



Aan de gemeenteraad van Nijmegen

Postadres

Gemeente Nijmegen
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Bezoekadres

Korte Nieuwstraat 6
6511 PP Nijmegen

T 14 024
nijmegen.nl

Contactgegevens

nijmegen.nl/contact

Ons kenmerk

D252285826

Bijlage(n)

Bijgevoegd: Ja

Datum 13 mei 2025
Onderwerp Haven- en kadeverordening

Geachte leden van de raad,

Met deze brief informeren wij u over de aanpassing van de Haven- en kadeverordening en de opties die het college graag aan uw raad ter bespreking voorlegt. Zoals al eerder aangegeven, is dit dossier op inhoud juridisch complex. Gelet hierop is het van belang dat wij duidelijkheid verschaffen over die complexiteit. Een juridische procedure is mede de aanleiding voor aanpassing van de Haven- en kadeverordening. Die procedure loopt nu nog. Om die reden wordt in bijlage 1 ingegaan op de uitspraak van de Rechtbank van 2 februari 2024.

Voordat wij inhoudelijk ingaan op de opties die nu voorliggen, lichten wij graag een aantal juridische begrippen en uitgangspunten aan u toe. Aan de hand hiervan wordt namelijk duidelijk wat het totale juridisch kader is, welke wet- en regelgeving én jurisprudentie er gelden en welke wijzigingen zich daarin hebben voorgedaan. Het juridische begrippenkader en de uitgangspunten zijn opgenomen in bijlage 2, die deel uitmaakt van deze brief.

Let wel: Er is (nog) geen onderzoek gedaan naar de vergunningen/rechten van eigenaren van de schepen die in de andere havens van onze gemeente ligplaats hebben ingenomen. Indien dat onderzoek alsnog plaatsvindt, gelden voor de ontbrekende vergunningen in die havens onderstaande opties vanzelfsprekend ook als mogelijke oplossing om geconstateerde illegale ligplaatsen te legaliseren.

De opbouw van deze brief is als volgt: eerst wordt kort teruggeblikt op de recent ingediende moties. Vervolgens wordt het juridisch kader van de Haven- en kadeverordening geschetst. Daarna wordt de status van de ligplaatsen in de Lindenberghaven besproken, gevolgd door een uitleg over de Omgevingswet. Tot slot eindigen we deze brief met een tweetal opties. Aan het einde van deze brief gaan wij in op de 4 aandachtspunten die bij de toezegging door het college genoemd zijn. Deze brief heeft alléén betrekking op de situatie in de Lindenberghaven.

Korte terugblik

Op woensdag 26 maart 2025 zijn twee moties van de VVD en de Stadspartij behandeld en ook ingetrokken. Door het college is toegezegd om uw raad een brief te sturen met scenario's en het voorkeursscenario van het college waarin bij elk scenario aandacht is voor:

- Mogelijke looptijden van vergunningen;
- Overdraagbaarheid van rechten;
- Juridische, financiële en planologische gevolgen;
- De maatschappelijke, economische en cultuurhistorische waarde voor de stad.

Haven- en Kadeverordening 2025

In de concept Haven- en kade verordening 2025 worden bepalingen opgenomen over de ligplaatsvergunningen. Hierin zijn de onderwerpen verwerkt die genoemd staan in bijlage 2.

Het college heeft de raad op 19 maart 2024 een voorstel aangeboden die later op 5 juni is ingetrokken. Daarin stonden diverse kaders welke nog ongewijzigd en nog steeds leidend zijn, namelijk: een duidelijk systeem van vergunningen voor ligplaatshouders waarin is bepaald dat de ligplaatsvergunningen voor bedrijfsvaartuigen voor 15 jaar (bepaalde tijd), waarbij we aansluiten bij termijnen die in andere gemeenten worden gehanteerd. Hier hebben wij voor nu geen uitgebreid onderzoek naar verricht. In dit voorstel werd voorgesteld de ligplaatsvergunningen voor woonboten voor onbepaalde tijd te verlenen.

De geldigheidsduur van de vergunning mag niet onevenredig lang zijn maar ook niet te kort. De geldigheidsduur moet dusdanig lang zijn dat noodzakelijke investeringen terugverdiend kunnen worden maar niet zo lang dat een vergunninghouder bevoordeeld wordt ten opzichte van andere gegadigden. In het kader van de Dienstenrichtlijn is dit een harde eis. De overheid heeft hierbij weinig beoordelingsvrijheid. Dit betekent dat voor de bedrijfsvaartuigen alleen een ligplaatsvergunning voor bepaalde tijd kan worden verleend. In andere steden wordt, afhankelijk van de investeringen, een termijn tussen de 5 en 12 jaar gesteld.

