

RAADSINFORMATIEBRIEF

Zaaknummer: 284450
Documentnummer: 323692

Datum: 31 januari 2023
Portefeuille(s): arbeidsmigrantenhuisvesting
Portefeuillehouder(s): P. van Bergen
Contactpersoon: A. Hegger
Tel.nr.: 06 86 87 14 92 **emailadres:** a.hegger@dronten.nl

Onderwerp: beantwoording vragen over bestemmingsplanprocedures voor arbeidsmigrantenhuisvesting aan de Roodbeenweg

Context

- ☐ Afdoening motie [naam / raadsvergadering d.d.]
- ☐ Afdoening toezegging [commissievergadering/raadsvergadering d.d.]
- ☐ Beantwoording raadsvragen
- ☐ Actuele bestuurlijke aangelegenheid
- ☒ Anders, ter kennisname

Korte samenvatting

Op grond van het gemeentelijke beleid (de “Beleidsvisie huisvesting studenten en arbeidsmigranten” en het “Afwijkingenbeleid 2021”) mogen er maximaal 300 arbeidsmigranten op een perceel, of op percelen die in de directe nabijheid van elkaar zijn gelegen, worden gehuisvest.

Verder bepaalt het Afwijkingenbeleid in artikel 9.1, lid 2 dat besluitvorming inzake aanvragen om omgevingsvergunning of bestemmingsplanherziening plaatsvindt op basis van het tijdstip dat er sprake is van een ontvankelijke aanvraag. Hiermee is er sprake van een objectieve regel die bepaalt hoe de gemeente omgaat met aanvragen die na elkaar worden ingediend én die niet beide kunnen worden gehonoreerd. Deze regel laat toe – zoals dat ook juridisch gezien correct is – dat bij de beoordeling van de als eerste ingekomen aanvraag ook de ruimtelijke kwaliteit van een later ingediende aanvraag wordt betrokken en dat de als eerste ingediende aanvraag moet worden geweigerd, indien de later ingediende aanvraag in redelijkheid ruimtelijk grotere voordelen heeft.

Aan de Roodbeenweg is er sprake van twee ingediende aanvragen om bestemmingsplanherziening voor de realisering van arbeidsmigrantenhuisvesting. Op grond van het beleid kunnen beide aanvragen niet (volledig) worden gehonoreerd, omdat de aanvragen zien op percelen die in de directe nabijheid van elkaar zijn gelegen én die bij elkaar opgeteld zien op de huisvesting van meer dan de toegestane 300 personen, namelijk 450 personen. De aanvrager van de later ingediende aanvraag heeft vragen gesteld over het gemeentelijke beleid in relatie tot de beide aanvragen.

Deze vragen zijn in de bijgevoegde brief van het college met nummer 326561 beantwoord. Voor de inhoud van de gestelde vragen en de reactie van het college, wordt verwezen naar de bijgevoegde brieven.

Voor wat betreft het vervolg van het proces zal de eerst ingediende aanvraag voor de

Bijlage(n):



Roodbeenweg 17(A) in directe samenhang met de ruimtelijke kwaliteit van de later ingediende aanvraag voor de Roodbeenweg 19-21 worden beoordeeld. Alleen indien de aanvraag voor de Roodbeenweg 19-21 in redelijkheid ruimtelijk grotere voordelen heeft dan de aanvraag voor de Roodbeenweg 17(A), mag laatstgenoemde aanvraag worden geweigerd en kan de aanvraag voor de Roodbeenweg 19-21 worden gehonoreerd. Zo niet, dan moet – gelet op het uitgangspunt dat de volgorde van indiening bij het moment van besluitvorming leidend is – de aanvraag voor de Roodbeenweg 17(A) worden gehonoreerd, tenzij er (alsnog) andere ruimtelijke gronden zijn die een weigeringsbesluit kunnen dragen.

Als de aanvraag voor de Roodbeenweg 17(A) moet worden gehonoreerd, zal eerst een ontwerpplan ter inzage worden gelegd waarop door een ieder zienswijzen kunnen worden ingediend. Vervolgens zal het plan ter vaststelling aan uw raad worden aangeboden. Tegelijk met het voorstel tot vaststelling zal een voorstel tot weigering van de aanvraag voor de Roodbeenweg 19-21 aan uw raad worden voorgelegd. Indien als gevolg van de betere ruimtelijke kwaliteit van de aanvraag voor de Roodbeenweg 19-21 deze moet worden gehonoreerd en de aanvraag voor de Roodbeenweg 17(A) moet worden geweigerd, zal de omgekeerde situatie aan de orde zijn.

Ongetwijfeld ten overvloede merken wij ten slotte nog op dat het uiteindelijk aan uw raad als bevoegd gezag is om te besluiten welke aanvraag moet worden gehonoreerd en welke geweigerd.

Bijlagen

Bijlage(n) bij deze raadsinformatiebrief:

1. brief college (nr: 326561)
2. brief van 8 juni 2022 (nr: 326556)
3. brief van 4 november 2022 (nr: 326559)
4. memo van SRO (nr: 326560)



de secretaris,
J.D. Pruim



de burgemeester,
drs. J.P. Gebben



Aan de heer Twisk en mevrouw Sulik
Roodbeenweg 17 B
8251 SE DRONTEN

Datum	31 januari 2023
Kenmerk	Zaak 284450
Documentnummer	326561
Contactpersoon	A.M. Hegger
Verzenddatum	8 februari 2023
Onderwerp	beantwoording vragen over arbeidsmigrantenhuisvesting aan de Roodbeenweg

Geachte heer Twisk en mevrouw Sulik,

Hierbij reageren wij op uw brief van 4 november 2022 en de bij die brief bijbehorende memo van 6 november 2022 en de brief van 13 januari 2023 van Achmea Rechtsbijstand.

In uw brief van 4 november 2022 geeft u aan dat u nimmer een reactie heeft gekregen op uw eerdere brief van 8 juni 2022. Wij bieden hierbij onze excuses aan voor het achterwege blijven van een reactie op de laatstgenoemde brief. In deze brief zullen wij dan ook als eerste ook een reactie geven op uw brief van 8 juni 2022.

