

De raad van de gemeente Dronten,

gelezen het voorstel van het college van 10 mei 2016, no. B16.000653;

gezien het advies van de raadscommissie van 9-6-2016;

gelet op het bepaalde in artikel 3.8 lid 1 Wet ruimtelijke ordening, artikel 6.12 lid 2 van de Wet ruimtelijke ordening artikel 7.2 lid 1 sub b Wet milieubeheer (m.e.r.) én artikel 13 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen;

overwegende dat ;

- het bestemmingsplan Zuiderzee op Zuid (8065) en de daarbij behorende mer-beoordeling van 19 november 2015 tot en met 14 januari 2016 voor een ieder ter inzage hebben gelegen;
- dat er gedurende deze periode geen zienswijzen zijn ingediend


B E S L U I T:

- I. De zienswijzen van de Provincie Flevoland en van de Gemeente Zeewolde ontvankelijk en geheel ongegrond te verklaren;
- II. De ingediende zienswijzen te beantwoorden conform de bij dit vaststellingsbesluit behorende bijlage 1: Reactienota zienswijzen bestemmingsplan "Zuiderzee op Zuid (8065)" d.d. 10 mei 2016;
- III. het bestemmingsplan "Zuiderzee op zuid (8065) (plan ID: NLIMRO.0303.8065-VA01) en de ondergrond o_ NL.IMRO.0303.8065-VA01.dwg op grond van artikel 3.8 lid 1 sub e van de Wet ruimtelijke ordening, met inachtneming van de ambtshalve wijzigingen, verwoord in bijlage 2: ambtshalve wijzigingen bestemmingsplan "Zuiderzee op Zuid (8065)" d.d. 10 mei 2016 gewijzigd vast te stellen
- IV. De vormvrije m.e.r.-beoordeling, welke als paragraaf 4.15 onderdeel uitmaakt van de plantoelichting van het bestemmingsplan Zuiderzee op Zuid (8065) op grond van artikel 7.2 lid 1 sub b van de Wet Milieubeheer vast te stellen;
- V. Het groepsrisico in het kader van de externe veiligheid binnen het plangebied conform de verantwoordingsparagraaf, welke als paragraaf 4.12 onderdeel uitmaakt van de toelichting van het bestemmingsplan, te aanvaarden;

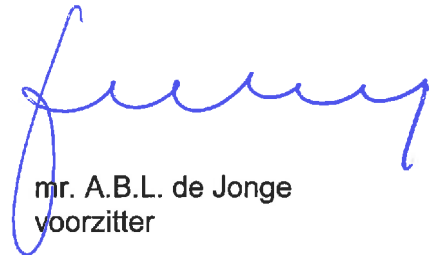
VI. Geen exploitatieplan voor het onder III genoemde bestemmingsplan vast te stellen.

Dronten, 30 juni 2016.

De raad voornoemd,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'D. Petrusma', written over the text 'De raad voornoemd,'.

D. Petrusma MMC
griffier

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'A.B.L. de Jonge', written above the text 'mr. A.B.L. de Jonge voorzitter'.

mr. A.B.L. de Jonge
voorzitter

Reactienota zienswijzen

bestemmingsplan

“Zuiderzee op Zuid (8065)”

d.d. 10 mei 2016

Inleiding

In de periode van 19 november tot en met 14 januari 2016 heeft het ontwerpbestemmingsplan Zuiderzee op Zuid met bijbehorende besluiten ter inzage gelegen. Gedurende deze periode kon een ieder zijn of haar zienswijzen tegen het plan kenbaar maken. Tijdens deze termijn hebben wij 2 reacties ontvangen:

1. Provincie Flevoland (17 december 2015)
2. Gemeente Zeewolde (24 december 2015)

In deze notitie wordt puntsgewijs ingegaan op de inhoud van de zienswijzen.

1. Provincie Flevoland (17 december 2015)

Allereerst wordt de procesgang wordt uiteengezet. Dit nemen wij ter kennisgeving aan.

1.1 Van deze ontwikkeling kan een precedentwerking uitgaan

Gemeenten kunnen – binnen bepaalde grenzen- zelfstandig ruimtelijke ordeningsbeleid voeren. Het feit dat Dronten meewerkt aan het toekennen van een woonbestemming aan het appartementencomplex, maakt niet dat andere gemeenten vervolgens ook moeten meewerken aan verzoeken om een verblijfsrecreatie uit te breiden met een woonfunctie. Een voorbeeld van dergelijke beleidsvrijheid is nu al zichtbaar in het buitengebied van de verschillende gemeenten. Wanneer de overige gemeenten in Flevoland besluiten dat zij geen permanente bewoning in soortgelijke complexen wil toestaan, staat ze dat vrij. Dat in een buurgemeente ander beleid van toepassing is, heeft daar geen invloed op.

