GEMEENTE **NOORDENVELD**

**Aan de gemeenteraad**

**Agendapunt:**
**Zaaknummer: 394154**

**Roden, 8 mei 2024**

---

**Onderwerp**
Besluit omtrent verklaring van geen bedenkingen omgevingsvergunning Melkweg 13 Alteveer

---

**Programma**
Samen ontwikkelen

**Programmadoelstelling**
Wij blijven werken aan het verbeteren van de kwaliteit van de (on)bebouwde omgeving.

**Taakveld**
Ruimtelijke ordening

**Behandelend collegelid**
Wethouder Jos Darwinkel

**In behandeling bij**
Erik Mosterman

---

**Gevraagd besluit**
1. Gelezen hebbende het raadsvoorstel met bijlagen, de zienswijzennota met daarin de beantwoording van de zienswijze tegen de ontwerp weigering van de verklaring van geen bedenkingen en de daarin vervatte motivering, vast te stellen.
2. Op grond van artikel 2.27 van de Wabo gelezen in samenhang met artikel 6.5 van het Bor, gelet op de onder punt 1 bedoelde beantwoording en motivering, de verklaring van geen bedenkingen met betrekking tot de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren.
3. De weigering van de verklaring van geen bedenkingen vrij te geven voor terinzagelegging.

---

**Kern van het gevraagde besluit**
In 2021 heeft het college een positief principebesluit genomen voor de herontwikkeling van de Prins Willem Alexanderhoeve aan de Melkweg 13; dat principebesluit is als bijlage bijgevoegd. Het plan dat toen voorlag, en waar dit principebesluit dus op was gebaseerd, ging uit van een verspreide opzet van de nieuwbouw. Voorwaarde van het principebesluit was dat het plan op basis van overleg met de omgeving (participatie) en overleg met de provincie verder wordt uitgewerkt.

Na overleg met de provincie is de planopzet gewijzigd. Op 5 september 2023 is door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Noordenveld (hierna te noemen: het college) een aanvraag ontvangen voor een omgevingsvergunning voor een

activiteit als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder c van de Wabo (“het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet”).

Meer in het bijzonder gaat het, volgens de aanvraag omgevingsvergunning, om het bouwen van 7 woningen ter plaatse van de Melkweg 13 te Alteveer (bekend als de “Prins Willem Alexander Hoeve”) in strijd met het bestemmingsplan “Buitengebied Noordenveld”, vastgesteld op 17 april 2013. De aanvraag en de ruimtelijke onderbouwing zijn als bijlage bij dit collegevoorstel bijgevoegd.

In plaats van een verspreide opzet is in de vergunningaanvraag gekozen voor een compacte opzet; nog steeds 7 woningen, maar dan op een kleiner gebied. Naar onze mening is het bouwplan zoals dat voorligt ruimtelijk gezien niet gewenst en past het niet in het gemeentelijk ruimtelijk beleid.

In verband met deze vergunningaanvraag dient de raad te besluiten over het al dan niet afgeven van een verklaring van geen bedenkingen. Wij stellen voor de gevraagde verklaring van geen bedenkingen te weigeren.

Onder het kopje “Nadere toelichting” wordt eerst het toetsingskader voor de verklaring van geen bedenkingen weergegeven. Daarna wordt de aanvraag omgevingsvergunning en de voorgeschiedenis nader toegelicht waarna wij motiveren waarom wij voorstellen de verklaring van geen bedenkingen te weigeren. Een nadere toelichting over participatie is aangegeven onder het kopje “Participatie”. Het juridisch kader voor de verklaring van geen bedenkingen is als achtergrond weergegeven als een bijlage.

**Inclusie (iedereen doet mee)**
Niet van toepassing

**Duurzaamheid**
Niet van toepassing

**Participatie**
In het principebesluit is als voorwaarde genoemd dat het plan op basis van overleg met de omgeving (participatie) verder wordt uitgewerkt. Wij voegen daaraan toe, dat in de Woonvisie op pagina 24 als één van de kwaliteitscriteria is benoemd “Omwonenden zijn overwegend positief over de ontwikkeling”.

Participatie is door de aanvrager nader vormgegeven. De wijze waarop de aanvrager dit heeft vormgegeven is beschreven in paragraaf 6.1 van de bijgevoegde ruimtelijke onderbouwing. Dit heeft niet geleid tot algeheel draagvlak onder de omwonenden.

