

Aan:
de gemeenteraad van de gemeente Tynaarlo
Postbus 5
9480 AA VRIES



Assen, 16 december 2025
Ons kenmerk 51/5.6/2025001822
Behandeld door thema Ruimte en Wonen
Onderwerp: Bestemmingsplan Middenweg Donderen

Geachte raad,

Op 20 november 2025 heeft uw raad het bestemmingsplan Middenweg Donderen vastgesteld. Het plan voorziet in hoofdzaak in de bouw van een woning op een perceel aan de Middenweg te Donderen. Naar ons oordeel maakt dat perceel onderdeel uit van het bijzonder waardevolle es-dorpenlandschap (cultuurhistorische kernkwaliteit) in de kop van Drenthe. Deze cultuurhistorische kernkwaliteiten hebben Provinciale Staten, beschermd door aanwijzing daarvan in de provinciale Omgevingsverordening Drenthe 2018 (hierna: POV) en in het provinciale beleid.

De bouw van de woning die door het bestemmingsplan mogelijk wordt gemaakt, leidt tot de teloorgang van de cultuurhistorische waarde van het esdorpenlandschap ter plaatse. Hierdoor is vaststelling van het bestemmingsplan in strijd met de POV en ons beleid. Om die reden hebben wij op 7 februari 2024 een zienswijze bij u ingediend, waarin wij uw raad hebben verzocht niet tot vaststelling van het plan over te gaan. Alhoewel het ontwerpbestemmingsplan op bepaalde onderdelen is aangepast en in de zienswijzenota is gereageerd op onze zienswijze, blijft het plan naar ons oordeel in strijd met de POV en ons beleid. Hierdoor zien wij ons genooddaakt een reactieve aanwijzing te geven, inhoudende dat de bestemming 'Woongebied', zoals opgenomen in artikel 3 van het bestemmingsplan, geen deel van het plan blijft uitmaken. Hierna leggen wij uit welke gronden en overwegingen wij aan dit besluit ten grondslag leggen.

Toepasselijk recht

Vooraf merken wij op dat op deze procedure nog 'het oude recht' van toepassing is. Dit volgt uit artikel 4.6, tweede lid, van de Invoeringswet Omgevingswet. Het derde lid van dit artikel bepaalt dat ditzelfde ook geldt voor de behandeling van een eventueel beroep. Het oude recht moet breed worden uitgelegd, wat inhoudt dat het bestemmingsplan is getoetst aan de POV en het provinciale beleid zoals dat van toepassing was vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Inhoud en bouwmogelijkheden van het bestemmingsplan Middenweg Donderen

Allereerst bespreken wij de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Het bestemmingsplan voorziet zoals gezegd primair in de bouwmogelijkheid van een woning op het desbetreffende



perceel. Hiertoe bestemt het bestemmingsplan de bewuste gronden als Woongebied (artikel 3). De bestemmingsregels bepalen dat een woning uitsluitend gebouwd mag worden binnen het bouwvlak en een maximale bouwhoogte mag hebben van 10 meter. Het bouwvlak heeft een oppervlakte van circa 400 vierkante meter. Aan de regels van het plan is een erfinrichtingsplan verbonden waaruit volgt dat het gebruik conform de bestemming strijdig is indien de erfinrichting niet conform het in de bijlage opgenomen landschappelijke inpassingsplan wordt opgericht en in stand gehouden. Naast dit perceel is de bestemming met bouwvlak ook toegekend aan het perceel van Dorpsweg 6a te Donderen. Hierdoor wordt het mogelijk om aldaar een grotere woning te realiseren dan die er nu staat.

Naar aanleiding van onze zienswijze is artikel 3.2.1 ingevoegd. Het artikel voorziet in een specifieke bebouwingsvrije zone. Binnen deze zone zijn geen gebouwen of bouwwerken toegestaan. Ook is met sub b en c beoogd het vergunningvrij bouwen tegen te gaan, door te bepalen dat de regels uit de Bruidsschat die dit mogelijk maken niet van toepassing zijn.

Verder is aan de toelichting een cultuurhistorische analyse van de onder het plan vallende percelen toegevoegd, waarin onder meer wordt geconcludeerd dat zowel door de gemeente als de provincie het dorp Donderen hoog gewaardeerd wordt. De cultuurhistorische waarden zijn zichtbaar en van evident belang voor de herkenbaarheid en beleving van het kenmerkende Drentse esdorpenlandschap. Nieuwe ontwikkelingen moeten de bestaande cultuurhistorische waarden respecteren en daar op verder ontwikkelen.

