GEMEENTE
MAASGOUW.

Raadsvergadering
11-07-2023

Documentnummer:	D/23/105720
Zaaknummer:	Z/22/027656

Voorstel tot Uitbreiding woonwagenlocatie Meers, Thorn

Van:	*College (portefeuillehouder Snijckers)*
Voorstel:	Voorgesteld wordt om: 1. de woonwagenlocatie aan de Meers in Thorn uit te breiden met 6 standplaatsen conform optie 1; 2. hiervoor een procedure tot herziening van het bestemmingsplan op te starten; 3. het benodigde investeringskrediet van € 600.000 beschikbaar te stellen voor de realisatie van de nieuwe standplaats; 4. de financiële lasten behorende bij dit krediet af te dekken uit een eventueel batig jaarrekeningsaldo en als dit ontoereikend is uit de Algemene Reserve.
Bijlagen:	**Bijgevoegd:** beschrijving onderzochte varianten **Ter inzage:** geen

Namens het college van burgemeester en wethouders,
De secretaris,

Toelichting
Voorstel tot Uitbreiding woonwagenlocatie Meers, Thorn

Inleiding:
In 1999 werd de Woonwagenwet afgeschaft en werd het woonwagenbeleid gedecentraliseerd naar de gemeenten. Vanaf dat moment maakt huisvesting van woonwagenbewoners onderdeel uit van het totale volkshuisvestingsbeleid, waarvoor de gemeente primaire verantwoordelijkheid heeft.

In verschillende Nederlandse gemeenten werd het omstreden uitsterfbeleid gehanteerd; de afbouw van het aantal standplaatsen. Dit beleid is echter strijdig bevonden met het mensenrechtelijk kader dat door het EVRM en de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) wordt gevormd. Het Europese Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) heeft de afzonderlijke subgroepen waar een woonwagenbewoner deel van uitmaakt, erkend als etnische groeperingen. Dit houdt in dat er een positieve verplichting rust bij overheden om de identiteit en de levensstijl van woonwagenbewoners te beschermen en te faciliteren.

Maasgouw heeft weliswaar geen actief uitsterfbeleid gehanteerd, maar heeft ook geen standplaatsen toegevoegd. Er ligt voor Maasgouw dus nog een opgave om een inhaalslag te maken.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft in juli 2018 het 'Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid' uitgebracht. De belangrijkste uitgangspunten van het beleidskader zijn:
- Het beleid dient voldoende rekening te houden met en ruimte te geven aan het woonwagenleven van woonwagenbewoners;
- De afbouw van standplaatsen is niet toegestaan zolang hieraan behoefte is;
- Een woningzoekende woonwagenbewoner heeft binnen redelijke termijn kans op een standplaats. Dat betekent dat er vaart gezet moet worden achter het realiseren van nieuwe standplaatsen.

Gemeenten zijn dus verplicht om ruimte te bieden aan de cultuur van woonwagenbewoners. Ze moeten zorgen voor voldoende plaatsen om in de behoefte te voorzien. Om dat doel te bereiken, heeft de Maasgouwse gemeenteraad op 5 oktober 2021 het plan van aanpak 'Woonwagen- en standplaatsenbeleid' goedgekeurd. In dat plan van aanpak is geïnventariseerd welke uitbreidingsbehoefte er per locatie is en hoe deze mogelijk kan worden ingevuld.

Voor de woonwagenlocatie aan de Meers in Thorn is de uitwerking van het plan van aanpak gereed. Met voorliggend voorstel stelt het college de raad voor de locatie uit te breiden conform optie 1 en het benodigde investeringskrediet voor die uitbreidingsoptie beschikbaar te stellen.

Beslispunten:
1. de woonwagenlocatie aan de Meers in Thorn uit te breiden met 6 standplaatsen conform optie 1;
2. hiervoor een procedure tot herziening van het bestemmingsplan op te starten;
3. het benodigde investeringskrediet van € 600.000 beschikbaar te stellen voor de realisatie van de nieuwe standplaats;
4. de financiële lasten behorende bij dit krediet af te dekken uit een eventueel batig jaarrekeningsaldo en als dit ontoereikend is uit de Algemene Reserve.

