

Nota van Uitgangspunten

uitwerking op onderdelen voor

Bestemmingsplan Woonschepen

Aalsmeer

Schriftsteller: gemeente Aalsmeer
Cluster ruimtelijke ordening,
Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling
Datum: 2 mei 2012
College van burgemeester en wethouders: 8 mei 2012
Beraad en raad:

Inleiding

Binnen de gemeente Aalsmeer zijn veel woonschepen aanwezig. Het college en de raad willen een integrale oplossing die (planologisch) duidelijkheid en rechtszekerheid biedt aan alle betrokkenen. Daarom is er voor gekozen een bestemmingsplan voor alle woonschepen op te stellen. Daarbij zullen een beeldkwaliteitsplan, een woonschepenverordening en een handhavingsuitvoeringsprogramma worden vastgesteld. Samen met een herziening van de bestaande plannen en regelingen wordt hiermee een uniforme en sluitende systematiek voor alle woonschepen gevormd.

Vastgestelde uitgangspunten

De basis voor de uitwerking van het bestemmingsplan vormen de door de raad vastgestelde (algemene) Nota van Uitgangspunten (vastgesteld op 17 februari 2011) en de Nota van Uitgangspunten met betrekking tot de Maatvoering (vastgesteld op 22 juli 2011 door B&W en op 22 september 2011 door de raad). Deze documenten worden ook gebruikt als basis voor de voorliggende Nota van Uitgangspunten uitwerking op onderdelen.

Aanleiding en doel notitie

Tijdens het opstellen van het voorontwerpbestemmingsplan is vastgesteld dat de uitwerking van vijf onderwerpen vraagt om heldere aanvullende keuzes. De onderwerpen en de te maken keuzes hebben grote maatschappelijke impact en/of de juridische houdbaarheid van de regeling is aanvechtbaar wanneer die in de lijn van de Nota van Uitgangspunten wordt uitgewerkt. Ook zijn er onderwerpen aan het licht gekomen die in de eerder Nota's van Uitgangspunten nog niet zijn uitgewerkt en heeft de nadere inventarisatie waardevolle informatie opgeleverd over de omvang van de problematiek.

In deze 'Nota van Uitgangspunten uitwerking op onderdelen' doet het College van B&W voorstellen voor de wijze waarop deze vijf onderwerpen zullen worden verwerkt in het voorontwerp bestemmingsplan. Met het oog op rechtszekerheid en maatschappelijke consequenties acht het college het van belang om deze keuzes nu al expliciet door de gemeenteraad te laten bekrachtigen voordat het voorontwerp bestemmingsplan ter inzage wordt gelegd.

Opbouw notitie

In deze notitie wordt per onderwerp beschreven wat tot nu toe is vastgelegd in de Nota van uitgangspunten, welke oplossingsmogelijkheden en risico's er zijn en welke oplossing wat betreft het College van B&W de voorkeur verdient. Het betreft de volgende onderwerpen:

1. Woonschepen die groter zijn dan de vergunning en/of het maatvoeringsbeleid
2. Woonschepen zonder vergunning
3. Permanente bewoning van recreatiearken
4. Woonschepen omgeven door land
5. Zwevende vergunningen

1. Woonschepen die groter zijn dan de vergunning en/of maatvoeringsbeleid

Nota's van uitgangspunten

De algemene Nota van Uitgangspunten geeft aan dat voor het bestemmingsplan voorschriften opgesteld dienen te worden voor de omvang van woonschepen. Daarbij dient gezocht te worden naar een werkbare, realistische modus op basis van een ruimtelijk wensbeeld en de feitelijke situatie in het veld. (Par 4.2.2 en Par 5.3)

In de NvU Maatvoering wordt beschreven hoe wordt omgegaan met woonschepen die in werkelijkheid grotere afmetingen hebben dan vergund. Dit zijn woonschepen met strijdige maatvoering. Voor zover de strijdige maatvoering past in de beleidsmaten, komen de woonschepen in aanmerking voor legalisatie. [Par 3.1]

Voor strijdige maatvoering die niet kan worden gelegaliseerd, wordt een systeem van objectgebonden gedoogbeschikkingen voorgesteld. Doel hiervan is bij vervanging of verbouwing van het woonschip dat de nieuwe situatie dient te voldoen aan de vergunning.