Uw brief van 8 juni 2022

In deze brief geeft u samengevat aan dat u op 3 december 2021 een verzoek tot bestemmingsplanherziening heeft ingediend, teneinde arbeidsmigrantenhuisvesting te realiseren aan de Roodbeenweg 19-21 te Dronten, en dat het bestemmingsplan nog niet verder door de gemeente in procedure is gebracht. Ook geeft u aan dat u een jaar voor de indiening van het verzoek een principeverzoek voor de arbeidsmigrantenhuisvesting heeft ingediend en daar geen inhoudelijke reactie op heeft mogen ontvangen.

Gelet op het gebrek aan arbeidsmigrantenhuisvesting vindt u het onbegrijpelijk dat de gemeente niet is gestart met de inhoudelijke behandeling van uw verzoek. Dit te meer daar u van mening bent dat uw initiatief, dat naar aanleiding van overleg met de gemeente tot stand is gekomen, landelijk als voorbeeldproject kan dienen. Het gaat namelijk om een project:

- dat in samenspraak met de directe omgeving tot stand is gekomen en door de omgeving wordt gedragen;
- dat geen verdienmodel betreft, maar een randvoorwaarde is voor toekomstige bedrijfsvoering van agrarische bedrijven in Dronten;
- waarvan de maat en schaal passend zijn bij de omgeving;
- dat ziet op de realisering van hoogwaardige huisvesting;
- dat ruimtelijk goed zal worden ingepast;
- dat duurzaam en circulair is.



Ten slotte geeft u aan dat de gemeente u heeft benaderd voor de realisering van de arbeidsmigrantenhuisvesting op het perceel.

Reactie college

Ten eerste willen wij benadrukken dat ons voorlopige oordeel over uw plan positief is. Uw plan betreft een goed doordacht plan dat de Drontense beleidsuitgangspunten ter harte neemt. Zo is er sprake van een goede stedenbouwkundige inpassing in het landschap en ziet het op de realisering van een hoogwaardige huisvestingaccommodatie. Ook de wijze waarop u uw directe omgeving heeft betrokken bij uw plan verdient alle lof.

Het is correct dat wij het initiatief hebben genomen om u te benaderen met de vraag of u arbeidsmigrantenhuisvesting aan de Roodbeenweg 19 en 21 wilde realiseren. De primaire reden waarom wij dit initiatief hebben genomen betrof en betreft de illegale situatie op beide percelen. Het vigerende bestemmingsplan “Buitengebied (D4000)” bestemt beide percelen namelijk als “Maatschappelijk – zorgboerderij”. Echter, zowel de Roodbeenweg 19 als 21 wordt in strijd met deze bestemming gebruikt. De Roodbeenweg 19 wordt gebruikt voor uw agrarische bedrijf en de Roodbeenweg 21 werd destijds gebruikt voor reguliere bewoning en thans – na uw aankoop van het perceel - wordt het perceel, voor zover ons bekend, eveneens voor uw agrarische bedrijf gebruikt. In ieder geval wordt er geen zorgboerderij geëxploiteerd worden op het perceel.

Om deze illegale situatie op te lossen hebben wij contact met u opgenomen en u onder andere voorgesteld om het perceel Roodbeenweg 19 en 21, dat juridisch gezien één perceel is, te herbestemmen voor arbeidsmigrantenhuisvesting.

Vervolgens hebben er tussen u en de gemeente op ambtelijk niveau diverse overleggen plaatsgevonden of en zo ja, hoe arbeidsmigrantenhuisvesting kon worden gerealiseerd.

Vervolgens is rond 16 juni 2021 de Roodbeenweg 17(A) aangekocht door een andere ontwikkelaar. Deze heeft een formele aanvraag ingediend voor een planologische maatregel die ziet op het realiseren van arbeidsmigrantenhuisvesting voor 300 personen.

Op grond van het “Afwijkingenbeleid 2021” worden aanvragen om een dergelijke planologische maatregel behandeld op basis van de datum van binnenkomst. De als eerste ingediende ontvankelijke aanvraag, zal als eerste worden beoordeeld en als eerste zal op die aanvraag een besluit worden genomen (zie artikel 9.1, lid 2 van het Afwijkingenbeleid). De voorgaande regel is relevant, indien er sprake is van twee aanvragen die niet beide kunnen worden gehonoreerd.

Zoals wij u op meerdere momenten mondeling hebben aangegeven, moeten wij, nu de nieuwe eigenaar van de Roodbeenweg 17(A) eerder dan u een formele aanvraag heeft ingediend voor het aantal personen dat maximaal is toegestaan (300 personen), op grond van ons beleid, zijn aanvraag als eerste inhoudelijk beoordelen. Om deze reden hebben wij uw principeverzoek en het later ingediende verzoek om een bestemmingsplanherziening (beide zijn ingediend ná indiening van de formele aanvraag voor de Roodbeenweg 17) niet inhoudelijk beoordeeld. Eerst moet een besluit door de gemeenteraad worden genomen op de aanvraag voor de Roodbeenweg 17.

Overigens, verderop in deze brief, wanneer wij inhoudelijk ingaan op de memo van Buro SRO (hierna: SRO), zullen wij uitvoerig ingaan op de aanvragen die zijn ingediend voor de Roodbeenweg 17 en 19-21 en de hiermee samenhangende beleidsmatige en juridische aspecten.



Uw brief van 4 november 2022

In uw brief van 4 november 2022 geeft u samengevat aan dat u nog geen inhoudelijke reactie heeft ontvangen op u verzoek van 3 december 2021 tot herziening van het bestemmingsplan.

Voorts geeft u aan dat u kennis heeft genomen van de informatieve memo van 21 september 2022 van het college aan de raad betreffende de stand van zaken over de lopende procedures voor de realisering van arbeidsmigrantenhuisvesting aan de Roodbeenweg. Naar aanleiding van de gemeentelijke stellingname in de memo dat op grond van het geldende beleid ontvankelijke aanvragen om bestemmingsplanherziening of omgevingsvergunning op volgorde van binnenkomst moeten worden beoordeeld heeft u SRO gevraagd deze stellingname juridische te beoordelen. SRO heeft dit gedaan in de memo van 6 november 2022. De memo van SRO stelt onder andere dat de voornoemde gemeentelijke stellingname in de memo van 21 september 2022 onjuist is.

