GEMEENTE **NOORDENVELD**

Aan de gemeenteraad

Agendapunt:
Zaaknummer: 324689

Roden, 14 december 2023

Onderwerp
Ontwerpbesluit 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. Op grond van artikel 2.27 van de Wabo gelezen in samenhang met artikel 6.5 van het Bor de verklaring van geen bedenkingen met betrekking tot de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren.
2. Indien er geen zienwijzen worden ingediend en er geen ambtshalve wijzigingen worden voorgesteld het ontwerpbesluit als definitief besluit aan te merken.
3. De ontwerp 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 draagvlak onder alle 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 doorloopt dezelfde procedure als het ontwerpbesluit dat het college moet nemen op de aanvraag omgevingsvergunning.

Dit betekent dat ten aanzien van beide onderdelen (ontwerpbesluit van het college en ontwerpbesluit omtrent de verklaring van geen bedenkingen van de raad) zienswijzen kunnen worden ingediend. Dat kan gedurende de periode van terinzagelegging van de ontwerpbesluiten (6 weken).

De binnengekomen zienswijzen moeten worden beoordeeld en vervolgens zullen definitieve besluiten moeten worden genomen (een definitief besluit van de raad omtrent de verklaring van geen bedenkingen, een definitief besluit van het college op de aanvraag omgevingsvergunning).

Houdt het (ontwerp)besluit van de raad in dat de verklaring van geen bedenkingen wordt geweigerd, dan zal het (ontwerp)besluit van het college moeten inhouden dat de aanvraag omgevingsvergunning wordt geweigerd.

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 gebeurd). Dit laat onverlet dat de raad een eigen standpunt moet innemen en zelfstandig moet besluiten over de (ontwerp)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).

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.

Op basis van die Woonvisie worden initiatieven in het buitengebied kritisch beoordeeld, in het bijzonder vanuit landschappelijke kwaliteit en effecten. Daarbij is het bepaalde in de Noordenveldse Kwaliteitsgids, zoals hiervoor besproken, relevant. In aanvulling daarop zijn er op bladzijde 24 van de Woonvisie kwaliteitscriteria voor wonen geformuleerd. Niet op al die criteria is een positieve beoordeling nodig om mee te werken aan een voorliggend plan; het gaat om de totale afweging. Over die criteria en weging het volgende.

Wij zijn van mening dat het plan geen woonvraag bedient van doelgroepen die onvoldoende aan bod komen. Ook valt niet in te zien dat dit plan leidt tot (een keten van) doorstroming. Met het plan wordt evenmin 30% sociale huur en 30% betaalbare koop aangeboden. Daar waar het plan voorziet in min of meer vergelijkbare woningen voor het duurdere segment is het ook niet gericht op meerdere leeftijdsgroepen en gezinsfasen. Van een innovatieve woonvorm is ook 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.

Het plan draagt niet bij aan de sociale kwaliteit. Ook is het niet de beste invulling voor deze plek; dit gelet op het gestelde in de vorige alinea en gelet op het feit dat zoals reeds aangegeven in het buitengebied, in afwijking van het heersende bebouwingsbeeld, 7 woningen worden toegevoegd op een kleine oppervlakte (zie wat dit betreft ook nog hierna onder het kopje “Te veel woningen op kleine oppervlakte”). Verder zal de verstening in het gebied met 7 woningen ook niet afnemen, maar juist toenemen. De bestaande bebouwing heeft een voetprint, volgens de aanvraag, van

1568,33 m2. De voorziene 4 gebouwen op het knooperf met collectief bijgebouw tellen op tot een voetprint van 900 m2, zo blijkt uit de aanvraag. Daar komen 3 woningen bij van 150 m2 vloeroppervlakte per woning plus bijgebouwen (voetprint 100 m2 per bijgebouw). In totaal leidt dit plan daarmee tot een voetprint van 1650 m2 aan (bij)gebouwen. Dat is een toename aan vestening, géén afname.

Natuurlijk heeft het plan ook positieve effecten (kwalitatieve verbetering in verband met verwijdering afgeschreven pand waarbij wordt zorggedragen voor landschappelijke inpassing, afgestemd met de Provincie). De criteria waarop het plan positief scoort leggen ons inziens evenwel onvoldoende gewicht in de schaal. De totale afweging van de criteria leidt voor dit plan, met 7 niet verspreid liggende woningen op een compact gebied, al met al tot de conclusie dat dit plan op basis van de Woonvisie niet in aanmerking komt voor het verlenen van medewerking.

Te veel woningen op kleine oppervlakte
In het verlengde van het vorenstaande is het zo dat binnen het kleine gebied zoals het plangebied nu is, toevoeging van 7 woningen ook te veel is. Het wordt daarmee te zeer een apart “dorp” binnen het buitengebied. Ook dat is op zichzelf ruimtelijk gezien ongewenst.

Provinciale Omgevingsverordening Drenthe
Daarnaast geldt bovendien 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 gedeputeerde staten van de Provincie. Die hebben in dit overleg aangegeven de beoordeling van de aanvraag verder aan de gemeente te laten. Daarbij is aangegeven dat de beoordeling van de vraag of het plan al dan niet in strijd is met de Provinciale Omgevingsverordening (POV) aan de gemeente is.

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 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.

In het licht van de POV wijzen wij er op dat, nog daargelaten de vraag of en in hoeverre sprake is van een uitzonderlijk geval en een bijzonder woonmilieu, met het toevoegen van 7 woningen binnen een compact oppervlak in dit gebied geen sprake meer is van kleinschaligheid. 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.

Op die manier is de aanvraag ook in strijd met de POV. Een mogelijkheid tot ontheffing kent de POV op dit punt niet. Een ontheffing kan dan ook niet gevraagd worden, nog los van het feit dat een ontheffing ook niet behoeft te worden gevraagd, als er ook andere gronden zijn voor weigering van de verklaring van geen bedenkingen (/de vergunning). Die zijn er, zoals hiervoor is gebleken.

Conclusie
Wij stellen u, gelet op de gegeven motivering, voor de verklaring van geen bedenkingen in het belang van de goede ruimtelijke ordening te weigeren voor het onderhavige plan, dat uitgaat van het toevoegen van 7 woningen op een compact gebied.

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

Ter inzage liggende stukken
N.v.t.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Noordenveld,
Sebastiaan Ruddijs, secretaris/directeur Klaas Smid, burgemeester

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

De Raad van de gemeente Noordenveld,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van: 14 december 2023;

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. Op grond van artikel 2.27 van de Wabo gelezen in samenhang met artikel 6.5 van het Bor de verklaring van geen bedenkingen met betrekking tot de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren.
2. Indien er geen zienwijzen worden ingediend en er geen ambtshalve wijzigingen worden voorgesteld het ontwerpbesluit als definitief besluit aan te merken.
3. De ontwerp weigering van de verklaring van geen bedenkingen vrij te geven voor terinzagelegging.

Roden, 31 januari 2024

De Raad van de gemeente Noordenveld,

H. Huttinga, griffier K. Smid, voorzitter