Huidige situatie

Op grond van de uitgebreide inventarisaties die in de afgelopen maanden zijn uitgevoerd, is vast komen te staan dat de afmetingen van 189 van de 367 onderzochte woonschepen afwijken van de verleende vergunning. In deze situaties is sprake van strijdige maatvoering. De strijdige maatvoering kan passen binnen de maatvoering van het nieuwe beleid en positief worden bestemd. Dit betreft circa 60 woonschepen. De strijdige maatvoering kan ook strijdig zijn met de maatvoering van het nieuwe beleid en daarmee volgens de NvU Maatvoering niet voor legalisatie in aanmerking komen. Dit betreft circa 125 woonschepen.

Een overzicht van de aantallen en mate van overschrijding is opgenomen in bijlage 1.

Huidige wetgeving

De NvU Maatvoering gaat uit van de figuur van 'objectgebonden gedoogbeschikking'. Na een uitvoerige analyse van de juridische mogelijkheden en de thans beschikbare jurisprudentie is geconcludeerd dat binnen de huidige wetgeving (Bro en Wro) deze juridische figuur niet mogelijk is. Daarom is opnieuw onderzocht op welke wijze omgegaan zou kunnen worden met woonschepen met strijdige maatvoering. In totaal zijn 4 opties onderzocht en uitgewerkt. Strijdige maatvoering die binnen het nieuwe beleid past, kan in ieder geval positief worden bestemd.

Opties

Het college heeft in de periode tussen augustus 2011 en april 2012 onderzocht welke opties er zijn voor de behandeling van strijdige maatvoering. Daaruit zijn vier opties naar voren gekomen.

1. Handhaven
2. Gedogen via een lijst in de planregels
3. Positief bestemmen van de werkelijke maten
4. Maatwerk

1.1 Handhaven

Het is juridisch mogelijk om woonschepen die qua maatvoering niet voldoen aan de vergunning en niet voldoen aan het nieuwe beleid, te handhaven. Deze afmetingen zijn namelijk illegaal.

In het geval van een keuze voor handhaving is het van belang om een aantal overwegingen en dilemma's te noemen die daarbij een rol spelen:

- Handhaving is erop gericht de strijdige situatie te beëindigen in de planperiode, dus binnen 10 jaar. Dit vraagt actief handelen van de gemeente.
- Handhaving leidt tot grote financiële inspanningen van de gemeente (10.000 tot 15.000 euro per te handhaven geval lijkt een redelijke aanname).
- Aangezien een woonschip één geheel vormt, dient het gehele schip vervangen te worden om de maatvoering terug te brengen tot de legale situatie.
- Alle strijdige situaties moeten gelijk behandeld worden: handhaven bij 8 meter overschrijding en bij 80 cm overschrijding. De handhaving dient projectmatig en systematisch uitgevoerd te worden.
- Handhaving sluit aan bij het gevoel van rechtsgelijkheid maar leidt voor de betrokken eigenaren mogelijk tot financiële ontwrichting.
Is dit proportioneel en achten wij dit wenselijk?
- Staan de kosten van handhaving (financieel en maatschappelijk) in verhouding tot ruimtelijke winst?

Handhaving betekent dat het te grote woonschip verdwijnt. Daarvoor in de plaats mag een kleiner woonschip worden afgemeerd, dat voldoet aan het beleid. Er blijft dus wel een woonschip toegestaan op deze locatie, maar met een kleinere omvang.

- Beschikt de gemeente Aalsmeer nog over voldoende moreel gezag voor verregaand handhavend optreden inzake woonarken?
Veel woonschepen liggen er namelijk al decennia, vaak met medeweten van de gemeente. Gezien het aantal arken dat strijdige afmetingen heeft, kan niet worden gesproken van een incident maar lijkt het gerechtvaardigd om te spreken van een structureel verschijnsel. De gemeente heeft deze situatie gedurende decennia mede laten ontstaan door niet actief handhavend op te treden tegen overtreders.
- Juridisch is het allerm minst zeker dat alle woonschepen kunnen worden gehandhaafd. De gemeente heeft voor recreatieschepen jaarlijks een vergunning verleend. Ook voor een deel van de woonschepen met strijdige afmetingen is dus jaarlijks een vergunning afgegeven. Het is de vraag in hoeverre handhaving dan nog mogelijk is.
- Indien gekozen wordt voor (deels) handhaven, zullen hiermee (hoge) kosten worden gemaakt en sleept het 'dossier woonarken' zich nog jaren voort.

1.2 Gedogen via een lijst in de planregels

De NvU Maatvoering ging uit van 'objectgebonden gedogen' van woonschepen met strijdige maatvoering. Dit is juridisch om allerlei redenen niet mogelijk gebleken. Daarom is gezocht naar een andere mogelijkheid om strijdige afmetingen te gedogen, om het wensbeeld uit de NvU zo goed mogelijk te benaderen.