Om vanuit het toevoegen van een woonfunctie aan het (nu nog) recreatieve appartementencomplex Zuiderzee op Zuid een precedent te creëren, moet er allereerst sprake zijn van vergelijkbare gevallen in gemeente Dronten. De volgende feiten en omstandigheden zijn kenmerkend en relevant onderscheidend voor de locatie Zuiderzee op Zuid:

1. Het gaat om een bestaand recreatief appartementencomplex;
2. Het appartementencomplex is buitendijks gelegen;
3. De recreatieve functie blijft bestaan, de functie “wonen” wordt hieraan toegevoegd;
4. Binnen het gebied is reeds sprake van gemengde functies als recreatie, natuur en wonen;
5. Het appartementencomplex voldoet aan bouwtechnische eisen welke voor woningen worden gesteld;
6. Het gaat om appartementen van 110-170m² welke de bovenkant van de markt bedienen qua prijssegment;
7. De functietoevoeging brengt geen nieuwe vergunningsvrije bouwmogelijkheden met zich mee;
8. Het complex heeft een solitaire ligging ten opzichte van woonkernen en boort een specifieke niche markt aan. De functiewijziging vormt om die reden geen concurrentie voor bestaande woningbouwprogramma's in de regio;
9. Het complex boort een (boven)regionale markt aan en vormt geen concurrentie voor de lokale en regionale woningmarkt.
10. Het appartementencomplex heeft een unieke buitendijkse ligging, waarbij ook aangesloten wordt op de recreatieve mogelijkheden zoals de aangrenzende jachthaven. Het toevoegen van de woonfunctie maakt het in stand houden van deze functies realistischer.
11. Er is sprake van structurele leegstand.

Op projecten binnen de gemeente Dronten die dezelfde kenmerken hebben als Zuiderzee op Zuid, zou een precedentwerking kunnen bestaan. Soortgelijke objecten zijn echter niet aanwezig in de gemeente. Voor projecten buiten de gemeente Dronten geldt dat elke gemeente daarop haar eigen beleid kan hanteren. Wanneer andere gemeenten besluiten om ook een soortgelijke ontwikkeling toe te staan zou dit inderdaad kunnen en is dit niet uit te sluiten. Bij de gemeente zijn vergelijkbare locaties binnen de provincie niet bekend. Ook de Provincie kon hier desverzocht geen inzicht in geven. Sterker nog, in de PS vergadering van 26 november 2014 heeft de gedeputeerde zelf aangegeven dat het hier om een uitzonderlijke locatie gaat, waarvan er maar 1 in Flevoland aanwezig is.

Op diverse recreatieparken met reguliere vakantiewoningen zoals de Buitenplaats Ketelhaven, Boschberg, Bremerberg en Buitenplaats Veluwemeer in Dronten is reeds (deels) permanente bewoning toegestaan. Dit is ook planologisch vastgelegd en in het verleden goedgekeurd door de provincie. Mocht er al sprake zijn van precedentwerking voor reguliere

vakantiewoningen (niet zijnde buitendijkse appartementen), dan zou deze hier al vanuit gaan.

1.2 De regionale behoefte staat niet onomstotelijk vast

De afgelopen jaren is er landelijk veel aandacht besteed aan de ladder. Dit heeft geleid tot verschillende uitspraken bij de Raad van State welke op hun beurt leiden tot meer inzicht over de toepasbaarheid van de ladder. Uit diverse uitspraken van de Raad van State is gebleken dat wanneer het gaat om functieverruiming waarbij geen extra bouw mogelijkheden ontstaan, de ladder niet van toepassing is. In het geval van Zuiderzee op Zuid is de ladder om die reden niet van toepassing en kan buiten beschouwing worden gelaten (zie onder andere: ABRvS 28 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2784 , ABRvS 22 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2329, ABRvS 10 december 2014, ECLI: NL:RVS 2014:4421, ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS 2015:2517, RVR 2015/92).

Neemt niet weg dat in het kader van een goede ruimtelijke ordening er in de toelichting op het bestemmingsplan aandacht moet zijn voor de behoefte. Hiervoor wordt verwezen naar het rapport “Marktonderbouwing Zuiderzee op Zuid, Companen, 2014” en de informatie van de makelaar van Zuiderzee op Zuid. Dit onderzoek en deze informatie zijn als bijlage opgenomen in de toelichting van het bestemmingsplan.

De conclusie van dit rapport is dat het plan voorziet in de vraag naar luxe en dure appartementen (boven de € 350.000) in een landelijk woonmilieu aan open water. Wij achten hiermee de behoefte in voldoende mate aangetoond.

1.3 De ontwikkeling vereist voorzieningen die er nu niet zijn

Er wordt door reclamant verondersteld dat er (maatschappelijke) voorzieningen noodzakelijk zijn om de woonfunctie mogelijk te maken op deze locatie. Dit is echter niet het geval. In 2006 is door de provincie Flevoland in het omgevingsplan Ketelhaven aangewezen als 4e bijzondere woonkern van Dronten. “Bijzonder” betekent in dit geval een woonkern zonder voorzieningen. Deze woonkern functioneert naar behoren en vereist geen nadere voorzieningen. Deze locatie is zeer vergelijkbaar met Zuiderzee op Zuid.

