

Besluitvorming Raad

Onderwerp

advies bezwaarcommissie weigering bestemmingsplan

Openbaarheid

Openbaar

Zaaknummer

2024-002724

Datum voorstel

11 maart 2024

Beslispunten

1. Advies van de Commissie van advies voor bezwaarschriften niet overnemen.
2. Het primaire besluit in stand laten onder aanvulling van de motivering.

Kosten, baten en dekking

Indiener kan gebruik maken van het spreekrecht. Na besluitvorming ontvangt indiener het besluit op bezwaar.

Inleiding

Er is bij de gemeenteraad verzocht om een woonbestemming voor een stuk grond op te nemen om een nieuwe woning te kunnen bouwen. Dit verzoek is behandeld in de gemeenteraad en is geweigerd.

De locatie ligt in het buitengebied en heeft een agrarische bestemming. Het bouwen van een woning past niet in het beleid. Tegen het weigeringsbesluit heeft de aanvrager bezwaar ingediend. De Commissie van advies voor bezwaarschriften (hierna commissie) heeft een advies uitgebracht. De inhoud van het advies geeft aanleiding om de raad voor te stellen het advies niet over nemen. Het besluit kan in stand blijven onder aanvulling van de motivering.

Beoogd effect

Weigeringsbesluit in stand laten met aanvulling en verduidelijking van de motivering.

Argumenten

Bij besluit van 18 april 2023 heeft de gemeenteraad besloten niet mee te werken aan het verzoek voor het bouwen van een woning op een kavel langs de weg Wateren. Het perceel in kwestie ligt in het bestemmingsplan Buitengebied Diever en heeft een agrarische bestemming. Het bouwen van een nieuwe woning in het buitengebied past niet in gemeentelijk en provinciaal beleid. De ruimte-voor-ruimteregeling is niet van toepassing en er is geen sprake van een andere uitzonderlijke situatie. Met dit weigeringsbesluit is precedentwerking tegengegaan.

Tegen dit weigeringsbesluit heeft de aanvrager bezwaar ingediend. Het bezwaarschrift is behandeld en de commissie heeft advies uitgebracht. De commissie adviseert om het bezwaar ontvankelijk te verklaren, het bezwaar gegrond te verklaren, het bestreden besluit te herroepen en de aanvraag opnieuw in behandeling te nemen. Geadviseerd wordt het advies van de bezwaarcommissie niet over te nemen. Hierover het volgende.

Weigeringsbesluit

Indiener heeft, ondanks een eerdere afwijzing van zijn verzoek, een aanvraag ingediend met daarbij een conceptbestemmingsplan. Dit verzoek is beoordeeld door de gemeenteraad en voorzien van een gemotiveerd besluit.

De raad komt een grote mate van beleidsruimte toe bij het al dan niet aanwijzen van bestemmingen. Een woning op deze locatie is in strijd met het bestemmingsplan Buitengebied Diever. Er is sprake

van een agrarische bestemming. Een plan dat in strijd is met het bestemmingsplan, dient te worden opgevat als een verzoek om medewerking.

De raad is voorgesteld niet mee te werken aan het in procedure brengen van het bestemmingsplan en daarmee de wens van indiener om een nieuwe woning te kunnen bouwen op een stuk grond aan Wateren. De aanvraag is getoetst aan het bestemmingsplan, Omgevingsvisie, de Woonvisie met addendum en het provinciale beleid (de Provinciale Omgevingsverordening van de provincie Drenthe, hierna POV). In het weigeringsbesluit is ingegaan op deze onderdelen met als leidraad: verdere versterking in het buitengebied voorkomen. Voor de verdere inhoud van het besluit wordt verwezen naar de bijlage. Tegen dat besluit is bezwaar ingediend.

