

Mr. P.M.J. (Jewan) de Goede
Advocaat

Aan de Raad
van de gemeente Westerveld
Postbus 50
7970 AB HAVELTE

Sylviuslaan 3
9728 NS GRONINGEN

Postbus 48
9950 AA WINSUM

T 085 - 130 24 30
F 0595 - 854 569

Per e-mail vooruit: info@gemeentewesterveld.nl

degoede@degoedebestuursrecht.nl
www.degoedebestuursrecht.nl

Groningen, 25 juli 2023

Inzake: Tempelman / bezwaar weigering bestemmingsplan Wateren
Betreft: Aanvullend bezwaarschrift
Uw ref.: 2023-011659

AANVULLEND BEZWAARSCHRIFT

Geachte Raad,

Namens cliënten, de heer A.J.W. Tempelman en mevrouw S.K. Visser, bericht ik u met betrekking tot het navolgende.

I. PROCESVERLOOP

Per e-mail van 22 augustus 2022 hebben cliënten een aanvraag ingediend bij uw Raad voor het vaststellen van een bestemmingsplan voor hun perceel aan de Wateren 7-9 te (8438 SB) Wateren (hierna: **de aanvraag**).

- I. Bij besluit d.d. 18 april jl., maar aan cliënten op 20 april jl. toegezonden, heeft u de aanvraag van cliënten geweigerd (hierna: **het bestreden besluit**, als **bijlage** bijgevoegd). Aan de weigering van de aanvraag heeft u de motivering van het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Westerveld (hierna: **het College**), die vervat is in het Raadsvoorstel d.d. 18 april jl. (hierna: **het Raadsvoorstel**), ten grondslag gelegd.

Cliënten hebben zich niet kunnen verenigen met het bestreden besluit en hebben daarom bij brief d.d. 30 mei jl. hun pro forma bezwaar daartegen ingediend.

Bij brief d.d. 5 juni jl., maar aan cliënten op 7 juni jl. toegezonden, heeft u de ontvangst van het pro forma bezwaarschrift bevestigd en cliënten in de gelegenheid gesteld uiterlijk drie weken na verzending van die brief, dus tot en met 28 juni jl., de gronden van hun bezwaar aan te vullen.

Bij brief d.d. 27 juni jl. verzochten cliënten u om nader uitstel van de termijn voor het aanvullen van de gronden van hun bezwaar.

Cliënten vullen hierdoor tijdig de gronden van hun bezwaar aan.

II. ACHTERGRONDINFORMATIE

Alvorens over te gaan tot inhoudelijke bespreking van de gronden van hun bezwaar, schetsen cliënten in het navolgende eerst kort en bondig de achtergrond van hun aanvraag, beschrijven zij de (omgeving van) het perceel en geven zij de relevante planologische kaders weer.

1. Aanleiding aanvraag

Cliënten waren tot voor kort eigenaren van het perceel aan de Wateren 13 en woonachtig in het daarop staande voormalige schoolgebouw. In samenspraak met uw gemeentebestuur hebben cliënten dat gebouw verbouwd tot een woongemeenschap met negen aparte woningen met een ontmoetingsruimte, die benut zal worden voor sociaal maatschappelijke activiteiten. Vervolgens hebben cliënten de woongemeenschap verkocht.

Door de verbouwing is de voormalige woning van cliënten verloren gegaan. Cliënten wilden niet (permanent) blijven wonen in een van de nieuw gerealiseerde woningen van de woongemeenschap.

Cliënten zijn derhalve op zoek naar nieuwe permanente woonruimte in Wateren, zodat zij in hun omgeving kunnen blijven wonen en betrokken kunnen blijven bij de door hen gerealiseerde woongemeenschap, en waar mevrouw Visser ook haar praktijk aan huis kan exploiteren. Kortom; zij willen de vruchten kunnen plukken van hun maatschappelijke bijdrage voor de regio.

Cliënten zijn ook eigenaar van een geschikte locatie op het perceel aan de Wateren, tussen de huisnummers 7 en 9, kadastraal bekend gemeente Diever, sectie A, nummer 1575 (hierna: **het perceel**). Hoewel de locatie feitelijk past bij de wensen van cliënten, is bewoning aldaar planologisch (nog) niet toegestaan. Daarom hebben zij u met de voornoemde aanvraag verzocht een daartoe dienend bestemmingsplan vast te stellen.

2. Feitelijk kader

Het perceel is gelegen in de historische woonkern van Wateren, aan de Wateren (straat), tussen de woonpercelen van de huisnummers 7 en 9. Het betreft een stuk grond dat tot op heden gebruikt wordt als paardenweide. Het perceel wordt aan drie zijden beschut door opgaand gewas en aan de voorzijde daarbij ook door een rij bomen die voor de gehele rij percelen uitstrekt. De navolgende foto's geven een beeld van de situatie ter plaatse.



Fig. 1 Foto's vooraanzicht perceel, vermoedelijk vroeg voorjaar of najaar (bron: Google Maps)

Zoals ook weergegeven in hun aanvraag beogen cliënten een woning te realiseren (alleen) op het oostelijke gedeelte van het perceel. Daarmee willen cliënten aansluiten bij het reeds bestaande bebouwingscluster dat wordt gevormd door de bouwwerken aan de Wateren 7. Het overige gedeelte van het perceel blijft onbebouwd. De navolgende verbeelding geeft de locatie van de woning op het perceel weer. Daarbij wordt opgemerkt dat de ingetekende woning niet representatief is voor het beoogde bouwplan van cliënten, mede omdat nog geen concreet bouwplan voorhanden is. De onderstaande verbeelding is daarom slechts indicatief voor de locatie van de beoogde woning.



Fig. 2: Luchtfoto van het perceel met locatie beoogde woning.

3. Planologisch kader

Op het perceel van cliënten is het bestemmingsplan 'Buitengebied Diever – agrarische gronden' (1997) (hierna: **het vigerende bestemmingsplan**) van toepassing. Uw Raad heeft voor het perceel nadere bestemmingsplannen vastgesteld, maar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de agrarische bestemmingen uit die plannen vernietigd. Daarom gelden voor het onderhavige perceel vooralsnog de planregels uit het vigerende bestemmingsplan van 1997.

Het vigerende bestemmingsplan kent aan het perceel de bestemming 'Essen en oude veldontginningen' toe. Die bestemming staat geen bewoning toe. Cliënten zijn echter van mening dat het gemeentelijke en provinciale beleid ruimte biedt voor uw medewerking aan de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan dat bewoning wél toestaat, zoals u ook reeds voor het perceel aan de Wateren 13 heeft gedaan. In het navolgende bespreken cliënten kort dat toepasselijke beleid.

4. Toepasselijke beleidskaders

Het relevante beleid wordt op provinciaal niveau bepaald door de *Omgevingsverordening Provincie Drenthe* (hierna: **de Omgevingsverordening**) en op gemeentelijk niveau door de *Omgevingsvisie Westerveld 2021* (hierna: **de Omgevingsvisie**) en de *Woonvisie 2019 – 2025* (hierna: **de Woonvisie**). Cliënten bespreken in het navolgende kort de toepasselijkheid van deze beleidskaders en bespreken zij waarom de aanvraag daaraan voldoet.

Uit het Raadsvoorstel blijkt dat u ook van mening bent dat de aanvraag zou moeten worden getoetst aan de *Kadernota buitengebied Westerveld 2006* (hierna: **de Kadernota**), omdat het beoogde plangebied in het buitengebied zou zijn gelegen. Cliënten betogen later in het aanvullende bezwaarschrift nader (zie onder IV.1.2) dat de locatie niet in het buitengebied is gelegen, waardoor de Kadernota in hun geval niet van toepassing is.

Cliënten bespreken de voornoemde beleidsregels later in dit bezwaarschrift in detail, namelijk vanaf paragraaf IV.2. Kort samengevat biedt de Omgevingsverordening ruimte voor incidentele nieuwbouw van een enkele woning buiten het zogenoemde 'bestaande stedelijk gebied', onder een aantal – hierna nader te bespreken – voorwaarden waaraan de aanvraag van cliënten voldoet. Voorts blijkt uit de Omgevingsvisie dat het perceel van cliënten toebehoort tot het gebiedskompas 'overige dorpen', die nieuwbouw mogelijk maakt en zelfs toejuicht. Tot slot geeft de Woonvisie aan dat verdere verstening in het buitengebied niet wenselijk is. Cliënten motiveren hierna nader dat hun perceel niet in het buitengebied is gelegen, waardoor ook de Woonvisie niet in de weg staat aan uw medewerking aan het vaststellen van het aangevraagde bestemmingsplan.

