TOEKOMSTBESTENDIGHEID
NIET-BEDRIJFSMATIG
GEËXPLOITEERDE RECREATIEPARKEN

Participatieverslag en Nota van Beantwoording

Bijlage 5 bij collegevoorstel en raadsvoorstel

Vastgesteld door het college op 4 oktober 2021

INLEIDING

De Nota van Beantwoording bevat de reactie van het college op de ingediende zienswijzen naar aanleiding van het onderzoek Toekomstbestendigheid niet-bedrijfsmatig-geëxploiteerde recreatieparken. Dat onderzoek was een actie die voortvloeide uit de vaststelling van de Omgevingsvisie buitengebied. Het verzoek van een aantal eigenaarsverenigingen om een dergelijk onderzoek te doen, is door de visie omgezet in een opdracht aan het college om het uit te voeren.

Het onderzoek heeft een doorlooptijd gehad van meer dan een jaar. De voornaamste reden was corona, waardoor een aantal stappen in het plan van aanpak slechts met vertraging gezet konden worden. In de maand waarin de omgevingsvisie is vastgesteld, december 2019, zijn de eerste gesprekken met de begeleidingsgroep gevoerd. Daarin waren mensen bij elkaar gebracht die op een park een belang hebben c.q. een belang van meerderen vertegenwoordigden. Zij waren uitdrukkelijk niet per se de vertegenwoordigers van een organisatie op een park. We hebben hen als gemeente slechts gevraagd of ze de communicatie van en naar de belanghebbenden op de parken wilden verzorgen. Sommigen kozen ervoor ook formeel vertegenwoordiger te zijn. Dat gold met name voor de leden die ook een bestuurlijke functie hebben in een van de organisaties van eigenaren.

Het totale proces was in drie delen geknipt. De opzet, uitvoering en bespreking van de resultaten van het onderzoek was daarvan de eerste. Die werd afgesloten met de vraag aan alle parken en eigenaren op de parken om hun zienswijze te geven. We hebben er 16 ontvangen. Een mix van reacties van verenigingen en individuele belanghebbenden. Eén park dat wel in de begeleidingsgroep was vertegenwoordigd, heeft aangegeven dat het onderzoek wat hen betreft geen basis kon zijn voor beslissingen over hun park.

De begeleidingsgroep heeft alleen in deze eerste fase een rol gehad, namelijk:

- Hoewel de leden lang niet allemaal formeel vertegenwoordiger waren, hebben wij de deelnemers in de groep wel naar hun mening op persoonlijke titel gevraagd over de vraagstelling. Die werd unaniem ondersteund.
- De groep is betrokken geweest bij de laatste van twee expertsessies die het onderzoeksbureau heeft gehouden. Wederom niet om standpunten in te nemen, maar om het onderzoek de kunnen volgen, de onderzoekers te kunnen voeden en de achterban op de hoogte te kunnen houden. Aan het einde van hun sessie hebben de experts de groep voorgelicht over de bevindingen en de stand van zaken.
- De groep heeft na oplevering een presentatie gehad van de onderzoekers.

Daarna zijn de taken van de groep beperkt geweest tot het doorgeven van informatie over de zienswijzeperiode. Concreet hebben de leden het onderzoeksrapport verspreid en mensen op de hoogte gesteld van de informatiebijeenkomst die we op 8 juli 2021 hebben georganiseerd voor alle belanghebbenden. Daarbij waren ongeveer 20 mensen aanwezig. Wederom een mix van mensen die formeel vertegenwoordiger waren en mensen die als belanghebbende deelnamen. Bij die bijeenkomst was de portefeuillehouder als toehoorder aanwezig. Insteek was een discussie over argumenten pro en contra een bestemming zoals die nu is, respectievelijk een nieuwe bestemming wonen.

Die argumenten hebben we toegevoegd aan de argumenten die de onderzoekers ons in het rapport hebben gegeven. Daarmee werd de eerste fase afgesloten. Daarna begon de tweede fase, die van interne advisering. Ambtenaren uit diverse teams en disciplines hebben argumenten aangevuld (bijvoorbeeld met aantallen en bedragen), en toegevoegd (bijvoorbeeld kennis over toezicht, handhaving en ondermijning). Bovendien hebben we een memo dat onze burgemeester mee ondertekend heeft over de motie Koerhuis Van Es als bron van informatie gebruikt. Dit memo is bij de raadsstukken gevoegd.

