

College van burgemeester en wethouders
Besluit

GOEDGEKEURD
Vergadering van 7 maart 2023
Ruimte en Ontwikkeling

15 2023_BW_00094 aanvraag bestemmingsplan kavel 1575 Wateren -
Besluitvorming College/besluitvorming Raad

Samenstelling:

Aanwezig:

de heer Rikus Jager; de heer Henk Doeven; de heer Jacob Boonstra; de heer Roel Vedder; mevrouw Debbie Bruijn-van den Berg

Afwezig:

mevrouw Rineke Veldman

Besluit

Besluitpunt 1

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

Besluitpunt 2

College:

De raad voor te stellen 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 hoofdkeers 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 gebiedskompass 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

Aldus beslist in bovenvermelde zitting,

Namens het College van burgemeester en wethouders