

Behandelingsvoorstel voor de commissie Ruimte en Groen

Onderwerp: Bestemmen woonschepen op RPV-knelpunten gemeente Loenen

Cie-datum : 2 februari 2004

Cie-nummer: 2004REG31

Procedure: in GS (na Cie. Vergadering) op: nee
eerdere behandeling in cie: : nee
in PS: [nee](#)

inspraak: ja
op:

Behandelend ambtenaar: J. Berkhof / G. Jaspers (RO)
Portefeuillehouder: Mw. Mr. A. Kamp

toestel: 3297/3270

1. Inleiding

Deze notitie sluit aan op de tevens voorliggende Informatieve notitie inzake samenhang tussen Restauratieplan Vecht, Rapport Woonschepen in Beweging (Arcadis-rapport), Notitie woonschepenbeleid provincie Utrecht 2002-2012 en het thans ter goedkeuring voorliggende bestemmingsplan Landelijk Gebied gemeente Loenen. Over laatstgenoemd plan moeten wij uiterlijk 17 februari 2004 een besluit nemen.

De PPC heeft in het verlengde van het door provinciale staten vastgestelde woonschepenbeleid op basis van ruimtelijke argumenten geadviseerd goedkeuring te onthouden aan 16 van de circa 170 woonschepenligplaatsen in de gemeente Loenen, gelegen op onaanvaardbare (knelpunt)locaties in de rivier de Vecht.

Als uitgangspunt is daarbij het onderzoeksrapport “Woonschepen in Beweging, onderzoek naar knelpunten en oplossingsrichtingen” gebruikt. Met dit rapport zijn 48 woonschepen van de 494 woonschepen op de Vecht geïdentificeerd als liggend op zeer waardevolle locaties vanuit natuurwetenschappelijk, - landschappelijk en/of cultuurhistorisch (afgekort NLC) oogpunt. Voor 26 locaties wordt als oplossingrichting verplaatsing aangegeven. Met het opheffen van deze ligplaatsen vindt een kwaliteitsslag voor de Vecht plaats. Van deze 26 ligt er 1 buiten de provincie, 1 is door de gemeente Maarssen met een bijdrage uit het RPV al opgekocht, de overige liggen in de gemeente Loenen binnen het bestemmingsplan Landelijk Gebied. Het rapport is opgesteld in opdracht van de stuurgroep Restauratieplan Vecht.

De PPC heeft zich echter niet uitgesproken over de juridische en economische uitvoerbaarheid van de sanering binnen de ruimtelijke ordening. Hierover gaat dit voorstel.

Vervolg op pagina 2

Wordt geagendeerd:

Om advies over de volgende vragen:

1. Gedeputeerde staten tenderen naar het niet goedkeuren van zestien woonschepenligplaatsen in het bestemmingsplan Landelijk Gebied Loenen (optie C).
2. Kunt u instemmen met het loskoppelen van de financiële aspecten inzake het goedkeuringsbesluit nu blijkt dat er juridisch nauwelijks risico's aan verbonden zijn. Prioritering kan later plaatsvinden bij de feitelijke effectuering van het woonschepenbeleid via de VNL.
3. Kunt u er mee instemmen de financiële consequenties van het oplossen van woonschepenknelpunten in het kader van de uitvoering van de VNL in een uitvoeringsprogramma op een rij te zetten, zodat u provinciebreed voor alle woonschepenknelpunten in de provincie een optimale afweging kunt maken over de inzet van de middelen.

2. Juridische uitvoerbaarheid.

3.1. Opties Bestemmingsplan Landelijk Gebied gemeente Loenen.

In de gemeente Loenen zijn ca. 140 woonschepen binnen het thans geldende bestemmingsplan Buitengebied van de gemeenten Loenen en Nigtevecht niet positief bestemd zijn. Overigens heeft de Kroon in 1985 aan deze systematiek goedkeuring onthouden, omdat de onthouding van goedkeuring voor alle woonschepen naar haar oordeel onvoldoende was gemotiveerd. Naar het oordeel van de Kroon diende er een meer gedifferentieerde regeling te komen.