Argumenten:

1.1 De gemeente heeft een wettelijke taak extra standplaatsen te realiseren
Op grond van de Woningwet is de gemeente verantwoordelijk voor het woonbeleid: zij moet zorgen voor geschikte woningen voor haar inwoners. Dus ook voor woonwagenbewoners. Woonwagenbewoners zijn door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) erkend als etnische groepering. Dit houdt in dat er een positieve verplichting rust bij overheden om de identiteit en de levensstijl van woonwagenbewoners te beschermen en te faciliteren. Dat betekent dus ook dat er voor deze doelgroep specifiek moet worden geïnvesteerd in de aanleg van voldoende standplaatsen. De 'Wegwijzer

gemeentelijk woonwagen en standplaatsenbeleid' van de VNG geeft daarbij aan dat de gemeente de investeerder is voor de standplaatsen. De woningcorporatie is in beginsel de aangewezen partij om woonwagens beschikbaar te stellen / in verhuur te nemen voor de doelgroep die is aangewezen op een sociale huurwoning.

1.2 Met de voorgestelde uitbreiding wordt volledig invulling gegeven aan de behoefte op deze locatie
In het vierde kwartaal van 2019 is een Limburgse inventarisatie[1] gedaan naar de behoefte aan standplaatsen in 29 Limburgse gemeenten, zo ook in Maasgouw. In 2020 heeft gemeente Maasgouw een verdiepingsslag aangebracht in het regionale onderzoek, om zowel kwalitatief als kwantitatief zicht te krijgen op de behoefte per locatie. Op de locatie Thorn is behoefte aan 5 à 6 nieuwe standplaatsen: 3 koopstandplaatsen, 2 standplaatsen voor sociale huur en 1 mantelzorgwoning bij een (dan wel iets te vergroten) al aanwezige particuliere standplaats. Indien een mantelzorgwoning niet tot de mogelijkheden behoort is behoefte aan een 3e plaats voor sociale huur. Het uitbreiden van de locatie zoals nu wordt voorgesteld, geeft dus volledig invulling aan de lokale behoefte.

1.3 Optie 1 is de optie die vanuit de meeste beleidsdisciplines wordt ondersteund
Zie bijlage 1 voor een verdere toelichting op en onderbouwing van dit argument.

1.4 De optie 'Uitbreiden op de huidige locatie' is financieel de meest voordelige optie
Alleen bij de optie 'Uitbreiden op de huidige locatie' beperken de kosten zich tot de aanleg van nieuwe standplaatsen. Voor alle overige opties die in bijlage 1 inhoudelijk meer in detail zijn beschreven, zijn er ook nog andere kosten waarmee rekening moet worden gehouden. Zo moet een nieuwe locatie in zijn geheel bouw- en woonrijp gemaakt worden, terwijl het op de huidige locatie relatief gemakkelijk is om aan te takken op bestaande bovengrondse en ondergrondse infrastructuur. Ook moeten in alle andere scenario's dan het scenario 'Uitbreiden op de huidige locatie' de nu al aanwezige woonwagens worden verplaatst. Het gaat in dit geval om 2 grote woonwagens en 1 verouderde woonwagen. Verplaatsing van dergelijke woonwagens is een complexe en zeer kostbare aangelegenheid. Enerzijds vanwege de transportkosten, maar anderzijds ook door de hoge verzekeringskosten: die zijn hoog omdat de kans op het ontstaan van schade aanzienlijk is. Bovendien is het zeer twijfelachtig of de oudste wagen op de locatie gezien zijn slechte bouwkundige staat überhaupt nog te verplaatsen is.

2.1 Herziening van het bestemmingsplan / omgevingsplan is noodzakelijk
Het realiseren van 5 of 6 standplaatsen grenzend aan de huidige woonwagenlocatie past niet in het bestemmingsplan. Een herziening van het bestemmingsplan is daarom noodzakelijk. In verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 is het overigens waarschijnlijker dat er een omgevingsplan wordt vastgesteld. Het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan kan namelijk alleen nog maar wanneer het lukt om voor 1 januari 2024 een ontwerpbestemmingsplan ter visie te leggen. Dat lijkt vanwege de werkvoorraad bij de diverse adviesbureaus die een bestemmingsplan / omgevingsplan kunnen opstellen niet haalbaar.

