

Datum : 11 november 2022
Aan : de gemeenteraad
Van : het college
Kopie aan :
Betreft : naar aanleiding van de beeldvormende vergadering d.d. 10 november 2022
Kenmerk : Zaak 281954
Documentnummer : 287327
Bijlage(n) :

Deze memo is opgesteld naar aanleiding van de beeldvormende vergadering die op 10 november 2022 heeft plaatsgevonden in verband met het voorstel aan uw raad om het paraplubestemmingsplan (hierna: het parapluplan) voor de recreatieparken vast te stellen.

Alvorens een antwoord te geven op de door de raad gestelde vragen, zal eerst informatie worden gegeven over:

- het doel van het parapluplan
- het voorbereidingsbesluit
- handhaving versus woningnood
- de toekomst van de recreatieparken

Wat is het doel van het parapluplan?

Het bestemmingsplan “Randmeerzone” en de andere bestemmingsplannen waarop het parapluplan ziet (voor een overzicht wordt verwezen naar Bijlage 1 bij het parapluplan; deze bijlage is gemakshalve ook bij deze memo gevoegd), zijn zodanig geformuleerd dat niet tegen ongewenst gebruik van recreatiewoningen kan worden opgetreden, terwijl dit wel de bedoeling was van de bestemmingsplannen. De bedoeling van de bestemmingsplannen is namelijk dat alle recreatiewoningen enkel mogen worden gebruikt voor recreatie, tenzij er sprake is van de aanduiding ‘permanente bewoning toegestaan’ en dat elk gebruik dat niet-recreatief is, in beginsel verboden is.

Het parapluplan betreft een puur juridische kwestie van het repareren van een fout in de regels van de betreffende bestemmingsplannen.

Deze fout komt – kort samengevat – op het volgende neer:

1. er is geen gebruiksverbod voor niet-recreatieve bewoning (enkel voor permanente bewoning);
2. de doeleindenomschrijvingen geven niet aan dat gronden met een recreatieve bestemming zijn bedoeld voor recreatieve bewoning of recreatief gebruik; als dat het geval zou zijn geweest, dan zou er wel sprake zijn van een regel om zo nodig op te kunnen treden tegen ongewenste vormen van gebruik.

Met het vaststellen van het parapluplan is deze fout hersteld en is de (huidige) bedoeling van de geldende bestemmingsplannen weer juridisch gedekt. Het primaire doel van het parapluplan is het voorkomen dat allerlei vormen van ongewenst gebruik ontstaan en – daarmee direct samenhangend - het hebben van de juridische mogelijkheid om hier tegen te kunnen optreden indien dit wenselijk is. Zonder het parapluplan (en het voorbereidingsbesluit) zouden er mogelijk meer onomkeerbare en ongewenste situaties kunnen ontstaan die tevens aan de door de parken gewilde toekomst in de weg kunnen staan.

Het parapluplan geldt voor alle parken die vallen onder de bestemmingsplannen die zijn

genoemd in Bijlage 1 van het parapluplan. Voor alle parken gelden dezelfde regels.

Wat is NIET het doel van het parapluplan?

I. Het doel is uitdrukkelijk niet het blokkeren van gesprekken met de recreatieparken over hun toekomst. Het creëren en het in standhouden van vitale recreatieparken is zonder meer een belangrijk item. De gesprekken over de toekomst van de recreatieparken zullen dan ook gewoon worden voortgezet en de uitkomsten daarvan zullen aan uw raad worden voorgelegd. Dit proces kan leiden tot een wijzing van de bestemming. Deze “overruled” dan de huidige bestemmingsplannen en tevens het parapluplan.

II. Handhaving is niet het doel van het parapluplan. Zoals hierboven is aangegeven is het primaire doel misstanden tegen te gaan en enkel handhavend op te treden indien er sprake is van ongewenste situaties. Handhaving van bijvoorbeeld de huisvesting van arbeidsmigranten in recreatiewoningen zou overigens ook in strijd zijn met de gemeentelijke visie ter zake. Deze gaat uit van: eerst voldoende legale huisvesting realiseren en pas dan – zo nodig – handhavend optreden tegen illegale en ongewenste situaties zoals huisvesting in recreatiewoningen.