Inhoud bezwaar

Indiener is van mening dat het perceel niet in het buitengebied ligt. Zijn verzoek is getoetst aan verkeerd beleid en de raad is daarmee tot een onjuiste conclusie gekomen. Hij is van mening dat precedentwerking geen rol speelt. Er is geen grondslag om de aanvraag te weigeren. Voor de verdere inhoud van het bezwaar wordt verwezen naar de bijlage.

Advies commissie

De commissie heeft in haar advies opgemerkt dat Wateren in de Omgevingsvisie en Woonvisie genoemd is bij “overige dorpen” en “woondorp”. Volgens de commissie geven de Omgevingsvisie en de Woonvisie aan dat in alle woondorpen ruimte is voor beperkte woningbouw. Volgens de commissie is Wateren een dorp en geen buitengebied. Daarmee zou geen sprake zijn van verdere versterking van het buitengebied. De commissie geeft in haar advies mee dat niet goed is onderbouwd waarom het plan geen kwaliteitsimpuls geeft gelet op de huidige situatie van het perceel. De commissie is van mening dat het besluit niet deugdelijk gemotiveerd is. Voor de verdere inhoud van het advies wordt verwezen naar de bijlage.

Het advies van de commissie wordt op een aantal punten niet gevolgd en geeft aanleiding om het advies niet over te nemen. Volgens de commissie laat de Woonvisie in combinatie met de POV een opening mede omdat Wateren benoemd is als woondorp en niet gezien kan worden als liggend in het buitengebied. Deze interpretatie is niet in lijn met wat beoogd is met deze beleidskaders.

Weigeringsbesluit

In de motivering van het raadsbesluit tot weigering is uitvoerig ingegaan op de beleidskaders. Zowel gemeentelijk als provinciaal beleid laat geen ruimte voor het bouwen van een woning in het buitengebied. Eerdere vergelijkbare verzoeken zijn afgewezen.

Duiding advies bezwaarcommissie

De commissie heeft bepaalde overwegingen uit de beleidskaders uitgelegd als opening. Zoals ook aangegeven is in het weigeringsbesluit en het verweerschrift in de bezwaarprocedure, is helder aangegeven waarom niet meegewerkt wordt. Hierover het volgende.

De raad komt in het algemeen een grote mate van beleidsruimte toe bij het al dan niet meewerken aan wijziging van het planologische regime. Dat is anders als regels van hogere overheden zich tegen medewerking verzetten. In dit geval laat de POV niet toe dat de raad medewerking verleent aan de gevraagde wijziging. Los daarvan noodzaken ook de eigen gemeentelijke beleidskaders niet tot het verlenen van medewerking.

Volgens de commissie zou het plan binnen artikel 2.17, lid 2, onder b, POV passen, onder meer omdat het hier zou gaan om bebouwing die is gelegen in een bebouwingslint of een cluster van bebouwing.

In dat lid 2 is het volgende opgenomen:

“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.

In de POV is de grond in kwestie (rode dot) opgenomen als “buiten stedelijk gebied”. Het dorp Zorgvlied is als stedelijk gebied in het rood aangegeven.



Hiermee staat vast dat het bewuste stuk grond gelegen is buiten “bestaand stedelijk gebied”. De commissie lijkt het hier overigens mee eens te zijn, omdat zij in haar advies verwijst naar artikel 2.17, lid 2, POV, dat gaat over bouwmogelijkheden buiten het bestaand stedelijk gebied.

In de bewuste casus is geen sprake van een situatie waarop de ruimte-voor-ruimteregeling van toepassing is in de zin van artikel 2.17, lid 2, onder a, POV. De voorwaarden (i tot en met iv) uit artikel 2.17, lid 2, onder b, POV zijn cumulatief.