3.1 De gemeenteraad heeft nog geen krediet voor realisatie van nieuwe standplaatsen beschikbaar gesteld
Tegelijk met het goedkeuren van het plan van aanpak 'Woonwagen- en standplaatsenbeleid' op 5 oktober 2021, heeft de gemeenteraad een krediet beschikbaar gesteld om voorbereidende werkzaamheden ten behoeve van de daadwerkelijke realisatie van nieuwe standplaatsen te kunnen uitvoeren. Hieronder vallen bijvoorbeeld de kosten voor onderzoeken en planologische procedures. In het plan van aanpak is ook afgesproken dat besluitvorming over daadwerkelijke uitbreiding per locatie apart aan de raad zou worden voorgelegd. Vandaar dat de raad met bijgevoegd raadsvoorstel wordt gevraagd het benodigde budget voor de uitbreiding van de woonwagenlocatie in Thorn beschikbaar te stellen.

De kosten worden geraamd op grofweg € 100.000 per standplaats. Deze hoge raming wordt vooral veroorzaakt door de sterk gestegen marktprijzen voor energie en grondstoffen, en doordat er vanwege de grilligheid van de markt tegenwoordig standaard 20% aan onvoorziene kosten wordt meegerekend in alle ramingen (in plaats van de 10% die tot enkele jaren geleden gebruikelijk was).

4.1 De algemene reserve biedt voldoende ruimte om dit budget eraan te kunnen onttrekken
Wat aard van de investeringen betreft, lijkt de algemene reserve de meest passende bron om het gevraagde budget af te dekken. Zeker omdat er de komende jaren nog ruim 30 andere nieuwe standplaatsen moeten worden gerealiseerd (zie de opgave in het plan van aanpak Woonwagen- en standplaatsenbeleid). Het is wenselijk om het gehele project 'Uitbreiding woonwagenlocaties' financieel op eenzelfde manier af te wikkelen. De algemene reserve is hiervoor, ook na aanwending van deze € 600.000, nog ruimschoots toereikend om ook de kosten voor de rest van de uitbreidingsopgave te

[1] Behoeftepeiling woonwagenstandplaatsen provincie Limburg

dekken. Echter wordt er wel in eerste instantie gekeken of een batig saldo van jaarrekening in het betreffende jaar kan worden ingezet om de kosten te dragen. Pas als dit batig saldo er niet of onvoldoende is, wordt de algemene reserve aangesproken.

Kanttekeningen:

1.1 Voor de uitbreiding is toestemming van Rijkswaterstaat nodig
Het hele gebied tussen Thorn en Wessem (dus niet alleen de huidige locatie, maar ook de locaties die de bewoners zelf als potentiële alternatieven hebben aangedragen) heeft de dubbelbestemming 'Waterstaat - Waterbergend rivierbed'. Op gronden met deze dubbelbestemming mag niet worden gebouwd.

Gemeente kan met een omgevingsvergunning afwijken van dit bebouwingsverbod, mits 'er geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het belang van het waterbergend rivierbed' en mits Rijkswaterstaat ook instemt met de ontwikkeling. Rijkswaterstaat toetst daarbij aan de volgende criteria:

a. er is sprake van een zodanige situering en uitvoering van de activiteit dat het veilig functioneren van het waterstaatswerk gewaarborgd blijft;
b. er is geen sprake van een feitelijke belemmering voor vergroting van de afvoercapaciteit;
c. er sprake is van een zodanige situering dat de ecologische toestand van het oppervlaktewater niet verslechterd;
d. er is sprake van een zodanige situering en uitvoering van de activiteit dat de waterstandsverhoging of de afname van het bergend vermogen zo gering mogelijk is; en
e. de resterende waterstandseffecten of de afname van het bergend vermogen worden duurzaam gecompenseerd, waarbij de financiering en de tijdige realisering van de maatregelen verzekerd zijn.