III. STREKKING BESTREDEN BESLUIT

In het voorgaande hebben cliënten de achtergrond van de aanvraag en het bezwaar besproken en hebben zij geconcludeerd dat het aangevraagde bestemmingsplan had kunnen worden vastgesteld. Met het bestreden besluit heeft u de vaststelling van dat bestemmingsplan echter geweigerd. In het navolgende zetten cliënten motivering die aan het bestreden besluit ten grondslag ligt kort uiteen, waarna zij de gronden van hun daartegen gerichte bezwaar zullen aanvoeren.

Het bestreden besluit strekt tot weigering van de vaststelling van het door cliënten aangevraagde bestemmingsplan voor het perceel. Voor de motivering van het bestreden besluit verwijst u naar het Raadsvoorstel. Daarmee beveelt het College u aan de aanvraag te weigeren. Aan het bestreden besluit ligt (samengevat) de navolgende motivering ten grondslag.

Om te beginnen wordt in het Raadsvoorstel gesteld dat het perceel in het plangebied van thans vernietigde bestemmingsplannen voor het buitengebied ligt en in die bestemmingsplannen een agrarische bestemming kende. Voor de verdere onderbouwing van haar voorstel tot weigering van de aanvraag is die agrarische bestemming en karakterisering als 'buitengebied' als uitgangspunt genomen. Daardoor heeft u de aanvraag beoordeeld tegen de voor buitengebied geldende beleidskaders. Volgens het Raadsvoorstel zou de aanvraag niet verenigbaar zijn met de doelstellingen voor het buitengebied die uit de voornoemde beleidsregels zou volgen.

Meer in het bijzonder stelt het Raadsvoorstel dat de aanvraag niet in overeenstemming zou zijn met de waarden die behoren tot de categorie 'Oude veldontginningen' van de Omgevingsvisie en de *Kadernota buitengebied Westerveld 2006* (hierna: **de Kadernota**). In dat kader erkent u dat een enkele nieuwe woning weinig impact zal hebben op het open landschap, maar dat meerdere nieuwe woningen een afbreuk aan die kernwaarde zouden kunnen doen en dat daardoor de afwisseling van open en gesloten delen verloren zou gaan.

Voorts stelt het Raadsvoorstel dat de aanvraag niet in overeenstemming zou zijn met de Woonvisie en de daaraan ten grondslag liggende Omgevingsverordening. De aanvraag zou niet voorzien in een significatie verbetering van ruimtelijke kwaliteit, wat op grond van de Omgevingsverordening noodzakelijk zou zijn om een dergelijk bestemmingsplan vast te stellen.

Tot slot blijkt uit het Raadsvoorstel de vrees voor precedentwerking van het vaststellen van het aangevraagde bestemmingsplan, niet alleen in het kader van mogelijke andere aanvragen voor woningen in het buitengebied maar ook met betrekking tot de wijze waarop de procedure door cliënten is doorlopen.

IV. GRONDEN VAN BEZWAAR

Nu cliënten de strekking van het bestreden besluit hebben weergegeven, voeren zij in het navolgende de gronden van hun bezwaar aan.

1. Strijd met zorgvuldigheidsbeginsel – onjuiste weergave feitelijke situatie

Om te beginnen stellen cliënten zich op het standpunt dat het Raadsvoorstel de feitelijke situatie ter plaatse onjuist weergeeft. In het bijzonder zijn cliënten van mening dat het perceel niet als agrarisch perceel kan worden aangemerkt en dat het niet in het buitengebied ligt. In dat kader houden cliënten u het navolgende voor.

1.1 Agrarisch perceel

Ten eerste schetst het Raadsvoorstel dat het perceel is "*ingericht en in gebruik als agrarisch perceel (weiland)*". Hoewel het perceel in het vigerende bestemmingsplan bestemd zou zijn voor 'grote boscomplexen en heidevelden' zou het betreffende perceel in thans vernietigde bestemmingsplannen een agrarische bestemming hebben gehad, waardoor ook nu gesproken zou kunnen worden van een agrarisch perceel.

Daargelaten dat het volstrekt onnavolgbaar is om een perceel als 'agrarisch' aan te merken louter op grond van niet geldende planologische kaders, vertoont de feitelijke situatie ter plaatse bovendien geen enkele kenmerken van een agrarisch perceel.

Agrarische percelen zijn (mede volgens de voornoemde vernietigde bestemmingsplannen) bestemd voor *"het voortbrengen van producten door middel van het telen van gewassen en/of het houden van dieren."* Van het voortbrengen van producten is echter op het betreffende perceel geenszins sprake. Het perceel is dan ook niet als weiland, maar als paardenweide ingericht; en wordt ook al een lange tijd als zodanig gebruikt. Paarden kunnen zich op dat perceel begeven, maar producten worden daar niet uit voortgebracht. Volgens uw eigen planologische kaders kan dus niet van een agrarisch perceel worden gesproken. Bovendien wordt het perceel aan drie zijden beschut door opgaand gewas, waardoor het ook geen 'open karakter' kent, zoals het Raadsvoorstel wel meent. Tot slot worden de omliggende woonpercelen ook niet gebruikt ten behoeve van agrarische bedrijven, waardoor het aanmerken van het betreffende perceel als agrarisch nog opmerkelijker wordt.

1.2 Buitengebied

Ten tweede stelt het Raadsvoorstel dat het perceel van cliënten zich in het 'buitengebied' van uw gemeente zou bevinden. Cliënten zijn echter van mening dat het perceel niet in het buitengebied maar in het bebouwingslint van het woondorp Wateren is gelegen. Cliënten stellen daarover als volgt.

Het buitengebied van de gemeente Westerveld wordt getypeerd door een open landschap dat voornamelijk bestaat uit weilanden en landbouwgrond, met hier en daar verspreide woonpercelen die géén bebouwingslint of -cluster vormen.

Ter plaatse van het perceel van cliënten is echter *reeds* sprake van een bebouwingslint, dat zich uitstrekt langs de Wateren, tussen de huisnummers 3 en 13. Het perceel van cliënten is gelegen in dit bestaande bebouwingslint; en dan niet aan een uiterste van dat bebouwingslint maar *midden* tussen twee andere woonpercelen die daar beide ook onderdeel van uitmaken. Het gaat dus niet om een in het open landschap gelegen losstaand perceel, zoals het Raadsvoorstel doet lijken, maar om een perceel dat thans reeds onderdeel uitmaakt van het bebouwingslint van Wateren.

Uit het Raadsvoorstel blijkt (nota bene) dat u zelf ook van mening bent dat sprake is van een bebouwingslint. Op pagina 4 van het Raadsvoorstel wordt immers als volgt gesteld (onderstreping PMJdG):

"Initiatiefnemer geeft de volgende drie argumentaties op basis waarvan aan deze provinciale regel [PMJdG: artikel 2.17 van de provinciale Omgevingsverordening] zou worden voldaan:

- In de toelichting van de aanvraag staat dat de kavel zich bevindt in een bebouwingslint, omdat er tussen wateren 3 en 13 over een lengte van circa 1,3 kilometer, meerdere woningen en bungalowparken gevestigd zijn. Er is inderdaad sprake van een bebouwingslint.*
- (...)"*

Gelet op de hiervoor gehanteerde definitie van het buitengebied, die zich laat typeren door een open landschap met slechts verspreide woonpercelen, kan ter plaatse van een bebouwingslint niet gesproken worden van buitengebied. Die gebiedssoorten verdragen zich simpelweg niet met elkaar.

Een en ander klemmt temeer nu ook uit de Omgevingsvisie blijkt dat het perceel gelegen is in het woondorp Wateren en dat u daar andere beleidskaders op van toepassing acht dan voor het daarbuiten gelegen buitengebied. Cliënten zullen dat in het navolgende onder IV.2 nader bespreken.

Gelet op het voorgaande kan ter plaatse van het perceel niet worden gesproken van buitengebied, maar van een bebouwingslint of -cluster van het woondorp Wateren.

1.3 Tussenconclusie ten aanzien van de feitelijke situatie

Uit het voorgaande blijkt dat het Raadsvoorstel ten onrechte het perceel van cliënten heeft aangemerkt als 'buitengebied', terwijl het onderdeel is van een bebouwingslint.

De onjuiste weergave van feitelijke situatie in het Raadsvoorstel is op zijn minst onzorgvuldig, maar volgens cliënten zelfs misleidend, nu dat ook tot gevolg heeft dat de aanvraag aan niet van toepassing zijnde beleidskaders is getoetst; hetgeen cliënten in het navolgende nader zullen bespreken. Dit is dan ook in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. Op grond daarvan kan het bestreden besluit al niet in stand worden gelaten.

2. Gebiedskompas 'Oude veldontginningen' ten onrechte toegepast

Het Raadsvoorstel toetst de aanvraag aan het gebiedskompas 'Oude veldontginningen' van de Omgevingsvisie, de Woonvisie, de Kadernota en tot slot de Omgevingsverordening. Cliënten stellen zich op het standpunt dat (gedeeltes van) deze beleidsregels ten onrechte ten grondslag zijn gelegd aan het bestreden besluit, waardoor de aanvraag op onjuiste gronden is geweigerd. Cliënten houden u in dat kader het volgende voor.