Ondanks het feit dat ook de woonboten schaarse vergunningen zijn, kan voor deze categorie echter wél worden besloten om de geldingsduur van deze ligplaatsvergunning voor onbepaalde tijd te laten zijn, omdat wonen geen economische activiteit is in de zin van de Dienstenrichtlijn.

In de praktijk kan zich de situatie voordoen dat een schip een bedrijfsvaartuig is, dat tevens is ingericht om op te wonen. Voor het antwoord op de vraag welke vergunningsduur in dat geval geldt, is doorslaggevend, ook vanuit de geldende bestemming, wat de hoofdactiviteit van dat schip is.

Zoals omschreven in bijlage 1 heeft de bestuursrechter in de uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 2 februari 2024 ons college opgedragen om een verdeelsystematiek vast te stellen. In deze uitspraak is bepaald dat wij aan de hand van de verdeelsystematiek ons systeem van besluitvorming aan moeten scherpen en in overeenstemming moeten brengen met de geldende regels en rechtspraak op het gebied van schaarse vergunningen. Hiermee is het voor een eigenaar van schip voortaan duidelijk welke regels er gelden als hij een aanvraag voor een ligplaatsvergunning bij onze gemeente indient.

Verdeelsystematiek schaarse vergunningen

Er zijn verschillende manieren om een verdeelsystematiek vast te stellen waarin omschreven staat welke stappen moeten worden doorlopen op het moment dat een ligplaats beschikbaar komt en gepubliceerd moet worden.

Loting is een manier van het verdelen van deze ligplaatsen, maar er kunnen bijvoorbeeld ook objectieve criteria door ons college worden opgesteld (de zogeheten “tendercriteria”), waarin wij zelf bepalen wat wij bij de verdeling van ligplaatsen belangrijke factoren vinden (bijvoorbeeld: bezit van andere vergunningen, kenmerken schip, economische of sociale binding of waardes van de stad en dergelijke).

Bij het opstellen van de tendercriteria kan er aanvullend gewerkt worden met een puntensysteem waarbij aan de verschillende ingediende aanvragen punten worden toegekend, naar mate zij beter scoren op de betreffende factoren die wij belangrijk vinden.

In beide gevallen, dus zowel bij de loting als bij de objectieve “tender” criteria, dient de procedure over de verdeling van de ligplaatsen door ons college te worden vastgesteld in een lotingsprotocol of in een omschrijving van die objectieve (tender) criteria.

Iedere eigenaar die een complete aanvraag indient (die voldoet aan de door ons gestelde indieningsvereisten) heeft hiermee een gelijke kans om voor een dergelijke ligplaatsvergunning in aanmerking te komen.

Het college moet uitvoerig beschrijven hoe de verdelingssystematiek zal zijn (loting of tender en de concrete invulling van de ‘tender’ criteria) en geeft een praktische omschrijving van de daarbij te hanteren werkwijze.

Omgevingswet

Naast de vergunning op grond van de Haven- en kadevergunning, hebben scheepseigenaren ook een watervergunning van Rijkswaterstaat nodig. In dat kader is het volgende van belang.

Op 1 januari 2024 is de nieuwe Omgevingswet in werking getreden. Het Besluit activiteiten leefomgeving (verder: Bal) maakt onderdeel uit van deze wet. Voor de benodigde watervergunning van Rijkswaterstaat geldt het volgende: uit de toelichting op het Bal volgt een strengere lijn dan die gold vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet. In deze toelichting is namelijk expliciet bepaald dat alleen géén watervergunning nodig is voor het afmeren van schepen die op doortocht zijn. De watervergunning kan dus al aan de orde zijn als een schip langer dan enkele weken op dezelfde plaats is afgemeerd. Een dergelijke explicitering ontbrak in de wetgeving (van de Waterwet) vóórdat de Omgevingswet in werking trad.

Concreet betekent deze strengere lijn dat voor elk schip dat nu is afgemeerd in de Lindenberghaven dus een watervergunning nodig is. Niet elke eigenaar van de afgemeerde schepen beschikt over een watervergunning. De minister verleent in beginsel ook géén nieuwe watervergunningen meer, gelet op de vele beperkingen in de “beleidsregels grote Rivieren 2025”.

De benodigde watervergunning levert dan ook een obstakel op om de bestaande situatie in de Lindenberghaven volledig te kunnen legaliseren.