De uitbreiding van de woonwagenlocatie wordt meegenomen in het gebiedsplan Thorn – Wessem dat momenteel in voorbereiding is. In dit plan wordt meer bergend vermogen gecreëerd dan dat met de uitbreiding van de woonwagenlocatie verloren gaat. Aangezien het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (waarvan Rijkswaterstaat een uitvoerende dienst is) partij is in de stuurgroep die het gebiedsplan mee accordeert, is de verwachting dat de toestemming van Rijkswaterstaat met de koppeling naar het gebiedsplan verkregen kan worden; zeker omdat de dubbelbestemming 'Waterstaat - Waterbergend rivierbed' na uitvoering van de dijkversterking zal komen te vervallen.
Het gebiedsplan zal naar verwachting pas begin 2024 een status door de verschillende overheden krijgen. Als Rijkswaterstaat de link met het gebiedsplan niet accepteert, zal naar een aparte compensatie moeten worden gezocht met bijbehorende kosten. Een andere optie zou de vertaling van de instructieregel van de beperkte gebiedsontwikkelruimte in het omgevingsplan kunnen zijn. Ook hierover is dan overleg met Rijkswaterstaat nodig

1.2 Vanuit toeristisch-recreatief perspectief is verplaatsing van de locatie wellicht een logischere keuze
De grootschalige ontwikkeling van een vakantiepark, inclusief hotel en beachfun, maakt deel uit van de eigen gemeentelijke R&T-visie op 'Het land van Thorn' (zie de toelichting in bijlage 1). Aangezien we als gemeente in dit gebied kiezen voor een toeristische impuls en we het omliggende gebied aantrekkelijker willen maken voor bezoekers en inwoners, zou verplaatsing van de woonwagenlocatie vanuit R&T perspectief een logischer besluit zijn dan uitbreiding op locatie.
Feiten zijn echter dat:

- het realiseren van nieuwe woonwagenstandplaatsen om allerlei redenen al jarenlang niet van de grond komt en de opgave inmiddels hoogurgent is geworden. Er is geen tijd meer om nog eens vijf of nog meer jaren te zoeken naar een locatie die beschikbaar, wenselijk en haalbaar is;
- de huidige bewoners eigenaar zijn van hun standplaatsen en zij niet gedwongen kunnen worden om hun huidige standplaats te verkopen. Een verplaatsing van de locatie kan dus alleen slagen als de nieuwe locatie de volledige steun krijgt van alle huidige bewoners van de locatie. De bewoners echter willen het allerliefst blijven wonen waar zij al jarenlang wonen.
- het aanleggen van een geheel nieuwe locatie waar ook de huidige drie woonwagens naartoe moeten worden verplaatst, is een zeer kostbare aangelegenheid. Behalve het aanleggen van standplaatsen moet in dat geval ook nog ondergrondse en bovengrondse infrastructuur worden aangelegd en gaan zeer hoge kosten voor het verplaatsen van de bestaande woonwagens meespelen.

1.3 Voor de uitbreiding van de locatie is het gemeentelijk kwaliteitsmenu van toepassing
De gemeente heeft in 2012 het GKM vastgesteld, als uitwerking van het Limburgs kwaliteitsmenu. Het GKM heeft als doel om (rode) ontwikkelingen in het buitengebied te combineren met kwaliteits-verbetering aldaar. De kwaliteitsverbetering ontstaat door landschappelijke inpassing, een (financiële)

kwaliteitsbijdrage dan wel door kwaliteit verbeterende maatregelen. Deze ontwikkeling betreft het toevoegen van woningen buiten de contour. Daarmee is het GKM dus van toepassing.
In deze casus is het waarschijnlijk[2] mogelijk een landschappelijke inpassing te realiseren door het restant van het agrarische perceel dat de huidige locatie nu nog omringt, om te vormen naar nieuwe natuur. Eventueel kan hier ook de bergingscompensatie als bedoeld in kanttekening 1.1 worden gerealiseerd als het niet lukt deze te koppelen aan het gebiedsplan Thorn – Wessem of de nieuwe instructieregel.