Van belang is echter wel er op te wijzen dat de omstandigheid dat geen maatschappelijk draagvlak bestaat, volgens vaste jurisprudentie van de hoogste bestuursrechter, niet betekent dat een initiatief niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke

ordening (het toetsingskader). Anders gezegd: het ontbreken van draagvlak kan op zichzelf geen reden zijn de verklaring van geen bedenkingen te weigeren.

Onder het kopje “Nadere onderbouwing” wordt echter geconcludeerd dat om andere redenen de verklaring van geen bedenkingen voor weigering in aanmerking komt. Daarom stellen wij, zoals aangegeven, voor de gevraagde verklaring van geen bedenkingen te weigeren.

**Financiën**
Niet van toepassing

**Moet er een begrotingswijziging plaatsvinden?**
Nee

**Vindt er een evaluatie plaats?**
Nee

**Tijdpad**
Het ontwerp van de beslissing van de raad omtrent de verklaring van geen bedenkingen en de ontwerp weigering omgevingsvergunning hebben 6 weken ter inzage gelegen. Tijdens de ter inzage legging is er 1 zienswijze ingediend door de aanvrager. Daarop wordt gereageerd in de bijgevoegde zienswijzennota. De zienswijze moet betrokken worden bij de definitieve besluitvorming; in verband met die zienswijze is hierna de motivering ten opzichte van het ontwerp gewijzigd en aangevuld. Voor zover de tekst van het onderhavige raadsvoorstel geen reactie op de zienswijze bevat, wordt verwezen naar de bijgevoegde nota van zienswijzen.

Het voorstel voor een definitief besluit omtrent de verklaring van geen bedenkingen ligt met dit voorstel voor. Houdt het besluit van de raad in dat de verklaring van geen bedenkingen wordt geweigerd, dan zal het besluit van het college moeten inhouden dat de aanvraag omgevingsvergunning wordt geweigerd. De definitieve besluiten omtrent de verklaring van geen bedenkingen en de omgevingsvergunning liggen vervolgens 6 weken ter inzage. Tijdens die periode bestaat de mogelijkheid van beroep bij de rechtbank.

---

**Nadere onderbouwing**
1. De beoordeling door de raad (het toetsingskader)

Bij het nemen van een besluit omtrent een verklaring van geen bedenkingen heeft de raad beleidsruimte en dient u de betrokken belangen af te wegen. Er wordt op gewezen dat de verklaring slechts kan worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat het op grond van vaste jurisprudentie mogelijk is dat het college het door de raad te nemen besluit over de verklaring van geen bedenkingen voorbereidt en een besluit voorstelt (zoals nu gebeurt). Dit laat onverlet dat de raad een eigen standpunt moet innemen en zelfstandig moet besluiten over de

verklaring van geen bedenkingen; de raad kan dus afwijken van het door het college voorgestelde besluit. Het al dan niet afgeven van een verklaring van geen bedenkingen moet gemotiveerd worden.

Wanneer de raad een verklaring van geen bedenkingen weigert, kan het college niet anders doen dan de gevraagde vergunning te weigeren.

2. Nader over de gevraagde omgevingsvergunning en de voorgeschiedenis
Zoals onder het kopje “Kern van het gevraagde besluit” is aangegeven heeft het college in 2021 een positief principebesluit genomen voor de herontwikkeling. Het plan dat toen voorlag, en waar dit principebesluit dus op was gebaseerd, hield in dat het huidige gebouw met maatschappelijke bestemming zou worden gesloopt en daarvoor in de plaats zouden dan maximaal 7 woningen worden gebouwd in een verspreide opzet, op de gronden met de bestemming “Maatschappelijk” en de gronden met de bestemming “Agrarisch met waarden". Dit onder voorwaarde dat het plan op basis van overleg met de omgeving (participatie) en overleg met de provincie verder wordt uitgewerkt.

Na overleg met de provincie is de planopzet gewijzigd. In plaats van een verspreide opzet is volgens de vergunningaanvraag gekozen voor een compacte opzet; nog steeds 7 woningen, maar dan op een kleiner gebied. Vier van de in het plan voorziene woningen maken onderdeel uit van een zogenaamd “knooperf”. Volgens de aanvraag omgevingsvergunning is het aangepaste plan niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening.

Naar onze mening is het bouwplan zoals dat voorligt ruimtelijk gezien niet gewenst en past het niet in het gemeentelijk ruimtelijk beleid. Daarom stellen we de raad voor om in het belang van de goede ruimtelijke ordening de verklaring van geen bedenkingen te weigeren. In lijn daarmee zal het college vervolgens de aanvraag (moeten) weigeren. Dat wordt hierna gemotiveerd.