Met de argumenten uit de vier bronnen (het rapport, het memo, de informatiebijeenkomst en de interne ronde), was de basis gelegd voor het raadsvoorstel. Het college heeft de argumenten gewogen. Het raadsvoorstel is in essentie: het beleid blijft ongewijzigd, en met parken die dat zelf wensen gaan we als gemeente verder in gesprek over een plan van aanpak. Hoewel de zienswijzen niet per se een standpunt hoefden in te nemen over de bestemming, is dat veelal wel gedaan. Daarom hebben we ervoor gekozen om een nota van beantwoording op te stellen. Anders dan gewoonlijk, was er natuurlijk nog geen voorstel voor voortzetting van huidig of instellen van nieuw beleid. Maar iedereen besefte dat het om de vraag ging of de bestemming aangepast zou moeten worden.

De beantwoording van de zienswijzen richt zich tot twee doelgroepen:

- De raad. De leden hebben de zienswijzen ter beschikking om hun oordeel te kunnen vormen over (het maatschappelijk draagvlak voor) het voorstel om het beleid ongewijzigd voort te zetten, en met de parken die dat wensen in gesprek te gaan over een plan van aanpak. En ook deze nota, als reactie van het college op de inbreng van de indieners, weegt vanzelfsprekend mee in de beoordeling van de visie door de raad.
- De indieners. Zij hebben recht op een reactie op hun zienswijze. We gaan niet zo zeer in op de standpunten, maar op de argumenten en redeneringen die de standpunten onderbouwen. Als er uitdrukkelijk steun wordt gegeven aan de keuzes in het raadsvoorstel, heeft het college slechts die constatering gedaan. In die gevallen is daarom ook niet

uitgelegd wat er met de argumenten en redeneringen is gedaan. Dat is wel gebeurd met de zienswijzen die een ander standpunt de voorkeur geven. In die gevallen is wel expliciet op de inhoud van de argumenten en redeneringen ingegaan in deze nota of verwezen naar het raadsvoorstel en de bijlagen daarbij. Met name bijlage 4, de integrale onderbouwing. Zo voorkomen we dat teksten herhaald of geparafraseerd worden. Het raadsvoorstel immers goed beschouwd zowel de keuze het bevestigen van het huidige beleid als de keuze om daar geen bestemming wonen voor in de plaats te zetten.

Zienswijzen maken we niet openbaar. Dat doen we nooit, om de privacy van de indiener te beschermen. Het gaat tenslotte om de inhoud van argumenten en de kwaliteiten van redeneringen, en niet om de identiteit van een persoon of de rol die een organisatie speelt. Wel hebben we kort beschreven in welke hoedanigheid iemand de zienswijze heeft geschreven. Als eigenaar, als organisatie of als bestuur van een organisatie bijvoorbeeld. Ook de letterlijke teksten uit de zienswijzen hebben we niet opgenomen, omdat de indiener dan indirect en eenvoudig herkend c.q. herleid zou kunnen worden. We geven daarom steeds een samenvatting van de zienswijze. Als we van de zelfde persoon of organisatie meer dan één reactie hebben gekregen, behandelen we die in de nota als één. Daarom komen er in de nota minder dan 16 genummerde zienswijzen aan de orde.

We hebben gezocht naar een logische volgorde in de beantwoording. Uiteindelijk hebben we ervoor gekozen in willekeurige volgorde te bespreken. Uit de samenvatting van de inhoud en de beschrijving van wie de zienswijze afkomstig is, zult u allicht al af kunnen leiden welke zienswijze de uwe is. Lukt dat niet, dan kunt U per mail contact opnemen als u wilt weten welk nummer uw zienswijze heeft: goverkamp@winterswijk.nl.