Op het terrein van Zuiderzee op Zuid is een centrum met voorzieningen aanwezig, zoals een grand café/restaurant. Dit restaurant/cafe heeft helaas zijn deuren moeten sluiten met het uitblijven van de verkoop van de appartementen. Op het aangrenzende recreatieterrein Molecaten Park Flevostrand zijn een kleine supermarkt, horeca, een snackbar en een binnen- en buitenzwembad waarvan gebruik kan worden gemaakt. Het complex is per openbaar vervoer bereikbaar. Tevens zijn alle noodzakelijke nutsvoorzieningen op het terrein aanwezig.

De doelgroep welke op Zuiderzee op Zuid wil wonen bestaat uit mensen die heel bewust een locatie kiezen zonder allerlei gemeentelijke of maatschappelijke voorzieningen. De doelgroep richt zich juist op de waterrecreatie en het landschap waarin zij wonen en niet op specifieke “dorpse” voorzieningen.

Zuiderzee op Zuid is een bestaand appartementencomplex welke voldoet aan het bouwbesluit voor de functie wonen. In die zin zijn geen (bouwkundige) aanpassingen noodzakelijk.

1.4 Het is niet duidelijk wat Zuiderzee op Zuid betekent voor de lokale markt

Er is een woningmarktonderzoek uitgevoerd: “Marktonderbouwing Zuiderzee op Zuid, Companen, 2014”. Dit onderzoek is integraal als bijlage opgenomen in de toelichting van het bestemmingsplan. In paragraaf 2.3.1 van de plantoelichting is een samenvatting van dit onderzoek worden opgenomen. De conclusie uit dit onderzoek is dat de plannen van

Zuiderzee op Zuid een ander marktsegment aansnijden dan in de gemeenten Dronten, Zeewolde, Harderwijk en Almere ontwikkeld worden. Er is sprake van een bovenregionale/landelijke behoefte, door het unieke karakter van het complex. Er is geen invloed op de lokale markt.

1.5 De overheid is er niet om het ondernemersrisico af te dekken door inzet van het planologisch juridisch instrumentarium

Sociaal-geografische en economische ontwikkelingen hebben er toe geleid dat de vraag vanuit de markt is veranderd, waardoor het aanbod van Zuiderzee op Zuid niet meer goed aansluit op de vraag. Hiervan zou je kunnen zeggen dat dit “nou eenmaal “het risico van ondernemen” is. Maar de huidige tendens op Zuiderzee op Zuid heeft zodanige leegstandseffecten tot gevolg dat dit tot een uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie leidt. De gemeente is primair verantwoordelijk om een goede ruimtelijke ordening in de gemeente te borgen. Onderdeel hiervan is de ruimtelijke kwaliteit. De economische crisis heeft de noodzaak tot ingrijpen versneld.

Bij Zuiderzee op Zuid is de vraag vanuit de markt om de appartementen te gebruiken als tweede woning/recreatiewoning nagenoeg geheel verdwenen. Daarnaast is de vraag naar de appartementen van Zuiderzee op Zuid door mensen die er willen wonen nog wel aanwezig. Het gaat weliswaar om een relatief kleine groep 2-persoons 45-65 plussers die niet meer gebonden zijn aan hun woonplaats en financieel onafhankelijk zijn, maar er is een vraag. Deze mis-match tussen vraag en aanbod heeft tot gevolg dat nu, bijna 5 jaar na oplevering van het complex, nog 65 appartementen te koop staan. Dit is ruim 40% van het gehele complex. Hierdoor verslechtert de ruimtelijke kwaliteit en als gevolg daarvan kunnen op lange termijn huidige functies verdwijnen. Om te voorkomen dat dit bestaande complex zal verpauperen en de omliggende functies (recreatie, wonen) hier hinder van gaan ondervinden heeft de gemeente het noodzakelijk geacht om hier op in te spelen en een bredere bestemming aan het terrein toe te kennen. Door de functiemenging van wonen en recreëren wordt er jaarrond meer gebruik gemaakt van de locatie. Daarbij blijven de appartementen, maar ook de huidige functies op het terrein en in de directe omgeving op niveau.

Nogmaals, de verantwoordelijkheid voor het borgen van een goede ruimtelijke ordening en de ruimtelijke kwaliteit van de lokale leefomgeving ligt overduidelijk bij de gemeentelijke overheid.

1.6 In het ontwerpbestemmingsplan komen een aantal aspecten welke in de vooroverlegreactie zijn geformuleerd onvoldoende terug in de plantoelichting. De opmerkingen met betrekking tot de volgende punten blijven van kracht:

1.6.1 Het plan is in strijd met het bundelingsbeleid en in strijd met het essentieel element “permanente bewoning van recreatiewoningen in het buitengebied wordt in principe uitgesloten” welke is geformuleerd in het Provinciale Omgevingsplan 2006

Wij zijn **primair** van mening dat de ontwikkeling wel degelijk aansluit bij het provinciale beleidskader. Hieronder zullen wij aangeven waarom wij **primair** van mening zijn dat de ontwikkeling wel degelijk kan aansluiten bij het provinciale beleidskader.

