



Advies van de commissie bezwaarschriften van gemeente Hoeksche Waard

| | |
|------------------------|------------|
| De heer mr. [REDACTED] | voorzitter |
| De heer mr. [REDACTED] | lid |
| Mevrouw mr. [REDACTED] | lid |
| De heer mr. [REDACTED] | secretaris |

aan het college van burgemeester en wethouders van gemeente Hoeksche Waard (verder te noemen: het college),

over het bezwaarschrift van [REDACTED], namens Stichting tot Behoud van de Hoeksche Waard als Polderlandschap tegen het besluit van 28 juni 2022 tot afwijzing van een handhavingsverzoek.

I. Inleiding/ feiten.

Op 25 april 2022 is namens de Stichting tot Behoud van de Hoeksche Waard als Polderlandschap (BHWP) een verzoek ingediend om handhavend op te treden tegen een kas aan de derde Kruisweg 1 te s- 'Gravendeel en een schuur aan de Derde Kruisweg ongenummerd te Strijen welke bouwwerken zonder vergunning zouden zijn gebouwd.

Bij brief van 28 juni 2022 heeft het college besloten het handhavingsverzoek af te wijzen.

Vervolgens heeft bezwaarde namens cliënte op 4 augustus 2022, door ons per post ontvangen op 8 augustus 2022, een bezwaarschrift ingediend.

Door het college is een reactie ingediend op het bezwaarschrift.

Op 6 december 2022 vond een hoorzitting plaats. Van het horen is een verslag gemaakt, dat als bijlage bij dit advies is toegevoegd.

De commissie is aan de hand van de op deze zaak betrekking hebbende stukken tot het volgende advies gekomen.

II. Ontvankelijkheid.

De weigering op het handhavingsverzoek is aan te merken als een besluit, waartegen een bezwaarschrift kan worden ingediend. Het bezwaarschrift is ingediend binnen de in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) genoemde termijn van zes weken. Bezwaarmakers zijn aan te merken als belanghebbende. Ook overigens voldoet het bezwaarschrift aan de eisen die de Awb aan een bezwaarschrift stelt, zodat het bezwaarschrift ontvankelijk is.

III. Wettelijk kader

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 1:2

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
2. Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.

3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Artikel 6:5 van de Awb

Het bezwaar- of beroepschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:

- a. de naam en het adres van de indiener;
- b. de dagtekening;
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar of beroep is gericht;
- d. de gronden van het bezwaar of beroep.

Bestemmingsplan 'Landelijk Gebied Binnenmaas'
Bestemmingsplan 'Strijen, Buitengebied'.

IV. Inhoud bezwaarschriften

Bezwaarde voert de volgende gronden aan:

