Gemeente Borger-Odoorn

Hoofdstraat 50
7875 AD Exloo Postbus
3
7875 ZG Exloo
T 14 0591
T (+31) 591 535353 (vanuit buitenland)
E gemeente@borger-odoorn.nl

Ons kenmerk
Z2026-010220

De raad van de gemeente Borger-Odoorn

Behandeld door
M. Heijnen
Coördinator Vergunningen en Toezicht

Datum
28 augustus 2026

Doorkiesnummer
14 0591

Onderwerp
Toelichting omtrent proces met betrekking tot tijdelijke opslaglocatie BAM

Bijlage
-

Geachte leden van de raad,

Op 13 augustus 2026 is door omwonenden van de Buinerweg 13a in Exloo een brief aan uw raad gestuurd, met betrekking tot het proces rondom de reeds aangelegde tijdelijke opslaglocatie van de BAM op het hiervoor genoemde perceel. Met deze brief willen wij uw raad informeren over het proces dat tot nu toe gelopen is met betrekking tot deze casus. Er zal eerst een korte, samenvattende casusbeschrijving gegeven worden. Daarna zal uitgebreider op de verschillende onderdelen ingegaan worden.

Casus in het kort

De BAM heeft in maart en april jl. werkzaamheden uitgevoerd voordat de daarvoor benodigde vergunningen zijn aangevraagd en verleend. Omwonenden hebben hiervan melding gedaan bij de gemeente, waarna de gemeente toezicht heeft gehouden en contact heeft gezocht met de BAM. Omwonenden hebben van de werkzaamheden tevens een schriftelijk handhavingsverzoek ingediend bij de gemeente. Bij de toezichtcontroles vanuit de gemeente bleek dat de werkzaamheden op zichzelf niet vergunningplichtig waren voor het bouwonderdeel, maar dat het uiteindelijke gebruik van het perceel dat wel

was. De BAM heeft, nadat de gemeente dit heeft aangegeven, een vergunning aangevraagd. De aanvraag is inhoudelijk beoordeeld, waarbij bleek dat het om een vergunbaar initiatief ging. Hierom heeft het college de handhavingsverzoeken van de omwonenden afgewezen, omdat er concreet zicht op legalisatie bestond. De vergunning wordt naar verwachting in week 36 verleend.

Hierna wordt uitgebreider ingegaan op de casus.

Melding van werkzaamheden

Op 19 maart 2026 werd door een omwonende van de Buinerweg 13a in Exloo een telefonische melding gedaan bij de gemeente van werkzaamheden op het genoemde perceel. De melder gaf aan dat er afgravingen plaatsvonden, en dat er vermoedelijk voorbereidingen werden getroffen voor het bouwen van een loods op de betreffende locatie. Deze feiten zijn ook door omwonenden genoemd in door hen ingediende schriftelijke verzoeken tot handhaving. Voor de behandeling van deze handhavingsverzoeken geldt een wettelijke termijn van acht weken, welke eenmaal verlengd kan worden.

Op basis van de meldingen en de ingediende handhavingsverzoeken, is door een gemeentelijk toezichthouder een controlebezoek gebracht op de locatie. Een aantal dagen later is een tweede controlebezoek gebracht op de locatie van de werkzaamheden. Er is toen geconstateerd dat er werkzaamheden plaatsvonden, welke verband hielden met het realiseren van een tijdelijke opslaglocatie van de BAM. De opslaglocatie is nodig om de werkzaamheden voor de netverzwaring binnen de gemeente uit te kunnen voeren, en dienen dus een breed maatschappelijk belang.

Op het moment van de controlebezoeken, zijn geen werkzaamheden geconstateerd welke op dat moment vergunningsplichtig geacht werden voor het bouwgedeelte. De werkzaamheden die op dat moment plaatsvonden (afschaven van grond en het verharden van een gedeelte van het perceel), zijn op basis van regels uit de Omgevingswet en het omgevingsplan vergunningvrij uit te voeren. Op dat moment kon dus ook niet handhavend opgetreden worden, omdat daar geen juridische grondslag voor bestond. Dat is anders voor het uiteindelijke gebruik van de tijdelijke opslaglocatie. Dat is juist wél vergunningplichtig. Toch kon op dat moment nog niet handhavend opgetreden worden, omdat er nog geen sprake was van daadwerkelijk gebruik van de opslaglocatie.

Contact met de BAM

Het gebruik van het perceel als opslaglocatie treft een activiteit welke in strijd is met de op het perceel geldende bestemming, ‘Wonen’. Omdat dit strijdig gebruik betreft, is ambtelijk contact gezocht met de omgevingsmanager van de BAM. Er is duidelijk aangegeven dat een omgevingsvergunning nodig is voor het gebruik van het perceel als zijnde tijdelijke opslaglocatie, en dat doorgaan met realiseren op eigen risico is, ingeval de vergunning niet verleend zou kunnen worden. De omwonenden zijn hiervan op de hoogte gesteld.

Vergunningaanvraag

Op 30 maart 2026 is door de BAM de eerste vergunningaanvraag ingediend. Later bleek dat in het Omgevingsloket de verkeerde activiteit aangevraagd was. Hierom deze aanvraag weer ingetrokken, en is aangegeven aan de BAM welke stukken en onderzoeken er ingeleverd dienden te worden bij de nieuwe aanvraag. De BAM heeft hierop geacteerd, en heeft op 19 mei 2026 een nieuwe, uitgewerkte aanvraag ingediend, om een gedeelte van het perceel aan de Buinerweg 13a in Exloo voor een duur van maximaal twee jaar te gebruiken als tijdelijke opslaglocatie voor kabels en leidingen. Daarbij is ook aangegeven dat er kantoorunits geplaatst worden, voor diverse, kleine werkzaamheden. Voordat de vergunning is aangevraagd, is door de omgevingsmanager van de BAM een gesprek geweest met één van de omwonenden. Dit op ambtelijk advies, nadat duidelijk was dat de BAM haar plannen niet gedeeld heeft met de omwonenden, en dus niet aan participatie heeft gedaan. Participatie is echter geen weigeringsgrond in de Omgevingswet, en men dient bij de aanvraag slechts aan te geven of en op welke wijze aan participatie is gedaan. Een aanvraag kan in deze situatie niet geweigerd worden op basis van het ontbreken van of gebrekkige participatie.