Bundelingsbeleid

Het bundelingsbeleid welke is geformuleerd op pagina 63 van het POP is met name bedoeld voor nieuwe (bouw-)initiatieven. Dat blijkt met name uit de termen zuinig ruimtegebruik, geen verdere aantasting groene c.q. open ruimte. Daar is in de casus (herbestemming) geen sprake van. Sterker nog, de functieverruiming is passend binnen dit beleid zoals het ook te lezen is op pagina 63 *“het beleid is gericht op behoud en versterking van de kwaliteit van de fysieke omgeving via efficiënt ruimtegebruik, kwaliteitsverbetering en herstructurering van het stedelijk gebied en versterking van draagvlak voor voorzieningen.”*

Op pagina 64 van het POP wordt het zuinig ruimtegebruik nogmaals benadrukt.

“De gemeenten dienen bij de uitwerking van het bundelingsbeleid een evenwichtige ontwikkeling van het stedelijk gebied mogelijk te maken, waarbij tijdig voldoende ruimte voor wonen, bedrijven, voorzieningen en overige stedelijke functies wordt geboden.

Daarbij dient optimaal gebruik te worden gemaakt van het bestaande bebouwd gebied.”

Door aan ZOZ een woonfunctie toe te voegen wordt er een nieuw woonmilieu gecreëerd, maar tegelijk ook zuinig omgegaan met de ruimte en de bestaande bebouwing. Tevens wordt het draagvlak voor voorzieningen versterkt, wat ook een belangrijk aspect is binnen het bundelingsbeleid. De vitaliteit van het gebied aan de oostkant van de gemeente zal hierdoor versterkt worden.

Oostrand Flevoland

Op pagina 170 van het POP is het volgende voor de Oostrand van Flevoland geformuleerd: *“De Oostrand van Flevoland heeft als gebied nu reeds grote betekenis voor zowel de (water)natuur als de recreatie. In de bossen is een groot aantal recreatiebedrijven gevestigd. Aan de westzijde van de bossen bevindt zich een uitgestrekt landbouwgebied. De maatschappelijke betekenis van de landbouw in dit gebied zal belangrijk blijven, maar daarnaast zullen in dit gebied andere activiteiten een grotere rol gaan spelen. De provincie zoekt naar verbreding van het economisch draagvlak om de vitaliteit van het gebied te versterken. Kansen daarvoor liggen vooral in de sector recreatie en toerisme.”*

Wonen wordt echter niet uitgesloten in de Oostrand, sterker nog op pagina 172 van het POP wordt het als een mogelijkheid genoemd voor verweving van functies: *“In de Oostrand van Flevoland wordt dan ook actief gestreefd naar verweving van functies waarin de kwaliteiten van natuur, water en landschap op harmonieuze wijze gecombineerd worden met landbouw, een sterke recreatieve sector en beperkte mogelijkheden voor landelijk wonen en werken.”*

Permanente bewoning in het buitengebied

Het POP is niet consistent voor wat betreft het uitsluiten van permanente bewoning van recreatiewoningen. Op pagina 64 wordt in het bundelingsbeleid weliswaar gesteld dat permanente bewoning wordt uitgesloten, maar op pagina 191 wordt dit genuanceerd bij de essentiële elementen in de zin van de WRO. Dit vormt het daadwerkelijke

toetsingskader van het POP. Op pagina 191 staat onder punt 4 beschreven dat permanente bewoning “in principe” is uitgesloten. Dit impliceert dat het in bepaalde situaties ruimte is voor permanente bewoning.

Geldigheidsduur en binding POP

Met de komst van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is de Nota Ruimte vervangen. Het rijk heeft geen beleid vastgelegd over de bewoning van recreatiewoningen. Dit impliceert dat het rijk de juridische en beleidsmatige aanpak van dit onderwerp overlaat aan decentrale overheden. De provincie Flevoland heeft dit vertaald in het POP. Zie ook voorgaande paragraaf. Wanneer gemeenten recreatiewoningen mede willen bestemmen voor bewoning moeten zij rekening houden met het relevante beleid in de provinciale structuurvisies. Gemeenten kunnen daar gemotiveerd van afwijken. De afwijking moet dan wel deugdelijk worden gemotiveerd. Als er goede argumenten zijn, staat het beleid van hogere overheden daaraan niet in de weg.

Op pagina 9 van het POP is beschreven dat in het POP “*het integrale omgevingsbeleid van de provincie Flevoland voor de periode 2006-2015 neergelegd, met een doorkijk naar 2030. (...) Dit betekent dat het Omgevingsplan Flevoland 2006 in ieder geval tot ultimo 2012 van kracht zal zijn.*” De beleidsperiode van het plan is echter 2006-2015, omdat de provincie van mening is dat dit een realistische tijdsperiode is voor het behalen van de in dit plan gestelde doelen.

In lijn hiermee kan worden gedacht aan de geldingsduur of planhorizon van een bestemmingplan, namelijk 10 jaar op grond van art. 3.1 lid 2 Wro. Dit betekent dat het POP toe is aan actualisering.