Strijd met het provinciale beleid

Op grond van de POV is het perceel waarop het bestemmingsplan betrekking heeft, aangewezen als cultuurhistorisch waardevol (kaart D6). Dit betekent dat op het perceel sprake is van de Kernkwaliteit Cultuurhistorie. De bescherming van de Kernkwaliteiten wordt in de POV primair geregeld door artikel 2.6 van de POV.

Dit artikel bepaalt in lid 2 het volgende:

2. Als bij een ruimtelijk plan kernkwaliteiten betrokken zijn:
 - a. (...);
 - b. maakt het desbetreffende ruimtelijk plan geen nieuwe activiteiten dan wel wijziging van bestaande activiteiten mogelijk die deze kernkwaliteiten significant aantasten.

De toelichting bij de POV omschrijft wanneer sprake is van een significante aantasting: *“Wat ‘significant’ (een term uit artikel 2.6) is, wordt bepaald door de contouren die de Omgevingsvisie voor de omgang met kernkwaliteiten stelt. Een ontwikkeling leidt dus niet tot significante aantasting, wanneer rekening wordt gehouden met de kernkwaliteiten conform de Omgevingsvisie en uitwerkingen als het Cultuurhistorisch Kompas. Wordt buiten het provinciaal beleid getreden, dan is in principe wél sprake van een significante aantasting. Te denken valt aan een ingreep die de samenhang van een robuust natuursysteem aantast of een onomkeerbare ingreep in een gebied met grote cultuurhistorische en/of archeologische waarde.”*

In de POV zoals die van toepassing was onder het oude recht, kende de Kernkwaliteit Cultuurhistorie drie gradaties aan bescherming: respecteren, voorwaarden verbinden en eisen stellen. Respecteren is hierbij de lichtste variant, terwijl eisen stellen de zwaarste is. In dit geval is de zwaarste categorie van toepassing, wat betekent dat sprake is van een hoog beschermingsniveau. De cultuurhistorische analyse bij de toelichting van het bestemmingsplan onderschrijft dit ook. Het

cultuurhistorisch kompas (provinciaal beleid) geeft nader uitwerking aan het beschermingsniveau 'eisen stellen'. Deze sturingscategorie is van toepassing op gebieden wanneer de cultuurhistorische samenhang groot is en onder druk staat van veranderingen.¹ Voorts betekent deze categorie dat van initiatiefnemers wordt verwacht dat de cultuurhistorische samenhang als dé drager wordt gehanteerd voor de planvorming en dat het initiatief hierop voortborduurde.

In het *Cultuurhistorisch Kompas Drenthe* wordt de ambitie benoemd om open plekken te behouden binnen esdorpen (pagina 73 en 178).² Op deze manier blijft de afwisseling tussen open en bebouwde plekken zichtbaar, wat de nodige 'lucht' schept binnen een esdorpenstructuur. Ook geldt dit uitgangspunt meer specifiek voor het gehele gebied 'kop van Drenthe' als omschreven in het cultuurhistorisch kompas waar het bestemmingsplan toebehoort.³ Deze open ruimtes staan in veel Drentse dorpen onder druk sinds de naoorlogse periode waarin dit soort plekken als inbreidingslocaties gebruikt werden. Dit is ook het geval in Donderen. In de naoorlogse periode is het perceel tussen de Middenweg-Dorpsweg en Vriezerweg grotendeels bebouwd geraakt, voornamelijk de noord- en oostzijde. De voorliggende planlocatie is gespaard gebleven. Hiermee vertegenwoordigt het perceel een behoudenswaardige plek als bedoeld in het cultuurhistorisch kompas. Door dit perceel desondanks voor een aanzienlijk deel te bebouwen gaat deze plek verloren.

Het mogelijk maken van bebouwing op deze cultuurhistorisch belangrijke open plek leidt tot een onomkeerbare ingreep op een plaats met grote cultuurhistorische waarde. De balans tussen open plekken en bebouwing gaat met de vaststelling van het plan verloren. Hiermee kwalificeert het plan als significante aantasting als bepaald in de POV en omschreven in de toelichting (zie onderstreping citaat). Als gevolg hiervan zien wij ons genoodzaakt gebruik te maken van ons juridisch instrumentarium.

Zienswijze en proces

Naar aanleiding van de hiervoor geconstateerde strijdigheid met de POV is door ons college op 7 februari 2024 een zienswijze bij uw raad ingediend. Het indienen van een zienswijze is in onze provincie doorgaans de opmaat naar een bestuurlijk en ambtelijk gesprek om zo een reactieve aanwijzing te voorkomen.