In het kader van het nieuwe bestemmingsplan voor het buitengebied van Loenen zijn zestien woonschepenligplaatsen door de provinciale planologische commissie aangeduid als een knelpunt; op basis daarvan is een positieve bestemming uit ruimtelijk oogpunt naar het oordeel van de commissie niet aanvaardbaar. Twee andere ligplaatsen zijn door de gemeente al niet positief bestemd.

Wij hebben drie opties laten onderzoeken voor het bestemmen van de ligplaatsen:

- a. uitsterfconstructie in de vorm van een persoonsgebonden overgangsrecht;
- b. een generaal pardon in de zin van positief bestemmen;
- c. niet bestemmen, maar onder algemeen overgangsrecht brengen.

Een externe deskundige heeft deze opties op de juridische aspecten getoetst. Deze onderschrijft het gestelde op hoofdlijnen.

Ad. a Uitsterfconstructie.

Een uitsterfconstructie in de vorm van persoonsgebonden overgangsrecht wordt blijkens jurisprudentie door de bestuursrechter zeer kritisch beoordeeld. Een dergelijke insteek moet voldoen aan een aantal criteria waarvan de belangrijkste is dat de betrokken overheden (provincie en gemeente) een kenbaar en consistent beleid moeten hebben gevoerd m.b.t. de onaanvaardbaarheid van de ligging van de desbetreffende woonschepen. Geconstateerd moet worden dat aan deze eerstgenoemde voorwaarde niet wordt voldaan. De gemeente heeft immers alle woonschepen positief bestemd, terwijl de provincie dat niet acceptabel zou vinden. Hieraan doet niet af dat in het bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid is opgenomen om een woonschepenligplaats om te zetten in een natuurfunctie. Volledigheidshalve merken wij nog op dat de keuze voor deze optie ook impliceert dat gedurende de tijd dat dit persoonsgebonden overgangsrecht van kracht is, door de provincie niet kan worden opgetreden op basis van de Verordening bescherming natuur en landschap, incl. de voorheen geldende Woonschepenverordening provincie Utrecht (hierna VNL genoemd).

Het juridisch risico van het aansturen op een persoonsgebonden overgangsrecht is in dit geval dan ook groot. Dit juridisch risico betekent concreet dat ons besluit tot onthouding van goedkeuring van de door de gemeente gelegde positieve bestemming door de bestuursrechter kan worden vernietigd.

Aan deze optie zit ook een belangrijk financieel risico. Met het opleggen van een persoonsgebonden overgangsrecht komen de eigenaren financieel-economisch immers in een slechtere positie te verkeren, omdat zij hun woonschip niet meer vrij kunnen verkopen. Deze vermogensschade kan bij de gemeenteraad worden geclaimd op basis van artikel 49 van de WRO.

Ad b. Generaal pardon.

Een generaal pardon betekent dat alle woonschepen (ook die een knelpunt zijn in het kader van het woonschepenbeleid) positief worden bestemd. Het uitvoeren van het woonschepenbeleid wordt daarmee voor dit plangebied volstrekt illusoir. Met een positieve bestemming wordt aangegeven dat gevestigde rechten van de eigenaren prioriteit hebben boven de belangen van natuur, landschap en cultuurhistorie, de belangen dus op basis waarvan in het kader van het woonschepenbeleid c.q. de uitvoering van de VNL al dan niet ontheffing wordt verleend voor het innemen van ligplaats. Met het leggen van een positieve bestemming voor de ligplaatsen wordt de effectuering van het woonschepenbeleid in feite afhankelijk gemaakt van de (vrijwillige) medewerking van de eigenaren. Hiermee zouden overigens ook 8 ligplaatsen waarvoor op basis van de VNL niet of nauwelijks rechten zijn opgebouwd, worden gelegaliseerd.