“Het Omgevingsplan heeft vooral een interne binding. Dit betekent dat de provincie bij de uitoefening van haar taken (waaronder het nemen van besluiten over plannen en vergunningen) aan het plan gebonden is. Maar de mate van binding varieert. De provincie heeft voor haar ruimtelijke beleid een aantal essentiële elementen van beleid geformuleerd. De essentiële elementen worden van wezenlijke betekenis geacht voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van het gebied, voor het karakter van het Omgevingsplan en vanwege het bestuurlijke belang dat eraan wordt toegekend.” De provincie schrijft in haar POP dat het POP met name een interne binding heeft. Voor wat betreft de geformuleerde essentiële elementen geeft de provincie aan dat daar het accent van eventuele bemoeienis vanuit de provincie zal liggen. Het POP heeft echter geen externe binding.

Op pagina 188 van het POP staat beschreven dat de essentiële elementen bindend zijn voor de gemeenten en het overige uit het POP kent een interne binding voor de provincie. Dit was echter onder de WRO (oud) het geval, over de band van de concrete beleidsbeslissingen (artikel 4a lid 7 en 8 WRO (oud)). Onder de (nieuwe) Wro is deze bindende constructie vervallen. De wetgever heeft nadrukkelijk geen (partiële) planhiërarchie gewild. Het voormalige streekplan of omgevingsplan moet thans als structuurvisie worden aangemerkt en heeft geen rechtstreeks juridisch bindende doorwerking naar derden, maar bindt slechts de provincie zelf.

Ruimtelijke verordening

Subsidiair standpunt van de gemeente is dat voor zover er sprake zou zijn van een strijdigheid met het POP, in dat geval bij de gemeenteraad de verantwoordelijkheid ligt voor belangafweging of het plan voor ZOZ met het oog op de goede ruimtelijke ordening al dan niet een wenselijke ontwikkeling is. Bij deze belangenafweging wordt het provinciaal beleid betrokken.

Ook de besturingsfilosofie die de provincie zelf beschrijft geeft dit op blz 179 aan:

“Het ontwikkelingsgerichte handelen van de provincie werkt door in alle beleidsterreinen. Dat neemt niet weg dat de provincie nu en in de toekomst een rol heeft bij de bescherming van bijzondere waarden, zoals op het gebied van archeologie, natuur en water- en milieukwaliteit. Deze rol blijft voornamelijk toetsend, op basis van de wet of één of meer verordeningen. Integratie van de provinciale regelgeving wordt gerealiseerd in de Verordening voor de fysieke leefomgeving.”

Om doorwerking van het provinciaal beleid naar gemeenten juridisch bindend te regelen, heeft de provincie sinds de inwerkingtreding van de Wro het instrument van de provinciale ruimtelijke verordening. Bij vaststelling van een bestemmingsplan moet de gemeenteraad de algemene regels als bedoeld in artikelen 4.1 en 4.3 Wro in acht te nemen. Daarbij is de gemeenteraad niet gebonden aan beleid van het rijk en de provincie dat is opgenomen in structuurvisies of in andere beleidsdocumenten. Wel moet de gemeenteraad met de laatste rekening te houden, wat betekent dat dit beleid in de belangenafweging betrokken moet worden.¹

Afspraken, beleidskaders, structuurvisies kunnen een gemeentebestuur niet tot een resultaat dwingen. Dit is anders wanneer er een provinciale ruimtelijke verordening ligt, waarin de regels zijn uitgeschreven welke in acht moeten worden genomen. Deze zijn wel bindend. Hier moet echter wel een noodzaak toe zijn, hiervan is alleen sprake als er de verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk op provinciaal niveau thuishoort.² Alleen dergelijke regels moeten door de gemeente “in acht worden genomen”, maar met beleidsregels in een POP moet de gemeente weliswaar “rekening houden”, maar mag zij wel in het kader van een haar toekomstige belangenafweging gemotiveerd afwijken.

Er is binnen het kader van de Wro geen sprake van een formele planhiërarchie in de verhouding tussen een POP en een bestemmingsplan. Vertrek- of uitgangspunt blijft dat bij het leggen van bepaalde bestemmingen de gemeenteraad een grote beleidsvrijheid toekomt.

De provincie Flevoland heeft de Verordening voor de fysieke leefomgeving. Voorliggend bestemmingsplan past binnen de regels van deze verordening. Door de beleidsregels ten aanzien van het bundelingsbeleid en permanente bewoning van recreatiewoningen niet in een provinciale verordening op te nemen, heeft de provincie te kennen gegeven dat er geen “noodzaak” is om deze regels te juridisch bindend te laten doorwerken in een gemeentelijk bestemmingsplan.³

De gemeente is dus niet verplicht om de provinciale beleidsuitgangspunten op het punt van permanente bewoning van recreatiewoningen te volgen. Zij mag gemotiveerd afwijken wanneer daar behoefte bestaat aan lokaal planologisch maatwerk. Voor zover permanente bewoning in het buitengebied volgens de provincie in principe is uitgesloten, wenst de gemeenteraad daar in dit geval van af te wijken.

Wenselijkheid ontwikkeling

Primair zijn wij (zoals eerder al gezegd) van mening dat de functieverbreiding van ZOZ passend is bij de beleidsuitgangspunten vanuit het POP. Subsidiair standpunt van de gemeente is dat voor zover er sprake zou zijn van een strijdigheid met het POP, in dat geval bij de gemeenteraad de verantwoordelijkheid ligt voor belangafweging of het plan voor ZOZ met het oog op de goede ruimtelijke ordening al dan niet een wenselijke ontwikkeling is. Hieronder volgt hiervoor de motivatie.