III. Ten slotte is niet het doel van het parapluplan dat niet-recreatieve bewoning nooit kan worden toegestaan (zie verderop in deze memo bij de beantwoording van de eerste raadspraak).

Reikwijdte voorbereidingsbesluit versus parapluplan

In de bij het voorbereidingsbesluit behorende verbeelding is destijds zekerheidshalve het gehele gemeentelijke grondgebied opgenomen (zodat geen bestemmingsplannen konden worden vergeten die het genoemde juridische gebrek bevatten). Bij de totstandkoming van het parapluplan is precies uitgezocht welke bestemmingsplannen allemaal het juridische gebrek bevatten. Daar niet alle bestemmingsplannen dit juridische gebrek bevatten – zoals bijvoorbeeld bestemmingsplan “Buitengebied” en “Ketelhaven Binnendijks” - is de reikwijdte van het parapluplan kleiner dan die van het voorbereidingsbesluit.

Het voorbereidingsbesluit

Op 4 maart 2021 is het door uw raad vastgestelde voorbereidingsbesluit in werking getreden. De werking van een voorbereidingsbesluit vervalt volgens de Wro, indien niet binnen een jaar na vaststelling een ontwerpplan ter inzage wordt gelegd. Daar aan deze termijn is voldaan, heeft het voorbereidingsbesluit nog steeds werking.

De Wro zegt voorts dat de raad binnen 12 weken na ter inzagelegging van een ontwerpplan een besluit omtrent vaststelling van het plan moet nemen. De Wro zegt echter niets over de consequenties voor de werking van een voorbereidingsbesluit, indien niet binnen deze 12 weken een vaststellingsbesluit is genomen. Dit betekent dat het voorbereidingsbesluit blijft gelden, ook al wordt deze termijn – zoals hier het geval – overschreden. Formeel moet de raad echter een besluit nemen: het bestemmingplan vaststellen of weigeren vast te stellen. Wat kan gebeuren is dat een derde-belanghebbende het nemen van een besluit bij de rechter afdwingt. Dan moet alsnog een besluit worden genomen.

Handhaving versus woningnood

In Nederland, en ook in de gemeente Dronten, is er sprake van een veel grotere vraag naar woningen dan er aanbod is. Er is sprake van een urgent probleem van woningnood dat oplossing behoeft. Het vaststellen van het parapluplan betekent echter geen obstakel voor het (deels) oplossen van de woningnood. Woningzoekenden willen namelijk in beginsel permanent wonen in een woning en permanente bewoning is reeds verboden op grond van de huidige, geldende bestemmingsplannen. Het parapluplan brengt hierin geen verandering. Zoals hierboven is aangegeven, is het doel van het parapluplan vormen van ongewenst



gebruik verbieden en het hebben van de juridische mogelijkheid om daartegen te kunnen optreden, indien dit gewenst is.

Voorts biedt de wet en het Afwijkingenbeleid diverse mogelijkheden om permanente bewoning en andere vormen van verboden maar desalniettemin (tijdelijk) gewenst gebruik, toe te staan (zie voor een uitgebreide beschrijving van deze mogelijkheden verderop in deze memo bij de beantwoording van de eerste raadvraag).

De toekomst van de recreatieparken

Los van de procedure van het parapluplan zijn er gesprekken gaande met De Boschberg en De Bremerberg over hoe deze parken vitaal en toekomstbestendig te maken. Bezien zal moeten worden of er bijvoorbeeld een woonbestemming of een dubbelbestemming van wonen en recreatie aan de parken kan worden toegekend, zoals is gebeurd voor Ketelhaven en het appartementengebouw Zuiderzee op Zuid. Bij dit proces dient onder andere ook de provincie Flevoland te worden betrokken. Het provinciale beleid staat namelijk het toekennen van woonbestemmingen aan recreatieparken niet toe.

Beantwoording van de door uw raad gestelde vragen

1. Geef een nadere uitleg over de geldende regels inzake het verbod op permanente bewoning en de uitzonderingen die op dit verbod gelden of kunnen worden gemaakt.

Voor alle recreatieparken die vallen onder het parapluplan (en onder de huidige geldende bestemmingsplannen waarop het parapluplan ziet) geldt een verbod op permanente bewoning, tenzij er sprake is van de aanduiding 'permanente bewoning toegestaan' of permanente bewoning op grond van het overgangsrecht is toegestaan.

