

BEZWAARSCHRIFTENCOMMISSIE GEMEENTE OUDEWATER

Advies

Aan de gemeenteraad van de gemeente Oudewater
Waardsedijk 219
3421 NE Oudewater

Onderwerp

Advies inzake bezwaarschrift van de heer mr. W. Van der Werf en mevrouw mr. J. Van der Holst van Van der Feltz advocaten N.V., namens mevrouw A.M. van Vliet, de heer P.C. Bongers en de Maatschap Bongers Van Vliet, gericht tegen het besluit van de gemeenteraad van 9 juni 2022 (gepubliceerd 10 juni 2022) waarbij op basis van de artikelen 2 en 4 van de Wet voorkeursrecht gemeenten, de percelen zoals aangegeven op de bij het besluit behorende lijst en tekening, worden aangewezen als gronden waarop de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing is.

Geachte gemeenteraad,

In de openbare zitting van de bezwaarschriftencommissie van de gemeente Oudewater op 19 oktober 2022 heeft de commissie bovengenoemd bezwaarschrift behandeld. Het verslag van de hoorzitting is als bijlage bij dit advies gevoegd.

De commissie overweegt het volgende:

Ontvankelijkheid

In artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht (vanaf hier: Awb) zijn de minimale vereisten voor het indienen van een bezwaarschrift opgenomen, namelijk het opnemen van naam en adres van de indiener, een dagtekening, omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht en de gronden van het bezwaar. Aan deze vereisten wordt voldaan.

Voorts wordt in artikel 6:7 van de Awb gesteld dat de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift zes weken bedraagt na bekendmaking van het besluit. Op basis hiervan hadden bezwaarden tot en met 22 juli 2022 de tijd om een bezwaarschrift in te dienen. Het bezwaarschrift van bezwaarden is gedateerd op 13 juli 2022 en door verweerder per e-mail ontvangen op 13 juli 2022 en per post ontvangen op 14 juli 2022. Het bezwaarschrift is hiermee tijdig ingediend.

De mogelijkheid om bezwaar te maken tegen het bestreden besluit is voorbehouden aan belanghebbenden. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een persoon een voldoende objectief bepaalbaar, actueel, eigen, en persoonlijk belang te hebben, dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit.

Uit jurisprudentie¹ volgt dat in het kader van de Wvg het begrip belanghebbende zodanig worden geïnterpreteerd dat hier enkel gaat om de eigenaren en beperkt gerechtigden. De heer P.C. Bongers en mevrouw A.M. van Vliet zijn ieder voor de helft eigenaar van de percelen kadastraal bekend gemeente Hekendorp, sectie C, nummers 404 en 557 en kunnen derhalve aangemerkt worden als belanghebbenden. Dit geldt echter niet voor de Maatschap Bongers-van Vliet. De maatschap is een samenwerkingsverband waarbinnen de eigendommen van de maatschap leden worden geëxploiteerd. De maatschap is zelf geen eigenaar van de percelen en daarom geen direct belanghebbende. Dit is ook bevestigd door gemachtigde.

¹ ABRS, 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1083

Inhoud van het bezwaar

De bezwaren komen – kort samengevat – neer op het volgende:

- Het bestreden besluit is onzorgvuldig opgesteld, bevat veel tegenstrijdigheden en is daarmee tevens ondeugdelijk gemotiveerd;
- Dat het bestreden besluit gebaseerd is op een dubbele grondslag laat zich niet verdragen met de Wvg;
- Dat het bestreden besluit gebaseerd is op artikel 4 Wvg is überhaupt niet rechtmatig, nu een Omgevingsvisie niet gelijk kan worden gesteld met een structuurvisie zoals in dat artikel bedoeld.