Vastgesteld is dat gedogen niet kan via Persoonsgebonden Overgangsrecht, omdat dit alleen ziet op gebruik en niet op bouwwerken en afmetingen. De huidige wetgeving voorziet eigenlijk niet in een mogelijkheid om strijdige afmetingen te gedogen; de wetgever laat strikt genomen de keuze tussen positief bestemmen en handhaven.

Binnen de grenzen van wetgeving en jurisprudentie is gezocht naar een nieuwe constructie. Dit heeft geleid tot een constructie die wordt gekoppeld aan de regelgeving in het bestemmingsplan en er als volgt uitziet:

- Woonschepen worden bestemd met de maximale legale maat, namelijk met de vergunde maat of de beleidsmaat.
- De werkelijke maat van deze woonschepen komt in een lijst van woonschepen die ook mogen blijven bestaan ('worden gedoogd').
- Als het woonschip wordt vervangen of vernieuwd, geldt de maat uit het bestemmingsplan.

In het geval van een keuze voor deze oplossing is het van belang om een aantal overwegingen en dilemma's te noemen die daarbij een rol spelen:

- Het wensbeeld zoals benoemd in de NvU Maatvoering blijft voorop staan: de te grote en ongewenste situatie moet op lange termijn verdwijnen. Er gelden restricties, zoals niet vervangen, vernieuwen of uitbreiden, om het wensbeeld te versnellen.
- Er is nog geen jurisprudentie over deze wijze van gedogen en het is daarom onzeker of deze constructie stand houdt bij de rechter. De uitspraak van de rechtbank Amsterdam in de zaak 'Verhoef' is hierbij relevant. Deze uitspraak komt erop neer (vrij vertaald) dat de gemeente gehouden is om bij het verlenen van een vergunning ófwel de daadwerkelijk aanwezige afmetingen van een woonschip te vergunnen ofwel de keuze te maken om de strijdige afmetingen te handhaven. Dit geldt in het geval van overschrijving van de tenaamstelling van een vergunning (in geval van verkoop), in geval van een verzoek van een belanghebbende om de werkelijke maten te vergunnen of indien verzoeken voor handhaving door derden zouden worden ingediend. Dan zal door de gemeente mogelijk alsnog een keuze moeten worden gemaakt om te handhaven of het woonschip te vergunnen conform de werkelijke afmetingen. De NvU Maatvoering gaat er van uit dat de gedoogde objecten overdraagbaar/verkoopbaar moeten zijn. Dat lijkt niet zonder meer mogelijk.
- Indien de gedoogregeling geen stand houdt bij de rechter, dient alsnog een afweging gemaakt te worden. Wordt in dat geval gekozen voor een generieke regeling of wordt per individueel geval een keuze gemaakt? En wordt dan gekozen voor handhaven of legaliseren?

1.3 Positief bestemmen van werkelijke maten

Het is mogelijk om de werkelijke maten van alle woonschepen positief te bestemmen. Daarmee wordt de werkelijke maat het planologische recht. Dit is in feite een (eenmalige) legalisatie van de bestaande situatie.

In het geval van een keuze voor deze oplossing is het van belang om een aantal overwegingen en dilemma's te noemen die daarbij een rol spelen:

- In veel gevallen heeft de gemeente weinig moreel gezag dus zou positief bestemmen als passend kunnen worden ervaren.
- Positief bestemmen kan zowel sociaal-maatschappelijke schade en onrust voorkomen als onrust veroorzaken. Dit is onzeker. Positief bestemmen zal naar verwachting leiden tot het (ongemakkelijke) gevoel dat de rechtsgelijkheid in het geding komt.
- Het wensbeeld van maximale afmetingen voor alle woonschepen wordt hiermee losgelaten. Dit werd ingegeven door de wens om woonschepen landschappelijk in te passen. Deze inpassing kan nog steeds wel worden verzekerd door nieuwe vergunningen te toetsen aan het beeldkwaliteitsplan.
- Deze oplossing bevat juridisch de minste risico's en sluit aan bij bestaande jurisprudentie.
- De kosten voor de gemeente (alsmede de personele inzet) zijn het laagste waardoor de beschikbare capaciteit (juristen en toezichthouders) kan worden ingezet op het voorkomen van nieuwe gevallen en het handhaven van situaties met een hoger risicoprofiel.