In uw brief verzoekt u de gemeente om:

1. in verband met de gevraagde bestemmingsplanherziening voor de Roodbeenweg 19-21 op grond van artikel 3.7, lid 1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) een voorbereidingsbesluit te nemen en vervolgens de door u gevraagde bestemmingsplanherziening verder in procedure te brengen;
2. bij de voorbereiding van de besluitvorming zowel de gevraagde bestemmingsplanherziening voor de Roodbeen 19-21 als die voor Roodbeenweg 17 te betrekken, zodat uiteindelijk het meest wenselijk plan kan worden gerealiseerd.

Reactie college

Hierboven hebben wij aangegeven waarom wij tot op heden niet inhoudelijk hebben kunnen ingaan op uw verzoek tot herziening van het bestemmingsplan.

Hieronder, bij het geven van een inhoudelijke reactie op de memo van SRO, gaan wij inhoudelijk in op de door u in uw brief aangehaalde conclusie van SRO.

Ons standpunt inzake de door u in uw brief opgenomen twee verzoeken is het volgende.

Uw eerste verzoek ziet op het op grond van artikel 3.7, lid 1 Wro nemen van een voorbereidingsbesluit.

Het doel van een voorbereidingsbesluit is het bieden van voorbereidingsbescherming in de zin dat andere bouwaanvragen die strijdig zijn met het bestemmingsplan dat wordt voorbereid, in beginsel moeten worden aangehouden. Een voorbereidingsbesluit kan tevens gebruik van gronden en bouwwerken verbieden dat in strijd is met het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan.

In het onderhavige geval zal het nemen van een voorbereidingsbesluit juridisch gezien geen enkele invloed hebben op de reeds lopende bestemmingsplanprocedure voor de Roodbeenweg 17(A), daar voorbereidingsbescherming, als gevolg van het nemen van een voorbereidingsbesluit, alleen geldt voor aanvragen die zijn ingediend ná de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit.

Verder mogen er op grond van het gemeentelijke beleid maximaal 300 arbeidsmigranten op een perceel, of op percelen die zijn gelegen in de directe nabijheid van elkaar, worden gehuisvest.



De gemeenteraad kan dan ook niet verklaren dat een bestemmingsplanherziening voor de Roodbeenweg 19-21 wordt voorbereid, omdat er reeds een procedure tot een bestemmingsplanherziening loopt voor de Roodbeenweg 17(A) voor het genoemde maximaal toegestane aantal personen. Een dergelijke verklaring zou strijdig zijn met het eigen beleid.

Wij zullen de gemeenteraad dan ook niet voorstellen om op grond van artikel 3.7, lid 1 Wro een voorbereidingsbesluit te nemen.

Voor onze reactie op uw tweede verzoek verwijzen wij naar de betreffende passage in onze navolgende reactie op de memo van SRO.

De memo van SRO

1. Op pagina 1 van de memo staat het volgende:

Op 30 juni 2021 is voor de Roodbeenweg 17 een omgevingsaanvraag ingediend om op het perceel uiteindelijk 300 arbeidsmigranten te kunnen huisvesten. Deze aanvraag om omgevingsvergunning is op een later tijdstip, 19 januari 2022, omgezet in een verzoek om een bestemmingsplanherziening. Dit omdat de gemeente Dronten voornemens was deze aanvraag te weigeren. Op 16 maart 2022 is een gewijzigd plan ingediend waarin het plan zo is aangepast dat de weigeringsgronden zijn weggenomen.

Reactie college

De aanvraag om omgevingsvergunning is niet omgezet in een aanvraag om een bestemmingsplanherziening omdat wij voornemens waren de aanvraag te weigeren. Deze twee zaken staan geheel los van elkaar. Vanuit de gemeente is de aanvrager van de omgevingsvergunning geadviseerd om deze omzetting te doen. Een herziening van het bestemmingsplan heeft bij grotere projecten, zoals die voor de Roodbeenweg 17, namelijk voordelen boven enkel verlening van een omgevingsvergunning. In het laatste geval blijft namelijk de bestemming ongewijzigd en dit kan later, wanneer men bijvoorbeeld iets wil bijbouwen ten behoeve van de arbeidsmigrantenhuisvesting, weer tot gevolg hebben dat een uitgebreide in plaats van een reguliere vergunningprocedure dient te worden gevolgd. Bij grotere projecten is een bestemmingsplanherziening dus in het voordeel van de aanvrager. De gemeente wijst een aanvrager in de regel hierop en er was geen reden om in het onderhavige anders te handelen.

Op 16 maart 2022 zijn er wijzigingen op het bestaande plan ingediend die onze ruimtelijke motieven wegnamen om de aangevraagde bestemmingsplanherziening voor de Roodbeenweg 17(A) te weigeren. Het aanbrengen van wijzigingen was juridisch mogelijk omdat het bevoegd gezag, in casu de gemeenteraad, nog geen besluit had genomen op de aanvraag om de bestemmingsplanherziening.

2a. Vervolgens gaat de memo in op de vraag of de aanvraag om een omgevingsvergunning, zoals deze op 30 juni 2021 voor de Roodbeenweg 17 is ingediend, en de latere omzetting naar een aanvraag om een bestemmingsplanherziening tot gevolg heeft dat de peildatum van 30 juni 2021 blijft gelden?

Hieromtrent wordt door SRO ten eerste het volgende gesteld:

Een aanvraag omgevingsvergunning (al dan niet via de uitgebreide procedure) kent zijn juridische grondslag in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verder: Wabo). Een bestemmingsplan kent haar juridische grondslag in de Wro. Het hoeft geen uitvoerig betoog dat in juridisch opzicht beide planfiguren niet gelijk aan elkaar zijn.



Daarmee kan, juridisch gezien, de 'omzetting' niet anders gezien worden dan dat de aanvraag omgevingsvergunning op grond van de Wabo is ingetrokken en een aanvraag om bestemmingsplan op grond van de Wro is ingediend. Van een omzetting kan geen sprake zijn daar zowel de Wabo als de Wro geen regeling kent tot omzetting daarmee is de indieningsdatum van 30 juni 2021 komen te vervallen op het moment dat de aanvraag omgevingsvergunning is ingetrokken.