Aan alle indieners in ieder geval een bijzonder hartelijk dank voor alle denkwerk, energie, betrokkenheid, scherpzinnigheid. Het heeft bijgedragen aan de totstandbrenging van een voorstel waarvan we weten dat lang niet iedereen daarmee krijgt wat hij / zij gehoopt had. Maar we kunnen met elkaar stellen dat we er veel aan gedaan hebben om tot dat voorstel te komen door toelevering van zo veel mogelijk argumenten en redeneringen.
Nu breekt de derde fase aan: de besluitvorming. Wie dat wenst, kan inspreken in commissie en / of raad. Op 1 november 2021, tussen collegebesluit en raadsbehandeling in, is / was er nog een bijeenkomst van de portefeuillehouder met betrokkenen waarin het collegebesluit / raadsvoorstel centraal staat / heeft gestaan. Over deze laatste stappen in de participatie gaat deze nota vanzelfsprekend niet. Maar zo weet iedereen wel hoe het proces in drie stappen verlopen is.

REACTIE OP DE ZIENSWIJZEN

ZIENSWIJZE 1: EIGENAAR MET EEN PERSOONSGEBONDEN BESCHIKKING

- Beschrijft de planologische geschiedenis van dit eigendom.
- Wenst een bestemming wonen.
- Betwijfelt de in het onderzoek benoemde economische effecten omdat ze niet voldoende onderbouwd zijn.

Zoals u in het raadsvoorstel kunt lezen, zullen er geen rechten vervallen. Beleidsmatig zijn we als gemeente niet van plan het aantal woonbestemmingen op de parken te vergroten. U heeft rechten die overeenstemmen met een dergelijke bestemming. Alleen eindigen die rechten in vergelijking met een bestemming zodra u zelf er niet meer woont. In essentie gaat het daarom om rechten voor uw rechtsopvolgers. En de keuze om alle parken uiteindelijk weer tweede-huisjesparken te laten zijn, betekent dat we vasthouden eindigheid van de rechten die uit persoonsgebonden beschikkingen geven. Rechtsopvolgers zullen alleen recreatief mogen (laten) gebruiken. Dat is tot nu toe zo, en dat blijft zo. Daar doet de keuze voor woonbestemmingen elders op parken niets aan af.

ZIENSWIJZE 2: EIGENAAR VAN EEN CAMPING OP EN AANSLUITEND OP EEN PARK

- In het geval een woonbestemming aan de recreatiewoningen gegeven wordt, is verhuur van de plaatsen voor stacaravans geen optie meer.
- In dat geval wil indiener het recht om ter compensatie enkele woningen te bouwen.

Reactie
Zoals u in de onderbouwing van het raadsvoorstel (bijlage 4) en in het memo in bijlage 2, deelt de gemeente uw mening dat menging van woon- en recreatieve bestemmingen niet wenselijk is. Bestaande rechten respecteren we, maar uiteindelijk willen we voor deze parken weer naar zo veel mogelijk recreëren. Dus inclusief de mogelijkheid om de plekken voor stacaravans te blijven verhuren.

ZIENSWIJZE 3: EIGENAARSVERENIGING VAN EEN PARK

- Het onderzoek is niet bruikbaar voor het maken van keuzes voor ons park.
- Wat is het huidige beleid van de gemeente? Wat is het doel van het op te stellen beleid? Over welke zaken wil de gemeente beleid maken? En hoe verhoudt deze nota zich tot de te ontwikkelen Omgevingsvisie Buitengebied
- Eerder is aangeven dat het vigerende Ruimtelijke Ordening nota van 2012 van kracht is en blijft. Als dit dan van kracht blijft, wat is dan het doel van de gemeente bij dit onderzoek?
- Er is een RO nota uit 2012, die kan toch als input bij de Omgevingsvisie Buitengebied worden gebruikt? Er zou dan gekeken moeten worden welke punten nog steeds relevant zijn en goed voldoen, waar aanpassingen nodig zijn en ten slotte, welke nieuwe elementen moeten worden toegevoegd.
- Wat gaat de Gemeente doen aan beleid en oplossingen voor tijdelijke huisvesting, met name voor mensen die tijdelijk huisvesting nodig hebben (bij scheiding, verbouwing, tijdelijke arbeid etc.)