Deze optie heeft in juridische zin voor het bestemmingsplan geen risico's. Immers, gemeente en woonschipbewoners willen dit ook.

Ad c. Niet-bestemmen.

De keuze voor deze optie houdt in dat het betrokken woonschip, cq de ligplaats, onder het algemeen overgangsrecht wordt gebracht. Bestemmingsplantechnisch betekent dit dat alle bestaande rechten worden gerespecteerd. Men kan zolang men wil ter plekke blijven liggen, desgewenst de boot ook doorverkopen. Juridische risico's zijn hier nauwelijks aanwezig omdat de woonschepen ook al onder het overgangsrecht van het geldende bestemmingsplan vallen. Bovendien heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS nr. 200101092/1 d.d. 02-10-2002) bepaald dat bestemmen overeenkomstig het bestaande gebruik niet hoeft plaats te vinden, indien dat bestaande gebruik onder de gelding van het vorige plan in strijd was met de gebruiksvoorschriften van dat plan. Die situatie doet zich hier in ieder geval voor.

Financiële risico's zijn bij deze keuze ook niet of nauwelijks aanwezig. Omdat de woonschepenligplaatsen in het huidige geldende bestemmingsplan al onder het overgangsrecht zijn gebracht, is er geen sprake van planschade in de zin van art. 49 WRO.

De feitelijke effectuering van het woonschepenbeleid loopt in dat geval via de VNL. In dat spoor komen ook de financiële aspecten aan bod.

Het al dan niet positief bestemmen van een aantal woonschepen schematisch samengevat.

Optie	Juridische risico's	Financiële consequenties		Uitvoering VNL
		RO	VNL	
A	Groot	Geen ¹	Geen	Passief
B	Geen	Geen	Geen	Niet meer mogelijk
C	Beperkt	Geen ²	Groot ³	Actief

Conclusies.

1. Er zijn juridische belemmeringen tegen persoonsgebonden overgangsrecht in het bestemmingsplan zij het dat de omvang daarvan beperkt is.
2. Bij onthouding van goedkeuring is er geen sprake van verslechtering van de rechtspositie van de betreffende woonschepenbewoners in vergelijking met de huidige situatie. Derhalve geen planschade. Overige financiële risico's (proceskosten) zijn zeer beperkt.
3. Het bestemmingsplan is gezien het gemeentelijke beleid, in dit geval niet geschikt als saneringsinstrument.
4. Sanering zal door de provincie moeten plaatsvinden op basis van het woonschepenbeleid en uitvoering van de VNL.
5. In dat kader komen ook de financiële consequenties aan de orde. Dit risico is te verkleinen door een differentiatie in de knelpunten aan te brengen.

3.2. Uitvoering VNL bij de optie niet bestemmen (optie c).

Uit bovenstaande blijkt dat alleen bij het niet bestemmen een actief saneringbeleid op grond van de VNL kan worden gevoerd. De VNL wordt dan leidend. In de andere gevallen wordt de VNL volgend op het bestemmingsplan. Op basis van de VNL gaat het om 18 woonschepenligplaatsen. Hierbij zijn de door gemeente wegbestemde 2 schepen betrokken. Optie c heeft als belangrijk voordeel dat het

¹ Vermogensschade via artikel 49 WRO voor rekening van de gemeente. Bij vernietiging van ons besluit verplichting terugbetalen proceskosten;

² Vermogensschade treedt niet op. Bij vernietiging van ons besluit verplichting terugbetalen proceskosten.

³ Schadeclaims waardevermindering (nadeelcompensatie).

woonschepenbeleid voor de hieronder genoemde situaties in groep 1 en 2 kan worden uitgevoerd op basis van de al dan niet verleende ontheffingen. Zo zijn er twee situaties zonder ontheffing en in 6 ontheffingen is reeds van meet af aan aangekondigd dat verplaatsing tot de mogelijkheden behoort als een alternatief voorhanden is.