1.4 Maatwerk

Het is mogelijk om voor ieder woonschip een maatwerkoplossing te kiezen. Daarbij kan gekozen worden voor deels handhaven, deels positief bestemmen, deels gedogen in diverse combinaties. Ieder woonschip wordt vervolgens beoordeeld naar redelijkheid en billijkheid alsmede ruimtelijke inpasbaarheid. Ook kan gekozen worden voor een generieke regeling. Wij noemen als voorbeeld:

- Woonschepen die maximaal 10 % afwijken ten opzichte van de verleende vergunning, worden positief bestemd met de werkelijke maten. Dit betreft in totaal zo'n 70 gevallen
- Woonschepen die meer dan 10 % en maximaal 25% afwijken ten opzichte van de verleende vergunning, worden gedoogd via een lijst bij de regels. Dit betreft in totaal zo'n 37 gevallen
- Woonschepen die meer dan 25% afwijken ten opzichte van de verleende vergunning, worden gehandhaafd. Dit betreft in totaal circa 20 gevallen.

In het geval van een keuze voor deze oplossing is het van belang om een aantal overwegingen en dilemma's te noemen die daarbij een rol spelen:

- De criteria om te beoordelen welk woonschip in aanmerking komt voor positief bestemmen, handhaven dan wel gedogen, zijn voor discussie vatbaar en kunnen leiden tot maatschappelijke onrust en een gevoel van rechtsongelijkheid.

- Er ontstaat in potentie veel discussie over de hardheid van grenzen en percentages want 'wie grenzen trekt, scheidt grensgevallen'. Voorbeeld: in het geval alle gevallen tot een afwijking van 10% zouden worden vergund; wat doen we met de ark die 11% afwijkt?
- Veel kans op rechtszaken, omdat juridisch per woonschip onderbouwd moet worden welke optie is gekozen. Dit is uiteraard voor discussie vatbaar.

1.5 Voorstel College

Het college stelt op basis van alle beschikbare gegevens en alles afwegende voor om alle woonschepen die groter zijn dan de vergunning en groter zijn dan het beleid, positief te bestemmen met de werkelijke afmetingen. De strijdige afmetingen zullen dus eenmalig worden gelegaliseerd. Dat leidt tot onderstaand schema.

	<i>Woonschip</i>	<i>Bestemmingsplan</i>
1	Werkelijke maat past binnen vergunning, past binnen beleid	Beleidsmaat
2	Werkelijke maat past niet binnen vergunning, past binnen beleid	Beleidsmaat
3	Werkelijke maat past niet binnen vergunning, past niet binnen beleid	Werkelijke maat
4	Werkelijke maat past binnen vergunning, past niet binnen beleid	Vergunde maat

Het college heeft daarbij de volgende overwegingen:

- De keuze voor positief bestemmen van de werkelijke afmetingen, geeft de meeste duidelijkheid en is juridisch de meest zekere oplossing.
- Een gedoogaanpak van de strijdige maatvoering biedt naar de mening van het College onvoldoende juridische rechtszekerheid. Er blijft twijfel bestaan over de houdbaarheid van deze regeling op de lange termijn.
- Het College vindt de alternatieven voor positief bestemmen juridisch zeer onzeker en is er van overtuigd dat een keuze voor gedogen binnen enkele jaren opnieuw zal leiden tot de principiële vraag om een keuze te maken tussen positief bestemmen of handhaven. Het College wenst het historische dossier woonarken te sluiten en niet nog jaren geconfronteerd te worden met rechtszaken. Daarom wenst het College die principiële keuze nu te maken.
- Het College onderkent dat deze oplossing het gevoel van rechtsgelijkheid kan ondermijnen en beseft dat het een pijnlijke keuze is. Daar staat tegenover dat dit éénmalig is en dat hiermee een kwestie die al decennia sleept eindelijk kan worden afgesloten. De rechtsongelijkheid is immers in de afgelopen decennia ontstaan door decennia niet te handhaven en niet door dit besluit. Het College wenst de beschikbare capaciteit op het gebied van toezicht en handhaving primair in te zetten ter voorkoming van nieuwe excessen in de toekomst.
- Het college acht de directe financiële en maatschappelijke kosten van eventuele handhaving en rechtszaken niet proportioneel in verhouding tot het gestelde doel en niet passend in het licht van de omvang en schaal van de problematiek. Betrokken gezinnen zullen, los van de 'schuldvraag', financieel worden ontwricht. Dat staat naar de mening

van het college niet in verhouding tot de ruimtelijke winst die wordt geboekt.

|

2. Woonschepen zonder vergunning

Nota's van Uitgangspunten

Voor zover woonschepen illegaal, dat wil zeggen zonder vergunning, binnen de gemeente zijn afgemeerd is, in de algemene NvU de doelstelling geformuleerd om tegen deze schepen handhavend op te treden.

