

Mogelijkheden voor tijdelijke woningbouw op de locatie Dorpsstraat 157 te Nijeveen, gemeente Meppel

Voor: Gemeente Meppel, [REDACTED]

Van: Bregman Advisering namens de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), [REDACTED]

Datum: 27 oktober 2022

1. Inleiding, vraagstelling en opzet van deze notitie

1.1. Aanleiding

De gemeente Meppel is geconfronteerd met een initiatief van Nuver Wonen Holding BV, die het voornemen heeft om op de locatie Dorpsstraat 157 te Nijeveen een woonbestemming te creëren ten behoeve van tijdelijke huisvesting (maximaal 2 jaar per persoon), bedoeld voor personen die bijvoorbeeld net zijn gescheiden en tijdelijk een woning nodig hebben. Er zal sprake zijn van een interne verbouwing, aan de buitenkant gebeurt weinig tot niets. Hierbij wordt verwacht dat er 20 zelfstandige wooneenheden worden gerealiseerd. Op dit adres is momenteel Restaurant De Nije gevestigd. Voor het plan dient de gebruiksfunctie van het pand van Horeca – café restaurant te wijzigen naar een woonbestemming.

Van de Omgevingsdienst Drenthe is advies gevraagd over de relevante milieuaspecten te adviseren. Dit heeft geleid tot een tweetal notities: een integraal advies d.d. 21 september 2022 en een afzonderlijk advies met betrekking tot het thema geluid d.d. 14 september 2022.

In het integrale advies worden de conclusies van het advies als volgt samengevat:

- Restaurant De Nije betreft een type B-inrichting op grond van het Activiteitenbesluit en vormt een meldingsplichtig bedrijf. Indien het beoogde plan doorgang vindt en Restaurant De Nije wordt beëindigd, dient dit te worden gemeld op grond van het Activiteitenbesluit.
- Er kan t.o.v. veehouderij Dorpsstraat 155 niet worden voldaan aan de richtafstanden volgens de handreiking bedrijven en milieuzonering van de VNG.
- Er kan op basis van de omgekeerde werking niet worden voldaan aan de minimale geurafstanden van het Activiteitenbesluit.
- Gelet op het niet voldoen aan de minimale afstanden van het Activiteitenbesluit (omgekeerde werking) en de richtafstanden volgens de handreiking bedrijven en milieuzonering, ligt het plan binnen de geurcontouren van de veehouderij op nr. 155 en is er mogelijk geen sprake van een goed woon- en leefklimaat. Deze afweging is aan de gemeente.
- Belangrijk: Dit advies is gebaseerd op basis van de bestaande voor milieu vergunde/gemelde situatie van omliggende bedrijven en op grond van de huidige milieuregelgeving. Er is geen rekening gehouden met de maximale uitbreidings-/wijzigingsmogelijkheden die de omliggende bedrijven op dit moment mogelijk wel hebben op grond van het bestemmingsplan, maar waar men op dit moment nog geen gebruik van maakt. De gemeente zal hierover een afweging moeten maken.

De conclusie van het geluidadvies luidt als volgt: “De bestemmingsplanwijziging naar een woonbestemming is alleen mogelijk indien de noord-, oost- en zuidgevel en gedeeltelijk ook de westgevel als dove gevel worden uitgevoerd. Dat is niet realistisch. Aangezien voor zowel de autosnelweg A32, de Dorpsstraat als de Rijksweg, de maximale grenswaarde van 53 dB ruimschoots wordt overschreden, is het advies om geen medewerking te verlenen aan de

transformatie naar woningen. Met een gecumuleerde geluidbelasting van 69 dB is geen sprake van een acceptabel woon- en leefklimaat.“

1.2. Vraagstelling en opzet van deze notitie

De gemeente Meppel heeft aan het Expertteam Woningbouw van de Rijksdienst van Ondernemend Nederland (RVO) de vraag voorgelegd of er in het licht van de adviezen van de Omgevingsdienst desalniettemin mogelijkheden zijn om medewerking te verlenen aan het initiatief van Nuver Wonen Holding BV, die het voornemen heeft om op de locatie Dorpsstraat 157 te Nijeveen een woonbestemming te creëren ten behoeve van tijdelijke huisvesting (maximaal 2 jaar per persoon), bedoeld voor personen die bijvoorbeeld net zijn gescheiden en tijdelijk een woning nodig hebben.

Deze vraag zal in paragraaf 3 van deze notitie worden beantwoord. Daaraan voorafgaand zal in paragraaf 2 worden ingegaan op de zogenaamde kruimelgevallenregeling.

2. De kruimelgevalleregeling

2.1. De wettelijke regeling voor afwijking van het bestemmingsplan in de Wabo

In de eerste plaats is in dit verband is artikel 2.1., lid 1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), op grond waarvan in het algemeen het bouwen van bouwwerken (waaronder woningen) vergunningplichtig is. Dit artikellid, voor zover hier van belang, luidt als volgt:

"1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk,

[...]

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan [...]"

Onder a gaat het derhalve om een vergunning voor het bouwen en onder c om een vergunning om te mogen afwijken van het vigerende bestemmingsplan.

De voorwaarden waaronder een omgevingsvergunning voor het bouwen kan worden verleend zijn vastgelegd in artikel 2.10 van de Wabo. Dit artikel, voor zover hier van belang, luidt als volgt:

"1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien:

[...]

c. de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan [...] tenzij de activiteit niet in strijd is met een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12 [...]"

2. In gevallen als bedoeld in het eerste lid, onder c, wordt de aanvraag mede aangemerkt als een aanvraag om een vergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, en wordt de vergunning op de grond, bedoeld in het eerste lid, onder c, slechts geweigerd indien vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 niet mogelijk is."