Er moet om te beginnen sprake zijn van een bebouwingslint of cluster van bebouwing (punt i). Er is geen sprake van lintbebouwing of een cluster van bebouwing. Lintbebouwing bestaat in de regel uit bebouwing van één enkele rij huizen aan weerszijden langs hoofdwegen of kanalen in een langgerekte rij. Van een langgerekte rij met woningen of cluster van bebouwing is geen sprake. Wateren is geen dorp waar een concentratie aan bebouwing is. Het is een streek, een 80 km-weg waar verspreid langs de weg bebouwing aanwezig is. Een dorp is volgens de Dikke van Dale: een groep woningen, kleiner dan een stad. Er is in Wateren geen sprake van een groep woningen maar verspreide bebouwing.

Aangezien niet voldaan wordt aan punt i. van artikel 2.17, lid 2, onder b, POV, hoeven de daaropvolgende punten niet aan de orde te komen. Omdat de commissie daar in haar advies wel op ingaat, zal daaraan hieronder ten overvloede toch aandacht worden besteed.

De commissie geeft in haar advies aan dat in het raadsbesluit onvoldoende is ingegaan op waarom er geen sprake is van een kwaliteitsimpuls (punt ii van artikel 2.17, lid 2, onder b, POV). De commissie meent dat de beoogde bouwkaal niet meer is dan een leeg stuk grond dat omringd is door bosschage, bomen en aan weerszijde bebouwing, waardoor er feitelijk ook geen open doorkijk is.

Dat er geen open doorkijk is, betekent echter niet dat de bouw van een woning een significante verbetering van de ruimtelijke kwaliteit vormt. In dit geval is een nieuwe woning (extra versterking) in het buitengebied niet toegestaan. Dit wordt op zichzelf gezien als geen significante verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Het gaat hier om een weilandje met een agrarische bestemming en functie. Het heeft verder geen bijzondere aanduiding welke verbeterd zou kunnen worden.

Indiener noemt als bijkomende kwalitatieve verbetering van de omgeving dat het zicht op een achterliggend agrarisch bedrijfsgebouw door de gewenste woning afgeschermd wordt. Er is ter plekke geen sprake van agrarische bedrijfsbebouwing. Dit is een bijgebouw behorend bij een woning van een derde. Door aanwezige beplanting langs de weg is ter plekke van het stuk grond in kwestie geen direct zicht naar het open gebied maar daarmee is nog geen sprake van een slechte kwaliteit van de omgeving die verbeterd wordt door er een woning toe te staan. Los van het feit dat een woning niet

past in het beleid, zien wij woningbouw op deze locatie niet als een significante verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

In punt iv van artikel 2.17, lid 2, onder b, POV wordt aangegeven dat het plan moet voldoen aan de gemeentelijke Woonvisie. In de gemeentelijke Woonvisie is niet aangegeven dat de raad nieuwbouw toestaat in het buitengebied. Integendeel, wij werken niet mee aan verdere verstening van het buitengebied. Er is geen sprake van een situatie waarop de ruimte-voor-ruimteregeling van toepassing is. Ook is geen sprake van een beleidsoverstijgende onderbouwde kwaliteitsimpuls. Van een kwaliteitsimpuls is geen sprake aangezien er geen zogenaamde “rotte plek” opgeheven wordt.

In vergelijkbare gevallen zowel in het buitengebied als in de dorpen wordt niet meegewerkt aan het particulier bouwen van één woning. Tenzij het beleid hierin verruimd wordt, blijft dit in stand en wordt door consequent provinciaal- en gemeentelijk beleid te volgen precedentwerking voorkomen. Dit standpunt is ook als zodanig bevestigd door de provincie.

In de Woonvisie is dit als volgt aangegeven:

“We willen geen verdere verstening van het buitengebied. We staan hier daarom geen nieuwbouw toe, tenzij dit past binnen beleid van de provincie (zoals ‘ruimte voor ruimte’), of het gaat om een beleid overstijgende goed onderbouwde kwaliteitsimpuls. Het ombouwen van schuren en/of voormalige bedrijfsgebouwen tot woningen (of vervanging schuur door een nieuwbouwwoning) is derhalve niet toegestaan, tenzij het gaat om vervanging van een bestaande woning of als dit het opheffen van een agrarisch bedrijf in bestaand bebouwd gebied betreft.