Om tot een gedegen vergunning te komen, heeft de BAM diverse zaken aan moeten leveren. Zo wordt een situatietekening beoordeeld, wordt beoordeeld of het plan ruimtelijk inpasbaar is (op basis van de in de Omgevingswet geldende ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’), en is gekeken naar de tijdelijkheid van de opslag- en werklocatie. Uit de beoordelingen bleek dat het plan ruimtelijk inpasbaar is, en dat het plan een grote maatschappelijke waarde kent. Ketenpartners als de Omgevingsdienst, afdeling Verkeer, en de Veiligheidsregio Drenthe hebben het plan voorzien van advies.

Na twee jaar moet alles van het opslagterrein verwijderd zijn, en dient het perceel in oorspronkelijke staat hersteld te worden. Er kunnen dus geen andere of vervolgplannen op het terrein gerealiseerd worden. Hiervoor zal opnieuw een vergunningtraject opgestart moeten worden. De vergunning voor de tijdelijke opslaglocatie wordt naar verwachting in week 36 van 2026 verleend.

Contact met omwonenden ten tijde van het vergunningtraject
Gedurende het vergunningtraject is meermalen contact geweest, zowel met de BAM als met omwonenden. Omwonenden gaven aan dat er onvoldoende gedaan is aan locatieonderzoek, en dat er naar hun mening andere, betere locaties beschikbaar zijn voor het initiatief. Naar aanleiding hiervan is door de gemeente aan de BAM aangegeven nogmaals locatieonderzoek te doen, en een motivering aan te leveren waarom andere locaties in de nabije omgeving niet geschikt zijn. Verder is in het vergunningstraject aan omwonenden de mogelijkheid gegeven om, buiten de wettelijke procedure om, een zienswijze in te dienen op de aanvraag. In een dergelijke procedure geldt normaal geen zienswijzemogelijkheid, maar omdat het een gevoelig dossier betreft in de omgeving, is ervoor gekozen om deze mogelijkheid te bieden. Verder heeft ook een bestuurlijk gesprek plaatsgevonden tussen wethouder Pennekamp en twee omwonenden. Hierin is uitgebreid aandacht geschonken aan de bezwaren die zij hebben tegen de tijdelijke opslaglocatie.

Afhandeling handhavingsverzoeken
Zoals gezegd, hebben omwonenden in maart jl. handhavingsverzoeken ingediend. Handhaven zou normaliter in de rede liggen, immers, in het bestuursrecht geldt de beginselplicht tot handhaving. Vóórdat een handhavingsbesluit wordt genomen, moet echter altijd worden onderzocht of de overtreding kan worden gelegaliseerd. Dit is geen vrije keuze van het college, maar een verplicht onderdeel van de handhavingsprocedure. Uit vaste rechtspraak volgt dat een bestuursorgaan bij een geconstateerde overtreding moet beoordelen of sprake is van een concreet zicht op legalisatie. Alleen wanneer legalisatie onmogelijk blijkt, blijft de beginselplicht tot handhaving van toepassing.

In het vergunningtraject is, al voordat de vergunning verleend is, gebleken dat het initiatief vergunbaar is. Van belang hierbij is dat de beoordeling van de vergunningaanvraag, ondanks dat de locatie reeds gerealiseerd is, plaatsvindt op dezelfde wijze dan dat de vergunning vooraf aangevraagd zou zijn. De aanvraag wordt dus op basis van precies dezelfde wet- en regelgeving, feiten en meespelende belangen beoordeeld. Dat betekent dan ook dat er in de beoordeling geen rekening wordt gehouden met het feit dat de locatie reeds gerealiseerd is. Was in het vergunningtraject gebleken dat de locatie niet vergunbaar geweest zou zijn, dan was dit voor eigen risico van de initiatiefnemer, en hadden de werkzaamheden weer ongedaan gemaakt moeten worden.

In dit concrete geval is er sprake van een kansrijke aanvraag, en is er daarom sprake van concreet zicht op legalisatie. Dat betekent dat de beginselplicht tot handhaving in casu niet geldt, en dat het college dus af kan zien van handhavend optreden. Hierom is ervoor

gekozen om de handhavingsverzoeken van indieners af te wijzen, met de motivering dat er concreet zicht op legalisatie van de tijdelijke opslaglocatie bestaat. Het besluit tot afwijzing van de handhavingsverzoeken is op 23 juli 2026 aan de indieners verzonden. Belanghebbenden hebben de mogelijkheid om in bezwaar te gaan tegen dit besluit.

Kritische noot met betrekking tot de werkwijze van de BAM

Het college heeft de handelwijze van BAM nadrukkelijk meegewogen in het proces en hierover wordt ook kritisch met BAM gecommuniceerd. De wijze waarop een initiatief tot stand is gekomen, kan echter niet leiden tot het weigeren van een vergunning, wanneer de aanvraag op grond van de wettelijke beoordelingscriteria voor vergunningverlening in aanmerking komt.

Wij hopen u met deze brief voldoende geïnformeerd te hebben over het gelopen proces.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Borger-Odoorn,

de locosecretaris,	de burgemeester,
	
L.E. Helder – Klamer	mr. J. Seton