1. Bezwaarde meent dat er bij de totstandkoming van het besluit geen gedegen onderzoek is gedaan naar de relevante feiten en omstandigheden. Het besluit is niet deugdelijk gemotiveerd, waarmee bezwaarde stelt dat er sprake is van een gebrekkig besluit. Dit impliceert volgens bezwaarde een schending van het bepaalde in artikel 3:46 van de Awb. Daarnaast voert bezwaarde aan dat het college gehouden is een motivering op te nemen, dit op grond van artikel 3:47 van de Awb. Tot slot stelt bezwaarde dat uit het besluit niet blijkt dat hier gedegen onderzoek naar is gedaan. Bezwaarde stelt zich op het standpunt dat daarmee ook sprake is van schending van het bepaalde in artikel 3:2 Awb.
2. Vervolgens voert bezwaarde aan dat het bouwwerk, gelegen op een perceel grond aan de Derde Kruisweg (ongenummerd) in Strijen niet is gelegen in het bestemmingsplan "Landelijk gebied Binnenmaas". Bezwaarde merkt op dat de gronden gelegen zijn binnen het vigerende bestemmingsplan "Buitengebied". In artikel 3.2 onder a. van de bouwregels is bepaald dat gebouwen en bouwwerken uitsluitend binnen het bouwvlak mogen worden gebouwd. Er is op deze locatie geen bouwvlak toegekend, zodat hier niet gebouwd mag worden.
3. Ten derde geeft bezwaarde aan dat niet gemotiveerd is dat er een vergunning zou zijn verleend voor dit bouwwerk. Door het ontbreken van een motivering kan bezwaarde niet verifiëren of voor het voltallige bouwwerk, zoals dat nu aanwezig is, daadwerkelijk een vergunning is verleend. Uit informatie die bezwaarde ter kennis is gekomen staat niet vast dat voor deze schuur op deze locatie vergunning is verleend. En voor zover vergunning is verleend, is in ieder geval geen vergunning verleend voor het voltallige bouwwerk zoals dat nu aanwezig is.
4. Bezwaarde stelt zich primair op het standpunt dat handhavend dient te worden opgetreden tegen het voltallige bouwwerk zoals dat op de aangegeven locatie aanwezig is. Bezwaarde stelt zich subsidiair op het standpunt dat als zou blijken dat er wel een vergunning is verleend, dit slechts geldt voor een gedeelte en niet voor het voltallige bouwwerk zoals dat aanwezig is. Vanwege het ontbreken van een bouwvlak op onderhavig perceel zijn er geen legaliseringsmogelijkheden. Daarmee staat vast dat ook hiertegen handhavend kan worden opgetreden.
5. Voor de volledigheid merkt bezwaarde nog op dat de onderhavige locatie onderdeel is van een bestemmingsplanprocedure. Deze procedure loopt echter nog en daarmee is het plan niet onherroepelijk. Daarnaast wordt in die procedure, met inbreng van onderhavige locatie en het litigieuze bouwwerk de stelling ingenomen dat er sprake is van ruimtelijke kwaliteitswinst. Hiervan kan echter geen sprake zijn als het illegale bebouwing betreft, die ook nog eens planologisch niet is toegestaan. Daarnaast kan van inbreng geen sprake zijn als deze bebouwing onderdeel is van een handhavingprocedure en kan dan ook niet worden ingebracht. Ook om deze reden kan het college zich niet verschuilen achter een bestemmingsplanprocedure. In het besluit wordt gememoreerd aan koopovereenkomsten. Daarvan is bezwaarde evenwel niet gebleken. Een (nadere) onderbouwing hiervoor ontbreekt.
6. Ten aanzien van de bebouwing aan de Derde Kruisweg 1 in 's-Gravendeel verwijst bezwaarde naar hetzelfde als in bovenstaande is aangegeven. En verder merkt bezwaarde op dat de bebouwing op deze locatie niet is toegestaan, immers, binnen het vigerende bestemmingsplan is geen bouwvlak toegekend en overigens ook niet de vereiste aanduiding, zodat er planologisch geen enkele basis is voor

deze bebouwing. De stelling van het college ten aanzien van de vergunning is niet nader onderbouwd, noch is gebleken dat er een vergunning is verleend voor de schuur.

Bezwaarde verzoekt het bezwaar gegrond te verklaren, het besluit te herroepen en alsnog een handhavingsbeschikking te nemen, in die zin dat er handhavend wordt opgetreden tegen, voor zover van toepassing, beide bebouwingen.

Bezwaarde verzoekt om de proceskosten die verband houden met dit bezwaar te vergoeden.

Voor de exacte inhoud wordt verwezen naar het bezwaarschrift zelf waarvan de inhoud hier als herhaald en ingelast moet worden beschouwd.

V. Verweer namens het college

1 Bezwaarde stelt dat bestreden besluit niet deugdelijk gemotiveerd is en daarmee artikel 3:46 en artikel 3:2 van de Awb worden geschonden. Bij later onderzoek is inderdaad gebleken dat voor wat betreft het perceel aan de Derde Kruisweg ongenummerd in Strijen niet voor de volledige bebouwing een bouwvergunning is verleend. Voor de volledigheid benoemt het college de overwegingen die tot het besluit geleid hebben hieronder. Tevens worden toegevoegd in het kader van deze bezwaarprocedure de overwegingen ten aanzien van het niet vergunde deel van de schuur aan de Derde Kruisweg ongenummerd in Strijen. Het college vraagt de bezwaarschriftencommissie om deze overwegingen mee te nemen in haar advies aan het college.