We bieden ruimte aan transformatie initiatieven om grote panden zoals vrijkomende agrarische bebouwing, oude schoolgebouwen en dergelijke om te bouwen naar bijvoorbeeld kleine wooneenheden voor senioren. De gemeente werkt mee aan initiatieven die aan de volgende voorwaarden voldoen: Het gebouw moet een gezichtsbepalend karakter hebben en behoud van het gebouw draagt bij aan de ruimtelijke kwaliteit van het gebied. Gebouwen liggen binnen het bestaand bebouwd gebied van de dorpskernen. Voor gebouwen in het buitengebied volgt de gemeente de provinciale ruimtelijke verordening (zie kader)”.

1. 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 splitsten 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 cultuur-historische karakter, het verbeteren van voorzieningen, het realiseren van de water- en natuuropgave en het versterken van de recreatie.

Gelet op het bovenstaande biedt de Woonvisie dus, anders dan de commissie heeft aangenomen, geen ruimte voor het verlenen van medewerking. Daarmee wordt ook niet voldaan aan artikel 2.17, lid 2, onder b, onder iv, POV.

Tot slot. In het advies van de commissie wordt gewicht gegeven aan het antwoord op de vraag of woningbouw wel mogelijk zou zijn als bijvoorbeeld de ruimte-voor-ruimteregeling was gebruikt. Uit het antwoord daarop leidt de commissie af dat de raad aangegeven zou hebben dat het perceel zich in beginsel leent voor bebouwing en dat gelet daarop de raad beter had moeten motiveren waarom in dit geval woningbouw niet zou kunnen.

De ruimte-voor-ruimteregeling is hier echter niet van toepassing en daarmee niet relevant voor de behandeling van het bezwaarschrift. De eigenaar heeft zijn oorspronkelijke woning (iets verderop langs de weg Wateren) verbouwd tot appartementen. Dat is geen ruimte-voor-ruimteplan. Dat de

eigenaar niet in een van de appartementen wil wonen, is zijn eigen keuze. Dat maakt niet dat de gemeente op een stuk grond elders mee zou moeten werken aan een nieuwe woning.

Conclusie

Wij zijn van mening dat het weigeringsbesluit in stand kan blijven, onder aanvulling van de motivering uit het raadsbesluit van 18 april 2023 met de hierboven besproken punten.

Kanttekeningen

Indiener kan tegen het besluit in beroep bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Communicatie

Indiener kan gebruik maken van het spreekrecht. Na besluitvorming ontvangt indiener het besluit op bezwaar.

Inwonersparticipatie

De inwonersparticipatie is niet van toepassing

De aanvraag is geweigerd. Indiener is het niet eens met het besluit en heeft bezwaar ingediend.

Bijdrage aan Global Goals (SDG)



Minder ongelijkheid

Meewerken zou een ongewenst precedent scheppen. Eerdere vergelijkbare verzoeken voor het bouwen van een woning in het buitengebied zijn afgewezen.

Bijlage(n)

weigeringsbesluit (Openbaar)/
bezwaarschrift (Openbaar)/
verweerschrift (Openbaar)/
advies commissie (Openbaar)/
verslag commissie (Openbaar)/

RAADSBESLUIT

Onderwerp	advies bezwaarcommissie weigering bestemmingsplan
Openbaarheid	Openbaar
Zaaknummer	2024-002724
Datum voorstel college	11 maart 2024

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders,

BESLUIT

1. Advies van de commissie van advies voor bezwaarschriften niet overnemen.
2. Het primaire besluit in stand laten onder aanvulling van de motivering.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering.
Datum: 23 april 2024

Namens de gemeenteraad van Westerveld,

Griffier
R. Weernekens

Voorzitter
H. Jager