Daar het verbod op permanente bewoning reeds is geregeld in het bestemmingsplan "Randmeerzone" brengt het parapluplan dus géén verandering in het vraagstuk van de permanente bewoning. Het parapluplan ziet enkel op alle andere vormen van ongewenst gebruik.

Dat er voor alle recreatieparken een verbod geldt op permanente bewoning (tenzij er sprake is van de aanduiding permanente bewoning toegestaan of dit is toegestaan op grond van het overgangsrecht) betekent niet dat permanente bewoning niet kan worden gerealiseerd, indien dit wenselijk is.

In het Afwijkingenbeleid is een regel opgenomen op grond waarvan een omgevingsvergunning voor twee jaar kan worden verleend voor het permanent bewonen van een recreatiewoning. Gedacht kan worden aan situaties van bijvoorbeeld een echtscheiding, faillissement, woningverbouw of een woonhuis dat door brand is verwoest. Het verlenen van een dergelijke omgevingsvergunning betreft een bevoegdheid van het college.

Voorts bestaat altijd de mogelijkheid voor het college om een omgevingsvergunning te verlenen voor permanente of andere vormen van niet-recreatieve bewoning van recreatiewoningen in situaties die niet in het Afwijkingenbeleid zijn geregeld. In dat geval moet een maatwerkbeoordeling worden gemaakt. Op deze manier kan bijvoorbeeld huisvesting worden mogelijk gemaakt van vluchtelingen, asielzoekers en arbeidsmigranten. Daar het huidige beleid dergelijke woonfuncties niet toestaat, moet wel van het beleid worden afgeweken. De Algemene wet bestuursrecht biedt hiertoe de mogelijkheid (artikel 4:84, inherente afwijkingsbevoegdheid). In bijzondere situaties kan dus altijd gemotiveerd van het geldende beleid worden afgeweken.

Het parapluplan brengt ten slotte geen enkele wijziging in bestaande rechten. Als op grond van de huidige bestemming permanente bewoning is toegestaan door middel van een aanduiding of een woonbestemming, blijft dat toegestaan.



2. Geef uitleg over de definitie die ziet op recreatief gebruik.

In het parapluplan zijn een aantal definities met betrekking tot recreatief gebruik opgenomen. Deze definities zijn afkomstig uit het bestemmingsplan “Randmeerzone”. Deze definities moeten in samenhang worden gelezen. Het gaat om de volgende definities:

1.5 recreatieve bewoning:

de bewoning die plaatsvindt in het kader van de verblijfsrecreatie;

1.6 recreatieverblijf:

een stacaravan of ander plaatsgebonden kampeermiddel, een recreatiewoning dan wel enig ander daarmee vergelijkbaar onderkomen of bouwwerk dat geheel of ten dele is bestemd of opgericht dan wel wordt of kan worden gebruikt voor recreatieve bewoning;

1.7 recreatiewoning:

een gebouw dat naar de aard en inrichting is bedoeld voor recreatieve bewoning;

1.9 verblijfsrecreatie:

een vorm van recreatie gericht op verblijf voor een bepaalde periode met tenminste één overnachting door personen die elders hun hoofdverblijf hebben.

In geen van onze bestemmingsplannen is er een afzonderlijke definitie van het begrip ‘recreatie’. Dit is juridisch gezien echter niet problematisch, daar voor de betekenis van dit begrip wordt gekeken naar de betekenis in het gewone spraakgebruik.

In het gewone spraakgebruik verstaat men onder ‘recreatie’:

alle vormen van vrijetijdsbesteding, alle activiteiten die kunnen worden gedaan naast de dagelijkse verplichtingen als werken, huishouden en zorg voor anderen.

Indien uw raad deze definitie toegevoegd wil zien aan het parapluplan, dan raden wij u aan om dit door middel van een amendement kenbaar te maken.

Een belangrijk onderdeel in de hierboven genoemde definitie 1.9 is dat de in de recreatiewoning verblijvende personen elders hun hoofdverblijf¹ hebben. Personen die hun hoofdverblijf hebben in een recreatiewoning, verblijven dus niet-recreatief in de recreatiewoning. Zij bewonen deze permanent. Arbeidsmigranten die hun hoofdverblijf in hun thuisland hebben en tijdelijk in een recreatiewoning wonen, verblijven eveneens niet-recreatief in de woning, daar zij deze bewonen in het kader van hun werk in Nederland. Zij verblijven echter niet permanent in de recreatiewoning, maar tijdelijk (er is dus geen sprake van permanente bewoning).