Reactie college

Een omgevingsvergunning en een bestemmingsplan zijn juridisch gezien inderdaad verschillende planfiguren. Zoals wij hierboven onder 1 al hebben opgemerkt adviseren wij aanvragers om voor grotere projecten, zoals het onderhavige project, om een bestemmingsplanherziening aan te vragen in plaats van een omgevingsvergunning. In gevallen zoals hier aan de orde, waar het tijdstip van indiening van belang is, geldt dan vanzelfsprekend als voorwaarde dat het om hetzelfde project gaat. Indien dit het geval is, dan kan in redelijkheid niet tot een andere conclusie worden gekomen dan dat als datum van indiening blijft gelden de datum dat er sprake is van een ontvankelijke omgevingsvergunningsaanvraag (ook al wordt de aanvraag omgezet in een aanvraag bestemmingsplanherziening). Wordt bij de omzetting de aanvraag echter zodanig gewijzigd dat moet worden geoordeeld dat er sprake is van een ander project, dan geldt als datum van aanvraag de datum waarop de omgevingsvergunningsaanvraag is omgezet in een aanvraag om een bestemmingsplanherziening.

Wij zijn van mening dat er in deze casus sprake is van eenzelfde project: het project waarop de aanvraag om omgevingsvergunning ziet, is gelijk aan het project waarop de gevraagde bestemmingsplanherziening ziet. In beide gevallen gaat het om de huisvesting van 300 tijdelijke arbeidsmigranten op het perceel aan de Roodbeenweg 17(A) te Dronten. Daarom hanteren wij 30 juni 2021 als indieningsdatum van de ontvankelijke aanvraag.

2b. Volgens SRO zou het gestelde over de juridische ongelijkheid van de beide aan de orde zijnde planfiguren ook blijken uit de eerder genoemde gemeentelijke memo van 21 september 2022. In die memo wordt gesteld dat op grond van het Afwijkingenbeleid 2021 aanvragen om omgevingsvergunning of bestemmingsplanherziening worden behandeld op basis van de datum van binnenkomst. Uit deze beleidsregel zou blijken dat onderscheid wordt gemaakt tussen de planfiguren van een bestemmingsplanherziening en een omgevingsvergunning, zodat een aanvraag omgevingsvergunning niet gezien kan worden als ook een aanvraag om herziening van het bestemmingsplan.

Reactie college

In het Afwijkingenbeleid worden beide planfiguren afzonderlijk benoemd omdat – zoals hierboven gezegd - het juridisch gezien verschillende planfiguren zijn. Dit laat echter onverlet dat het een gemeente vrijstaat om in een beleidsregel te bepalen dat het tijdstip van indiening van een ontvankelijke aanvraag bepalend is voor de volgorde van behandeling van de aanvragen, ongeacht de juridische kwalificatie van de planfiguren.

2c. Voorts stelt SRO dat, wanneer er geen onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen beide voornoemde planfiguren, alle voor de bestemmingsplanherziening benodigde documenten op 30 juni 2021 aanwezig hadden moeten zijn. Deze zijn echter pas op 19 januari 2022 aangeleverd door aanvrager.



Reactie college

Artikel 9.1, lid 2 van het Afwijkingenbeleid spreekt van een 'ontvankelijke aanvraag' en niet van een aanvraag die volledig compleet is. Van een ontvankelijke aanvraag is reeds sprake indien deze aan de formele voorwaarden voor indiening voldoet (gegevens aanvrager, om wel perceel gaat het, welke activiteiten worden aangevraagd, etc.) en op basis van de aanvraag en de daarbij aangeleverde documenten een inhoudelijk besluit kan worden genomen. Indien niet alle documenten aanwezig zijn, terwijl de aanvraag wel ontvankelijk is, kan – nadat aanvrager in de gelegenheid is gesteld om de ontbrekende gegevens aan te leveren – het gevraagde worden geweigerd op inhoudelijke gronden (bijvoorbeeld bij het ontbreken van een geluidshinderonderzoek kan worden gesteld dat aanvrager niet aannemelijk heeft gemaakt dat de normen uit de Wet Geluidshinder niet worden overschreden, zodat de gevraagde omgevingsvergunning of bestemmingsplanherziening moet worden geweigerd).

In de onderhavige situatie was er reeds sprake van een ontvankelijke aanvraag voor de Roodbeenweg 17(A) vóór de indiening van de aanvraag voor de Roodbeenweg 19-21 op 3 december 2021. Op 25 november 2021 heeft er een Omgevingstafel plaatsgevonden waar het initiatief is besproken. Het initiatief zou niet zijn besproken indien die niet ontvankelijk zou zijn geweest (het verslag van de Omgevingstafel is bij deze brief gevoegd).

2d. Concluderend met betrekking tot dit onderdeel stelt SRO dat er eerst een besluit op de aanvraag voor de Roodbeenweg 19-21 moet worden genomen.

Reactie college

Gelet op het bovenstaande kan pas een inhoudelijk besluit worden genomen op de aanvraag voor de Roodbeenweg 19-21, nádat een inhoudelijk besluit is genomen op de aanvraag voor de Roodbeenweg 17(A).

3. Indien er alternatieve plannen zijn kan volgens SRO de raad in haar oordeelsvorming deze alternatieven niet buiten beschouwing laten. Dit zou blijken uit de uitspraak van de Raad van State afdeling Bestuursrechtspraak (verder: de Afdeling) van 17 oktober 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:3362). In rechtsoverweging 4.3 stelt de Afdeling dat: *'De raad dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met een particulier initiatief betreffende ruimtelijke ontwikkelingen, voor zover dat initiatief voldoende concreet is, tijdig kenbaar is gemaakt en ten tijde van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan worden beoordeeld. De alternatievenafweging kan er dus uit bestaan dat een particulier initiatief als alternatief voor de ruimtelijke ontwikkeling die het plan mogelijk maakt in aanmerking wordt genomen.'*

Uit de uitspraak is volgens SRO te herleiden dat er nu twee plannen liggen voor de Roodbeenweg de gemeenteraad in haar besluitvorming ook beide plannen moeten meewegen. Waar het Afwijkingenbeleid tot oogmerk heeft dat op volgorde van binnenkomst besloten moet worden en daarbij latere aanvragen buiten beschouwing gelaten kunnen worden, zou gelet op de uitspraak van de Afdeling, onjuist zijn. Vanuit ruimtelijk oogpunt beschouwd, moet medewerking worden verleend aan het plan dat ruimtelijk het meest wenselijk is.