¹ Zie ook ABRvS 27 oktober 2010 AB2010/335 m.nt. A.A.J. de Gier

² Zie bijv. ABRvS 14 maart 2012, AB2012/212 m.nt. A.A.J. de Gier

³ Vgl. ABRvS 14 maart 2012, AB 2012/212 m.nt. A.A.J. de Gier

Recreatief gebruik vs. reguliere bewoning

Met het verdwijnen van de periodieke sluiting van recreatieparken, is de uitstraling van recreatiewoningen steeds meer op die van reguliere woningen gaan lijken. Het recreatieve gebruik beperkt zich niet meer tot de traditionele vakanties. Recreanten maken door het jaar heen ook gebruik van de parken voor korte vakanties of weekeindes. De seizoensverbreding heeft tot gevolg dat het gebruik intensiever wordt en daardoor vertonen de ruimtelijke effecten van een recreatiewoning steeds meer gelijkenis met die van gewone woningen⁴. Als er al sprake zou zijn van versterking zou dit in de voortoets voor de Natuurbeschermingswet naar voren zijn gekomen. Uit de voortoets is echter gebleken dat er geen nadelig effect optreedt⁵.

Door het toestaan van permanente bewoning op recreatieparken kan een flexibiliteit op de woningmarkt ontstaan. Dit kan een uitwisseling tot gevolg hebben wanneer er een overschot aan recreatiewoningen en er een tekort aan bijvoorbeeld seniorenwoningen ontstaat. Er ontstaan steeds meer tussencategorieën van woningen die niet permanent bewoond worden, maar ook geen recreatiewoning zijn. Dit wordt ook wel “deeltijd-wonen” genoemd. Hierbij zijn meerdere varianten denkbaar zoals mensen die deeltijd in het buitenland wonen, deeltijd in een stad wonen dichtbij hun werk of waarbij één partner doordeweeks en de andere partner alleen de weekenden. Dergelijke patronen passen goed bij het flexibiliseren van arbeidsmarkten, de ontwikkeling van meer verdieners per huishouden, de groei van het aantal zzp-ers, nieuwe werken en het ontwijken van verkeersopstoppingen⁶.

Marktonderzoek

Sociaal-geografische en economische ontwikkelingen hebben er toe geleid dat de vraag naar de recreatieappartementen op ZOZ geheel verdwenen is. De appartementen zijn ruim en hebben een bepaalde uitstraling waar een bepaalde prijscategorie bij hoort. De woningen zijn te duur voor de reguliere recreatieve markt. Het is niet de verwachting dat dit gaat veranderen. De initiatiefnemer heeft voor zover dit binnen redelijk bereik lag de prijzen van de appartementen aangepast aan de moeizame markt. Met alleen prijsverlaging is het echter nog niet op de lossen, aangezien ook de eisen van hypotheekverstrekkers dusdanig zijn aangescherpt dat voor een recreatiewoning in dit prijssegment lastig een hypotheek te krijgen is.

Initiatiefnemer geeft aan dat er wel behoefte is om de appartementen te bewonen. In het bestemmingsplan is een lijst van (geanonimiseerde) geïnteresseerden opgenomen. Hieruit blijkt dat de interesse van buiten Dronten, maar ook van buiten de regio aanwezig is. De ontwikkeling vormt geen concurrentie voor de lokale en regionale woningmarkt. De behoefte is bovenregionaal. Deze behoefte wordt ook onderbouwd in het deskundigen rapport van Companen; “Marktonderbouwing Zuiderzee op Zuid, Companen, 2014” en de informatie van de makelaar van Zuiderzee op Zuid. Wij zijn van mening dat met deze gegevens de behoefte van het plan in voldoende mate is aangetoond en onderbouwd.

Verstening

Het appartementencomplex is in 2010 geopend. Het complex is reeds bestaand, maar kent (zoals eerder al gemeld) een grootschalige leegstand. Aangezien het gaat om bestaande bebouwing zal door de functiewijziging geen extra verstening optreden. Regels voor vergunningsvrij bouwen zijn niet van toepassing op recreatiewoningen, maar wel op reguliere woningen. Wanneer er een dubbel-bestemming wordt toegekend, kan men zich afvragen of dit op het gebied van vergunningsvrij bouwen extra verstening met zich meebrengt. In het geval van ZOZ is deze extra verstening evenwel zeker niet te

⁴ Prof. dr. ir. H. Priemus en mr. J. Veltman: ‘Recreatiewoningen en het nieuwe wonen’, Gst.2013/83

⁵ Voortoets permanente bewoning Zuiderzee op Zuid, Ecogroen, 2014

⁶ Prof. dr. Ir. H. Priemus en mr. J. Veltman: ‘Recreatiewoningen en het nieuwe wonen’, Gst. 2013/83

verwachten, aangezien het gaat om een bestaand appartementencomplex. Voor appartementencomplexen betreft het vergunningsvrijbouwen met name zonweringen, afscheidingen op balkons en overige wijzingen in die trant. Losse bouwwerken, etc. zijn niet mogelijk vanwege het ontbreken van een "achtererfgebied".⁷