2.1 Omgevingsvisie

De Omgevingsvisie bevat een aantal gebiedskompassen die de waarden van de verschillende gebiedssoorten in de gemeente Westerveld beschrijven. Die gebiedskompassen geven per gebied (onder meer) het gemeentelijke beleid met betrekking tot nieuwe woningen.

Elk gebiedskompas kent een eigen verbeelding. In het navolgende geven cliënten de verbeeldingen weer die behoren tot de gebiedskompassen 'overige dorpen' (links) en 'oude veldontginningen' (rechts).

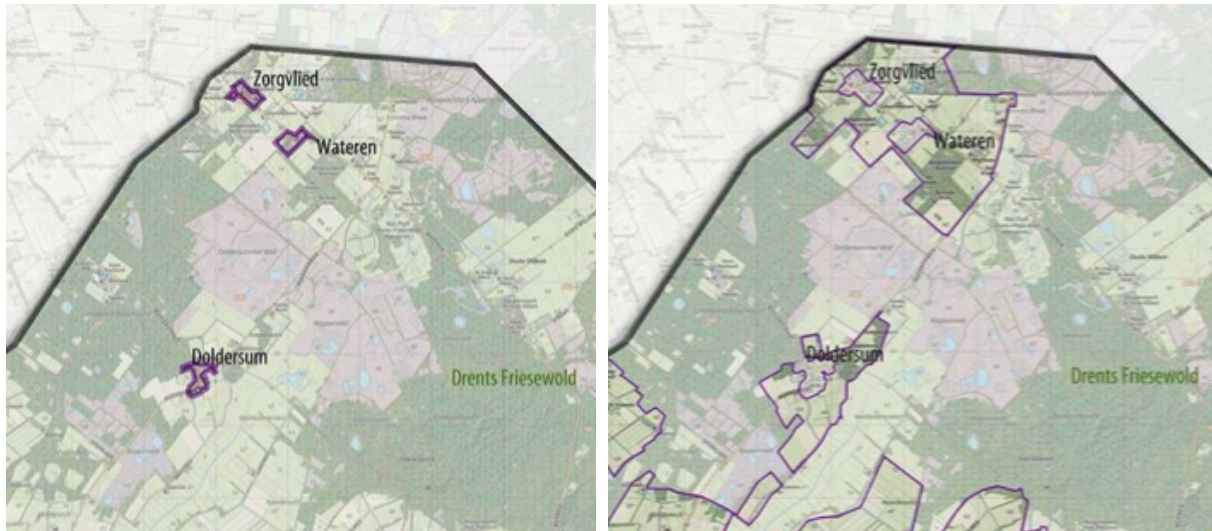


Fig. 3: verbeeldingen behorende tot gebiedskompas 'overige dorpen' (links) en 'oude veldontginningen' (rechts).

Uit de eerst weergegeven verbeelding blijkt dat het perceel van cliënten binnen de grenzen van Wateren – en dus ook binnen de kaders van een overig dorp – valt. Gelet daarop dienen de waarden die behoren tot het gebiedskompas 'overige dorpen' (hoofdstuk 2.9 van de Omgevingsvisie) als toetsingskader voor de aanvraag te worden gebruikt. Cliënten bespreken de inhoud van de Omgevingsvisie nader onder paragraaf IV.4.

Ter illustratie is ook de verbeelding van het gebiedskompas 'oude veldontginningen' weergegeven, waarop duidelijk te zien is dat de *omgeving* van Wateren wel maar het *dorp* Wateren zelf daar niet onder valt.

Ter vergelijking wordt in het navolgende een luchtfoto van de omgeving weergegeven. Voor de duidelijkheid zijn op die luchtfoto de dorpen Zorgvlied en Wateren schetsmatig ingetekend. Ten behoeve van de vergelijking en intekening is goede nota genomen van de omliggende percelen, die op de voorgaande verbeeldingen én op de luchtfoto duidelijk zichtbaar zijn.



Fig. 4: luchtfoto omgeving Zorgvlied - Wateren (bron: Google Maps). Locatie perceel aangeduid door rode pijl.

Gelet op het voorgaande zijn cliënten van mening dat u hun aanvraag ten onrechte heeft getoetst aan de waarden en eisen die het gebiedskompas 'oude veldontginningen' geeft en stelt, en ook ten onrechte niet heeft getoetst aan het gebiedskompas 'overige dorpen'.

2.2 Woonvisie

De Woonvisie beschrijft het gemeentelijke beleid voor nieuwbouw en transformatie van gebouwen naar woningen in de gemeente Westerveld. In hoofdstuk 3.5 van de Woonvisie wordt de richting en het beleid voor de nieuwe woningvoorraad gegeven. Daarin wordt onder meer aangegeven dat nieuwe woningen mogelijk zijn, maar dat geen verdere versterking van het buitengebied gewenst is.

In het Raadvoorstel is overwogen dat het perceel van cliënten in het buitengebied zou zijn gelegen. Omdat volgens het beleid in dat gebied geen verdere versterking gewenst is, zou de aanvraag van cliënten niet verenigbaar zijn met dit beleid.

Het perceel van cliënten is echter niet gelegen in het buitengebied van de gemeente Westerveld. Zoals cliënten in het voorgaande hebben uiteengezet is het perceel gelegen binnen de grenzen van het woondorp Wateren, zoals blijkt uit de verbeeldingen van de Omgevingsvisie. Bovendien is het perceel gelegen tussen twee woonpercelen die ook onderdeel uitmaken van Wateren; zulks blijkt onder meer uit de woonbestemming die voor die percelen geldt. Het perceel is dan ook gelegen in het bebouwingslint dat zich uitstrekt tussen de Wateren 3 en 13.

Gelet op het voorgaande kan niet anders worden geconcludeerd dan dat het perceel van cliënten in een woondorp, en dus niet in het buitengebied ligt. Daarom staat de Woonvisie niet in de weg aan de vaststelling van het aangevraagde bestemmingsplan.

2.3 Kadernota

Tot slot is de aanvraag in het Raadvoorstel ook getoetst aan de Kadernota. Ook uit die kadernota blijkt dat nieuwe woningen in het buitengebied niet wenselijk zijn.

Nu het perceel – zoals ook hiervoor besproken – niet onderdeel uitmaakt van het buitengebied, had de aanvraag ook niet aan de Kadernota mogen worden getoetst, nu die immers slechts betrekking heeft op het buitengebied. Voorzover de aanvraag vanwege strijd met de Kadernota is geweigerd, is dat dus ten onrechte.

2.4 Concluderend ten aanzien van beoordelingskader

Gelet op het voorgaande heeft het Raadvoorstel de aanvraag ten onrechte aan beleidsregels getoetst die niet voor het perceel van toepassing zijn. Daarom is ten onrechte geconcludeerd dat de aanvraag niet in overeenstemming zou zijn met het relevante beleid. Nu de aanvraag niet tegen de voornoemde beleidskaders had mogen worden getoetst, had de aanvraag ook niet vanwege strijd met die beleidskaders mogen worden geweigerd. Mede daarom is het bestreden besluit onjuist gemotiveerd, waardoor het niet in stand kan worden gelaten.

3. Afstand tot agrarisch bedrijf en cumulatie ten onrechte meegewogen

Zelfs als het perceel van cliënten onder buitengebied zou moeten worden geschaard en daardoor de voornoemde beleidsregels wél van toepassing zouden zijn op de aanvraag (quod non), stellen cliënten zich op het standpunt dat dit beleid in het Raadsvoorstel onjuist is toegepast waardoor ten onrechte is geconcludeerd dat de aanvraag daar niet mee overeenstemt en dus ook ten onrechte is geweigerd. Cliënten houden u daarover als volgt voor.

3.1 Afstand tot agrarisch bedrijf

Allereerst wordt in het Raadsvoorstel gesteld dat een woonfunctie zou botsen met functies in het buitengebied, omdat een agrarisch bedrijf zich in een theoretische (maar niet werkelijke) situatie zou moeten houden aan richtafstanden ten opzichte van woningen. Daargelaten dat dit aspect ook in een woongebied kan spelen, wijst het Raadsvoorstel geen agrarisch bedrijf aan dat in dit concrete geval rekening zou moeten houden met de beoogde woning van cliënten. Cliënten hebben geen weet van een dergelijk agrarisch bedrijf in de buurt. Bovendien kan een woning op het perceel van cliënten logischerwijs niet het omschreven nadeel teweeg brengen, nu aan beide zijden van dat perceel reeds woningen zijn gerealiseerd. Als de beoogde woning van cliënten in bereik van een agrarisch bedrijf zou liggen, dan immers ook die naastgelegen woningen.