De 18 woonschepen hebben de volgende status op basis van beleid en de uitvoering van de VNL.

Nr.	Aantal Ro Vnl	Status ligplaats	Categorie-indeling Notitie Woonschepenbeleid
1	2 3	Gedoogd, geen ontheffing	Categorie 8.9.10. (pag. 20)
2	6 6	Ontheffing met NLC bezwaren en expliciete bepaling verplaatsen indien alternatief voorhanden is.	Categorie 3. (pag. 18)
3	8 9	Ontheffing met NLC bezwaren, aanwezig op basis van overgangsrecht 1963 eerste woonschepenverordening.	Categorie 2 (pag. 14)
	16 18		

Op basis van deze status kunnen de volgende stappen worden ondernomen om de ligplaatsen door toepassing van de VNL op te heffen:

1. Uitsterfconstructie, gedoogbeschikking.

Het handelt om 3 ligplaatsen die langer dan 15 jaar aanwezig zijn. Zij vallen qua status in de categorie geen ontheffing, gedoogd (pag. 12 Notitie). Op grond van artikel 7c, lid 2 VNL kan geen ontheffing worden verleend indien de ligplaatsen niet worden bestemd. Daarnaast vormt artikel 1a een belemmering, omdat de aanwezigheid van het woonschip de NLC-waarden onaanvaardbaar worden geschaad. Handhaving vertaalt zich dan in principe in een gedoogbeschikking gericht op uitsterving van de ligplaats. Juridische en financiële risico's zijn te verwaarlozen.

2. Verplaatsing.

De tweede groep heeft bij wijze van uitzondering een ontheffing vanwege gebrek aan een alternatieve ligplaats. In de ontheffing en het beleid is aangekondigd dat zodra een alternatief beschikbaar is de ontheffing kan worden ingetrokken en opnieuw verleend voor de nieuwe ligplaats. Thans zijn 8 vrije ligplaatsen op de Vecht beschikbaar. Uitvoering is thans mogelijk. Betrokkenen hebben dit al geruime tijd in hun opeenvolgende ontheffingen kunnen lezen.

Volgens recente jurisprudentie is de provincie gehouden aan strikte uitvoering van de VNL in relatie tot de inhoud van ontheffingen. Juridische en financiële risico's zijn hier niet of nauwelijks aanwezig. Voorwaarde is wel dat de stuurgroep Restauratieplan Vecht de vrije ligplaatsen ter beschikking stelt en de eventuele verplaatsingskosten financiert uit het beschikbare budget. Dit laatste heeft zij al besloten in haar vergadering van 28 oktober 2003.

Indien een ontheffinghouder een voorkeur voor uitsterving heeft zou deze optie de ontheffinghouders in principe geboden kunnen worden echter zonder recht op nadeelcompensatie.

3. Uitsterfconstructie met nadeelcompensatie.

Ontheffingen met overgangsrecht zijn destijds ontstaan vanwege het gebrek aan alternatieve aanvaardbare ligplaatsen voor de op dat moment aanwezige woonschepen op onaanvaardbare locaties. In wezen had de ontheffing in 1963 moeten worden geweigerd. Dit geldt voor het gros van de woonschepen op de Vecht. In de ontheffing is dit als overgangsrecht opgenomen. De ontheffinghouders waren van meet af aan op de hoogte van de ernstige bezwaren vanuit artikel 1a van de VNL inzake het woonschip op de ligplaats. Deze ontheffingen zijn tot op heden gehanteerd als vrij overdraagbaar.