Feiten en procesverloop

Op 5 oktober 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders een ontwerp Omgevingsvisie vastgesteld. De ontwerp Omgevingsvisie heeft ter inzage gelegen van 13 oktober 2021 tot en met 23 november 2021. De gemeente heeft hierin de locatie Kerkwetering als ontwikkelingslocatie voor woningbouw aangewezen. Op 9 juni 2022 heeft de raad de Omgevingsvisie “Nu: de toekomst van Oudewater, Omgevingsvisie Oudewater 2022-2040” vastgesteld (hierna: ‘de Omgevingsvisie’).

Bij besluit van 22 maart 2022 (gepubliceerd op 24 maart 2022) heeft het college op grond van artikel 6 van de Wvg het voorkeursrecht voorlopig, voor een periode van drie maanden, gevestigd op een gebied in de gemeente Oudewater. De gronden waarop het voorkeursrecht is gevestigd zijn nader aangegeven op de bij het besluit behorende kadastrale tekening met de daarbij behorende lijst van eigenaren en zakelijk gerechtigden en betreft de gronden grenzend aan de Dijkgraafaan, Kerkwetering en Ruige Weide, te Oudewater, kadastraal bekend Hekendorp, sectie C nummers 404, 405, 528, 555, 556 en 557. Bij brief gedateerd 24 maart 2022 zijn de rechthebbenden individueel op de hoogte gebracht van het voorstel door middel van een aangetekend schrijven.

Om het voorkeursrecht te laten voortduren heeft de gemeenteraad binnen drie maanden na het collegebesluit, op 9 juni 2022, op grond van artikel 4 Wvg, een besluit tot bestendiging van het voorkeursrecht genomen. Het besluit van de gemeenteraad is gepubliceerd in het Gemeentebled op 10 juni 2022. Bij brief gedateerd op 14 juni 2022 zijn de rechthebbenden individueel op de hoogte gebracht van het besluit door middel van een aangetekend schrijven.

Bezwaarden exploiteren een landbouwbedrijf aan de Ruige Weide 4 te Oudewater, op hun percelen kadastraal bekend Hekendorp, sectie C nummers 404, 554 en 557. Zij kunnen zich niet verenigen met het gevestigde voorkeursrecht en hebben hier bezwaar tegen ingediend.

Juridische kader

De commissie gaat uit van het volgende juridische kader.

Wvg

Artikel 2

De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 4

1. In afwijking van artikel 3, eerste lid, komen voor aanwijzing voorts in aanmerking:
 - a. gronden die zijn begrepen in een structuurvisie, waarbij aanwijzingen zijn gegeven voor de bestemming en waaraan bij de structuurvisie een niet-agrarische bestemming is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming;
 - b. gronden die bij een structuurvisie zijn aangewezen tot moderniseringsgebied als bedoeld in artikel 3.5 van de Wet ruimtelijke ordening, ongeacht of het gebruik van de gronden in die gebieden al dan niet afwijkt van die visie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid, is van toepassing

Artikel 5

1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid, en 4, eerste lid, komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan, of structuurvisie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming.

In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.

2. Artikel 3, tweede en derde lid, is van toepassing.

Beoordeling

Op basis van het dossier, het verweerschrift en hetgeen ter zitting besproken komt de commissie tot de volgende beoordeling.

Zorgvuldigheid besluitvorming

Bezwaarden stellen zich op het standpunt dat het bestreden besluit onzorgvuldig is opgesteld. Dit blijkt volgens hen onder meer uit de tegenstrijdigheden in het bestreden besluit en de daarbij behorende publicatie. Zo wordt in de rechtsmiddelenclausule aangegeven dat bezwaar kan worden gemaakt tegen het besluit van het college, terwijl het bestreden besluit een besluit van de raad betreft. Verder wordt aangegeven dat het bezwaarschrift dient te worden ingediend bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Molenlanden, terwijl het bestreden besluit een besluit van de gemeente Oudewater betreft. Bovendien vermeldt de publicatie een e-mailadres van de behandelend ambtenaar dat behoort tot de gemeente Woerden, aldus bezwaarden.