De NvU maatvoering geeft aan dat het wenselijk is dat in een bepaalde categorie van gevallen, woonschepen zonder vergunning positief moeten worden bestemd (NvU Maatvoering, par 3.1).

Huidige situatie

Bij de inventarisatie zijn 37 woonschepen aangetroffen die niet beschikken over een ligplaatsvergunning en niet vallen in de categorie uit de NvU Maatvoering. De eigenaren van deze woonschepen zijn aangeschreven en de dossiers zijn volledig onderzocht. Daaruit is bijvoorbeeld gebleken dat een aantal woonschepen al decennia aanwezig is en bijvoorbeeld op luchtfoto's uit 1969 reeds zichtbaar is. Ook is in sommige gevallen nieuwe informatie aan het dossier toegevoegd.

Dilemma's en overwegingen

Bij de beoordeling van woonschepen zonder vergunning, is bij de NvU slechts gekeken naar recreatieve woonschepen die in het verleden wel een vergunning hadden. Het is mogelijk om woonschepen zonder vergunning individueel te beoordelen aan de hand van aanvullende criteria. Daarbij wordt gekeken naar de periode dat het woonschip aanwezig is. Daarnaast is beoordeeld of het woonschip op de huidige locatie past binnen een goede ruimtelijke ordening. Dit zijn criteria die een rol spelen bij de juridische haalbaarheid van eventuele handhaving van het illegale woonschip. Op basis hiervan achten wij het mogelijk om een aantal woonschepen positief te bestemmen en een ligplaatsvergunning af te geven. Dit wijkt af van de eerder vastgestelde Nota's van Uitgangspunten, omdat meer woonschepen positief worden bestemd op basis van aanvullende criteria.

	Positief bestemmen	Handhaven
Woonschepen zonder vergunning	max. 17	min. 20

Voorstel College

Het college stelt voor een deel van de woonschepen zonder vergunning wel positief te bestemmen. redenen hiervoor zijn dat het woonschip ofwel al decennia aanwezig is of dat er soms in het verleden toezeggingen zijn gedaan. Het woonschip dient te passen binnen een goede ruimtelijke ordening.

Voor de overige woonschepen zal een uitvoeringsprogramma handhaving worden opgesteld en zal daadwerkelijk handhavend worden opgetreden.

3. Permanente bewoning op recreatiearken

Nota's van uitgangspunten

In de algemene NvU is de lijn geformuleerd dat reeds bestaande permanente bewoning op recreatiearken mag worden voortgezet, beoordeeld naar redelijkheid en billijkheid.

Persoonsgebonden Gedoogbeschikkingen worden voorgesteld als mogelijk middel om hiermee om te gaan.

In de NvU Maatvoering wordt in overeenstemming hiermee een persoonsgebonden gedoogaanpak voorgesteld voor reeds bestaande situaties. Daarbij wordt de datum van vaststelling van de NvU Maatvoering als peildatum aangemerkt. Nieuwe gevallen worden actief gehandhaafd. Nieuw is dat het bestaande principe van omgekeerd evenredigheid wordt losgelaten en alle bestaande situaties zullen worden gedoogd zonder specifieke einddatum (en dus specifiek persoonsgebonden).

Huidige situatie

In het verleden is actief opgetreden tegen deze vorm van illegaal gebruik. Er is een aantal PGB's uitgereikt, met daarop een einddatum voor het beëindigen van het gebruik. Op dit moment zijn er 38 gevallen bekend van permanente bewoning op recreatiearken. Daarnaast zijn er 12 nieuwe gevallen gemeld naar aanleiding van de brieven die op 1 maart 2012 verstuurd zijn aan alle eigenaren van woonschepen. Deze 12 nieuwe gevallen zullen individueel worden beoordeeld om te bepalen of deze recreatiearken daadwerkelijk permanent worden bewoond en wanneer deze bewoning is gestart.

Huidige wetgeving

Het luchthavenindelingsbesluit (LIB) sluit het toevoegen van woningen in zone 4 uit. Dat heeft als consequentie dat de betreffende woonschepen, die allemaal in zone 4 liggen, niet positief kunnen worden bestemd als permanent woonschip.

Artikel 3.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) bevat de mogelijkheid om persoonsgebonden overgangsrecht (PGO) op te nemen in het bestemmingsplan voor een of meer natuurlijke personen. Dit is een nieuwe mogelijkheid om situaties via het bestemmingsplan te regelen. Deze regeling is in de plaats gekomen van het systeem van Persoonsgebonden Gedoogbeschikkingen (PGB). Dit betekent dat de vorm van PGB's juridisch niet meer mogelijk is.