Kortom, de louter theoretische verwijzing naar (niet bestaand) agrarisch bedrijf dat zich moet houden aan verplichte afstandsregels kan niet ten grondslag worden gelegd aan de weigering van de aanvraag.

3.2 Cumulatie

Ten tweede erkent het Raadsvoorstel dat het toevoegen van één woning weinig impact zal hebben, maar dat het toevoegen van meer woningen wél impact *kan* hebben op het “open landschap”.

Cliënten stellen daarover dat ter plaatse thans reeds niet gesproken kan worden van een ‘open landschap’. Vergelijk in dat kader ook de onder II. bijgevoegde foto’s. Het toevoegen van een woning op het perceel kan het open landschap derhalve niet aantasten.

Nog belangrijker echter is het feit dat het perceel in eigendom is van cliënten en zij slechts één woning wensen. Zij hebben dan ook slechts één woning aangevraagd. Daarom kunnen de mogelijke gevolgen van de realisatie van meerdere woningen vanzelfsprekend niet worden betrokken bij de beoordeling van de aanvraag.

In het Raadsvoorstel wordt het hiervoor besproken aspect van cumulatie gerelateerd aan de vrees voor precedentwerking. Cliënten zullen dit aspect in een afzonderlijke bezwaargrond onder paragraaf IV.5 nader bespreken.

4. Toepasselijk beleid niet meegewogen

Voorts stellen cliënten zich op het standpunt dat het Raadsvoorstel ten onrechte het wél relevante en van toepassing zijnde beleid *niet* meeweegt. Volgens cliënten voldoet hun aanvraag aan die van toepassing zijnde (beleids)kaders. In het navolgende bespreken cliënten welke beleidskaders volgens hen van

toepassing zijn en waarom het aangevraagde bestemmingsplan volgens die kaders wél had kunnen worden vastgesteld.

4.1 Omgevingsverordening

Het Raadsvoorstel stelt dat de Omgevingsverordening in de weg zou staan aan het vaststellen van het bestemmingsplan. Cliënten stellen zich op het standpunt dat de aanvraag voldoet aan de eisen die de Omgevingsverordening stelt, waardoor de aanvraag ten onrechte is geweigerd. Daarover stellen cliënten als volgt.

De Omgevingsverordening geeft de kaders waarbinnen het gemeentebestuur (onder meer) woningbouw mag toestaan, en is daarmee eveneens relevant voor de aanvraag. De Omgevingsverordening stelt over woningbouw het navolgende:

“Artikel 2.17 Woningbouw

- 1. Een ruimtelijk plan kan voorzien in nieuwe woningbouw mits de behoefte op basis van de gemeentelijke woonvisie kan worden aangetoond en aansluit bij bestaand stedelijk gebied. De gemeentelijke woonvisie ten aanzien van de woningvoorraad:*
 - a. draagt bij aan balans tussen vraag en aanbod in de gehele Drentse woningvoorraad op de lange termijn en is hiertoe afgestemd binnen de woningmarktregio's;*
 - b. benoemt tenminste de kwaliteit, kwantiteit, doelgroepen, duurzaamheid en kernenstructuur.*
 - c. schetst de opgaven in de bestaande woningvoorraad;*
 - d. geeft aan op welke wijze balans op lange termijn wordt gerealiseerd;*
 - e. geeft een lange termijn beeld.*
- 2. Een ruimtelijk plan kan voorzien in incidentele bouwmogelijkheden buiten het bestaand stedelijk gebied in de gevallen:*
 - a. bedrijfswoningen, een tweede woning bij een agrarisch bedrijf, het splitsen van boerderijen in twee of meer woningen, en nieuwbouw die past binnen de kaders van de ruimte-voor-ruimte-regeling;*
 - b. incidentele nieuwbouw van een enkele woning buiten bestaand stedelijk gebied is mogelijk, mits:*
 - i. de bebouwing is gelegen in een bebouwingslint of een cluster van bebouwing;*
 - ii. er sprake is van een significante verbetering van de ruimtelijke kwaliteit;*
 - iii. er sprake is van een landschappelijke inpassing passend bij de gebiedskenmerken die zijn vastgelegd in een landschappelijk inpassingsplan, en;*
 - iv. het plan past binnen de gemeentelijke woonvisie.*
- 3. In uitzonderlijke gevallen kan een ruimtelijk plan buiten het bestaand stedelijk gebied voorzien in de realisatie van bijzondere woonmilieus, mits*
 - a. deze kleinschalig zijn;*
 - b. deze gericht zijn op woonwensen en leefstijlen van kleine specifieke doelgroepen;*
 - c. het uitgangspunt bij de ontwikkeling van deze woonmilieus een landschappelijk kader is dat aansluit bij de kernkwaliteiten van het gebied, en;*
 - d. het woonmilieu alleen kan worden ontwikkeld samen met het verbeteren van andere functies, zoals het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit, het vergroten van het cultuurhistorische karakter, het verbeteren van voorzieningen, het realiseren van de water- en natuuropgave en het versterken van de recreatie.”*

De provincie hanteert bij het beoordelen van ‘bestaand stedelijk gebied’ een plankaart uit 2018. Hoewel het perceel – zoals eerder besproken – binnen het dorp Wateren valt, ligt het volgens de voornoemde plankaart (nog net) buiten het ‘bestaand stedelijk gebied’ zoals bedoeld in artikel 2.17 van de Omgevingsverordening. Cliënten merken op dat ‘bestaand stedelijk gebied’ zoals bedoeld in de

Omgevingsverordening wordt vastgesteld op andere grondslagen dan 'buitengebied' in de zin van de Woonvisie. Dit is dus géén indicatie dat het perceel in het buitengebied zou vallen.

Buiten het 'bestaand stedelijk gebied' is incidentele woningbouw echter evenzogoed mogelijk, mits dat voldoet aan de aanvullende voorwaarden die blijken uit artikel 2.17, lid 2, onder b van de Omgevingsverordening. Cliënten hebben in de aanvraag reeds uitvoerig betoogd dat het bestemmingsplan voldoet aan die voorwaarden.

In het Raadvoorstel wordt echter bestreden dat de aanvraag zou voldoen aan de voornoemde voorwaarden. In het navolgende bespreken cliënten achtereenvolgens in hoeverre hun aanvraag voldoet aan de criteria van artikel 2.17, lid 2, onder b van de Omgevingsverordening. Daaruit blijkt wederom dat de aanvraag voldoet aan de relevante criteria.

Onderdeel i. Cliënten hebben reeds betoogd, en het Raadvoorstel erkent, dat het perceel in het bebouwingslint is gelegen. Gelet daarop wordt aan dit onderdeel voldaan.

Onderdeel ii. Het Raadvoorstel stelt dat agrarische percelen geen ruimtelijke kenmerken hebben die verbeterd zouden kunnen worden. Daarom zou ook in dit geval geen sprake zijn van een significante verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Zoals cliënten echter reeds onder IV.1 hebben besproken, is ter plaatse geen sprake van een agrarisch perceel. Het perceel is thans een paardenweide die best kan worden beschreven als een modderpoel met daarachter bebouwing. Het toevoegen van een woning met een goed onderhouden grasveld/tuin is daarom ontegenzeggelijk een significante verbetering van de ruimtelijke kwaliteit ten opzichte van de huidige situatie. Daarom wordt – in tegenstelling tot het Raadvoorstel aangeeft – wél voldaan aan onderdeel ii. van de Omgevingsverordening.

Onderdeel iii. Het Raadvoorstel stelt voorts dat de landschappelijke inpassing noodzakelijk is bij de ontwikkeling van een agrarisch perceel, maar dat dit nog niet maakt dat de ontwikkeling bijdraagt aan een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Het Raadvoorstel miskent kennelijk dat dit door cliënten in de aanvraag ingenomen standpunt betrekking heeft op onderdeel iii. van de Omgevingsverordening. Nu het Raadvoorstel erkent dat de aanvraag een ruimtelijke inpassing heeft, wordt ook aan dat onderdeel voldaan.

Onderdeel iv. Hoewel het Raadvoorstel in dit kader niet bestrijdt dat de aanvraag verenigbaar is met de Woonvisie, benoemen cliënten tot slot dat de Woonvisie niet in de weg staat aan de vaststelling van het aangevraagde bestemmingsplan, omdat de Woonvisie slechts beschrijft dat verdere versterking van het buitengebied ongewenst is. Het perceel is echter niet in het buitengebied gelegen. Nu het bestemmingsplan in de gemeentelijke woonvisie past, wordt tot slot ook aan dit onderdeel voldaan.

Uit het bovenstaande blijkt dat de aanvraag voldoet aan de voorwaarden van de Omgevingsverordening. Het Raadvoorstel miskent dit. Ook daarom is het bestreden besluit genomen in strijd met het motiveringsbeginsel.