Voorzieningen

In het geval van ZOZ zijn er geen extra voorzieningen noodzakelijk om de woonfunctie mogelijk te maken. Het gaat om een bijzonder woonmilieu en is in die zin ook vergelijkbaar met bijvoorbeeld Ketelhaven, wat ook een op zichzelf staande wooneenheid in het buitengebied vormt, zonder bijzondere voorzieningen. Voor het dagelijks leven zijn er bij ZOZ nog meer voorzieningen aanwezig dan in Ketelhaven, aangezien er ook nog (weliswaar mini-) supermarkt aanwezig is op het naastgelegen recreatieterrein voor de dagelijkse behoeftes. Er zijn geen aanpassingen aan wegen, afvalinzameling, riolering, openbaar vervoer, etc. noodzakelijk.

Milieuruimte bedrijven

In de nabijheid van het complex zijn geen bedrijven aanwezig, welke door een functietoevoeging beperkt kunnen worden in hun bedrijfsvoering. De afstand tot de dichtstbijzijnde bedrijvigheid is dusdanig dat deze buiten de invloedssfeer zijn gelegen. De toevoeging van de woonfunctie heeft dus geen negatieve effecten op omliggende bedrijvigheid.

Ruimtelijke kwaliteit

Sociaal-geografische en economische ontwikkelingen hebben er toe geleid dat de vraag vanuit de markt is veranderd, waardoor het aanbod van ZOZ niet meer aansluit op de vraag. Bijna 6 jaar na oplevering van het complex Zuiderzee op Zuid staat 40% van de appartementen nog steeds leeg. Er is sprake van structurele leegstand. Er is geen aanleiding te veronderstellen dat dit binnen afzienbare termijn anders zal zijn, omdat de behoefte om deze appartementen puur recreatief te gebruiken geheel is verdwenen. Verschillende oorzaken liggen hieraan ten grondslag, maar het gebrek aan financieringsmogelijkheden is wel de belangrijkste.

Hiervan zou je kunnen zeggen dat dit "nou eenmaal "het risico van ondernemen" is (zoals PS aangeven in hun brief), maar de structurele leegstand op ZOZ vinden wij uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbaar. Deze structurele leegstand heeft namelijk een negatieve ruimtelijke uitstraling en negatieve ruimtelijke gevolgen. Zo blijft spaarzame grond onbenut, terwijl onbebouwde ruimte elders moet worden aangesneden. Tevens tast de structurele leegstand de kwaliteit van de omgeving aan. Daarnaast willen wij voorkomen dat er een verpaupering van het gebied optreedt. De negatieve gevolgen worden nu al zichtbaar, bijv. door de sluiting van het café/restaurant Beaufort dat op de begane grond van het complex gevestigd was. Ook de jachthaven heeft het moeilijk als gevolg van de leegstand in ZOZ. Een groot deel van de jachthaven blijft ongebruikt.

Door de bestemming van ZOZ te verruimen zodat er ook permanent gewoond kan worden, denken wij de leegstandsproblematiek te beperken, waardoor de negatieve ruimtelijke effecten van deze structurele leegstand verdwijnen. Tevens wordt hiermee voorzien in de woonbehoefte in appartementen in een landelijk woonmilieu aan open water. Door de functiemenging van wonen en recreëren wordt er jaarrond meer gebruik gemaakt van de locatie en ontstaat een flexibele schil/ wisselwerking tussen de markt voor recreatiewoningen en reguliere woningen. Daarbij blijven de appartementen, maar ook de huidige functies op het terrein en in de directe omgeving op niveau. Wij beschouwen dit als efficiënt en zorgvuldig ruimtegebruik.

⁷ Bijlage II als bedoeld in artt. 2.3, 2.5a en 2.7 van het Bor c.q. de uitwerking van art. 2.1 lid 3 van de Wabo : kortweg: de planologische 'kruimelgevallenregeling' genaamd.

1.6.2 Het plan voldoet niet aan de ladder van duurzame verstedelijking

De ladder voor duurzame verstedelijking is in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) geïntroduceerd. Het doel van de ladder is een goede ruimtelijke ordening door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. Het rijk wil hiermee vraaggerichte programmering bevorderen. De ladder beoogt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten.

Het afgelopen jaar is er landelijk veel aandacht besteed aan de ladder. Dit heeft geleid tot verschillende uitspraken bij de Raad van State welke op hun beurt leiden tot meer inzicht over de toepasbaarheid van de ladder. Uit diverse uitspraken van de Raad van State is gebleken dat wanneer het gaat om functieverruiming waarbij geen extra bouwmogelijkheden ontstaan, de ladder niet van toepassing is. In het geval van Zuiderzee op Zuid is de ladder om die reden niet van toepassing en kan in principe buiten beschouwing worden gelaten (onder andere uitspraken: ABRvS 28 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2784 , ABRvS 22 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2329, ABRvS 10 december 2014, ECLI: NL:RVS 2014:4421, ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS 2015:2517, RVR 2015/92).