Reactie college

Naar aanleiding van het gestelde in de memo van SRO hebben wij de juridische duiding van artikel 9.1, lid 2 van het Afwijkingenbeleid nader onderzocht. Wij zijn vervolgens tot de conclusie gekomen dat dit artikel uitsluitend iets zegt over de volgorde van besluitvorming en dat het allerm minst verbiedt dat bij de beoordeling van de eerste aanvraag ook gekeken wordt naar de ruimtelijke kwaliteit van later ingediend initiatief.

Dit betekent concreet dat wij de komende inhoudelijke beoordeling van de aanvraag voor de Roodbeenweg 17(A) zullen uitvoeren in directe samenhang met de ruimtelijke kwaliteit van uw initiatief.

Alleen indien tot de conclusie wordt gekomen dat uw initiatief in redelijkheid ruimtelijk grotere voordelen heeft dan het initiatief voor de Roodbeenweg 17(A), mag die aanvraag worden geweigerd en kan uw aanvraag worden gehonoreerd. Zo niet, dan moet – gelet op het uitgangspunt dat de volgorde van indiening bij het moment van besluitvorming leidend is – de aanvraag voor de Roodbeenweg 17(A), worden gehonoreerd, tenzij er (alsnog) andere ruimtelijke gronden zijn die een weigeringsbesluit kunnen dragen.

De brief van Achmea Rechtsbijstand

De door Achmea Rechtsbijstand namens u ingediende brief herhaalt grotendeels hetgeen is gesteld in uw brieven van 4 november en 8 juni 2022 en de memo van SRO. Met onze hierboven weergegeven reactie op uw brieven en de memo, is de brief van Achmea eveneens beantwoord.

Op één aspect van hetgeen in de brief van Achmea wordt gesteld willen wij hier nader ingaan. Het betreft de volgende passage uit de brief: *“Ook is er op expliciet verzoek van uw gemeente eerst een uitgebreid en (zeer succesvol) participatietraject doorlopen voordat een principeverzoek is ingediend.”*

Tijdens de overleggen tussen u en de ambtelijke vertegenwoordiging van de gemeente, is in algemene zin aan u uitgelegd hoe een procedure voor een bestemmingsplanherziening het best kan worden voorbereid met het oog op het zo soepel mogelijk laten verlopen van deze procedure.

Bestemmingsplanherzieningen zijn in het algemeen complexe aangelegenheden en daarom is het eerst indienen van een principeverzoek verstandig. In deze informele fase kunnen allerlei aspecten aan het licht komen op basis waarvan een goed onderbouwde en een zo volledig mogelijke formele aanvraag kan worden ingediend. Dat is de reden waarom wij bij meer complexe zaken u, en iedere andere potentiële aanvrager, altijd aanraden om eerst een principeverzoek in te dienen alvorens een formele aanvraag in te dienen.

Tijdens de overleggen hebben wij u tevens geadviseerd – zoals wij ook een ieder ander zouden hebben geadviseerd - om eerst een participatietraject met de omgeving te doorlopen alvorens een principeverzoek te dienen. Het beleid vraagt immers het doorlopen van een participatietraject en daarnaast kan goede participatie in belangrijke mate bijdragen aan draagvlak bij de omgeving en daarmee op een voorspoedig verloop van de procedure.

Echter, bij het overleg op 13 januari 2021 bent u er door de ambtelijke vertegenwoordigers op gewezen dat de Roodbeenweg 17(A) te koop staat en dat dat perceel de interesse heeft van andere ontwikkelaars van arbeidsmigrantenhuisvesting. U bent erop gewezen dat het beleidsmatige uitgangspunt is dat er niet meer dan 300 arbeidsmigranten in de directe nabijheid van elkaar mogen worden gehuisvest.



Op 16 juni 2021 is vervolgens de Roodbeenweg 17(A) aangekocht door een ontwikkelaar en deze heeft op 30 juni 2021 een formele en ontvankelijke aanvraag ingediend om een herziening van het bestemmingsplan met als doel het realiseren van arbeidsmigrantenhuisvesting. In augustus 2021 heeft u een principeverzoek ingediend en vervolgens op 3 december 2021 een verzoek tot bestemmingsplanherziening. Daar wij gebonden zijn aan onze eigen beleidsregels, dienden wij vervolgens te handelen overeenkomstig artikel 9.1, lid 2 van het Afwijkingenbeleid.

Afsluitend

Wij hopen dat wij met deze brief een volledig antwoord hebben gegeven op de bij u levende vragen over de lopende procedures tot bestemmingsplanherziening voor de realisering van arbeidsmigrantenhuisvesting aan de Roodbeenweg.

Bijlage

Verslag Omgevingstafel

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Dronten,



J.P. Pruim
secretaris



drs. J.P. Gebben
burgemeester





Dronten, 08-06-2022

Gemeenteraad

Gemeente Dronten

Geachte Gemeenteraad,

Al geruime tijd zijn wij mede op verzoek van de gemeente bezig met de planvoorbereiding voor de realisatie van hoogwaardige huisvesting voor arbeidsmigranten aan de Roodbeenweg 19. In goed overleg met de buurt is dit tot een gedragen planopzet gekomen. Deze planopzet is uitgewerkt tot een concept ontwerp bestemmingsplan. Het concept ontwerp bestemmingsplan is bijgevoegd in bijlage 1.

Dit bestemmingsplan is op 3 december 2021 bij uw college formeel ingediend met het verzoek de noodzakelijk wijziging van het bestemmingsplan ter hand te nemen startende met een verklaring zoals bedoeld in artikel 3.7 lid 1 Wet Ruimtelijke ordening en vervolgens het bestemmingsplan verder in procedure te brengen. Tot op heden is dit nog niet gebeurd.