Alvorens door de raad over is gegaan tot het omzetten van de voorlopige aanwijzing van het college in een definitieve aanwijzing heeft eerst een ontwerpraadsvoorstel ter inzage geleden en is de mogelijkheid geboden aan belanghebbenden om een zienswijze in te dienen. Van die gelegenheid is gebruik gemaakt en de ingekomen zienswijzen zijn betrokken bij de definitieve besluitvorming, maar hebben er uiteindelijk niet toe geleid dat is afgezien van het bestendigen van het voorkeursrecht. Het besluit is vervolgens gepubliceerd in het Gemeenteblad en belanghebbenden zijn schriftelijk in kennis gesteld van het besluit.

De commissie merkt op dat een rechtsmiddelenclausule ervoor bedoeld is om belanghebbenden te wijzen op de mogelijkheden om rechtsmiddelen aan te wenden. Alhoewel in onderhavige clausule onjuistheden stonden, zijn bezwaarden erin geslaagd om binnen de wettelijke bezwaartermijn van zes weken, bij het juiste bestuursorgaan en bij de juiste gemeente bezwaar aan te tekenen. Zij zijn in de gelegenheid gesteld om hun standpunt toe te lichten ten overstaan van de commissie. Bezwaarden zijn als gevolg van de omissies dan ook niet in hun belangen geschaad. De omissies zijn inderdaad onzorgvuldig, maar in dit geval brengt dit niet met zich mee dat sprake is van een onzorgvuldig genomen besluit. De commissie neemt daarbij in aanmerking dat een en ander wel juist stond in de verzonden brieven naar belanghebbenden.

Is (ten onrechte) gebruik gemaakt van een dubbele wettelijke grondslag?

Volgens bezwaarden heeft de raad de vestiging (c.q. bestemming van de vestiging) van het voorkeursrecht gebaseerd op zowel artikel 4 als artikel 5 van de Wvg. Een dubbele grondslag verdraagt zich volgens bezwaarden niet met aard en structuur van de Wvg. Volgens bezwaarden is de vervroegde vestiging van een voorkeursrecht (in een stadium voordat er een ontwerp ligt, zoals bedoeld in artikel 5 Wvg) een ander instrument dan de reguliere vestiging van een voorkeursrecht (wanneer er al wel sprake is van een bestemmingsplan of een structuurvisie), zoals bedoeld in de artikelen 3 en 4, zodat elke grondslag een eigen motiveringsplicht behoeft. Hier wordt volgens bezwaarden niet aan voldaan.

De commissie stelt vast dat in het raadvorstel van 31 mei 2022 de raad wordt voorgesteld om in navolging van een eerdere voorlopige vestiging door het college op 22 maart 2022 een voorkeursrecht te vestigen op eerdergenoemde locaties. Dit op grond van artikel 4 of artikel 5 in combinatie met artikel 2 van de Wvg. De uiteindelijke grondslag waarop de raad dient te besluiten om over te gaan tot het vestigen van het voorkeursrecht, dus ofwel artikel 4 ofwel artikel 5 van de Wvg is blijkens het voorstel afhankelijk van het al dan niet vaststellen van de Omgevingsvisie door de raad. Indien ten tijde van de beslissing over het voorstel door de raad de Omgevingsvisie reeds is vastgesteld, dan vormt artikel 4 van de Wvg de grondslag. Is de Omgevingsvisie (nog) niet vastgesteld dan zal de vestiging van het voorkeursrecht plaats moeten vinden op grond van artikel 5 van de Wvg, aldus het raadvorstel.

Tijdens de openbare raadsvergadering van 9 juni 2022 heeft de raad zich gebogen over genoemd voorstel alsook over het voorstel tot vaststelling van de Omgevingsvisie.

Hierbij is eerst de Omgevingsvisie vastgesteld en heeft de raad vervolgens op basis van artikel 2 in samenhang met artikel 4 van de Wvg de locatie Kerkwetering aangewezen als gronden waarop het Wvg van toepassing is.