De voorwaarden waaronder een omgevingsvergunning voor het afwijken van een vigerend bestemmingsplan kan worden verleend zijn vastgelegd in artikel 2.12 van de Wabo. Dit artikel, voor zover hier van belang, luidt als volgt:

"1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:

[...]

2° in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen [...]"

De in artikel 2.12 Wabo, lid 1 onder a2° bedoelde AMvB is het Besluit omgevingsrecht (Bor). Artikel 4 van bijlage II van het Bor voor zover hier van belang, luidt als volgt:

"Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking:

[...]

11. ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar."

Onderdeel 11 van artikel 4 van bijlage II van het Bor is in het Bor ingevoegd bij het "Besluit van 4 september 2014 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht".

In de in het Staatsblad opgenomen toelichting bij dit besluit wordt uitgebreid ingegaan op het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan in het algemeen en op de strekking en reikwijdte van genoemd onder 11 in het bijzonder.

De achtergrond van het invoegen van onderdeel 11 is het verminderen van administratieve lasten, zo blijkt uit pagina 14 van het Staatsblad: "Een aantal onderdelen van dit besluit hangt samen met de wet pChw. In het kader van die wet is al aandacht geschonken aan de effecten op de administratieve lasten van de wijzigingen die ten aanzien van de omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan zijn doorgevoerd. Dat geldt ook voor het toevoegen van onderdeel 11 aan artikel 4 van bijlage II bij het Bor, waarmee in beginsel de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is geworden op het nemen van een beslissing op een aanvraag om omgevingsvergunning voor met een bestemmingsplan strijdige activiteiten voor een duur van maximaal tien jaar."

3. Naar een mogelijke oplossing voor de geluid en geur

3.1. Geluid

Het advies van de Omgevingsdienst op het onderdeel geluid is op zichzelf glashelder. Uitgaande van een aanpassing van het bestemmingsplan naar de bestemming 'Wonen' vormen de geluidsnormen op grond van de Wet geluidhinder (Wgh) een belemmering. De door de Omgevingsdienst genoemde bouwkundige ingrepen aan het pand die noodzakelijk zijn om wel aan de normen te voldoen, lijken redelijkerwijs niet realiseerbaar.

Ondergetekende is van oordeel dat het realiseren van woningbouw op de locatie Dorpsstraat 157 te Nijeveen desalniettemin mogelijk is, indien in plaats van een wijziging van het

bestemmingsplan, wordt gekozen voor het toepassen van de in paragraaf 2 beschreven kruimelgevallenregeling. Indien een omgevingsvergunning wordt aangevraagd voor het afwijken van het ter plaatse vigerende bestemmingsplan voor de duur van maximaal 10 jaar, wordt niet getoetst aan de normen van de Wgh. Wel dient de gemeente te motiveren waarop nog wel sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Bij deze motivering kan de gemeente benadrukken dat het hier gaat om woonruimte die nadrukkelijk is bedoeld voor doelgroepen die relatief kort (tot maximaal 2 jaar) op de locatie zullen wonen. Wellicht in combinatie met bepaalde bouwtechnische ingrepen kan de gemeente dan motiveren waarop sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

Het spreekt voor zich dat het, gezien de noodzaak om, gelet op de regelgeving inzake geluidhinder, woningbouw ter plekke voor maximaal 10 jaar toe te staan, de initiatiefnemer de beslissing zal moeten nemen of zij haar plannen wil doorzetten indien de randvoorwaarde van uiterlijk 10 jaar gebruik als woningbouw door de gemeente wordt gehandhaafd.

3.3. Geur

De Omgevingsdienst komt in zijn advies ten aanzien van geur tot de slotsom dat er ingeval van woningbouw op de locatie Dorpsstraat 157 te Nijeveen t.o.v. veehouderij Dorpsstraat 155 niet worden voldaan aan de richtafstanden volgens de handreiking bedrijven en milieuzonering van de VNG, op basis van de omgekeerde werking niet worden voldaan aan de minimale geurafstanden van het Activiteitenbesluit, gelet op het niet voldoen aan de minimale afstanden van het Activiteitenbesluit (omgekeerde werking) en de richtafstanden volgens de handreiking bedrijven en milieuzonering, het plan binnen de geurcontouren van de veehouderij op nr. 155 ligt en is er mogelijk geen sprake van een goed woon- en leefklimaat. Daarbij merkt de Omgevingsdienst op dat deze afweging aan de gemeente is en het advies is gebaseerd op basis van de bestaande voor milieu vergunde/gemelde situatie van omliggende bedrijven en op grond van de huidige milieuregelgeving. Er is geen rekening gehouden met de maximale uitbreidings-/wijzigingsmogelijkheden die de omliggende bedrijven op dit moment mogelijk wel hebben op grond van het bestemmingsplan, maar waar men op dit moment nog geen gebruik van maakt. De gemeente zal hierover een afweging moeten maken.

Ondergetekende merkt op dat het advies van de Omgevingsdienst ten aanzien van het aspect geur voorzichtig is geformuleerd en nadrukkelijk wordt gesteld dat de gemeente een eigen afweging zal moeten maken. Gelet hierop adviseert ondergetekende de gemeente om deze ruimte dan ook te benutten en aan te geven dat ondanks de aanwezige geurhinder desalniettemin sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Hierbij kan onder meer worden betrokken dat er redelijkerwijs van mag worden uitgegaan dat het agrarische bedrijf, gevestigd aan de Dorpsstraat 155 geen uitbreidingsplannen heeft en de geurhinder derhalve niet zal toenemen. Bovendien kan ook hier gewezen worden op de relatief korte tijd gedurende welke mensen op de locatie Dorpsstraat 157 zullen verblijven.

Naaldwijk, 27 oktober 2022

Prof. dr. ir. XXXXXXXXXX