Het voorliggende voorstel is het resultaat van meer dan twee jaar intensieve afstemming met uw gemeente en met de bewoners en bedrijven uit de directe omgeving. Dit heeft geleid tot een uniek initiatief dat een landelijk voorbeeldproject gaat worden. Waar huisvesting voor arbeidsmigranten overal in het land leidt tot weerstand bij de directe omgeving tonen wij aan dat dat ook anders kan. Hieronder zullen wij kort onze ambitie beschrijven. Het bouwplan dat is toegevoegd in bijlage 2 visualiseert deze ambitie.

Onze ambitie

- *Samen met de omgeving*
 - Arbeidsmigranten spelen een belangrijke rol in hedendaagse bedrijfsvoering van agrarische bedrijven en zijn daardoor onderdeel van



het agrarische eco-systeem. Zij moeten niet gezien worden als overlast factor, maar als volwaardige leden van de Drontense samenleving. Om dat mogelijk te maken is de omgeving vanaf het eerste moment betrokken bij de ontwikkeling van onze plannen en wordt het project vormgegeven als een collectief bewoners & ondernemersinitiatief waarbij alle omwonenden & ondernemers worden betrokken. Hiertoe wordt onder meer een stuurgroep opgericht met vertegenwoordiging van bewoners & ondernemers. De stuurgroep wordt ook actief betrokken bij de verdere uitwerking van de plannen. Zo wordt er geborgd dat ook de definitieve plannen op steun kunnen rekenen van alle betrokkenen. In de bijlage 3 is het resultaat van deze werkwijze in de vorm van een steunbetuiging van de directe omgeving weergegeven.

- *Geen verdienmodel maar randvoorwaarde voor toekomstbestendig bedrijfsvoering van agrarische bedrijven in Dronten.*
 - Binnen dit project gaat het niet om het maximaliseren van het rendement, maar om de realisatie van goede en aantrekkelijke huisvesting voor onze medewerkers, waardoor ze zich ook in de toekomst (tijdelijk) thuis zullen voelen in de gemeente Dronten. Dit in tegenstelling tot vergelijkbare projecten elders in Nederland waar huisvesting voor arbeidsmigranten wordt gezien als een verdienmodel voor vastgoedinvesteerders. Hierdoor wordt vaak gekozen voor de goedkope en tijdelijke bouwsystemen waarin zoveel mogelijk arbeidsmigranten gehuisvest kunnen worden.
- *Maat en schaal passend bij de omgeving*
 - De huisvesting voorziet in de behoefte van de bedrijven in de directe omgeving. Bewoners krijgen daardoor binding met de directe omgeving en onnodige verkeersbewegingen worden vermeden. Uiteindelijk zal er huisvesting gerealiseerd worden voor maximaal 150 werknemers.
- *Hoogwaardige huisvesting*
 - Bij de realisatie van de huisvesting staan de wensen en behoeftes van onze medewerkers centraal en niet de minimum wettelijke normen.
- *Ruimtelijk ingepast in de omgeving*
 - De huisvesting zal gerealiseerd worden op een bestaand erf met twee schuren en een oud kantoorgebouw. In eerste instantie wordt er van uit gegaan dat de huisvesting grotendeels gerealiseerd wordt op de locaties van het huidige vastgoed en grotendeels binnen de bestaande volumes. Hierdoor wordt het bestaande ensemble en de boerderij-uitstraling behouden. Ook ontstaat er zo een aantrekkelijke landelijke leefomgeving voor gemeenschappelijk wonen in verbinding met de omgeving.

- *Duurzaam en circulair*

- De beoogde duurzaamheid uit zich in de gebruikte materialen en de energetische kwaliteiten van de gebouwen, maar er zal ook hoog ingezet worden op circulariteit. Passend bij de filosofie van de biologische landbouw zal ook hier het motto zijn: van verbruik naar gebruik.

Proces en urgentie

Eind 2019 zijn wij benaderd door de gemeente met het verzoek om op de Schreef huisvesting voor arbeidsmigranten te realiseren. Vanaf dat moment is er in samenspraak met de gemeente en bewoners en bedrijven in de omgeving hard gewerkt aan de planvorming. Een volledige beschrijving van het proces treft u aan in bijlage 4.

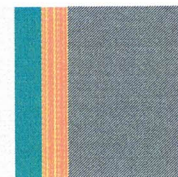
Inmiddels bijna een jaar geleden hebben wij een principeverzoek ingediend, gevolgd door een verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan. Tot op heden hebben wij hierop nog geen enkele inhoudelijke reactie mogen ontvangen.

Gezien de grote schaarste aan passende huisvesting voor arbeidsmigranten en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt is het voor ons onbegrijpelijk en ook onacceptabel, dat de gemeente nog niet is gestart met de inhoudelijke behandeling van ons plan. Dat is mede de reden dat we ons nu ook rechtstreeks wenden tot uw raad met dringend verzoek om zo spoedig mogelijk in te stemmen met ons verzoek.

Met vriendelijke groeten,

Sjaak Twisk en Aga Sulik





4-11-2022

Aan: College van Burgemeester & Wethouders en Gemeenteraad van Dronten

Geacht College van Burgemeester & Wethouders en Gemeenteraad van Dronten,

In augustus 2021 hebben wij een principe verzoek ingediend voor de realisatie van huisvesting voor arbeidsmigranten aan de Roodbeenweg 19-21. Op 13 december 2021 is dit gevolgd door een verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan. Tot op heden hebben wij hierop nog geen enkele inhoudelijke reactie mogen ontvangen.

Ook onze brief aan de gemeente van 8 juni 2022 is tot op heden onbeantwoord gebleven.

Wel hebben wij kennisgenomen van de memo van het college aan de gemeenteraad van 21-9-2022 over de lopende procedures voor de realisering van arbeidsmigranten-huisvesting aan de Roodbeenweg.

In dit memo concludeert het college op grond van het gemeentelijk beleid (=Afwijkingenbeleid 2021), dat het verzoek voor de Roodbeenweg 19-21 is ingediend nádat het ontvankelijke verzoek voor de Roodbeenweg 17 is ingediend en dat om die reden eerst dient te worden besloten op de aanvraag voor laatstgenoemd perceel. Ook stelt het college dat pas nadat de bestemmingsplanherziening voor de Roodbeenweg 17(A) wordt geweigerd, de aanvraag voor de Roodbeenweg 19-21 in behandeling kan worden genomen.