4.2 Omgevingsvisie – ‘overige dorpen’

Tot slot stelt het Raadsvoorstel dat twee gebiedskompassen uit de Omgevingsvisie van toepassing zouden zijn op het perceel, te weten ‘oude veldontginningen’ (hoofdstuk 2.3) en ‘overige dorpen’ (hoofdstuk 2.9). Vervolgens beschrijft het Raadsvoorstel echter enkel de waarden die voor het eerstgenoemde gebiedskompas gelden. Het Raadsvoorstel verbindt dit met hetgeen in de Kadernota wordt gesteld, en concludeert daaruit dat bebouwing en bewoning van het perceel niet in overeenstemming zou zijn met het beleid. In het bijzonder wordt gesteld dat een woonfunctie zou botsen met de functies voor landbouw, natuur, recreatie en toerisme.

Uit de kaarten behorende tot de gebiedskompassen van de Omgevingsvisie (zoals weergegeven onder IV.2) blijkt dat de aanvraag niet had mogen worden getoetst aan het gebiedskompas ‘oude veldontginningen’, maar juist (en slechts) aan het gebiedskompas ‘overige dorpen’. Het laatstgenoemde gebiedskompas wordt in het Raadsvoorstel wel benoemd. De aanvraag wordt echter verder niet getoetst aan de waarden of ‘koers’ die dat gebiedskompas beschrijft.

De Omgevingsvisie geeft in hoofdstuk 2.9 de waarden die gelden voor overige dorpen, en dus voor het perceel van cliënten. Die waarden luiden als volgt (onderstreping PMJdG):

“Koers voor de overige dorpen

- *Omdat ieder dorp uniek is, vinden we maatwerk erg belangrijk. Dit betekent dat we samen met de dorpen kijken waar de behoeften liggen en hoe we daarin als gemeente ruimte kunnen bieden via regelgeving of kunnen faciliteren. Een aantal dorpen heeft (in eigen beheer) een Dorpsvisie opgesteld. Die Dorpsvisies kunnen dienen als leidraad [PMJdG: Wateren kent geen eigen Dorpsvisie].*
- *Het ‘dorpse en groene karakter’ van onze dorpen is een belangrijke pijler van onze woonkwaliteit. Het behouden van de ruimtelijke kwaliteit van de woon- en leefomgeving is een belangrijk uitgangspunt.*
- *Voor het goed functioneren van een dorp is het belangrijk dat er voldoende ruimte voor ontmoeting is. We willen ons ervoor inzetten om deze voorziening voor de dorpen te behouden.*
- *We willen de aantrekkelijkheid van de dorpen vergroten door ruime(re) mogelijkheden te bieden voor werken aan huis.*
- *In alle dorpen is ruimte voor (beperkte) woningbouw. Wat betreft woningbouw in de overige dorpen kiezen we hoofdzakelijk voor een vraag gestuurde aanpak. We juichen eigen initiatief toe, bijvoorbeeld om het eigen huis aan veranderende woonwensen of familiesamenstelling aan te passen. Ook experimenteel en exclusief wonen is mogelijk, zoals in de vorm van collectief particulier opdrachtgeverschap. Hierbij kijken we goed wat bij onze waarden voor het betreffende dorp past.*
- *Naast deze visie formuleren we een visie op de voorzieningen in onze dorpen, die te beschouwen is als een nadere uitwerking van deze Omgevingsvisie wat betreft de ambitie ‘Een leefbaar en inclusief Westerveld’.*
- *We stimuleren initiatieven vanuit de dorpen die als doel hebben de sociale betrokkenheid en de leefbaarheid te verbeteren. Ook initiatieven op het gebied van collectieve verduurzaming worden door ons gestimuleerd.”*

Uit de door de Omgevingsvisie beschreven koers voor ‘overige dorpen’ blijkt dat in deze dorpen, waaronder ook Wateren, wel degelijk ruimte is voor woningbouw. Eigen initiatieven worden kennelijk zelfs toegejuicht. Gelet op de beoogde ontwikkeling zoals cliënten ook reeds onder II. hebben beschreven (enkele woning vanwege veranderde woonwensen, inpasbaar in omgeving, werken aan huis) blijven cliënten ervan overtuigd dat hun initiatief past binnen de beleidskaders die de Omgevingsvisie voor hun perceel beschrijft.

4.3 Concluderend ten aanzien van toepasselijk beleid

Gelet op al het voorgaande moet worden geconcludeerd dat de aanvraag in het Raadsvoorstel tegen onjuiste kaders is getoetst, terwijl wél relevante kaders ten onrechte buiten beschouwing zijn gelaten. Cliënten achten het door het Raadsvoorstel geschetste toetsingskader misleidend, en zijn van mening dat hun aangevraagde bestemmingsplan – indachtig het volledige *relevante* beleidskader – wél had kunnen worden vastgesteld.

5. Precedentwerking speelt geen rol

Tot slot merkt het Raadsvoorstel op dat de aanvraag moet worden geweigerd, vanwege de vrees voor precedentwerking. Daartoe wordt niet enkel gesteld dat zich een risico voor precedentwerking zou voordoen in verband met ruimtelijke overwegingen, maar ook in verband met de procedure. Met dit laatste wordt verwezen naar het feit dat het College de aanvraag van cliënten reeds in de voorprocedure bij principebesluit heeft geweigerd, maar dat cliënten zich alsnog tot uw Raad hebben gericht met een formele aanvraag.

Cliënten stellen zich op het standpunt dat precedentwerking op beide aspecten in dit geval geen rol speelt. In dat kader stellen zij als volgt.

Het Raadsvoorstel erkent dat het toevoegen van één woning in het buitengebied weinig invloed zal hebben op de uiterlijke kenmerken ter plaatse, maar stelt dat meer bebouwing in het buitengebied wél effect zal hebben op die waarden.

Daargelaten dat het perceel van cliënten niet in het buitengebied is gelegen, miskent het Raadsvoorstel dat zich bijzondere omstandigheden voordoen waardoor de aanvraag van cliënten zich onderscheidt van eventuele toekomstige aanvragen voor nieuwbouw in het buitengebied. Cliënten hebben hun eigen woning immers als het ware ‘opgeofferd’ ten behoeve van een wenselijke bijdrage aan de maatschappij en de omgeving van Wateren. Daarom onderscheidt de aanvraag zich van toekomstige aanvragen, waardoor geen ‘gevaarlijk’ precedent wordt gezet.

Voorzover in het Raadsvoorstel wordt gevreesd voor precedentwerking omdat cliënten het principebesluit naast zich hebben neergelegd, stellen cliënten dat de procedure van het principeverzoek facultatief en vrijblijvend is. Indien aanvragers van mening zijn dat uw Raad een andere mening zou zijn toegedaan dan het College, staat het ze vrij zich tot u te wenden met hun aanvraag.

Cliënten kunnen zich niet onttrekken aan de gedachte dat het College over deze aanvraag, waarover u bevoegd bent te besluiten, hebben willen besluiten en zich nu gepasseerd voelen. Dat kan en mag echter geen reden zijn om de aanvraag te weigeren.

V. RÉSUMÉ

In het voorgaande hebben cliënten de volgende bezwaargronden aangevoerd:

1. Het bestreden besluit gaat uit van een onjuiste vooronderstelling van de feitelijke situatie ter plaatse en beschrijft het perceel ten onrechte als agrarisch en als buitengebied;
2. het bestreden besluit toetst de aanvraag aan verkeerd beleid en concludeert daardoor ten onrechte dat de aanvraag niet had kunnen worden verleend;
3. het bestreden besluit toetst het beleid onjuist;
4. het bestreden besluit miskent dat de aanvraag volgens het wél relevante beleid wel had kunnen worden verleend;
5. precedentwerking speelt geen rol en is geen grondslag de aanvraag te weigeren.

Het voor de aanvraag toepasselijke beleid is:

- artikel 2.17, lid 2, onder b van de Omgevingsverordening;
- het gebiedskompas 'overige dorpen' (2.9) van de Omgevingsvisie, en;
- de Woonvisie.

Het aangevraagde bestemmingsplan voldoet aan het toepasselijke beleid, omdat:

- de aanvraag voldoet aan de eisen van artikel 2.17, lid 2, onder b van de Omgevingsverordening;
- het plangebied is gelegen in het 'overige dorp' Wateren, waar volgens de Omgevingsvisie nieuwe wooninitiatieven worden toegejuicht, en;
- het plangebied niet is gelegen in het buitengebied maar in een bebouwingslint, waardoor de Woonvisie niet in de weg staat aan de vaststelling van het bestemmingsplan.

VI. AFRONDING

Gelet op het al het voorgaande verzoeken cliënten u hun bezwaar gegrond te verklaren, het bestreden besluit te herroepen en een nieuw besluit te nemen, strekkende tot de vaststelling van het aangevraagde bestemmingsplan.