Reactie
Om met dat laatste te beginnen: het raadsvoorstel meldt een van de acties die voor deze doelgroep op dit moment loopt: een verkenning of solitaire recreatiewoningen op erven waarop ook gewoond wordt een deel van de oplossing voor deze doelgroep zou kunnen zijn.

Het onderzoek is niet opgezet met het doel om nieuw beleid te maken. In het raadsvoorstel is de voorgeschiedenis uitgelegd. Er was onduidelijkheid over de toekomstbestendigheid, maar er was geen aanleiding in het beleid zelf. Nu het onderzoek uitgevoerd is, en ook andere bronnen zijn gebruikt om het beleid nog eens tegen het licht te houden, komt het college tot het standpunt dat het beleid ongewijzigd voortgezet moet worden.

ZIENSWIJZE 4: TWEE GEZAMENLIJKE EIGENAREN VAN EEN RECREATIEWONING

- Heeft scenario 4 als voorkeur, en scenario 2 als tweede keus.

Reactie
Scenario 4 is ook de keuze die het college aan de raad voorlegt.

ZIENSWIJZE 5: BESTUUR VAN EEN VVE VAN EEN RECREATIEPARK

- Kiest voor scenario 4, wat ook de huidige situatie op het park is.
- Het park is door wel juridisch bindende constructie en voldoende financiële bijdragen zonder meer toekomstbestendig.

Reactie
Scenario 4 is ook de keuze die het college aan de raad voorlegt.

ZIENSWIJZE 6: VVE VAN EEN RECREATIEPARK

- Kiest voor scenario 2, wonen.
- Heeft daarvoor een onderbouwend extern onderzoek laten uitvoeren.

Reactie
De vraagstelling in het eigen onderzoek van het park is een andere dan die van de gemeente. Daardoor wordt de redeneerlijn ook een andere. Niettemin zijn er enkele belangrijke uitspraken in het onderzoek te vinden die een directe relatie hebben met de vraag van de gemeente. Enkele belangrijke zijn:

- “lijkt dat recreatieve verhuur niet meer haalbaar is” (blz. 17). Het onderzoek is dus niet stellig. De argumentatie is gebaseerd op het zelfde vitaliteitsmodel als in het gemeentelijk onderzoek, en dit park scoort daarin ook vergelijkbaar met ’t Rommelgebergte. Daarvan stelt het onderzoeksbureau dat de vraag van de gemeente heeft beantwoord dat het nog wel toekomstbestendig is, maar er wel werk aan de winkel is.
- “Elk park heeft een andere problematiek en daarmee ook een andere aanpak nodig.”. Daar is de gemeente het geheel mee eens. De aanpak (en investeringen in de brede zin van het woord) is ook in het raadsvoorstel maatwerk per park of groep van samen optrekkende parken. Maar in het gemeentelijk beleid voeren we op dit moment geen veranderingen door. De bestemming en het beleid van beschikkingen en omgevingsvergunningen blijft ongewijzigd.
- transformatie wordt in het onderzoek van het park behandeld vanuit de perspectieven wenselijkheid en haalbaarheid. Maar de gemeentelijke vraag die daaraan voorafgaat is of er een noodzaak is dan wel een kans door gegrepen wordt. In de uitgebreide onderbouwing bij het raadsvoorstel (bijlage 4) is uitgelegd waarom een bestemming wonen, die een voorwaarde is voor transformatie, niet de keuze van het college is.

Het raadsvoorstel kiest om de redenen die daarin vermeld staan en in bijlage 4 toegelicht worden niet voor scenario 2 maar voor scenario 4. De vraag is wat betreft de gemeente niet of er kansen ontstaan door een bestemming wonen, en ook niet of een bestemming wonen kansrijk is, maar of het park recreatief toekomstbestendig is. En dat is het naar de mening van de gemeente. Weliswaar wordt er nu ook legaal permanent gewoond, maar de keuze van de gemeente is om vast te houden aan de lijn dat persoonsgebonden beschikkingen eindig zijn, en dus ook de bijbehorende permanente bewoning.