Wij hebben het bureau SRO uit Utrecht gevraagd om deze stellingname van het college juridisch te beoordelen. Bijgevoegd treft u het volledige advies van SRO aan.



In haar advies trekt SRO de volgende conclusie:

Geconcludeerd moet worden dat de memo van het college van 21 september 2022 onjuist is. Door het moment van de aanvraag omgevingsvergunning als peilmoment te nemen voor de latere aanvraag tot bestemmingsplan herziening is voorbijgegaan aan het feit dat dit twee verschillende juridische planfiguren zijn en de wet niet voorziet in de mogelijkheid van een 'omzetting'. Het verbinden van de datum van 30 juni 2021 (moment van indiening aanvraag omgevingsvergunning) aan de aanvraag tot herziening van het bestemmingsplan (19 januari 2022) is juridisch gezien onjuist.

Omdat in het Afwijkingenbeleid expliciet gesproken wordt over een 'een ontvankelijke aanvraag' is ook de 'omzetting' onjuist. Op 30 juni 2021 lag er alleen een aanvraag tot afgifte van een omgevingsvergunning. Een aanvraag tot omgevingsvergunning is overeenkomstig de Wabo en de Wro niet aan te merken als een aanvraag tot herziening van het bestemmingsplan. Daarmee lag er op 30 juni 2021 géén ontvankelijke aanvraag tot herziening van het bestemmingsplan.

Waar de memo van het college van 21 september 2022 tot het oogmerk heeft dat de 'objectieve regel' met zich meebrengt dat bij de besluitvorming op een aanvraag de 'ogen gesloten' kunnen blijven voor een alternatief plan is dit onjuist. Los van volgorde van aanvraag zal de gemeenteraad van Dronten in haar besluitvorming ook het alternatieve plan moeten meewegen. Het kernbegrip in de ruimtelijke ordening, zijnde een goede ruimtelijke ordening, brengt met zich mee dat het ruimtelijk meest wenselijke plan de voorkeur geniet. Hierbij is ook draagvlak in de buurt een mee te wegen aspect.

Op grond van dit advies verzoeken wij u om:

1. Als eerste de noodzakelijk wijziging van het bestemmingsplan voor Roodbeenweg 19-21 ter hand te nemen startende met een verklaring zoals bedoeld in artikel 3.7 lid 1 Wet Ruimtelijke ordening en vervolgens het bestemmingsplan verder in procedure te brengen.
2. Bij de voorbereiding van de besluitvorming over de ingediende initiatieven beide ingediende plannen te betrekken en te beoordelen, zodat uiteindelijk het meest wenselijke plan gerealiseerd kan worden.

Wij zien uw reactie graag tegemoet.

Met vriendelijke groet,

Sjaak Twisk

Aga Sulik

Juridisch advies Roodbeenweg

datum:	6 november 2022
projectmedewerker	Mr. J.J. van Nuland
i.o.v.:	Maatschap Twisk BV

Aanleiding

Voor zowel de Roodbeenweg 17 als de Roodbeenweg 19 – 21 is een initiatief ingediend bij de gemeente Dronten om arbeidsmigrantenhuisvesting te realiseren. Voor beide locaties is bestemmingsplanherziening noodzakelijk en voor beide plannen is hiertoe een aanvraag ingediend.

Op grond van het gemeentelijk beleid worden aanvragen om omgevingsvergunning of bestemmingsplanherziening behandeld op basis van de datum van binnenkomst. De als eerste ingediende ontvankelijke aanvraag zal als eerste worden beoordeeld en als eerste zal op deze aanvraag een besluit worden genomen. De voorgaande regel is relevant indien er sprake is van twee aanvragen die niet beide kunnen worden gehonoreerd.

U heeft buro SRO gevraagd een advies uit te brengen over de volgorde van beoordelen en de reikwijdte van wat beoordeeld moet worden.

Moment van aanvraag

Op 30 juni 2021 is voor de Roodbeenweg 17 een omgevingsaanvraag ingediend om op het perceel uiteindelijk 300 arbeidsmigranten te kunnen huisvesten. Deze aanvraag om omgevingsvergunning is op een later tijdstip, 19 januari 2022, omgezet in een verzoek om een bestemmingsplanherziening. Dit omdat de gemeente Dronten voornemens was deze aanvraag te weigeren. Op 16 maart 2022 is een gewijzigd plan ingediend waarin het plan zo is aangepast dat de weigeringsgronden zijn weggenomen.

Voor de Roodbeenweg 19 is op 3 december 2021 een formeel verzoek tot planwijziging ingediend met de daarbij behorende bestemmingsplan stukken.

De vraag die zich in eerste instantie voordoet is of de aanvraag omgevingsvergunning, zoals deze op 30 juni 2021 is ingediend, en de latere omzetting naar een aanvraag tot bestemmingsplan herziening van 19 januari 2022 tot gevolg heeft dat voor de Roodbeenweg 17 de peildatum van 30 juni 2021 blijft gelden.

In artikel 9.1 onder 2 van het AFWIJKINGENBELEID 2021 is bepaald dat:

Besluitvorming inzake aanvragen om omgevingsvergunning of bestemmingsplanherziening voor de bijzondere woonvormen genoemd in onderhavig hoofdstuk vindt plaats op basis van het tijdstip dat er sprake is van een ontvankelijke aanvraag.