Op basis van het onderzoeksrapport zijn de grootste knelpunten thans geïdentificeerd en kan de uitvoering van het beleid daarmee in overeenstemming worden gebracht. Dit betekent richten op sanering. De ontheffingverlening is in deze 9 gevallen te koppelen aan een uitsterfconstructie op grond

van 7c, lid 4 van de Vnl. Wij kunnen na afloop van een geldende ontheffing besluiten geen nieuwe ontheffing meer te verlenen aan een andere ontheffinghouder of voor een ander woonschip. De huidige ontheffinghouders kunnen dan, als dat onvermijdelijk is, voor zichzelf verlengingen krijgen en rustig blijven wonen, maar het einde is duidelijk.

In deze gevallen zal in meer of minder mate sprake zijn van onevenredige vermogensschade (art. 3:4, tweede lid, Awb). Deze vermogensschade zal afhangen van het gevonden evenwicht tussen effectiviteit en proportionaliteit (de minste pijn).

Twee belangrijke vragen kunnen in dit krappe tijdsbestek nog niet worden beantwoord namelijk, wat is de werkelijke waarde van de woonschepen bij een keus voor aankoop en wat is de hoogte van de schadevergoeding in het geval van uitsterven? Deze vragen moeten bij ons besluit inzake een aanwijzing ingevolge artikel 7c, lid 4 VNL inzichtelijk zijn.

Een indicatie van de gemiddelde getaxeerde waarde per ligkavel is € 500.000,- (gemiddelde van schatting NVM-makelaars en bewoners). Bij aankoop is dus in ieder geval een bedrag nodig van naar schatting € 4.000.000,--. Opgemerkt wordt dat twee zeer kostbare locaties zijn meegenomen van (ruim € 1.000.000,-- ieder) voor het gemiddelde bedrag.

Eventueel is een differentiatie mogelijk om tot een prioriteitstelling te komen. Aspecten kunnen daarbij zijn de status van het woonschip op grond van de VNL waarbij positief bestemmen strijdig is met het handhavingsbeleid of de specifieke ligging van woonschepen in of aansluitend in natuurontwikkelingsgebied zoals vastgesteld in het provinciale Natuurgebiedsplan Vecht- en Plassengebied. Zo kan prioriteitstelling plaatsvinden via 3 te onderscheiden groepen, waarbij van hoog naar laag zich respectievelijk 8, 5 en 3 woonschepen bevinden.

Conclusies:

1. Bij niet bestemmen kan direct uitvoering worden gegeven aan het Woonschepenbeleid en de VNL, waarmee op basis van de juridische status van 8 ligplaatsen zonder veel juridische en financiële risico's kan worden gesaneerd.
2. De stuurgroep Restauratieplan Vecht in ieder geval 6 ligplaatsen beschikbaar stelt en de verplaatsingskosten uit het daarvoor beschikbare budget financiert.
3. Voor 8 ligplaatsen zullen de financiële aspecten voor de twee opties aankoop en de uitstervingsconstructie door shadedeskundigen in beeld gebracht moeten worden. Een voorlopige raming bij aankoop komt uit op een investering van € 4.000.000,--.
4. De benodigde investering is te verkleinen door een differentiatie in de knelpunten aan te brengen.

4. Provinciaal kader.

In het geldende Streekplan Utrecht 1994 zijn de ruimtelijk uitgangspunten met betrekking woonschepen en hun ligplaatsen neergelegd. Deze zijn:

- Woonschepen en hun ligplaatsen regelen in bestemmingsplannen, echter niet eerder dan dat alle betrokken belangen tegen elkaar zijn afgewogen.
- Bestaande woonschepen waarvan sanering niet waarschijnlijk is moeten ruimtelijk worden ingepast.
- Nieuwe ligplaatsen moeten bij voorkeur worden aangelegd of in of aansluitend op woonkernen.

In het ontwerp streekplan 2005-2015 (pagina 65) zijn de ruimtelijke uitgangspunten in overeenstemming gebracht met de Notitie. Ook hier blijft het uitgangspunt dat een bestemming ligplaats alleen mogelijk is als uit de ruimtelijke afweging de ligplaats aanvaardbaar blijkt te zijn.

Naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede en de cafebrand in Volendam zijn door een tweetal commissies (Alders en Oosting) aanbevelingen opgesteld. In de Nota Handhaving en Veiligheid in de provincie Utrecht, door ons vastgesteld op 22 januari 2002 wordt aangegeven hoe deze aanbevelingen in de provinciale organisatie kunnen worden ingebed.

In de nota staan de provinciale uitgangspunten voor o.a. het vergunningverlenings- en het handhavingsbeleid genoemd. In dit kader is van belang de verbetering en aanscherping van het voornoemd uitgangspunt en het uitgangspunt niet gedogen, maar handhaven van de regels waarvoor de provincie verantwoordelijkheid draagt. Op 8 april 2002 hebben uw staten met de Nota ingestemd.

Ter uitvoering van de Nota is via de Kadernota 2003, project 10 (projectenboek bijlage begroting 2003) tot en met 2005/2006 extra formatie toegekend voor geordende en handhaafbare ligplaatsen voor woonschepen en het oplossen van gedoogsituaties binnen woonschepenknelpunten. De projectleider is sinds 1 september 2003 aangesteld. Om oplossingsrichtingen voor knelpuntlocaties te kunnen voorbereiden tot concrete projectvoorstellen en incidentele saneringskansen van geringe omvang te kunnen benutten, beschikt de projectleider over € 20.000,- in de zgn. knelpuntenpot.

Op 7 oktober 2002 hebben provinciale staten de Notitie Woonschepenbeleid 2002-2012 vastgesteld (PS2002REG08 en PS2002REG08a). Beleid gericht op behoud en versterking van natuur, landschap en cultuurhistorie door intensivering van het handhavingsbeleid en het oplossen van woonschepenknelpunten. Het beleid dient voor de uitvoering van de sectorale VNL en voor de uitvoering van het direct daarmee samenhangende ruimtelijke beleid zoals de goedkeuring van bestemmingsplannen. Via deze twee sporen wordt ingezet op een eenduidig en samenhangend woonschepenbeleid. In algemene zin is daarin als ruimtelijk beleid vastgesteld dat gedeputeerde staten zonodig hun goedkeuringsbevoegdheid inzake bestemmingsplannen inzetten om het positief bestemmen van onaanvaardbare woonschepenligplaatsen tegen te gaan. Voorts is vastgesteld dat voor het oplossen van knelpuntligplaatsen een programma zal worden opgesteld waarbij de financiële consequenties per project inzichtelijk worden gemaakt. De juridische status van de ligplaats bepaalt in hoofdzaak de maat tussen koude en warme sanering.

De sinds 1 september 2003 aangestelde projectleider is thans bezig met het beleid in uitvoering te brengen hetgeen zal resulteren in een door ons vast te stellen uitvoeringsprogramma met een raming van de financiële consequenties voor de gekozen oplossing per knelpuntlocatie. Op basis van dit programma kunt u binnen een door u te bepalen financieel plafond aan de uitvoering van de knelpunten prioriteit toekennen.

Onderstaande problematiek komt in dit verband min of meer te snel.

5 Het voorstel.

Op basis van bovenstaande feiten en omstandigheden tenderen wij naar het niet bestemmen van de 16 ligplaatsen in combinatie met het actief uitvoeren van de VNL.

In dat geval, nu het niet bestemmen met beperkte juridische en zonder financiële risico's kan plaatsvinden, stellen wij voor een knip te maken en de woonschepenproblematiek op basis van het in de Notitie aangekondigde uitvoeringsprogramma provinciebreed en integraal voor alle woonschepenknelpunten af te wegen. Het in beeld brengen van de financiële consequenties voor slechts 8 knelpuntlocaties, die nu aan de orde zijn, kan tot een verkeerde afweging van de middelen leiden. Bovendien is vanwege de complexiteit van het schadevraagstuk een exact inzicht voor 17 februari niet meer te geven.