Overgangsrecht bestaande situatie - status ligplaatsen Lindenberghaven

Het college heeft met ondersteuning van de stadsadvocaat onderzocht of en zo ja, hoe legalisatie van de bestaande situatie mogelijk is. Om dit overgangsrecht mogelijk te maken was het noodzakelijk om per ligplaats en daarmee ook per schip inzichtelijk te krijgen welke ligplaatsen er in het verleden wel of niet zijn vergund en welke rechten er aan die vergunningen kunnen worden ontleend.

Op basis van de stukken is geconcludeerd dat de meeste schepen, op één na, illegaal een ligplaats in de Lindenberghaven innemen, omdat zij niet over de benodigde vergunningen beschikken. Deze schepen kunnen alleen rechtmatig een ligplaats innemen in de Lindenberghaven als zij beschikken over:

1. een gemeentelijke ligplaatsvergunning op grond van de Haven – en kadeverordening, en;
2. een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit (hierna: ‘watervergunning’) verleend door de minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: ‘de minister’).

Juridisch gezien is het niet mogelijk om alle schepen die geen ligplaatsvergunning hebben te legaliseren. Uit onze administratie blijkt dat er (bijna) geen formele vergunningen zijn verleend. Vanwege het ontbreken van deze ligplaatsvergunningen is daarmee ook onbekend hoeveel schepen er daadwerkelijk over een watervergunning beschikken.

Deze watervergunningen worden niet (meer) verstrekt door Rijkswaterstaat. Het college wil daarom de juiste balans vinden tussen het verlenen van een ligplaatsvergunning die feitelijk te gebruiken is, doordat men ook beschikt over een watervergunning. Het college wil anderzijds ook niet op de stoel van Rijkswaterstaat gaan zitten als bevoegd gezag over het Rijkswater. Dat doen andere gemeenten namelijk ook niet. De enige manier om die balans te krijgen, is door te werken met een tenderprocedure waar de aanwezigheid van een watervergunning expliciet meegewogen wordt, maar niet doorslaggevend is. Gelet op de huidige situatie in de Lindenberghaven is gebruikmaking van deze tenderprocedure de enige optie om alle schepen die nu geen ligplaatsvergunning hebben op gelijke voet te laten meedingen naar een ligplaatsvergunning.

Het niet beschikken over de benodigde watervergunning is in de huidige Haven- en kadeverordening een verplichte weigeringsgrond.

De concrete vraag hierbij is of we deze weigeringsgrond in de versie van de Haven- en Kadeverordening 2025 (hierna: ‘HKV 2025’) op willen gaan nemen.

Opties

Hieronder is een tweetal opties geformuleerd, die wij graag aan uw raad voorleggen. Indien van toepassing worden er per optie de voor- en nadelen, kanttekeningen of opmerkingen afzonderlijk vermeld.

Optie 1

De eerste optie is om het niet beschikken over de benodigde watervergunning niet meer als verplichte weigeringsgrond op te nemen in de HKV 2025, maar deze watervergunning onderdeel uit te laten maken van de objectieve criteria die worden gehanteerd in het kader van de te doorlopen “tenderprocedure”. In deze criteria kan dan worden aangegeven dat een aanvrager die beschikt over een watervergunning bij besluitvorming op de

ligplaatsvergunning voorrang krijgt op een aanvrager die niet beschikt over een watervergunning.

Kanttekening:

De vraag is of er met dit systeem daadwerkelijk gelijke kansen worden geboden aan de betreffende aanvragers en of er met deze optie wel recht wordt gedaan aan het gelijkheidsbeginsel dat de basis is voor de te doorlopen tenderprocedure. Een nieuwe(re) eigenaar van een schip beschikt veelal niet over de vereiste watervergunning en kan hiervoor waarschijnlijk ook niet meer voor in aanmerking komen, waardoor een oude(re) eigenaar van een schip met watervergunning per definitie altijd voorrang krijgt bij de verdeling van beschikbare ligplaatsvergunningen.

Dit probleem kan echter worden ondervangen door de benodigde watervergunning niet als doorslaggevende factor in de betreffende tenderprocedure vorm te geven, maar slechts als één van de factoren die in de toetsing beoordeeld moet worden.

Zo kan (bijvoorbeeld) gewerkt worden met een puntensysteem waarbij aan de verschillende vergunning aanvragen punten worden toegekend naar mate zij beter scoren op de betreffende factoren.