Naar het oordeel van de commissie is hiermee dan ook geen sprake van een besluit dat gebaseerd is op een dubbele grondslag. Enkel het raadsvoorstel bevatte twee grondslagen, omdat onduidelijk was of de Omgevingsvisie op het moment van het beslissen over het voort laten duren van de vestiging al dan niet zou zijn vastgesteld. De commissie ziet hier echter geen onzorgvuldige of onrechtmatige handelwijze in. Gekozen is voor het voorleggen van meerdere scenario's, omdat de raad na het vestigen van het voorkeursrecht door het college op 22 maart 2022, beperkt de tijd had om deze aanwijzing te bestendigen en er in die zin snel gehandeld moest worden. Daarbij blijven voor de eigenaren en beperkt gerechtigden de gevolgen van het voorkeursrecht, welke grondslag ook van toepassing is, hetzelfde, namelijk dat zij bij eventuele verkoop van hun gronden, deze eerst moeten aanbieden aan de gemeente.

Ook ziet de commissie niet in waarom beide grondslagen een dermate andere motivering behoeven dat zij niet in één en hetzelfde raadsvoorstel opgenomen hadden kunnen worden. In beide gevallen gaf dan wel de vastgestelde Omgevingsvisie (bij artikel 4 Wvg) dan wel het ontwerp van de Omgevingsvisie (bij artikel 5 Wvg) de basis om te beoordelen of er wordt voldaan aan de criteria om een voorkeursrecht te kunnen vestigen namelijk dat:

- aan de gronden een niet-agrarische bestemming moet worden toegedacht of gegeven en
- het gebruik van de gronden moet afwijken van de toegedachte bestemming.

In het raadsvoorstel is naar het oordeel van de commissie voldoende gemotiveerd waarom in het geval van beide grondslagen voldaan werd aan genoemde criteria.

Dat een vestiging op grond van artikel 5 in het geheel niet mogelijk was omdat op dat moment sprake was van een ontwerp Omgevingsvisie, zoals door bezwaarden gesteld, wordt voor zover hier nog van belang door de commissie niet gevolgd. De Wvg biedt de mogelijkheid om op grond van artikel 5 al in een vroeg stadium een voorkeursrecht te vestigen, zonder dat sprake is van enig (ontwerp) plan, maar geeft geen aanknopingspunten voor een verbod van het vestigen van een voorkeursrecht als wel sprake is van een ontwerp. Naar het oordeel van de commissie is dit ook niet in lijn met de geest van dit artikel dat erin is gelegen om de gemeenteraad de mogelijkheid te bieden voortvarend en vervroegd een voorkeursrecht te vestigen. Een en ander zou met zich meebrengen dat de raad geen mogelijkheid heeft om een voorkeursrecht te vestigen op het moment dat sprake is van een ontwerp Structuurvisie, nu een vestiging op grond van artikel 4 vereist dat er een vastgestelde Structuurvisie is. Hier kan naar het oordeel van de commissie geen sprake van zijn.

Kan de Omgevingsvisie in dit geval gelijkgesteld worden met een Structuurvisie?

Artikel 4 van de Wvg biedt de mogelijkheid om voorkeursrecht te vestigen op gronden die zijn begrepen in een Structuurvisie, waarbij aanwijzingen zijn gegeven voor de bestemming en waaraan bij de Structuurvisie een niet-agrarische bestemming is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Volgens bezwaarden zijn de betreffende gronden niet begrepen in een Structuurvisie zoals bedoeld in artikel 2.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), maar in een Omgevingsvisie, zodat het bestreden besluit niet in overeenstemming is met artikel 4 van de Wvg. De commissie overweegt als volgt.

Ingevolge artikel 2.1 van de Wro stelt de raad ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer Structuurvisies vast, waarin de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid zijn vastgelegd. Voor zover een Structuurvisie ontwikkelingen omvat, gaat de Structuurvisie in op de wijze waarop de raad zich voorstelt die ontwikkelingen te doen verwezenlijken.