Dilemma's en overwegingen

De systematiek van PGB's is juridisch niet meer mogelijk en kan dus niet worden gebruikt bij het bestemmingsplan. De lijn van de NvU en de NvU Maatvoering is dat door een gedoogaanpak het gebruik van recreatieschepen voor permanente bewoning op termijn dient te worden beëindigd. Het college stelt voor om deze lijn voort te zetten. Daarbij zal gekozen worden voor persoonsgebonden overgangsrecht in het bestemmingsplan. Dit wijkt qua systematiek af van de eerdere besluitvorming, maar is inhoudelijk hetzelfde. Gedogen is in eerste instantie voor

maximaal 10 jaar (de werkingstermijn van een BP), maar het 'persoonlijk wonen' wordt vanuit het beginsel van redelijkheid en billijkheid ook daarna toegelaten.

Voorstel College

Het college stelt voor woonschepen met een recreatieve ligplaatsvergunning, die op de peildatum van de NvU Maatvoering permanent aantoonbaar werden bewoond, onder het persoonsgebonden overgangsrecht te brengen.

4. Woonschepen omgeven door land

Nota's van uitgangspunten

In de algemene Nota van Uitgangspunten is aangegeven dat woonschepen op het land een bouwvlak krijgen. (Par 5.1) In de NvU Maatvoering is hierover niets gezegd.

Huidige situatie

Tijdens de inventarisatie is gebleken dat sommige woonschepen aan alle zijden omgeven zijn door land. Van een aantal bestaat het vermoeden dat deze gefundeerd zijn op palen. Er zijn verschillende termen in gebruik voor deze woonschepen: 'ingegraven' c.q. 'omgeven door land'. In het bestemmingsplan en de bijbehorende documenten wordt gesproken over 'woonschepen omgeven door land' omdat dit een objectief vast te stellen criterium is. Om een woonschip af te kunnen meren en eventueel weer te verplaatsen (bijvoorbeeld om te kunnen baggeren of onderhoud aan het woonschip te plegen), is aan minimaal één zijde water noodzakelijk.

Dilemma's en overwegingen

In de nadere uitwerking zijn voor deze categorie woonschepen (het betreft ca. 15 gevallen) drie opties overwogen:

1. Handhaven
2. Positief bestemmen als woning en een bouwvlak toekennen
3. Positief bestemmen als woonschip en deels overgangsrecht toepassen

In het geval van een keuze voor deze oplossing is het van belang om een aantal overwegingen en dilemma's te noemen die daarbij een rol spelen:

- Voor handhaven gelden de eerder genoemde overwegingen (onder 1). Daar komt de vraag bij op welke manier gehandhaafd zal worden: dient het woonschip te verdwijnen of dient water te worden gecreëerd?
- De voorwaarden bij de verleende vergunningen zijn niet eenduidig. Soms staan de exacte locatie en de voorwaarde 'aan minimaal een zijde grenzend aan water' niet expliciet vermeld in de vergunning.
- Positief bestemmen als woning met een bouwvlak is ongewenst: belonen van overtreding, rechtsgevoel van iedereen, ongelijkheid voor mensen die zich aan wet gehouden hebben. Er is geen bouwvergunning afgegeven maar een ligplaatsvergunning, die ziet op het afmeren van een woonschip. Een woonschip dient volgens de vergunning en definities in het bestemmingsplan te drijven.
- Er is een tussenweg denkbaar waarbij het wensbeeld voorop staat, namelijk een woonark aan 1 zijde grenzend aan water. Daarbij wordt de oever aan één zijde bestemd als water en daarmee onder het overgangsrecht gebracht. Bij het aanvragen van een nieuwe omgevingsvergunning voor het woonschip wordt de aanvrager verplicht tot realiseren van water.

Voorstel College

Het college stelt zich op het standpunt dat het wenselijk is dat de situatie rondom deze woonschepen wordt hersteld. Het college stelt daarom voor de oever aan een zijde weg te bestemmen, zodat er sprake is van een woonschip dat aan één zijde grenst aan water.

5. Zwevende vergunningen

Nota's van Uitgangspunten

De algemene NvU noemt het verschijnsel van de zwevende vergunningen. Dat zijn geldige vergunningen waaraan op dit moment geen fysiek object/woonschip is gekoppeld, bijvoorbeeld omdat een oud woonschip wordt vervangen en het nieuwe woonschip nog niet is geplaatst. In sommige gevallen is echter al langere tijd geen nieuw object afgemeerd en is niet duidelijk wanneer dat wel zal gebeuren.