Derde Kruisweg 1 in 's-Gravendeel

Voor het bouwwerk aan de Derde Kruisweg 1 in 's-Gravendeel is op 18 januari 1960 door de toenmalige gemeente een bouwvergunning verleend. Het perceel Derde Kruisweg 1 ligt in het bestemmingsplan 'Landelijk Gebied Binnenmaas' dat ter plaatse de bestemming 'Agrarisch met waarden' met functiaanduiding 'specifieke vorm van agrarisch – agrarisch bedrijfsgebouw' aangeeft. Er is geen sprake van een bouwvlak. Uit de regels van het bestemmingsplan (artikel 4.2.2 onder b.) volgt echter dat er binnen de functiaanduiding een agrarisch bedrijfsgebouw met een goothoogte van maximaal de bestaande goothoogte, een bouwhoogte van maximaal de bestaande bouwhoogte is toegestaan. Gezien bovenstaande is geen sprake van een illegaal bouwwerk, waardoor handhavend optreden hiertegen niet aan de orde is.

Derde Kruisweg ongenummerd in Strijen

De bouwvergunning voor de schuur aan de Derde Kruisweg ongenummerd is op 22 september 1949 verleend door de toenmalige gemeente. Het perceel Derde Kruisweg ongenummerd ligt in het bestemmingsplan 'Strijen, Buitengebied' dat ter plaatse de bestemming 'Agrarisch met waarden – landschapswaarden' aangeeft met functiaanduiding "bedrijfswoning uitgesloten". In dit bestemmingsplan is er sprake van een bouwvlak. In het bestemmingsplan "Strijen, Buitengebied" in artikel 3.1, onder m. is opgenomen dat: "ter plaatse van de aanduiding 'bedrijfswoning uitgesloten' de bouw van een bedrijfswoning niet is toegestaan;". Andere bebouwing is daarmee wel toegestaan binnen dit vlak en wordt beschouwd als een bouwvlak.

Uit nader onderzoek door de toezichthouder is gebleken dat niet voor de gehele schuur een vergunning is verleend. Het gedeelte van de schuur dat vergund is heeft een oppervlakte van 30m². Het niet vergunde deel betreft een oppervlakte van ca. 85m². Er is hier inderdaad sprake van een gedeeltelijk illegaal bouwwerk.

In beginsel dient het bevoegde orgaan handhavend op te treden tegen het niet vergunde deel van de schuur. Het college acht terstond handhavend optreden echter zodanig onevenredig in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat hij van mening is dat van handhavend optreden dient te worden afgezien. In het kader van onderliggend handhaafverzoek zou namelijk slechts tegen het illegale deel van de bebouwing handhavend dienen te worden opgetreden, mits legalisatie niet mogelijk is. Het legale deel van het bouwwerk blijft immers in stand.

Het is het college niet duidelijk welk belang bezwaarde dient bij het gedeeltelijk laten saneren van het bouwwerk. Het college kan zich voorstellen dat bezwaarde, gezien haar doelstellingen belang heeft bij het geheel verwijderen van dit bouwwerk.

Ter informatie de doelstelling van de stichting zoals deze op haar website is geplaatst: "De stichting tot Behoud van de Hoeksche Waard als Polderlandschap stelt zich tot doel de Hoeksche Waard te

beschermen tegen alle projecten die ons nationale landschap kunnen aantasten. De kernkwaliteiten van ons Nationale Landschap zijn: openheid, polders, dijken en kreken. Oriëntatiepunten in dit landschap zijn: dorpsgezichten, molens en boerderijen. Wij trachten ons doel te bereiken door onze visie ten aanzien van de schadelijke gevolgen van nieuwe projecten, bekend te maken bij de bewoners van de Hoeksche Waard en de diverse overheden. Als stichting BHWP willen we de Hoeksche Waard behouden als Open Polderlandschap zodat de generaties na ons ook kunnen genieten van alles wat de Hoeksche Waard te bieden heeft.”