ZIENSWIJZE 7: EIGENAAR VAN EEN RECREATIEWONING

- Kiest voor behoud huidige situatie op het park, wat inhoudt: de huidige bestemming recreatie, in combinatie met een persoonsgebonden en enkele objectgebonden beschikkingen.

Reactie
Dat is in lijn met het raadsvoorstel.

ZIENSWIJZE 8: VVE VAN EEN DEEL VAN EEN GROOT PARK

- De leden zijn tevreden met de huidige situatie.

Reactie
De gemeente kiest ook voor voortzetting van het huidige beleid.

ZIENSWIJZE 9: EIGENAAR VAN EEN RECREATIEWONING

- Kiest voor behoud huidige bestemming, dus scenario 4.

Reactie
Scenario 4 is ook de keuze die het college aan de raad voorlegt.

ZIENSWIJZE 10: EIGENARESSE VAN EEN RECREATIEWONING

- Als de gemeente voor wonen kiest, laat die bestemming dan bij voorrang voor 60+-ers kiezen.
- De gemeentelijke weg die het park ontsluit heeft onderhoud nodig.

Reactie
Het college kiest niet voor een woonbestemming. Naar het onderhoud van de weg wordt gekeken. De besluitvorming daarover loopt een eigen, apart traject.

ZIENSWIJZE 11: COÖPERATIEVE VERENIGING OP EEN DEEL VAN EEN GROOT PARK

- Vindt dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met de verschillen tussen de parken.
- Kiest voor een scenario 5, bestaande uit:
    1. Aansluiting bij 1 centrale verhuurorganisatie wordt geëntameerd en gestimuleerd en ondersteund door de gemeente. Ondernemerschap wordt daarmee omarmd en beloond. Dit is alleen van toepassing voor eigenaren die uitsluitend willen verhuren
    2. Samenwerking tussen de parken onderling wordt vergroot. Een mogelijke fusie op termijn wordt onderzocht. Er ontstaat daardoor 1 aanspreekpunt, er wordt schaalvoordeel gehaald en de parken kunnen efficiënter en effectiever opereren. Hiervoor vragen we de gemeente te ondersteunen en faciliteren. Als voorbeeld: alle paden van de nu afzonderlijke verenigingen, worden dan gezamenlijk onderhouden.
    3. Faciliteer meer permanente bewoning, tot 50% van het totale aantal woningen. Dit verhoogt de staat van onderhoud en vergroot de veiligheid op het park. Handhaving is niet aan de orde, sociale controle neemt toe. Het park komt op een ander niveau te staan. Voordeel is ook dat elders woningen vrijkomen voor bewoning (doorjongeren en ouderen) omdat er geen sprake meer is van een tweede huis. Jongerenen ouderen uit Winterswijk kunnen met de huidige krapte op de woningmarkt ook bij verkoop van een woning in het Rommelgebergte aan een betaalbare woning komen en dat is geen overbodige luxe. Op deze manier ontstaat letterlijk een voordeel voor alle partijen. NB: nieuwe wetgeving maakt deze constructie voor de gemeentemogelijk
    4. Eigendom als 2e woning en ten behoeve van verhuur blijft mogelijk. Het park verandert niet in een woonwijk.

Reactie
We snappen dat verenigingen een gevoel van eigenheid bij hun deel van een park hebben dat wat betreft de gemeente stedenbouwkundig, landschappelijk en functioneel als een geheel wordt beschouwd. Een plan van aanpak zal over dat gehele functioneel samenhangende park moeten gaan, en daarin kunnen punten 1 en 2 ook opgenomen worden. Ze passen immers prima bij de voorwaarden in besluit 3 van het raadsvoorstel. De combinatie van bestemmingen is niet de keuze van de gemeente. Het memo in bijlage 2 en de onderbouwing in bijlage 4 leggen uit waarom. Punt 4 is wel in overeenstemming met de beleidskeuze die het college aan de raad voorlegt. En wonen blijft daarnaast legaal mogelijk op basis van de huidige beschikkingen en tijdelijke omgevingsvergunningen.