3. Verklaring weigeren in het belang van de goede ruimtelijke ordening
Relevantie van het principebesluit voor uw besluitvorming
Hiervoor is aangegeven dat het college ten aanzien van een eerder plan een positief principebesluit heeft genomen. U bent als raad niet gebonden aan dit principebesluit, omdat het principebesluit niet van de raad afkomstig was en de raad er ook niet mee heeft ingestemd. Aan het principebesluit kan (dus) niet het gerechtvaardigd vertrouwen worden ontleend dat de raad de verklaring van geen bedenkingen zal verlenen. In casu geldt dat temeer, nu het principebesluit niet alleen voorwaarden kende, maar bovendien zag op een ander bouwplan én er sindsdien nieuw beleid is (waarover later meer).

Daar wordt aan toegevoegd, dat de initiatiefnemer in zijn zienswijze tegen het ontwerp een uitvoerige schets heeft gegeven van de achtergrond van de onderhavige aanvraag, die terug gaat tot 2006. Op die gang van zaken wordt in de nota van zienswijzen gereageerd. Naar die reactie wordt in dit kader verwezen. De reactie komt er kort en goed op neer dat deze gang van zaken niet kan leiden tot de conclusie dat een VVGB moet worden verleend. Verder volgt uit de reactie dat uit de voorgeschiedenis ook niet het gerechtvaardigde vertrouwen kan worden ontleend dat de raad een VVGB voor

onderhavig plan verleent.

Verspreide opzet
Het plan zoals dat met de vergunningaanvraag aan ons is voorgelegd, gaat (anders dan het bouwplan dat ten grondslag lag aan het principebesluit) niet uit van een verspreide opzet. De woningen liggen volgens het plan waarop de aanvraag omgevingsvergunning ziet kavel-aan-kavel binnen een klein gebied met de enkelbestemming “Maatschappelijk”.

Het buitengebied waarin Melkweg 13 ligt, kenmerkt zich echter juist door een verspreide bebouwingsopzet met veel (agrarische) tussenruimte tussen de kavels. Dat is daar het heersende bebouwingsbeeld. Het is onwenselijk om in dat gebied, ter plaatse van Melkweg 13, op korte afstand van elkaar 7 woningen te realiseren. Dat doet afbreuk aan het heersende bebouwingsbeeld van een verspreide opzet en is ruimtelijk gezien daarom niet gewenst.

In dit verband wijzen wij erop dat de Noordenveldse Kwaliteitsgids, opgesteld als een document dat de gemeente betrekt bij de afweging van ruimtelijke ontwikkelingen en initiatieven, op pagina 49 ook bepaalt: “speel met vervangende nieuwbouw in op het heersende bebouwingsbeeld in de omgeving”. Dat gebeurt, zoals aangegeven, niet met dit plan, zodat het plan zich niet verhoudt met de Noordenveldse Kwaliteitsgids.

Woonvisie
In dit verband wijzen wij ook op de Woonvisie, zoals recent door de raad vastgesteld op 28 september 2023. Deze gold dus nog niet ten tijde van het nemen van het principebesluit door het college.

In casu is sprake van een woonplan in het buitengebied. Daarover stelt de Woonvisie het volgende:

“Buitengebied: herbestemmen als kans
Af en toe ontstaan er initiatieven voor wonen in het buitengebied. In de eerste plaats zijn we als gemeente zuinig op ons landschap. Dan zijn er nog steeds mogelijkheden, al worden deze kritisch beoordeeld, in het bijzonder vanuit landschappelijke kwaliteit en effecten.
- Route 1: Ruimte voor Ruimte regeling. Deze regeling maakt het mogelijk om een landschapsontsierend voormalig agrarisch bedrijfsgebouw te verwijderen in ruil voor een woonbestemming.
- Route 2: herbestemmen. Binnen de provinciale regelgeving mogen we tot 6 woningen toestaan binnen een bestaand gebouw. Dit is alleen een overweging bij gebouwen die hun functie hebben verloren en die niet landschapsontsierend zijn.
Dit is altijd maatwerk. Wij toetsen met behulp van dezelfde basiscriteria als bij andere plannen. Vanuit wonen zijn dat woonbehoefte, ruimtelijke impact, diverse projectmatige en procedurele overwegingen. Ook andere kaders gelden.”