4.1 In de meerjarenbegroting moet kritisch worden gekeken naar nieuwe uitgaven
Vanwege dreigend wegvallende financieringsmiddelen vanuit de Rijksoverheid komt de gemeentelijke begroting steeds meer onder druk te staan. In aanloop naar de Programmabegroting 2024 is vooral het terugdringen of beperken van structurele financiële lasten een aandachtspunt. Het voorliggende voorstel heeft op de structurele financiële lasten geen nadelige effecten: het gaat hier om eenmalige uitgaven en waarop geen afschrijving plaatsvindt (zie de toelichting in de paragraaf Financiën).

4.2 Als de standplaats niet wordt overgedragen, heeft dit besluit wel impact op de meerjarenbegroting
In het verleden is al vaker met de woningbouwcorporaties die in Maasgouw actief zijn gesproken over overdracht van de woonwagenlocaties. Toen heeft dat niet tot een daadwerkelijke overdracht geleid. Als het ook nu niet lukt de nieuwe standplaats over te dragen aan de beoogde woningbouwcorporatie, moet het gebruikte krediet wél meerjarig worden afgeschreven. Dat leidt dan tot een structurele kapitaallast van € 24.000 per jaar.

De verwachting echter is dat het nu wel lukt tot daadwerkelijke overdracht te komen. De uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en het verschijnen van het 'Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid' van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in juli 2018 hebben ertoe geleid dat het huisvestingsprobleem van woonwagenbewoners urgenter dan ooit op de agenda is gezet. Om de gezamenlijke opdracht voor deze doelgroep te onderstrepen, maakt uitbreiding en overdracht van de woonwagenlocatie deel uit van de prestatieafspraken die jaarlijks met de corporaties worden gemaakt. Ook heeft gemeente Maasgouw met beide corporaties die in de gemeente actief zijn in 2022 de 'Intentieovereenkomst overdracht standplaatsen en huurwoonwagens' ondertekend. Sindsdien vindt er periodiek overleg tussen beide corporaties en gemeente plaats waarin in dit deel van het woonwagendossier beter en structureler dan voorheen wordt samengewerkt.

Samenhang met andere Beleidsdocumenten:
Het voorstel past naadloos in het coalitieakkoord 'Samen bouwen aan een sterk, sociaal en duurzaam Maasgouw': hierin is het uitvoeren van het Plan van Aanpak Woonwagen- en standplaatsenbeleid dat de gemeenteraad in 2021 heeft vastgesteld als concrete actie en project benoemd. Ook is het uitbreiden van het aantal woonwagenstandplaatsen als doel opgenomen in de Structuurvisie Wonen Midden Limburg 2022 – 2025 (zie paragraaf 3.3.2. van dat document). Bovendien geeft Maasgouw met dit besluit invulling aan een wettelijke verplichting die zij heeft om te zorgen voor voldoende standplaatsen om in de volkshuisvestelijke behoefte van woonwagenbewoners te voorzien.

Communicatie:
- Bij een positief besluit van de gemeenteraad worden de bewoners van woonwagenlocatie schriftelijk geïnformeerd over het proces.
- Ook wordt Wonen Zuid als toekomstig eigenaar van de nieuwe huurstandplaatsen geïnformeerd, zodat zij het traject voor het bestellen van de twee woonwagens voor sociale huur in gang kunnen zetten.
- Daarnaast wordt het besluit gecommuniceerd via de gebruikelijke gemeentelijke kanalen.

Financiën
Een extern adviesbureau heeft een technisch ontwerp voor de nieuwe standplaats gemaakt en heeft ook de daarbij behorende kostenraming gemaakt. Voor het totale benodigde bedrag van € 600.000[3] wordt aan de raad gevraagd een investeringskrediet beschikbaar te stellen. Er is daarbij wel een risico dat er uiteindelijk meer

[2] Uiteindelijk dient de omgevingscommissie te adviseren over een passende vorm van invulling van de GKM verplichting. Deze stap wordt uitgewerkt in het traject van het opstellen van het ontwerp bestemmingsplan.
[3] Als uit het verdere planvormingstraject blijkt dat een mantelzorgwoning haalbaar is, zullen de kosten lager uitvallen. In dat geval hoeven er immers maar 5 standplaatsen worden aangelegd en komen er (beperkte) inkomsten binnen uit de verkoop van een stukje gemeentegrond om de bestaande particuliere standplaats te vergroten.

budget nodig is. Dit is het geval als het niet lukt de hoogwaterbergingscompensatie en de GKM-invulling te verankeren in het gebiedsplan Thorn – Wessem (zie ook kanttekeningen 1.1 en 1.3).