Er kan bijvoorbeeld worden bepaald dat er sprake moet zijn van 'een aantoonbare binding met de stad Nijmegen', waarvoor in totaal (bijvoorbeeld) 4 punten kunnen worden verkregen. Vervolgens kan bijvoorbeeld worden bepaald dat voor de 'benodigde watervergunning' in totaal 2 punten kunnen worden behaald. Op die manier is de benodigde watervergunning niet doorslaggevend.

Hierdoor kan het voorkomen dat een aanvrager op andere factoren wel alle punten krijgt, waardoor deze als winnaar uit de tenderprocedure komt, zonder dat deze beschikt over een watervergunning. Op deze manier kan naar ons oordeel worden onderbouwd dat er gelijke kansen worden geboden aan alle aanvragers, omdat de benodigde watervergunning voor de verlening van de ligplaatsvergunning niet de enige doorslaggevende omstandigheid is.

Voordeel:

Met deze optie kan de gemeentelijke situatie (in de Lindenberghaven) gelegaliseerd worden, ook al beschikt een aanvrager niet over de benodigde watervergunning.

Opmerking:

Als dit puntensysteem gehanteerd gaat worden, dan moet wel uitgelegd kunnen worden waarom aan een bepaalde aanvraag voor een bepaald aspect al dan niet het maximale aantal punten is toegekend.

Er zal dan dus ook inzichtelijk gemaakt moeten worden dat de verdeling van de punten op een objectieve en niet-vooringenomen wijze plaatsvindt. Bij tenderprocedures wordt daarom vaak gewerkt met commissies die het bestuursorgaan adviseren over de rangorde van de aanvragen. Een dergelijke commissie is alleen van toegevoegde waarde als hierin mensen plaatsnemen die deskundig zijn en niet-vooringenomen.

De betreffende criteria voor de tenderprocedure hoeven niet direct in de HKV 2025 te worden opgenomen. Het is mogelijk dat in de HKV 2025 wordt opgenomen dat:

- er een tenderprocedure wordt gevolgd als er een ligplaatsvergunning vrijkomt en;
- het college bij een nadere regeling kan bepalen hoe deze tenderprocedure wordt vormgegeven.

In de nadere regeling kan door het college dan bepaald worden hoe de bekendmaking plaatsvindt, dat de aanvraag moet voldoen aan de vereisten uit de HKV 2025 en de inhoud van de tenderprocedure.

- Advies: Gelet op het voorgaande adviseren wij om voor optie 1 te kiezen.

Optie 2

De tweede optie is om de benodigde watervergunning helemaal uit de HKV 2025 weg te laten, en ook niet terug te laten komen in de te doorlopen tenderprocedure.

Hiermee wordt de gemeentelijke ligplaatsvergunning niet meer afhankelijk gesteld van de noodzakelijke watervergunning. De voordelen die genoemd zijn bij optie 1 gelden onverkort ook voor optie 2.

Het enige verschil is dat bij optie 1 nog wel op een bepaalde wijze rekening wordt gehouden in geval aan een aanvrager een watervergunning is verleend. Onze voorkeur gaat daarom uit naar optie 1.

Daarvoor is het volgende van belang.

Bij optie 2 is het risico groter dat een ligplaatsvergunning wordt verleend aan een aanvrager die niet beschikt over een watervergunning. Immers, de benodigde watervergunning wordt in het geheel niet betrokken bij de toetsing van de aanvraag.

Het voordeel van optie 1 is dan ook dat de kans groter is dat de situatie ter plaatse volledig wordt gelegaliseerd. De benodigde watervergunning is namelijk één van de aspecten die wordt betrokken in de tenderprocedure. Hierdoor krijgt een aanvrager meer kans op de betreffende ligplaatsvergunning als deze aanvrager zelf ook beschikt over een watervergunning. Als er een ligplaatsvergunning wordt verleend aan een aanvrager met een watervergunning, is er bovendien géén aanleiding meer voor Rijkswaterstaat om handhavend op te treden.

Verder kan het college in een eventuele juridische procedure uitleggen dat de ligplaatsvergunning niet volledig afhankelijk is gesteld van de benodigde watervergunning (omdat wij hiervoor niet het bevoegd gezag zijn en bovendien niet vaststaat dat er nooit een watervergunning verleend/gewijzigd zal worden), maar dat de benodigde watervergunning wel één van de factoren is die betrokken is in de tenderprocedure. Pas na verlening van de watervergunning kan een schip rechtmatig een ligplaats innemen. Dit ook gelet op de omstandigheid dat het voor kan komen dat géén van de aanvragers (nog) beschikt over een watervergunning.

- Advies: gelet op het voorgaande adviseren wij om niet voor optie 2 te kiezen.