Nog voordat de hierboven genoemde uitspraken van de Raad van State bekend waren, is er een onderzoek uitgevoerd naar de marktbehoefte van deze ontwikkeling (Companen, Marktonderbouwing Zuiderzee op Zuid - Dronten, van 26 augustus 2014). Deze is als bijlage bij het bestemmingsplan opgenomen. In dit onderzoek is ook aandacht besteed aan de ladder van duurzame verstedelijking. Dit onderzoek kan inmiddels als aanvulling worden beschouwd, primair geldt dat de ladder niet van toepassing is op deze ontwikkeling.

1.6.3 EHS

Er is een voortoets in het kader van de NB-wet uitgevoerd: “Voortoets permanente bewoning Zuiderzee op Zuid, Ecogroen, 2014”. Dit onderzoek is integraal opgenomen als bijlage bij de toelichting van het bestemmingsplan. De conclusie wordt weergegeven in paragraaf 3.9 en luidt als volgt: “Wanneer de effectenanalyse, zoals weergegeven in het rapport, wordt samengevat kan worden gesteld dat negatieve effecten op voorhand zijn uit te sluiten zijn.”

1.6.4 Precedentwerking voor andere recreatieterreinen

Zie de reactie onder 1.1

Resumé:

Deze zienswijze is ontvankelijk, maar geheel ongegrond en leidt niet tot aanpassingen in het bestemmingsplan.

2. Gemeente Zeewolde (24 december 2015)

De in de vooroverleg genoemde argumenten tegen de beoogde verruiming van de bestemming blijven gehandhaafd. Hieronder wordt kort op deze argumenten (uit de vooroverlegreactie) ingegaan. De reacties komen grotendeels overeen met de reactie op de vooroverlegreactie.

2.1 Reclamant constateert dat de problematiek met de overspannen markt voor recreatiewoningen niet uniek is. Het verbaast reclamant waarom de gemeente Dronten geen gebruik maakt van de tijdelijke regelingen zoals deze in het kader van de crisis en herstelwet in de Bor mogelijk gemaakt gaan worden.

De regelingen waarop reclamant doelt betreffen tijdelijke oplossingen, de gemeente Dronten streeft naar een permanente oplossing. Om die reden is er voor gekozen voor een specifiek en passend bestemmingsplan voor Zuiderzee op Zuid.

2.2 De ontwikkeling is in strijd met het beleid van het rijk en de peildatum die zij gesteld heeft voor het legaliseren van permanente bewoning welke voor 31 oktober 2003 plaatsvond.

Zoals eerder vermeld, heeft het rijk in 2012 gemeenten zelf beleid de mogelijkheid gegeven om beleid te formuleren voor de al dan niet permanente bewoning van recreatiewoningen. Dit heeft de gemeente Dronten met haar "Structuurvisie 2030" gedaan. Hierin is aangegeven dat permanente bewoning van recreatiewoningen in de gemeente is uitgesloten, met uitzondering van woningen waarvoor een persoonsgebondenbeschikking is verleend. Tegelijkertijd met het vaststellen van deze structuurvisie heeft de gemeenteraad aan het college verzocht om te onderzoeken welke mogelijkheden er bestaan om permanente bewoning op Zuiderzee op Zuid mogelijk te maken. Dit vanwege het bijzondere woonmilieu welke hier gecreëerd kan worden.

2.3 De ontwikkeling is in strijd met het bundelingsbeleid van de provincie Flevoland.

Zie reactie onder 1.6

2.4 Reclamant is van mening dat permanente bewoning in combinatie met recreatief wonen een negatief effect heeft op de recreatievoorzieningen.

Deze opmerking wordt ter kennis name aangenomen, maar leidt niet tot aanpassing van het uitgangspunt van de Gemeente Dronten.

2.5 Het project moet voldoen aan de ladder voor Duurzame Verstedelijking (art. 3.1.6. Wro). Project Havenkwartier in de Polderwijk en project Waterfront zijn vergelijkbare ontwikkelingen waardoor er geen sprake is van een unieke locatie die elders in de regio nog niet voorkomt.

Graag verwijzen wij naar de reactie onder 1.2, 1.4 en 1.6.2

2.6 Er ontstaat een precedentwerking voor de recreatieve voorzieningen in Zeewolde: 100 appartementen bij de Eemhof en het recreatiepark Harderwold.

Zie hiervoor de reacties onder 1.1

2.7 Het toestaan van permanente bewoning in een recreatiecomplex dat na 2003 is opgericht, levert spanning en precedentwerking op ten opzichte van andere plaatsen waar het verbod actief gehandhaafd wordt.

Voor de eventuele precedentwerking verwijzen wij graag naar onze reactie onder 1.1

Tot slot merkt reclamant op dat de veronderstelde positieve grondhouding van de provincie is achterhaald door de besluitvorming van PS op 26 november 2014. Deze opmerking wordt t.k.n. aangenomen.

Resumé:

Deze zienswijze is ontvankelijk, maar geheel ongegrond en leidt niet tot aanpassingen in het bestemmingsplan.