3. Overleg het rapport van de CCV.

Het rapport van de CCV is als bijlage bij deze memo gevoegd.

Ter verduidelijking van de betekenis van het rapport in verband met handhaving of een beroep op het overgangsrecht het volgende.

¹ **Hoofdverblijf:** bewoning in eenzelfde verblijf door eenzelfde persoon of dezelfde personen gedurende meer dan de helft van een jaar, in combinatie met de omstandigheid dat de plaats van het verblijf fungeert als centrum van de sociale, maatschappelijke of financiële activiteiten (definitie afkomstig uit het Afwijkingenbeleid).



Het college adviseert uw raad om met het eerste voorstel tot amendering niet mee te gaan. Er is geen reden om beide parken uit te sluiten van de werking van het parapluplan. Het parapluplan dient om misstanden te kunnen voorkomen, indien dit noodzakelijk en gewenst is. Dit geldt voor de recreatiewoningen op alle recreatieparken, en dus ook op De Boschberg en De Bremerberg. Zonder het parapluplan (en het voorbereidingsbesluit) kan hier niet tegen worden opgetreden.

Daarnaast is er – zoals hierboven al gezegd – altijd de mogelijkheid om door middel van een omgevingsvergunning het door het parapluplan verboden gebruik toe te staan, indien dit wenselijk is (in geval noodsituaties, opvang asielzoekers, huisvesting arbeidsmigranten, etc.).

Ten slotte dient hieromtrent nog te worden opgemerkt dat een toename van ongewenst gebruik in de weg kunnen zou staan aan de verwezenlijking van de door De Boschberg en De Bremerberg gewenste toekomstplannen. Wanneer beide parken zijn uitgesloten van de werking van het parapluplan, dan is het bijvoorbeeld bij recht toegestaan dat recreatiewoningen worden gebruikt voor de huisvesting van een (te) groot aantal arbeidsmigranten per recreatiewoning. Dit zou de praktische invulling van een toegekende woonbestemming kunnen verhinderen.

2. Middellange termijn (2023). In een gezamenlijk projectgroep met vertegenwoordiging van alle betrokken ambtenaren gezien de vele dossiers die geregeld moeten worden, gefiatteerd en ingesteld door college, werken aan een bestendige oplossing binnen wetgevend kader en gebruik maken van de verruiming in de laatste jaren op dit vlak. Uiteindelijk besluit aan de gemeenteraad.

Met dit verzoek tot amendering kan naar de mening van het college worden ingestemd. Gesprekken tussen de gemeente en beide parken zijn reeds ingezet. Deze kunnen nog verder worden geformaliseerd door het instellen van een projectgroep.

Ingediende zienswijzen

Ten slotte is door uw raad gevraagd naar de ingediende zienswijzen, daar in de reactienota enkel de samenvatting van de zienswijzen te vinden is. Per abuis zijn de ingediende zienswijzen niet aan de besluitdocumenten voor uw raad toegevoegd. Voor de oordeelsvormende vergadering is dit alsnog gebeurd.

Opgemerkt dient nog te worden dat in de reactienota wordt gesproken over drie identieke zienswijzen (1, 2 en 3) die zijn ingediend. Het blijkt echter dat er vier identieke zienswijzen zijn ingediend. De vierde zienswijze is in het overgelegde document als zienswijze 6 gemarkeerd. Dat deze vierde zienswijze niet is genoemd in de reactienota maakt inhoudelijk geen enkel verschil voor de beantwoording van de zienswijzen, daar deze immers identiek is aan de zienswijzen 1 tot en met 3. Zienswijze 6 is alsnog vermeld in de reactienota. De aangepaste nota zal aan de door uw raad vastgestelde documenten worden toegevoegd. De ingetrokken zienswijze 7 is niet in de reactienota opgenomen. Een zienswijze die is ingetrokken opnemen is niet gebruikelijk.

De zienswijzen en de aangepaste reactienota zijn bij deze memo gevoegd.

Bijlagen

1. bijlage 1 van het parapluplan
2. onderzoeksrapport van de CCV
3. zienswijzen