Toezegging college aan raad

- Looptijd van vergunningen:

Zoals aangegeven op bladzijde 2 zal de geldingsduur van vergunningen voor woonboten voor onbepaalde tijd en de geldingsduur van vergunningen voor bedrijfsvaartuigen voor bepaalde tijd (15 jaar) kunnen worden vastgesteld.

Historische schepen worden niet afzonderlijk benoemd, omdat zowel een bedrijfsvaartuig als een woonboot mede een historisch schip kan zijn. Op een historisch schip kan een bedrijfsmatige activiteit worden uitgeoefend of er kan op worden gewoond, of een combinatie van die twee.

Een historisch schip zegt feitelijk alleen iets over het uiterlijk en de uitstraling van dat schip.

- Overdraagbaarheid van rechten:

Algemeen uitgangspunt in de Haven- en kadeverordening is dat een ligplaatsvergunning niet overdraagbaar is. Hiermee wordt voorkomen dat de ligplaatsvergunning onderling wordt uitgewisseld. Gelet op de schaarste van de ligplaatsvergunning, dient een dergelijke vergunning na verloop van de geldingsduur (bij bedrijfsvaartuigen) dan ook beschikbaar te worden gesteld via een publicatie waarna een verdeling onder nieuwe gegadigden plaatsvindt.

Hierop bestaan twee uitzonderingen:

1) Overdraagbaarheid ligplaatsvergunning bedrijfsvaartuig

Voor het voortzetten van een onderneming kan een bestaande ligplaatsvergunning voor een bedrijfsvaartuig worden overgedragen aan:

- a. een vennoot van vergunninghouder;
- b. de echtgenoot of echtgenote van vergunninghouder;
- c. de geregistreerde partner van vergunninghouder;
- d. een meerderjarig kind van vergunninghouder of;
- e. een medewerker van vergunninghouder.

Bij overlijden van de vergunninghouder kan de bestaande ligplaatsvergunning op naam worden gesteld van de erfgenaam. Op verzoek van de erfgenaam schrijft het college de vergunning over op de naam van de rechtverkrijgende (voor de resterende duur van de ligplaatsvergunning).

2) Overdraagbaarheid ligplaatsvergunning woonboot

Bij verkoop van het schip kan de bestaande ligplaatsvergunning van de woonboot na overdracht van het schip op naam worden gesteld van de nieuwe eigenaar. Ook kan in geval van overlijden van de vergunninghouder de bestaande ligplaatsvergunning op naam worden gesteld van de erfgenaam. Op verzoek van de vergunninghouder of erfgenaam schrijft het college de bestaande ligplaatsvergunning over op de naam van de rechtverkrijgende.

- Juridische gevolgen:

De juridische gevolgen staan in de opties benoemd.

- Financiële gevolgen:

Het vaststellen van de nieuwe Haven- en Kadeverordening brengt voor de gemeente geen directe financiële consequenties met zich mee. Uitsluitend in het geval van juridische procedures die voortvloeien uit geschillen over de toepassing of handhaving van de verordening, kunnen juridische kosten ontstaan. Voor booteigenaren kunnen er mogelijk financiële gevolgen optreden, met name ten aanzien van de (rest)waarde van hun schip. Deze gevolgen zijn situatieafhankelijk en kunnen per individueel geval verschillen. De eventuele financiële impact hiervan laat zich op voorhand niet concreet kwantificeren.

- Planologische gevolgen:

De opties die voorliggen, hebben geen planologische gevolgen. Bij het opstellen van het juridisch kader van de Haven- en kadeverordening 2025 zijn de huidige bepalingen van bestemmingen in het nu geldende bestemmingsplan als uitgangspunt genomen. Gelet op de nieuwe Omgevingswet worden deze bestemmingsplannen op korte termijn overgeheveld naar één nieuw omgevingsplan.

- De maatschappelijke, economische en cultuurhistorische waarde voor de stad:

De Haven – en kadeverordening en de hiervan deel uitmakende verdeelsystematiek die moet worden vastgesteld hebben voornamelijk betrekking op juridische en ook nautische bepalingen. In deze verordening is dan ook niets opgenomen over de maatschappelijke, economische of cultuurhistorische waarde die de gemeentelijke havens voor de stad (kunnen) hebben.

Dergelijke onderwerpen kunnen in afzonderlijke (beleids)nota's of beleidsregels worden vastgesteld door het college.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen

A.P.W. van de Klift
gemeentesecretaris

H.M.F. Bruls
burgemeester