Een aanvraag omgevingsvergunning (al dan niet via de uitgebreide procedure) kent zijn juridische grondslag in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verder: Wabo). Een bestemmingsplan kent haar juridische grondslag in de Wet ruimtelijke ordening (verder: Wro). Het hoeft geen uitvoerig betoog dat in juridisch opzicht beide planfiguren niet gelijk aan elkaar zijn. Daarmee kan, juridisch gezien, de ‘omzetting’ niet anders gezien worden dan dat de aanvraag omgevingsvergunning op grond van de Wabo is ingetrokken en een aanvraag om bestemmingsplan op grond van de Wro is ingediend. Van een omzetting kan geen sprake zijn daar zowel de Wabo als de Wro geen regeling kent tot omzetting daarmee is de indieningsdatum van 30 juni 2021 komen te vervallen op het moment dat de aanvraag omgevingsvergunning is ingetrokken. Zoveel blijkt ook uit het memo wat het college van de gemeente Dronten aan de raad op 21 september 2022 heeft doen toe komen. Op pagina 3 is terug te lezen ‘Op grond van het gemeentelijk beleid (= Afwijkingenbeleid 2021) worden aanvragen om omgevingsvergunning of bestemmingsplanherziening behandeld op basis van de datum van binnenkomst’. Uit deze zinsnede blijkt dat het Afwijkingenbeleid een onderscheidt maakt tussen beide planfiguren omgevingsvergunning of bestemmingsplanherziening. Omdat dit onderscheidt gemaakt wordt kan ook op grond van het Afwijkingenbeleid een aanvraag omgevingsvergunning niet gezien worden als ook een aanvraag om herziening van het bestemmingsplan. Door voor de aanvraag tot herziening van het bestemmingsplan terug te grijpen op 30 juni 2021 wordt in strijd met het Afwijkingen beleid (lees: in onjuiste volgorde) op de voorliggende aanvragen tot bestemmingsplan herziening besloten.

De zinsnede in artikel 9.1 onder 2 ‘vindt plaats op basis van het tijdstip dat er sprake is van een ontvankelijke aanvraag’ brengt aanvullend met zich mee dat, wanneer er geen onderscheid zou zijn tussen een aanvraag omgevingsvergunning en een aanvraag tot herziening van het bestemmingsplan er op 30 juni 2021 alle benodigde stukken voor de gevraagde herziening van het bestemmingsplan bij de gemeente aanwezig zouden zijn. Deze stukken zijn niet eerder dan op 19 januari 2022 aangeleverd.

Geconcludeerd moet worden dat in lijn met de beleidsnota de gemeenteraad eerst een besluit moet nemen op de aanvraag bestemmingsplan herziening zoals deze op 3 december 2021 is ingediend voor de Roonbeenweg 19 alvorens een besluit genomen kan worden op het verzoek tot herziening van de Roodbeenweg 17 zoals deze op 19 januari 2022 is ingediend, dan wel ontvankelijk is geworden. Besluitvorming in een andere volgorde zal met zich meebrengen dat dit een grondslag is voor een verzoek tot een zelfstandig schadebesluit.

Reikwijdte van de afweging

Los van de vraag in welke volgorde op de voorliggende aanvragen besloten moet worden brengt het kernbegrip in de ruimtelijke ordening dat elk ruimtelijk besluit moet voldoen aan een 'goede ruimtelijke ordening'. Het is vaste jurisprudentie dat de raad bij de keuze van een bestemming een afweging dient te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsvrijheid. Die beleidsruimte heeft tot gevolg dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet zelf vaststelt of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Wanneer er alternatieve plannen zijn kan de raad in haar oordeelsvorming deze alternatieven niet buiten beschouwing laten. Zoveel blijkt uit de uitspraak van de Raad van State afdeling Bestuursrechtspraak (verder: de Afdeling) van 17 oktober 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:3362). In rechtsoverweging 4.3 stelt de Afdeling dat:

'De raad dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met een particulier initiatief betreffende ruimtelijke ontwikkelingen, voor zover dat initiatief voldoende concreet is, tijdig kenbaar is gemaakt en ten tijde van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan worden beoordeeld. De alternatievenafweging kan er dus uit bestaan dat een particulier initiatief als alternatief voor de ruimtelijke ontwikkeling die het plan mogelijk maakt in aanmerking wordt genomen.'

Uit de uitspraak is te herleiden dat er nu twee plannen liggen voor de Roodbeenweg de gemeenteraad in haar besluitvorming over plan 1 ook plan 2 moet meewegen. Waar het Afwijkingenbeleid tot oogmerk heeft dat op volgorde van binnenkomst besloten moet worden en daarbij latere aanvragen buiten beschouwing gelaten kunnen worden is dit juridisch, gezien de uitspraak van de Afdeling, onjuist. In de besluitvorming rondom Roodbeenweg 17 zal het alternatieve plan voor Roodbeenweg 19 en vice versa meegewogen moeten worden. Voorgaande brengt met zich mee dat in ruimtelijk oogpunt medewerking verleend zou moeten worden aan het plan welke ruimtelijk het meest wenselijk is.

Conclusie

Geconcludeerd moet worden dat de memo van het college van 21 september 2022 onjuist is. Door het moment van de aanvraag omgevingsvergunning als peilmoment te nemen voor de latere aanvraag tot bestemmingsplan herziening is voorbijgegaan aan het feit dat dit twee verschillende juridische planfiguren zijn en de wet niet voorzien in de mogelijkheid van een 'omzetting'. Het verbinden van de datum van 30 juni 2021 (moment van indiening aanvraag omgevingsvergunning) aan de aanvraag tot herziening van het bestemmingsplan (19 januari 2022) is juridisch gezien onjuist.

Omdat in het Afwijkingenbeleid expliciet gesproken wordt over een 'een *ontvankelijke aanvraag*' is ook de 'omzetting' onjuist. Op 30 juni 2021 lag er alleen een aanvraag tot afgifte van een omgevingsvergunning. Een aanvraag tot omgevingsvergunning is overeenkomstig de Wabo en de Wro niet aan te merken als een aanvraag tot herziening van het bestemmingsplan. Daarmee lag er op 30 juni 2021 géén *ontvankelijke aanvraag* tot herziening van het bestemmingsplan.

Waar de memo van het college van 21 september 2022 tot het oogmerk heeft dat de 'objectieve regel' met zich meebrengt dat bij de besluitvorming op een aanvraag de 'ogen gesloten' kunnen blijven voor een alternatief plan is dit onjuist. Los van volgorde van aanvraag zal de gemeenteraad van Dronten in haar besluitvorming ook het alternatieve plan moeten meewegen. Het kernbegrip in de ruimtelijke ordening, zijnde een goede ruimtelijke ordening, brengt met zich mee dat het ruimtelijk meest wenselijke plan de voorkeur geniet. Hierbij is ook draagvlak in de buurt een mee te wegen aspect.