Daarnaast geeft het college de bezwaarschriftencommissie ter overweging mee dat genoemd bouwwerk opgenomen is in de Ruimte voor Ruimte regeling behorende bij het nog niet onherroepelijke bestemmingsplan “Laan van Heemstede (naast 60) Puttershoek”. Bij het onherroepelijk worden van dit bestemmingsplan wordt het gehele bouwwerk gesaneerd. Dit ligt naar de mening van het college meer in de lijn van de doelstelling en kernkwaliteiten van de stichting in deze. Het college refereert in deze tevens naar hetgeen opgenomen is onder punt 5.

2 Het bouwwerk aan de Derde Kruisweg ongenummerd is inderdaad niet gelegen in het bestemmingsplan “Landelijk gebied Binnenmaas”, maar in het bestemmingsplan ‘Strijen, Buitengebied’. Het college onderkent deze kennelijke verschrijving en verzoekt de bezwaarschriftencommissie deze te passeren en in haar advies mee te geven deze omissie te herstellen in de beslissing op het bezwaarschrift. Voor het overige wordt verwezen naar hetgeen onder punt 1. is opgenomen.

3 Voor wat betreft hetgeen bezwaarde stelt dat niet vast staat dat er voor de schuur aan de Derde Kruisweg ongenummerd een bouwvergunning is verleend wordt verwezen naar hetgeen vermeld is onder punt 1. Ten aanzien van de stelling dat er in ieder geval geen vergunning verleend is voor het voltallige bouwwerk zoals dat nu aanwezig is, wordt verwezen naar het genoemde onder 1.

4 In reactie op het primaire standpunt en het subsidiair gestelde verwijst het college naar het genoemde onder 1.

5 Ter informatie merkt het college op dat het juist is dat de onderhavige locatie deelt uitmaakt van het bestemmingsplan ‘Laan van Heemstede (naast 60) Puttershoek’. De gemeenteraad stelde dit bestemmingsplan op 26 april 2022 vast. In dit bestemmingsplan is opgenomen dat de bebouwing op deze locaties wordt gesaneerd. In ruil voor het saneren van deze bebouwing (inclusief bebouwing op andere percelen) mag op het perceel Laan van Heemstede, naast nummer 60, een woning gebouwd worden. Tegen dit bestemmingsplan is beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ingesteld, waardoor het plan niet onherroepelijk is. Daarnaast wees de voorzieningenrechter een verzoek om voorlopige voorziening toe. Het bestemmingsplan is daardoor nog niet in werking. Het college is echter van mening dat de discussie over het al dan niet inbrengen van de bebouwing op onderhavige locatie geheel los staat van het onderhavige handhavingsverzoek. Hierover wordt in het kader van het beroep tegen het bestemmingsplan een oordeel gegeven. In deze casus is slechts ter beoordeling of er sprake is van illegale bebouwing en het verzoek hiertegen handhavend op te treden.

Overigens, zoals reeds eerder benoemd, wordt opgemerkt dat het nieuwe bestemmingsplan tegemoet komt aan de belangen van bezwaarde (zie ook onder punt 1). Het college vindt het opmerkelijk dat bezwaarde juist nu met een verzoek om handhaving komt. Dit temeer, omdat de bebouwing al decennialang op de percelen aanwezig is.

Wanneer het bestemmingsplan onherroepelijk wordt, wordt alle bebouwing op het perceel gesaneerd. Hiertoe zijn private betrokken partijen reeds in een eerder stadium een koopovereenkomst bouwrecht aangegaan. Het college heeft betrokken partijen gevraagd of er sprake is van een dergelijke overeenkomst. Hierop werd bevestigend geantwoord. Met instemming van de vertegenwoordiger van partijen zijn deze koopovereenkomsten (geanonimiseerd) aan het bezwaardossier gevoegd.