ZIENSWIJZE 12: OP ÉÉN NA ALLE EIGENAREN VAN RECREATIEWONINGEN MET EEN RECREATIEVE BESTEMMING OP EEN PARK

- Op het park zijn ook enkele bestemde woningen aanwezig, alsmede recreatief bestemde plaatsen voor stacaravans. De standpunten van de eigenaren daarvan zijn apart ingebracht.
- Kiest voor scenario 3.
- Dat hoeft niet per se met een bestemming. Maar keuzevrijheid voor de eigenaar is wel een wens.

Reactie
Omdat de keuzemogelijkheid bieden op een bestemming wonen onherroepelijk leidt tot op termijn alleen maar woonbestemmingen, en de gemeente niet voor de woonbestemming kiest, is scenario 3 niet de keuze. Huidige beschikkingen en tijdelijke omgevingsvergunningen blijven ongemoeid, dus voor de duur van die toestemmingen zal de menging op het park á la scenario 3 wel voortbestaan. Dat is in feite gelijk aan de derde optie / bullit in uw zienswijze.

ZIENSWIJZE 13: EIGENARENVERENIGING VAN EEN DEEL VAN EEN GROOT PARK

- Kiest voor een scenario 5, bestaande uit:
    - Het park is een lappendeken van parken en parkjes. Samenwerken en afstemming geeft meer slagkracht en efficiëntie.
    - Centrale verhuur van die huisjes die verhuurd worden
    - Een derde van de huisjes wordt al permanent gebruikt. Dit is bijna onhaalbaar om dit terug te draaien. Sta permanente bewoning toe. Er zullen zeker woningen vrijkomen van 60+ die graag permanent op Rommelgebergte willen wonen. Het afglijden naar alleen permanente bewoning zal niet gebeuren want verhuur van huisjes is en blijft lucratief. Er is nu al een zekere sociale controle en met alleen recreatief gebruik vervalt dit wat ongewenst is voor de gemeente.
    - Recreatief gebruik zowel in de vorm van verhuur maar ook eigen privé gebruik, waarbij geen limiet gesteld is aan verblijfsduur per jaar in een tweede woning met de volgende toevoegingen:
        - Tijdelijke bewoning van minder dan 6 maanden, waarbij een woonadres elders is: bijvoorbeeld bij grote verbouwing (badkamer, vloer etc) eigen woning, brandschade in eigen woning, rust in een relatie. Middels een melding naar de gemeente.
        - Tijdelijke bewoning van maximaal 2 jaar middels een omgevingsvergunning met de regels zoals die nu gelden bij de gemeente Winterswijk.
    - Bewoning door pensionado's (waarbij aan het bestemmingsplan recreatief gebruik voldaan kan worden omdat er geen woon/werkverkeer is, echter een tweede huis is dan niet noodzakelijk). De bewoners kunnen zich laten inschrijven bij de gemeente met een bewijs dat de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd is bereikt.

Reactie
De gemeente heeft wettelijk geen mogelijkheden om zo specifiek te bestemmen als voor het realiseren van uw wensen nodig zou zijn. De wet verplicht bijvoorbeeld om in te schrijven op de plek waar men in zes maanden tijd het meest verblijft. Dus een onbepaalde / onbeperkte verblijfsduur is binnen een recreatieve bestemming niet mogelijk. Net zoals het niet mogelijk is voor een zo specifieke doelgroep een bestemming wonen te regelen. Er zijn in ieder geval voor de komende jaren nog voldoende legale woonmogelijkheden op het park om de gewenste sociale controle op peil te houden. Terugdraaien is niet aan de orde want bestaande rechten respecteert het voorstel aan de raad. Maar dat wil niet zeggen dat daarom de stap naar een bestemming wonen moet worden gemaakt. Het college stelt de raad voor het legale permanente wonen eindig te laten blijven, zoals altijd de insteek is geweest bij de afgifte van persoonlijke en objectgebonden beschikkingen. Het college kiest om de redenen die uitgelegd zijn in het raadsvoorstel en de bijlagen 2 en 4 niet voor het toelaten van (meer) wonen door middel van een bestemming. Punten 1 en 2 kunnen wat ons betreft prima deel uitmaken van een plan van aanpak. En het raadsvoorstel gaat op de mogelijkheid om plannen van aanpak te maken ook in, net als op de mogelijkheden tot organisatorische versterking.