Na oplevering van de standplaats wordt deze overgedragen aan Wonen Limburg, omdat het bouwen en beheren van woningen een taak is van de corporaties en niet van gemeenten. Het overnamebedrag moet nog worden bepaald. Maar zoals de VNG 'Wegwijzer gemeentelijk woonwagen en standplaatsenbeleid' als uitgangspunt vermeldt, is de gemeente beoogd investeerder voor de standplaatsen (zie ook hoofdstuk 5 'Financiële consequenties' uit het plan van aanpak). Het overnamebedrag zal dus niet hoog of zelfs nihil zijn.

Dit betekent dat er bij de overdracht van de gerealiseerde standplaats aan de woningbouwcorporatie een boekwaardeverlies zal optreden. Het voordeel van de overdracht is wel dat er geen sprake is van langjarige afschrijvingen op het investeringskrediet. De impact op de structurele lasten uit de meerjarenbegroting is dus zeer gering tot zelfs niet aanwezig, afhankelijk van het jaar van realisatie en overdracht.

Op het moment dat de standplaats wordt overdragen aan de woningcorporatie, dienen alle gemaakte kosten in één keer te worden afgeschreven: het actief gaat immers over. Vandaar het voorstel om eerst te kijken of het af te schrijven bedrag in het lopende jaar ten laste van het betreffende (positieve) jaarsaldo kan worden gebracht. Hiermee belasten we dan niet onze reservepositie. Indien mocht blijken dat er onvoldoende batig saldo is of de afschrijving te dragen, dan zal deze afschrijving ten laste van de algemene reserve worden gebracht. Hiermee is dan in de dekking van maximaal € 600.000 voorzien.

Als het niet lukt de nieuwe standplaats over te dragen aan de beoogde woningbouwcorporatie, moet het gebruikte krediet wél meerjarig worden afgeschreven. Dat leidt dan tot een structurele kapitaallast van € 24.000 per jaar (zie ook kanttekening 4.2).

Planning en uitvoering:
De vervolgplanning ziet er als volgt uit, met als slag om de arm voor de haalbaarheid in relatie tot de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2023:

- 9 mei : collegebesluit
- 27 juni : commissievergadering
- 11 juli : besluitvorming in raadsvergadering
- jul/aug : inkooptraject adviesbureau proces wijziging Omgevingsplan
- sep-dec : opstellen ontwerp omgevingsplan en kennisgeving voornemen wijziging omgevingsplan
- jan/feb '24 : terinzagelegging ontwerpbesluit wijziging omgevingsplan
- mrt/apr '24 : beantwoorden ingediende zienswijzen
- Q2 2024 : vaststelling gewijzigd omgevingsplan door gemeenteraad
- Q3/Q4 2024 : aanleg nieuwe standplaatsen

Voor de nieuw te plaatsen woonwagen op de standplaats zal straks onder de Omgevingswet net als nu nog een omgevingsvergunning nodig zijn. De woningcorporatie en de bewoners die een nieuwe standplaats willen kopen, kunnen deze vergunning aanvragen vanaf het moment dat het gewijzigde omgevingsplan voor deze locatie in werking is; naar verwachting rond de zomer van 2024. Afhankelijk van het moment van aanvragen van de omgevingsvergunning en de levertijd van een geschikt en passend woonproduct, zullen de nieuwe standplaatsen op zijn vroegst eind 2024, begin 2025 bewoond kunnen zijn.

Bijlagen:
1. Beschrijving onderzochte varianten

Team: Fysiek Domein