Voorts herhalen cliënten hun verzoek om bij gegrondverklaring van hun bezwaar een proceskostenvergoeding toe te kennen op de voet van artikel 7:15 van de Algemene wet bestuursrecht.

In afwachting van uw tijdige reactie,

Met vriendelijke groet,

Mr P.M.J. (Jewan) de Goede

Bijlagen: (1) het bestreden besluit d.d. 18 april jl. & Raadsvoorstel





De heer A.J.W. Tempelman
Wateren 13
8438 SB WATEREN

VERZONDEN 20 APR. 2023

Datum
20 april 2023

Ons kenmerk
335949

Uw brief

Uw kenmerk

Onderwerp
besluit aanvraag bestemmingsplan
kavel 1575 Wateren

Geachte heer Tempelman,

Op 22 augustus 2022 ontvingen wij uw aanvraag voor een bestemmingsplanprocedure voor het wijzigen van de bestemming van het perceel met de kadastrale aanduiding DVR00A 1575 in Wateren. In deze brief wordt u geïnformeerd over ons besluit en het vervolg van de procedure.

De raad heeft het door u ingediende verzoek tot vaststelling van een bestemmingsplan voor dit perceel beoordeeld. Op 16 maart 2023 heeft u hierover een brief ontvangen, waarin het college heeft uitgelegd welke advies het aan de raad gaat geven.

Besluit

De raad heeft op 18 april 2023 besloten om uw aanvraag voor het wijzigen van het bestemmingsplan voor kavel 1575 (kadastrale aanduiding: DVR00A 1575) te weigeren. Hierover het volgende.

Het college heeft op 18 januari 2022 aangegeven dat een aanvraag voor het realiseren van een woning op de door u beoogde kavel zal worden afgewezen. U was het daar niet mee eens en u heeft ervoor gekozen om een conceptbestemmingsplan op te laten stellen en dit bij de gemeenteraad in te dienen. U heeft de raad verzocht dit bestemmingsplan vast te stellen.

Het college heeft de gemeenteraad voorgesteld niet mee te werken aan de bestemmingsplanprocedure omdat uw plan niet past binnen het gemeentelijk en provinciaal beleid. Op dinsdag 11 april 2023 heeft de gemeenteraad uw aanvraag in de politieke avond behandeld. U heeft op deze avond ingesproken. Vervolgens is uw aanvraag behandeld in de besluitvormende raad van 18 april 2023. De gemeenteraad heeft besloten om uw aanvraag voor het wijzigen van het bestemmingsplan voor kavel 1575 (kadastrale aanduiding: DVR00A 1575) te weigeren.

Motivering

U heeft een omgevingsvergunning gekregen voor de realisatie van appartementen in uw gebouw aan Wateren 13 in Wateren. U heeft aangegeven hier zelf niet te willen wonen aangezien een woongemeenschap niet bij u past. U heeft ervoor gekozen om uw woonruimte in dit gebouw aan Wateren 13 in te zetten voor de realisatie van uw plan. Daarmee ontstond de wens om elders een nieuwe woonruimte te zoeken. U heeft aangegeven graag in Wateren te willen blijven wonen en daarom bent u op zoek gegaan naar een alternatief, het bouwen van een nieuwe woning op een perceel weiland naast het nieuwe/toekomstige appartementengebouw aan Wateren 13.

Het perceel kadastraal bekend DVR00 sectie A nummer 1575 is opgenomen in het geldende bestemmingsplan Buitengebied Diever 1997 en heeft de bestemming grote boscomplexen en heidevelden. De grond is niet voorzien van een woonbestemming. Er zijn in het bestemmingsplan geen mogelijkheden voor het bouwen van een woning. U heeft ervoor gekozen om hiervoor een bestemmingsplanherziening op te laten stellen en deze bij de raad in te dienen. De raad komt tot het standpunt dat hij niet wil meewerken aan het vaststellen van een bestemmingsplan. De verdere motivering van het besluit treft u aan in bijgevoegd raadsvoorstel, dat de raad heeft overgenomen.

Leges

Voor het in behandeling nemen van een verzoek om een bestemmingsplan vast te stellen is op grond van de Legesverordening 2023 leges verschuldigd. U ontvangt hiervoor een aparte betalingsbeschikking.

Bezwaar

Tegen het besluit tot afwijzing van uw verzoek kunt u bezwaar maken. In artikel 3.9 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is bepaald dat artikel 3.8 Wro niet van toepassing is op een dergelijk verzoek zodat dit besluit niet is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit houdt in dat er bezwaar ingediend kan worden bij de gemeenteraad. Meer informatie vindt u in bijgevoegde folder bezwaar en beroep.

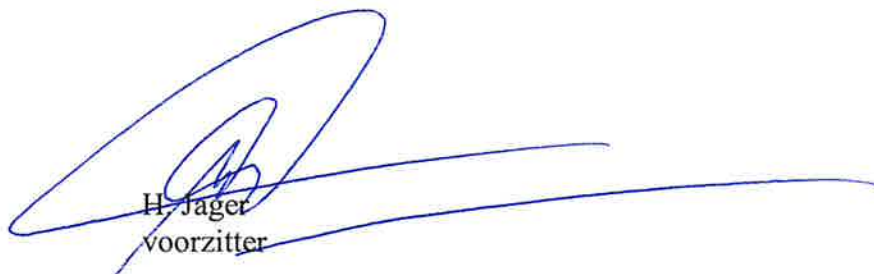
Als u nog vragen heeft kunt u contact opnemen met de gemeente via telefoonnummer 14 0521 en via info@gemeentewesterveld.nl. Graag het zaaknummer 335949 vermelden.

Met vriendelijke groet,
namens de gemeenteraad

R. Weernekers
griffier



H. Jager
voorzitter





20 april 2023

3 / 3

Bijlagen:

- Raadsvoorstel en -besluit
- Folder bezwaar en beroep

18 APR. 2023

Gemeenteraad

Voorstel

Ruimte en Ontwikkeling

aanvraag bestemmingsplan kavel 1575 Wateren - Besluitvorming College/besluitvorming Raad

Auteur

Beknopte samenvatting

De eigenaar van de voormalige school op het adres Wateren 13 is bezig met de realisatie van een woongemeenschap. Hij wil niet zelf op de locatie blijven wonen, maar wil graag een nieuwe woning realiseren op perceel 1575 (kadastrale aanduiding: DVR00A 1575) even verderop in de straat. Hiervoor heeft de aanvrager een los principeverzoek ingediend. Het college heeft besloten om niet mee te werken met het principeverzoek. De aanvrager is het niet eens met dit besluit en heeft daarom besloten om een bestemmingsplan in te dienen. Aangezien dit perceel een agrarische bestemming heeft en op basis van ons beleid geen woningen toegevoegd worden op agrarische bestemmingen in het buitengebied, wordt geadviseerd om niet mee te werken met de aanvraag.

Besluit

Besluitpunt 1

De aanvraag voor het wijzigen van het bestemmingsplan voor kavel 1575 (kadastrale aanduiding: DVR00A 1575) te weigeren.

Motivering

Aanleiding en context

De initiatiefnemer(s) ontwikkelt een woongemeenschap in de voormalige school op het adres Wateren 13. Omdat ze zelf niet in de woongemeenschap willen gaan wonen, maar wel in Wateren willen blijven wonen, hebben ze de wens om een woning te realiseren op hun agrarische perceel verderop in de straat (DVR00A 1575 – gelegen tussen Wateren 7 en 9). Het perceel heeft in het geldende bestemmingsplan een agrarische bestemming (lees: weiland). Dit voorstel is als principeverzoek ingediend bij de gemeente. Op 18 januari 2022 heeft het college besloten om geen medewerking verlenen aan de bouw van een woning op perceel 1575 in Wateren.

De motivatie van dit besluit is toegelicht in een gesprek met de initiatiefnemer en zal later in dit voorstel tevens worden toegelicht. Initiatiefnemer heeft na het gesprek aangegeven dat hij het niet eens is met het besluit van het college. De initiatiefnemer heeft daarop besloten om een bestemmingsplan te laten opstellen en dit in te dienen bij de gemeente als een aanvraag om het bestemmingsplan te wijziging. Het is niet gebruikelijk dat een initiatiefnemer zich – bij een negatieve uitkomst op een principeverzoek - rechtstreeks wendt tot de gemeenteraad. Op basis van artikel 3.1 lid 1 van de Wro is de gemeenteraad het bevoegde gezag om een besluit te nemen over de procedure voor een aanvraag bestemmingsplan.