De commissie stelt vast dat de raad ter voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, een Omgevingsvisie heeft vastgesteld. Dat is niet onlogisch gezien de looptijd van het stuk en de verwachte inwerkingtreding. In de inleiding van deze visie staat het volgende: *'De Omgevingsvisie Oudewater biedt een inhoudelijk en samenhangend kader. Een koers die richting gaat geven aan gewenste ontwikkelingen binnen de gemeente. Het is een strategische visie voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving van de gemeente Oudewater. In de Omgevingsvisie zijn diverse opgaven met een ruimtelijke impact op een evenwichtige manier afgewogen en samengebracht'.*

Verweerder heeft aangegeven dat de Omgevingsvisie een strategisch ruimtelijk kader biedt voor de gemeente Oudewater als het gaat om het uitvoeren van ruimtelijk beleid, plannen en projecten op het gebied van wonen, werken, mobiliteit, landschap en energie. Daarmee is de Omgevingsvisie de vervanging van de huidige Structuurvisie. De commissie kan verweerder hierin volgen, nu in de Omgevingsvisie hoofdzaken zijn vastgelegd van het door de gemeente te voeren ruimtelijke beleid. Daar komt bij dat voor het vaststellen van de Omgevingsvisie de openbare algemene voorbereidingsprocedure is gevolgd. Er is een ontwerp ter inzage gelegd, er is geparticipeerd en men heeft zienswijzen kunnen indienen. Daarnaast heeft de besluitvorming in het openbaar plaatsgevonden en konden betrokkenen inspreken.

Alhoewel niet gesproken wordt over een Structuurvisie maar een Omgevingsvisie, anticiperend op de nog inwerking te treden Omgevingswet, kan de Omgevingsvisie volgens de commissie zowel inhoudelijke als procedureel gelijkgesteld worden met een Structuurvisie. Sterker, het is volgens de commissie evident dat sprake is van een Structuurvisie als bedoeld in de Wro. Nergens heeft de wetgever bepaald dat een Structuurvisie ook de naam 'Structuurvisie' moet dragen.

Voor zover bezwaard en betogen dat in de Omgevingsvisie ten aanzien van de locatie 'Kerkwetering' onvoldoende een niet-agrarische bestemming is toegedacht merkt de commissie op dat zowel op pagina 32 als pagina 41, gesproken wordt over een (nieuwe) woonwijk Kerkwetering. Op pagina 51 en 52 van de Omgevingsvisie wordt gesteld dat de locatie Kerkwetering één van de locaties is die voldoet aan de randvoorwaarden voor het ontwikkelen van woningbouw. Volgens de commissie is dan ook in voldoende mate sprake van een toegedachte locatie, namelijk woningbouw. Dit gebruik wijkt af van het huidige agrarische gebruik. Gelet op het voorgaande heeft verweerder dan ook over kunnen gaan tot het vestigen van het voorkeursrecht op grond van artikel 4 van de Wvfg.

Conclusie

De commissie is van oordeel dat het bezwaarschrift van bezwaarde niet-ontvankelijk is voor zover ingediend door de Maatschap Bongers- Van Vliet en ontvankelijk en ongegrond is voor zover ingediend door mevrouw A.M. van Vliet en de heer P.C. Bongers

Advies

De commissie adviseert de gemeenteraad:

1. Voor zover betreft het bezwaar van de Maatschap Bongers-van Vliet niet-ontvankelijk te verklaren;
2. voor zover betreft het bezwaar van mevrouw A.M. van Vliet en de heer P.C. Bongers ontvankelijk maar ongegrond te verklaren;
3. het bestreden besluit in stand te laten;
4. het verzoek om vergoeding van de in de bezwaarprocedure gemaakte kosten af te wijzen.

Aldus opgemaakt op 28 november 2022 te Oudewater,


De bezwaarschriftencommissie van de gemeente Oudewater,

De secretaris,



B. Belali

De voorzitter,



mr. T. van Wissen