Dilemma's en overwegingen

De wens is om nu duidelijkheid en rechtszekerheid te geven aan iedereen waar woonarken liggen en welke afmetingen zijn toegestaan. Een ligplaatsvergunning is naar de mening van het College een bestaand recht dat in het bestemmingsplan moet worden gehonoreerd. De huidige woonschepenverordening is er niet op ingericht om vergunningen waar geen gebruik van wordt gemaakt in te trekken. Een ligplaatsvergunning kan nu worden verhandeld zonder het bijbehorende woonschip. Dit is een praktijk die al decennia bestaat maar anderzijds leidt tot ongewenste situaties.

Het college wil voorkomen dat in de toekomst nieuwe zwevende vergunningen ontstaan. Dit kan alleen door een koppeling tussen de ligplaatsverordening en het bestemmingsplan.

Uitwerking

Het college stelt voor om een systematiek te ontwikkelen om zwevende vergunningen nu in het bestemmingsplan op te nemen en in de toekomst te voorkomen.

- De huidige locatie wordt bestemd zoals aangegeven op vergunning
- Binnen het stelsel van de verordening is het straks mogelijk om ligplaatsvergunningen in te trekken als er gedurende twee jaar geen gebruik van wordt gemaakt
- In het bestemmingsplan wordt een wijzigingsbevoegdheid opgenomen: als een vergunning wordt ingetrokken, zal het bijbehorende bestemmingsvlak worden verwijderd van de (digitale) plankaart.

Voorstel

Het college stelt voor om zwevende vergunningen op te nemen in het bestemmingsplan. Daarbij stelt het college voor om de mogelijkheid op te nemen ligplaatsvergunningen in te trekken waar gedurende twee jaar geen gebruik van wordt gemaakt en via een wijzigingsbevoegdheid de bijbehorende bestemmingsvlakken te verwijderen.

Samenvatting

1. Woonschepen die groter zijn dan de vergunning en/of maatvoeringsbeleid

Het college stelt voor om alle woonschepen die groter zijn dan de vergunning en groter zijn dan het beleid, positief te bestemmen met de werkelijke afmetingen.

2. Woonschepen zonder vergunning

Het college stelt voor een deel van de woonschepen zonder vergunning wel positief te bestemmen. redenen hiervoor zijn dat het woonschip ofwel al decennia aanwezig is of dat er soms in het verleden toezeggingen zijn gedaan. Het woonschip dient te passen binnen een goede ruimtelijke ordening.

3. Permanente bewoning op recreatiearken

Het college stelt voor woonschepen met een recreatieve ligplaatsvergunning, die op de peildatum van de NvU Maatvoering permanent werden bewoond, onder het persoonsgebonden overgangsrecht te brengen.

4. Woonschepen omgeven door land

Het college stelt voor bij woonschepen omgeven door land, de oever aan een zijde weg te bestemmen, zodat er sprake is van een woonschip dat aan één zijde grenst aan water.

5. Zwevende vergunningen

Het college stelt voor om zwevende vergunningen op te nemen in het bestemmingsplan. Daarbij stelt het college voor om de mogelijkheid op te nemen ligplaatsvergunningen in te trekken waar gedurende twee jaar geen gebruik van wordt gemaakt en via een wijzigingsbevoegdheid de bijbehorende bestemmingsvlakken te verwijderen.

Bijlage 1: Overzicht woonschepen

Bijlage 2: Achterliggend beleid

Woonschepen groter dan vergunning en/of beleid

Een aantal woonschepen heeft in werkelijkheid afmetingen die groter zijn dan de verleende ligplaatsvergunning. Soms passen deze werkelijke afmetingen in de nieuwe beleidsmaatvoering. Voor een aantal gevallen geldt echter dat de werkelijke afmetingen ook niet in het nieuwe beleid passen.

‘In de algemene NvU is een bandbreedte geformuleerd waarbinnen het onderzoek naar een aanvaardbare normstelling voor de omvang van woonschepen plaatsvindt.’ Par. 4.2.2 NvU
‘Gelet op de vele afwijkingen en overtredingen als het gaat om de omvang van woonschepen, kan voor wat betreft de maatvoeringsvoorschriften niet enkel worden volstaan met een motivering vanuit het ruimtelijke wensbeeld. Bij de bepaling van de toelaatbare maatvoering moet rekening gehouden worden met de modus (qua omvang), van de op dit moment aanwezige woonschepen. Op basis van de feitelijke situatie in het veld, beeldkwaliteit, wooncomfort en de aanwezige natuurwaarden zal vervolgens een nieuwe, werkbare modus moeten worden vastgesteld. Van geval tot geval dient eerst te worden onderzocht wat de situatie is en wat, gegeven de specifieke locatie, nog aanvaardbaar is. Op deze wijze wordt toegewerkt naar niet alleen een planologische aanvaardbare, maar ook realistische norm die vervolgens in het bestemmingsplan zal kunnen worden opgenomen.