De aanvraag bestaat uit een bestemmingsplan met regels, toelichting en een plankaart. Ook zijn er diverse bijlagen toegevoegd ter onderbouwing van het plan en de haalbaarheid hiervan. De volledige

toetsing van ontvankelijkheid heeft nog niet plaatsgevonden, aangezien er wordt geadviseerd om geen medewerking te verlenen aan het betreffende plan. Het ingediende plan biedt voldoende informatie voor uw raad om inzicht te geven in de omvang van het plan en om derhalve te kunnen beoordelen omtrent de procedure. Mocht uw raad - in afwijking van ons advies - besluiten om het bestemmingsplan in procedure te willen brengen, dan dienen er nog aanvullende gegevens te worden opgevraagd alvorens het plan formeel in procedure kan worden gebracht (ontvankelijkheid). Inherent hieraan kunnen er nog technische aspecten (zoals Wet natuurbescherming, bodemverontreiniging o.i.d.) naar voren komen die 'technische' haalbaarheid beïnvloeden. Voor nu richt dit voorstel zich op de beleidsmatige kant van de casus.

Beoogd resultaat

De aanvraag voor het wijzigen van het bestemmingsplan voor het bouwen van een woning op perceel 1575 in Wateren niet in behandeling nemen.

Argumentatie

Planologische situatie

Perceel 1575 valt binnen het bestemmingsplan buitengebied Diever 1997 en heeft de bestemming grote boscomplexen en heidevelden. In de toenmalige plansystematiek maakten ook agrarische gronden hier onderdeel van uit. In onze meer actuele bestemmingsplannen voor het buitengebied worden deze functies opgesplitst (o.a. agrarische-, natuur-en bosbestemmingen). Perceel 1575 is in de huidige situatie ingericht en in gebruik als agrarisch perceel(weiland). Derhalve had het perceel in onze actuelere bestemmingsplannen van het buitengebied (plannen buitengebied 2012, 2017 en 2018) een agrarische bestemming (let wel, deze zijn vernietigd). Daarom spreken we in dit voorstel over een agrarisch perceel.

Het bouwen van een woning op een agrarisch onbebouwd perceel valt niet binnen gemeentelijk beleid en is derhalve in strijd met het bestemmingsplan. Het is mogelijk om af te wijken van het bestemmingsplan via een bestemmingsplanprocedure, mits het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de afwijking past binnen het beleid van de gemeente Westerveld. Het plan past echter niet binnen het beleid van de gemeente Westerveld. Het beleid voor het buitengebied - voor het aspect bouwen van woningen - staat beschreven in de Omgevingsvisie, de kadernota buitengebied en de woonvisie. Daarnaast hebben we met provinciaal beleid te maken. Hieronder gaan we in op ons beleid, waarbij we tevens kijken naar de motivatie van de aanvraag.

Omgevingsvisie en kadernota buitengebied

In de Omgevingsvisie toetsen we het initiatief aan de gebiedskompassen. Er zijn twee gebiedskompassen relevant voor dit perceel. Het gebiedskompas van de overige dorpen, waarin wordt aangegeven dat we op basis van maatwerk kijken waar de behoeften liggen en hoe wij als gemeente kunnen faciliteren in deze behoefte. Tevens staat het groene karakter en het behoud van ruimtelijke kwaliteit van de woon- en leefomgeving centraal. Daarnaast is ook het gebiedskompas van de "Oude veldontginningen" relevant, omdat Wateren een klein (weg)dorp is binnen dit gebied. De waarden van deze veldontginning zijn in de Omgevingsvisie als volgt beschreven:

- Landschap:
 1. overwegend open, plaatselijk verdicht met bosjes, houtwallen en singels;
 2. in gebruik als bouw- en grasland;
 3. percelering afhankelijk van ontginning en ruilverkaveling;
 4. bebouwing voornamelijk langs ontginningsassen;
- Economisch: in dit deelgebied is sprake van een menging van functies, er zijn agrarische bedrijven in akkerbouw en veeteelt, maar ook recreatiebedrijven en er zijn reguliere woningen, dit maakt het gebied in economisch opzicht interessant, doordat er kansen zijn om functies aan elkaar te koppelen;
- Belevingswaarde: het gebied wordt beleefd als kleinschalig en authentiek, dit is met name de combinatie van dorpen en het omliggende landschap.

De waarden van het wegdorpenlandschap worden als volgt beschreven

- afwisseling in open en besloten delen;
- voornamelijk in gebruik als bouw- en grasland;
- optrekkende verkaveling.

De hoofdkoers uit de omgevingsvisie die we voor dit gebied beschrijven benadrukt ontwikkeling van landbouw, natuur en recreatie. Dit komt tevens terug in de kadernota buitengebied, waarin staat beschreven dat we in het buitengebied een combinatie van functies mogelijk maken, waarbij ontwikkelingen niet ten koste mogen gaan van de kwaliteit van het landschap. De landbouw en de natuur krijgen de ruimte om zich verder te ontwikkelen. Tevens zal de recreatie en het toerisme de nodige ruimte krijgen. Een woonfunctie botst met deze functies in het buitengebied, omdat een (agrarisch) bedrijf zich bijvoorbeeld moet houden aan richtafstanden ten opzichte van woningen. We zijn daarom terughoudend met het toevoegen van woningen in het buitengebied.

Daarnaast weegt ook het landschappelijke aspect zwaar. Het toevoegen van één woning heeft wellicht weinig impact, maar cumulatief kan dit grote gevolgen hebben voor het open landschap. Juist deze openheid in het landschap komt in veel gebiedskompassen, waaronder ook sterk in het gebiedskompas van het wegdorpenlandschap, terug. In het kader van precedentwerking zouden we een ieder dezelfde mogelijkheden moeten bieden, mocht er – tegen het beleid in – medewerking worden verleend aan dit initiatief. Het overwegend open landschap wordt dan dichtbebouwd en er is niet langer sprake van een afwisseling in open en besloten delen. Het bebouwen van het perceel 1575 past daarom niet binnen de visie die we voor dit landschap hebben.

Als gemeente dienen we het algemeen belang in ogenschouw te nemen en derhalve met een brede scope naar dergelijke vraagstukken te kijken. De argumentatie uit de aanvraag gaat op deze punten voorbij aan het feit dat het niet gaat om het toevoegen van één woning, maar om de gemeente brede lijn die we hanteren voor het toevoegen van woningen in het buitengebied. De omgevingsvisie is strategisch op hoofdlijnen, dus moet een initiatief altijd in een groter perspectief geplaatst worden. Zodoende is ook specifiek opgenomen in de Omgevingsvisie (zie hoofdstuk 3) dat het onderliggende beleid – zoals een Woonvisie of kadernota - altijd in samenhang dient te worden gelezen en een nadere uitwerking of toelichting kan bevatten van de hoofdlijnen.

Woonvisie

Waar we wel willen bouwen staat beschreven in de woonvisie. In de Woonvisie 2019-2025 is in paragraaf 4.3 een afwegingskader woningbouw opgenomen. Onder punt 3.2 wordt aangegeven dat verdere versterking van het buitengebied, waaronder het toevoegen van nieuwe woningen, in principe niet wordt toegestaan. De bestaande gevallen waarvoor een uitzondering gerechtvaardigd wordt geacht staan hierin ook beschreven. Bijvoorbeeld in het kader van een ruimte-voor-ruimte initiatief, waarbij een stoppend agrarisch bedrijf met vrijkomende bebouwing de ruimte krijgt om deze landschap ontsierende bebouwing in te zetten voor een compensatiewoning. In ons beleid maken we ook een uitzondering voor het toevoegen van woningen in het buitengebied als er sprake is van een beleid overstijgende goed onderbouwde kwaliteitsimpuls. Bij deze aanvraag is geen sprake van een beleid overstijgende ontwikkeling, omdat we voor dit soort initiatieven beleid hebben, waaronder de woonvisie, waarin we beschrijven waarom we dit niet wenselijk vinden. Met het addendum van de woonvisie is ons beleid op dit gebied recentelijk nogmaals geactualiseerd en hierin zijn geen nieuwe mogelijkheden opgenomen om mee te werken met het initiatief.

Als laatste verwijzen wij in onze woonvisie naar de gevallen die passen in het provinciale beleid. In de provinciale verordening wordt namelijk ook ruimte geboden voor enkele specifieke vormen van woningbouw in het buitengebied. Zo biedt de provinciale verordening ruimte voor incidentele nieuwbouw van een enkele woning buiten bestaand stedelijk gebied, mits er sprake is van een bebouwingslint, een significante verbetering van ruimtelijke kwaliteit, er sprake is van landschappelijke inpassing en het plan past binnen de gemeentelijke woonvisie. Van deze regeling is bijvoorbeeld gebruik gemaakt bij de realisatie van het bijzondere woonmilieu op het adres Wateren 13, de reden waarom de aanvrager nu wil verhuizen. Deze provinciale regel is waar de aanvrager voor het wijzigen van het bestemmingsplan voor kavel 1575 in Wateren nu opnieuw aanspraak op wil maken.