Tegen deze achtergrond is van belang dat het plan niet voldoet aan de voorwaarden die zijn gesteld in het kader van Route 1 en Route 2. Het plan valt niet onder een ruimte

voor ruimte regeling en de herbestemming ziet ook niet op behoud van het pand en maximaal 6 woningen. En overigens voldoet het ook niet aan de provinciale regelgeving. Reeds in verband hiermee verhoudt het plan zich niet tot de Woonvisie.

Dat het plan volgens initiatiefnemer aan veel criteria voldoet als opgenomen op pagina 24 van de Woonvisie kan het vorenstaande niet anders maken. Er zijn bovendien ook criteria waaraan niet wordt voldaan. Het plan is niet de beste invulling voor deze plek, onder andere gelet op het feit dat in het buitengebied, in afwijking van het heersende bebouwingsbeeld, 7 woningen worden toegevoegd op een kleine oppervlakte. Dat is te veel, en leidt tot een “dorp in een dorp”. Van een innovatieve woonvorm is daarbij geen sprake. Als voorbeeld daarvan zijn in de Woonvisie genoemd: tiny houses, flexwonen, mantelzorgwonen, collectief particulier opdrachtgeverschap, wooncoöperaties; daargelaten de vraag of een knooperf innovatief is; de overige 3 woningen zijn dat niet. Verder zal de verstening in het gebied met 7 woningen ook niet afnemen, maar juist toenemen. Het aantal tegels op de grond mag misschien afnemen, maar de voetafdruk aan gebouwen neemt in dit buitengebied juist toe, in plaats van af.

Het plan is aldus ruimtelijk gezien niet gewenst en verhoudt zich niet met de Woonvisie.

Te veel woningen op kleine oppervlakte
In het verlengde van het vorenstaande is het zo dat, ook los van de Woonvisie, het toevoegen van 7 woningen te veel is in het huidige, kleine plangebied. Het wordt daarmee te zeer een apart “dorp” binnen het buitengebied. Ook dat is op zichzelf ruimtelijk gezien ongewenst.

Provinciale Omgevingsverordening Drenthe
Daarnaast geldt nog het volgende. Het college heeft op grond van artikel 3.1.1, eerste lid, van het Bro, gelezen in samenhang met artikel 6.18 van het Bor, (vormvrij) vooroverleg gevoerd met het college van gedeputeerde staten van de provincie (GS). GS heeft in dit overleg aangegeven dat de beoordeling van de aanvraag primair aan het gemeentebestuur is. GS meent wel dat de gemeentelijke motivering hier niet onredelijk is. In dit specifieke geval zijn de 7 woningen niet kleinschalig van aard en het standpunt van B en W dat het plan niet past binnen het provinciaal beleid is verdedigbaar, aldus GS.

In dit verband wordt er op gewezen dat de aanvrager in de ruimtelijke onderbouwing aangeeft met de ontwikkeling gebruik te willen maken van artikel 2.17 van de Provinciale Omgevingsverordening (POV). Volgens dit artikel kan een ruimtelijk plan voorzien in woningbouw buiten het bestaand stedelijk gebied, maar slechts onder voorwaarden.

Meer in het bijzonder wenst de aanvrager volgens de ingediende ruimtelijke onderbouwing gebruik te maken van lid 3 van artikel 2.17. Dit artikellid staat in uitzonderlijke gevallen toe dat buiten het bestaand stedelijk gebied wordt voorzien in de realisatie van bijzondere woonmilieus mits deze (onder andere) kleinschalig zijn. Wat de begrippen “uitzonderlijk”, bijzondere woonmilieus” en “kleinschalig” betreft: géén van deze begrippen is gedefinieerd. Dat brengt met zich mee dat de raad bij de uitleg ervan

beoordelingsruimte heeft. Aanvullend geeft de aanvrager in haar zienswijze aan tevens gebruik te willen maken van artikel 2.17, lid 2, onder b.