Alhoewel er na indiening van de zienswijze inderdaad gesprekken hebben plaatsgevonden op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau, heeft dit niet geleid tot een oplossing die de strijd met artikel 2.6 van de POV wegneemt. Desondanks is ervoor gekozen het plan toch vast te stellen met daarin een verwerking van onze zienswijze die niet op de instemming van ons college kan rekenen.

De kern van onze zienswijze is het verloren gaan van de open plek. Wij zijn van mening dat de open plek behouden dient te blijven om de afwisseling tussen bebouwde en open plekken te waarborgen. Het verloren gaan van de open plek wordt primair veroorzaakt door de mogelijkheden die het plan geeft voor de bouw van de woning. De verwerking van de zienswijze in het plan gaat hieraan voorbij. De voorzieningen die zijn aangebracht om de effecten van de bebouwing te kunnen minimaliseren doen er niet aan af dat het plan nog steeds de bebouwing mogelijk maakt. Hierdoor gaat de open plek nog steeds onomkeerbaar verloren.

¹ Cultuurhistorisch Kompas, p. 164

² Cultuurhistorisch Kompas p. 73 en 178

³ Cultuurhistorisch Kompas p. 180

Op de verbeelding is een specifieke bouwaanduiding opgenomen die regelt dat ter plaatse van de aanduiding geen gebouwen en bouwwerken mogen worden gerealiseerd. De aanduiding heeft echter op een deel van het perceel betrekking waar het hoofdgebouw niet zou worden gerealiseerd. Het is juist de realisatie van het hoofdgebouw waar onze zienswijze betrekking op heeft, omdat de bouw van dit gebouw op zichzelf al zorgt voor het verloren gaan van de open plek. Dat er ter plaatse van de aanduiding geen andere bouwwerken kunnen worden gerealiseerd, leidt daarmee niet tot een wezenlijk ander plan met wezenlijk andere cultuurhistorische effecten. Tevens zijn regels toegevoegd waaruit een betere inpassing van de woning moet volgen. Hiermee wordt het verloren gaan van de open plek evengoed niet ondervangen. In zoverre is de zienswijze niet verwerkt op het meest essentiële punt.

Daarnaast wordt in onze zienswijze ook stilgestaan bij de motivering van het bestemmingsplan in de toelichting. Naar aanleiding van onze zienswijze is de toelichting aangepast. Ook deze aanvulling gaat echter niet in op het feit dat een behoudenswaardige cultuurhistorisch waardevolle open plek wordt bebouwd. In plaats daarvan wordt met name ingegaan op de architectuur en erfinrichting, terwijl dat niet de kern van onze zienswijze is. In deze aanvullingen vinden wij daarom geen aanknopingspunten om tot een ander standpunt te kunnen komen.

Tot slot staan wij ook stil bij de Dorpsweg 6a te Donderen (zuidelijk gedeelte verbeelding). Het ontwerpbestemmingsplan deelde niet een bouwvlak toe aan de reeds gebouwde woning. Het plan dat uiteindelijk is vastgesteld, doet dit wel. Hiermee zijn tevens de regels van toepassing geworden op het perceel van Dorpsweg 6a, die zouden gaan gelden voor het noordelijk deel van het perceel waar woning is beoogd. Hiermee worden aan de Dorpsweg 6a ruimere bouw mogelijkheden geboden dan op dit moment het geval is. Zo wordt toegestaan op het perceel van Dorpsweg 6a een woning te bouwen met een bouwhoogte van maximaal 10 meter hoog. Dit is hoger dan de bestaande woning en in afwijking van artikel 23.2, sub a, onder 6, van het bestemmingsplan (plan-identificatie: NL.IMRO.1730.bpKleinerekernen-0401), waarin wordt bepaald dat de bouwhoogte niet hoger is dan de bestaande bouwhoogte. De vergroting van bouw mogelijkheden is in zijn geheel niet onderbouwd.

Samenvattend is de zienswijze niet voldoende gevolgd in het uiteindelijke bestemmingsplan. Het plan blijft namelijk voorzien in de bouw mogelijkheden die leiden tot het onomkeerbaar verdwijnen van de open plek midden in het esdorp Donderen. De oorzaak voor het verdwijnen van de open plek is de mogelijkheden die het plan geeft voor het bouwen van de woning. De aanvullingen die zijn gedaan op het plan naar aanleiding van onze zienswijze hebben daar geen veranderingen in aan gebracht. Daarnaast besteden ook de aanvullingen in de toelichting vrijwel geen aandacht aan het verdwijnen van de open plek en waarom dit dan toch aanvaardbaar zou zijn.