Initiatiefnemer geeft de volgende drie argumentaties op basis waarvan aan deze provinciale regel zou worden voldaan:

- In de toelichting van de aanvraag staat dat de kavel zich bevindt in een bebouwingslint, omdat er tussen wateren 3 en 13 over een lengte van circa 1,3 kilometer, meerdere woningen en bungalowparken gevestigd zijn. Er is inderdaad sprake van een bebouwingslint.
- Vervolgens gaat de aanvraag in op de significante verbetering van ruimtelijke kwaliteit. Zo wordt in de aanvraag genoemd dat er in de huidige situatie geen sprake is van een doorzicht op agrarisch open gebied. Door het toevoegen van een woning op deze locatie zou er een agrarisch bedrijfsgebouw aan het zicht worden onttrokken.
- Als laatste wordt beargumenteerd door de aanvrager dat door de woning landschappelijk in te passen de bestaande landschappelijke en cultuurhistorische waarde wordt gehandhaafd en versterkt.

In deze argumentatie kunnen wij ons niet vinden om de volgende redenen. Het agrarische perceel heeft op zichzelf weinig impact op de ruimtelijke kwaliteit. Agrarische percelen als geheel hebben binnen onze gemeente echter een grote ruimtelijke kwaliteit. Het open landschap en de landelijke uitstraling zijn kernkwaliteiten van onze gemeente. Het perceel voegt daarbij toe aan de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving en de argumentatie uit de aanvraag gaat hieraan voorbij. Agrarische percelen hebben in de regel geen ruimtelijke eigenschappen die aanleiding geven om een significante verbetering van de ruimtelijke kwaliteit te legitimeren, anders is immers elk agrarisch perceel in de gemeente een potentiële locatie waarvan we de ruimtelijke kwaliteit willen verbeteren. Er is pas sprake van een significante verbetering van de ruimtelijke kwaliteit als er bijvoorbeeld verouderde vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen worden gesloopt, zoals bij de ruimte- voor -ruimte regeling en daarvoor in de plaats een woning wordt gebouwd. Het agrarische bedrijfsgebouw waar in de aanvraag over wordt gesproken is een schuur van ongeveer 100m² die hoort bij de woonbestemming op het adres Wateren 7. Schuren bij woonbestemmingen zien we in de gemeente niet als objecten die een negatieve impact hebben op onze ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast wordt de schuur in de huidige situatie aan het zicht onttrokken door een groenstrook, dus de schuur ligt nu al niet in het zicht. Als laatste argument wordt voorgesteld om de woning landschappelijk in te passen, zodat de landschappelijke en cultuurhistorische waarden gehandhaafd en versterkt worden. Landschappelijke inpassing is noodzakelijk om bebouwing in het landschap te laten opgaan. Het toevoegen van bebouwing op agrarische percelen heeft in veel gevallen een negatieve impact op de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving en om dit te compenseren worden gebouwen landschappelijk ingepast. Er is dus geen sprake van een significante verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, omdat het agrarische perceel van zichzelf een intrinsieke waarde heeft die bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit van de gemeente en er geen ruimtelijke eigenschappen aanwezig zijn die aanleiding geven voor een significante verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Daarmee bieden de regelingen in de provinciale verordening geen beleidsmatige grond om mee te werken met de aanvraag. Dit is tevens bevestigd door de provincie. Het plan valt daarmee niet binnen de uitzonderingen die genoemd zijn in onze woonvisie en daarom past het plan niet in het beleid van de gemeente.

Kanttekening en risico's

Het verzoek om op een agrarisch perceel in het buitengebied een woning te bouwen zien we vaak. In de regel wordt afgeraden om een dergelijk verzoek in te dienen, omdat het verzoek niet past in ons beleid en we de verzoeken daarom niet kansrijk achten. In dit kader is de aanvrager van dit verzoek ook geadviseerd om het verzoek niet in te dienen. Er heeft op locatie een gesprek plaatsgevonden waarin de aanvrager is uitgelegd waarom het verzoek niet past in het beleid van de gemeente. De aanvrager heeft daarbij aangegeven dat hij het verzoek toch wil indienen en een besluit van het college wil, ook als dit leidt tot een negatief besluit. Na het negatieve besluit van het college heeft er nogmaals een gesprek plaatsgevonden om het besluit toe te lichten, waarbij ook de wethouder aanwezig was. Ook in dit gesprek heeft de aanvrager aangegeven het niet eens te zijn met het besluit van het college en nadere uitleg heeft niet geleid tot andere inzichten bij de aanvrager. Het risico voor

het opstellen van een bestemmingsplan is in dit gesprek ook toegelicht. Risico en kosten zijn volledig voor de aanvrager.

Procedure

De aanvraag voor het wijzigen van het bestemmingsplan wordt normaal gesproken afgestemd via een principeverzoek richting het college. Bij een positief besluit van het college kan de aanvrager een plan opstellen en onderzoeken in gang zetten, wat de nodige kosten met zich mee brengt. Het gebeurt zelden dat een aanvrager ervoor kiest om een bestemmingsplan op te stellen bij een negatief besluit op een principeverzoek. De gemeenteraad is bevoegd op basis van artikel 3.1 lid 1 van de Wro om een besluit te nemen over de procedure voor een aanvraag bestemmingsplan. Op die manier kan een aanvrager de gemeenteraad vragen om het besluit van het college naast zich neer te leggen en het plan toch in procedure te brengen. Als de gemeenteraad besluit om dit te doen moet het plan nog steeds de volledige bestemmingsplanprocedure door, met daarbij behorende momenten voor inspraak en inzage. De negatieve reactie van de provincie zal in de bestemmingsplanprocedure ook voor complicaties zorgen. De gemeenteraad kan echter ook de aanvraag afwijzen conform ons advies en het besluit van het college volgen.

Precedentwerking

Meewerken met dit verzoek schept precedent voor soortgelijke gevallen. Dit is ook in de argumentatie aan bod gekomen, omdat we concluderen dat dit initiatief ruimtelijk niet wenselijk is.

Precedentwerking is een risico bij deze aanvraag op ruimtelijk vlak, maar ook voor wat betreft de procedure. Het principeverzoek, het peilen van het standpunt van de gemeente, toetsing aan ons beleid en toetsing van de haalbaarheid van een plan zijn essentiële stappen die vooraf gaan aan de bestemmingsplanprocedure. Ze zijn belangrijk voor de initiatiefnemer, omdat ze daarmee in een vroeg stadium zekerheid krijgen over de haalbaarheid van een plan, geen onnodige kosten maken en wij als gemeente in een vroeg stadium van de planvorming kunnen meedenken. Het is tevens een belangrijke stap voor de gemeente, omdat we de processen hierop ingericht hebben en dit de meest efficiënte manier van werken is. Toetsen en eventueel bijsturen in een vroeg stadium van de planvorming kost veel minder tijd en energie en dit biedt ook voor de gemeente grote voordelen. Als de gemeenteraad besluit de aanvraag in procedure te brengen schept dit niet alleen precedent voor woningen in het buitengebied.

In gebrekestelling

De aanvraag voor het wijzigen van de bestemming van kavel 1575 is op 22 augustus 2022 ingediend. Als gemeente zijn wij met deze "ongebruikelijke" aanvraag zorgvuldig te werk gegaan. De benodigde adviezen voor het in behandeling nemen van deze zaak hebben het moment voor besluitvorming vertraagd. Daarmee zijn we buiten de wettelijke termijn voor besluitvorming gegaan en heeft de aanvrager besloten om ons in gebreke te stellen. Dit betekent dat wij de maximale dwangsom van 1442,- euro dienen te betalen aan de aanvrager en daarnaast zo snel mogelijk een besluit moeten nemen. Zowel de gemeente als de aanvrager is dus geholpen bij een snelle besluitvorming.

Aanpak/uitvoering en communicatie

De aanvrager ontvangt een schriftelijke bevestiging van het besluit van de raad.

Integrale advisering

N.v.t.

Duiding integrale advisering

woonbeleid
provincie

Kosten, baten, dekking

kosten voor de aanvraag zijn voor de initiatiefnemer

De raad van de gemeente Westerveld;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders tot weigering van de aanvraag bestemmingsplan kavel 1575 Wateren;

overwegende, dat er een aanvraag tot wijziging van het bestemmingsplan ter plaatste van kavel 1575 in Wateren is ingediend;

dat deze aanvraag in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, zoals toegelicht in het bij dit besluit behorende raadsvoorstel van 18 april 2023;

gelet op het bepaalde in artikel 3.8 en 3.9 van de Wet ruimtelijke ordening;

b e s l u i t:

1. De aanvraag voor het wijzigen van het bestemmingsplan voor kavel 1575 (kadastrale aanduiding: DVR00A 1575) te weigeren.

Besloten in de openbare vergadering
van de raad van 18 april 2023


de griffier,
R. Weernekens


de voorzitter
H. Jager