In het licht van de POV wijzen wij er op dat met het toevoegen van 7 woningen binnen een compact oppervlak in dit gebied geen sprake meer is van kleinschaligheid – nog daargelaten de vraag of en in hoeverre sprake is van een uitzonderlijk geval en een bijzonder woonmilieu. Alteveer is, zoals aangegeven, een gebied met verspreid liggende bebouwing. Het toevoegen van 7 woningen binnen een compact oppervlak in dit gebied is best een forse toevoeging. Wij nemen daarbij ook in aanmerking dat, als gekeken wordt naar de andere mogelijkheden die de POV biedt voor woningbouw in het buitengebied (voor zover dat niet aansluit bij bestaand stedelijk gebied), die nooit leiden tot het mogelijk maken van 7 woningen (maar hooguit 6 in specifieke, onvergelijkbare gevallen waar ten minste 6.000 m2 landschapontsierende agrarische of maatschappelijke bedrijfsbebouwing wordt gesloopt (art. 2.16 POV) of het plan niet gepaard gaat met externe bouwactiviteiten (art. 2.17 lid 4 POV). Wij lichten dat nog toe:

- Artikel 2.17, lid 2: Staat in incidentele gevallen bouwmogelijkheden toe búiten bestaand stedelijk gebied. Dat maakt alleen bedrijfswoningen mogelijk onder voorwaarden, of incidentele nieuwbouw van woningen. Nooit 7 woningen; hooguit 1 of 2.
- Artikel 2.17, lid 4: Staat een woonfunctie toe voor gronden met bebouwing die zijn functie heeft verloren, mits (onder andere) de bebouwing niet landschapsontsierend is en geen sprake is van externe bouwactiviteiten. Zelfs in dat geval mogen nooit meer dan 6 woningen worden gerealiseerd.
- Artikel 2.16: Zou van de ruimte voor ruimte regeling gebruik gemaakt worden dan zou dat kunnen leiden tot 1, hóóguit 2 woningen (gelet op de te slopen bebouwing op Melkweg 13). In ieder geval zou het nooit kunnen leiden tot 7 woningen.

Daarbij zij er op gewezen dat de strijdigheid met de POV niet wordt opgeheven indien onderscheid gemaakt zou (kunnen en) moeten worden tussen de 4 woningen van het knooperf enerzijds, en de 3 overige woningen anderzijds. Daargelaten de vraag of het plan op deze manier opgeknipt kan worden, en daargelaten de vraag of met (de vier woningen van) het knooperf aan alle voorwaarden van artikel 2.17 lid 2 POV zou zijn voldaan (zie hiervoor), moet worden vastgesteld dat die 3 woningen, indien zij op zichzelf beschouwd moeten worden, (nog steeds) in strijd zijn met artikel 2.17 lid 3 POV. Die 3 woningen maken echter wel onderdeel uit van de aanvraag, zodat de conclusie is en blijft dat dit ruimtelijke plan in strijd is met de provinciale regelgeving.

Conclusie
Wij stellen u voor de verklaring van geen bedenkingen in het belang van de goede ruimtelijke ordening te weigeren voor het onderhavige plan – gelet op de hiervoor gegeven motivering, de nota van zienswijzen en de overige bijlagen bij dit raadsvoorstel.

---

**Bijlage(n)**
1. Principebesluit college 2021
2. Aanvraag omgevingsvergunning

3. Ruimtelijke onderbouwing bij omgevingsvergunning
4. Bijlagen bij de ruimtelijke onderbouwing
5. Juridisch kader verklaring van geen bedenkingen
6. Nota zienswijzen
7. Bijlage bij nota zienswijzen

**Ter inzage liggende stukken**
Bijlage 1 t/m 7

---

Burgemeester en wethouders van de gemeente Noordenveld,

Sebastiaan Ruddijs, secretaris/directeur Klaas Smid, burgemeester

GEMEENTE **NOORDENVELD**

No:
Onderwerp: Besluit omtrent verklaring van geen bedenkingen omgevingsvergunning Melkweg 13 Alteveer

De Raad van de gemeente Noordenveld,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van: 8 mei 2024;

gelet op de bepalingen van de De artikelen 2.1, 2.12, 2.27 en 3.11 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht alsmede artikel 6.5 Besluit omgevingsrecht en afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht.,

**B E S L U I T**

1. Gelezen hebbende het raadsvoorstel met bijlagen, de zienswijzennota met daarin de beantwoording van de zienswijze tegen de ontwerp weigering van de verklaring van geen bedenkingen en de daarin vervatte motivering, vast te stellen.
2. Op grond van artikel 2.27 van de Wabo gelezen in samenhang met artikel 6.5 van het Bor, gelet op de onder punt 1 bedoelde beantwoording en motivering, de verklaring van geen bedenkingen met betrekking tot de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren.
3. De weigering van de verklaring van geen bedenkingen vrij te geven voor terinzagelegging.

Roden, 12 juni 2024

De Raad van de gemeente Noordenveld,

H. Huttinga, griffier K. Smid, voorzitter