Belangenafweging

Omdat het geven van een reactieve aanwijzing een discretionaire bevoegdheid betreft, dienen wij een zorgvuldige afweging te maken van de betrokken belangen. Naast het algemeen belang van een goede ruimtelijke ordening, bescherming van de cultuurhistorische kernkwaliteiten in het gebied en het belang van woonruimte, spelen bij het onderhavige besluit ook de belangen van de initiatiefnemer tot het plan en de eigenaren van Dorpsweg 6a een rol. Voor die laatsten geldt ten eerste dat door deze reactieve aanwijzing het gebruik van de woning nog niet in overeenstemming wordt gebracht met de ter plaatse geldende bestemming. Voor de initiatiefnemer is van belang dat hij niet in staat wordt gesteld om op zijn in eigendom zijn perceel een woning te realiseren.

De in het bestemmingsplan aangevoerde belangen zijn begrijpelijk. Toch wegen zij, in dit geval, niet op tegen het zwaarwegende provinciale belang dat gemoeid is met het behoud van de cultuurhistorische kernkwaliteiten van het esdorpenlandschap. Het gaat hier niet alleen om bescherming van een specifiek terrein, maar om de uitvoering en handhaving van het provinciale beleid zoals vastgelegd in de Provinciale Omgevingsverordening. De handhaving van dit kader heeft een eigen, zwaarwegend belang: het borgen van de ruimtelijke kwaliteit en de consistentie van provinciaal beleid in vergelijkbare situaties. In dit geval leidt dat tot de conclusie dat het provinciale belang zwaarder moet wegen dan de door betrokkenen gestelde individuele belangen.

Inzet andere provinciale bevoegdheden

Artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening vereist dat wordt gemotiveerd waarom het provinciale belang niet met inzet van andere provinciale bevoegdheden kan worden beschermd. Wij hebben gezien of overleg, advisering, het indienen van een zienswijze en bestuurlijke afstemming alsnog konden leiden tot aanpassing van het plan. Deze instrumenten zijn volledig benut, maar hebben niet kunnen voorkomen dat het bestemmingsplan blijft voorzien in een ontwikkeling die de cultuurhistorische kernkwaliteit significant aantast.

Andere provinciale bevoegdheden bieden evenmin een geschikt of tijdig middel om de cultuurhistorische waarden te beschermen. Het provinciale beleidskader is reeds helder en toereikend, terwijl wijziging daarvan niet passend of effectief is in relatie tot dit concrete plan. Nu geen ander instrument resteert dat het provinciale belang adequaat kan borgen, zien wij ons genoodzaakt een reactieve aanwijzing te geven.

Besluit

Gelet op de bovenstaande overwegingen besluiten wij een reactieve aanwijzing te geven, inhoudende dat het onderdeel van het bestemmingsplan als neergelegd in artikel 3 “Woongebied” geen deel uit blijft maken van het bestemmingsplan Middenweg Donderen (planidentificatienummer: NL.IMRO.1730.BPMiddenweg1Don-0401).

Afsluiting

Wij betreuren het dat het tot het geven van een reactieve aanwijzing heeft moeten komen. Wij hebben de door u vastgestelde onderbouwing zorgvuldig gewogen, maar constateren dat het plan in zijn huidige vorm niet verenigbaar is met het provinciale beleid en dat de kern van de zienswijze onvoldoende tot aanpassing van het plan heeft geleid. Wij vertrouwen erop dat deze aanwijzing aanleiding zal zijn om bij toekomstige plannen te komen tot een planvorming die de ruimtelijke en cultuurhistorische waarden van het gebied wél recht doet.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Drenthe,

, wvd. voorzitter

, secretaris

Rechtsmiddelen

Tegen dit besluit kan binnen zes weken na dagtekening van dit besluit rechtstreeks beroep in worden gesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak bij de Raad van State te 's-Gravenhage. Een beroepschrift dient ondertekend te worden en in ieder geval de naam en het adres van de indiener te bevatten, de dagtekening, een omschrijving van het bestreden besluit en de grond van beroep. Het beroepschrift kunt u digitaal indienen via het webformulier dat op de website van de raad van state staat (www.raadvanstate.nl) of per brief versturen naar Postbus 20019, 2500 EA 's-Gravenhage.