‘Indien een situatie op grond van genoemde toetsing wordt gedoogd, dan zal dit bij voorkeur objectgebonden in plaats van persoonsgebonden zijn.’ Par. 5.3 NvU

‘Voor wat betreft de aanpak van illegale en niet te legaliseren afmetingen, wordt overwogen dat gedogen om maatschappelijke redenen wellicht een betere optie is. Vooral omdat de feitelijke situatie slechts in overeenstemming kan worden gebracht door het verwijderen van het bestaande woonschip en het afmeren van een nieuw schip. Daarmee heeft de handhaving van overtredingen op de vergunning een dermate grote invloed op de persoonlijke situatie van de belanghebbenden, dat de vraag is of het belang dat met handhaving is gemoeid hiertegen opweegt. Ook de rechter zal daarover een oordeel willen vellen. Tenslotte is er gelet op de beperkte levensduur van een woonschip ook indien niet handhavend wordt opgetreden, toch de zekerheid, dat op termijn hoe dan ook de illegale situatie zal kunnen worden beëindigd.’ Par. 3.2.4 NvU Maatvoering

‘De figuur van de objectgebonden gedoogbeschikking is het meest geschikt voor het gedogen van woonschepen die helemaal geen vergunning hebben en woonschepen met illegale afmetingen. In het eerste geval wordt het woonschip gedoogd en mag het niet worden uitgebreid of vernieuwd. In het tweede geval betekent dit dat het bestaande woonschip met de afwijkende maten wordt gedoogd. Indien het woonschip wordt verbouwd of vervangen, dient de nieuwe situatie te voldoen aan de vergunning.’ Par. 3.2.3 NvU Maatvoering

Woonschepen zonder vergunning

‘Voor zover woonschepen illegaal ligplaats innemen, de recreatieve woonschepen die in elk geval in het jaar 2000 – waarin de regel is afgekondigd dat geen nieuwe vergunningen meer worden uitgegeven – legaal ligplaats innamen, maar waarvoor sindsdien verzuimd is tijdig verlenging van hun ligplaatsvergunning aan te vragen. Deze recreatieve woonschepen waren ten tijde van de afkondiging van de beleidsregel dat geen nieuwe vergunningen worden uitgegeven legaal binnen de gemeente aanwezig, zodat het alsnog opnieuw verlengen van de verlopen vergunning niet in strijd kan worden geacht met het beleid dat het aantal legale recreatieve woonschepen binnen de gemeente niet verder mag toenemen. Op basis van de huidige gegevens is de verwachting dat het hierbij om 26 gevallen gaat.’ (NvU Maatvoering, par 3.1)

Permanente bewoning op recreatieschepen

‘Vanuit ruimtelijk oogpunt heeft de aanpak van deze overtreding minder prioriteit, terwijl het opbouwen van een handhavingss dossier voor illegale permanente bewoning zeer arbeidsintensief is en een grote inzet van capaciteit en middelen vergt. Het is vooralsnog niet aannemelijk dat deze middelen beschikbaar kunnen worden gesteld. Gedogen lijkt een betere aanpak. Op dit moment zijn bovendien al in een aantal gevallen gedoogbeschikkingen afgegeven voor het tijdelijk nog in strijd met de vergunning mogen gebruiken van een woonschip voor permanent gebruik. Bij voorkeur wordt ook in de overige, op dit moment bekende gevallen, overgegaan tot een gedoogaanpak.

Daarbij dient met het oog op het maatschappelijk draagvlak en het voorkomen van onevenredig groot persoonlijk emotioneel en financieel leed, het in het verleden toegepaste principe van omgekeerde evenredigheid te worden verlaten. Vanzelfsprekend houdt dit ook in dat de gedoogtermijnen in de reeds afgegeven beschikkingen hierop worden aangepast. De gedoogaanpak dient wel gepaard te gaan met een zorgvuldige monitoring van de gedoogde situaties, waarbij gedacht kan worden aan het instellen van een jaarlijkse meldplicht.’ (NvU Maatvoering par. 3.2.4)