6 Voor zover van toepassing op de Derde Kruisweg 1 in 's-Gravendeel verwijst het college naar de eerdere punten in het verweer. Voor wat betreft de stelling van bezwaarde dat op deze locatie geen bebouwing is toegestaan in verband met het ontbreken van een bouwvlak, refereert het college aan hetgeen benoemd onder punt 1.

VI. Standpunt van de commissie

De commissie is, aan de hand van de stukken en het verhandelde ter zitting, nagegaan of het college terecht tot het bestreden besluit is gekomen.

Ten aanzien van het overgangsrecht betreffende de locatie Derde Kruisweg 1 merkt de commissie het volgende op. Een belangrijke vraag die de commissie beantwoordt is die inzake het overgangsrecht van het bouwwerk aan de Derde Kruisweg 1. Daartoe zijn de opeenvolgende bestemmingsplannen opgevraagd bij het Streekarchief.

Inzake Derde Kruisweg 1 is er inderdaad anders gebouwd is, dan destijds is vergund. Dat is in 1960 gebeurd. Er is echter wel een vergunning voor dit bouwwerken de bestemmingsplanregels geven aan dat er sprake is van overgangsrecht. De overgangsbepalingen uit 1957 melden: "Gebouwen, welke het bij van kracht worden van het plan reeds bestonden of ingevolge een verleende of op een reeds ingediende bouwaanvraag nog te verlenen vergunning kunnen worden opgericht, doch in enig opzicht niet voldoen aan de bepalingen van dit renvooi, mogen voor een gedeelte worden vernieuwd of veranderd, mits de bestaande afwijkingen niet worden vergroot." Echter het bouwwerk dateert van na 1957 en daardoor kan dit overgangsrecht voor dit bouwwerk niet gelden.

De overgangsbepalingen (artikel 26) van het 'bestemmingsplan Landelijk gebied' uit 1983 geven aan dat "het gebruik van bouwwerken... etc. mogen worden voortgezet, indien en voor zover de bouwwerken bij het van kracht worden van het plan op die wijze werden gebruikt" En lid 3 geeft aan dat bouwwerken die bestaan op het tijdstip van tervisielegging van het ontwerp van het plan, mogen worden onderhouden, vernieuw en vergroot....

Hoofdstuk 4 van Bestemmingsplan Landelijk Gebied Binnenmaas 2013 geeft de regels aan voor het overgangsrecht bouwwerken, alsook het gebruik.

De commissie concludeert dat gebouwen die al bestaan ten tijde van inwerkingtreding van het bestemmingsplan mogen blijven staan. In dat kader heeft het college geoordeeld dat van handhaving ten aanzien van dit bouwwerk kon worden afgezien is. Er is een geldige vergunning.

Overigens is de commissie van mening dat, zelfs al zou er geen sprake zijn van een niet vergund bouwwerk, het de vraag is of na meer dan 60 jaar kan worden verlangd dat de kas wordt gesloopt. Er is weliswaar een beginseplicht tot handhaving, maar gelet op de verstreken tijdsduur (meer dan zestig jaar) en het weliswaar niet onherroepelijk voornemen het bouwwerk mettertijd te slopen, maken dat handhaving in dit geval onevenredig zou zijn in relatie tot het doel van de handhaving.

De commissie merkt ten aanzien van het verzoek tot handhaving van de de Derde Kruisweg ongenummerd het volgende op. De gemeenteraad van de voormalige gemeente Strijen stelde op 25 mei 2010 het bestemmingsplan 'Buitengebied' vast. Er gold geen verplichting om dit digitaal vast te stellen, waardoor de analoge versie leidend is. In het bestemmingsplan is ten aanzien van het bouwvlak aangegeven: bedrijfswoning uitgezonderd. Dat impliceert dat er op dat vlak wel gebouwd mag worden indien het geen bedrijfswoning betreft. Het bouwwerk waar het in casu om gaat is geen bedrijfswoning, het is een schuur, bestaand uit twee delen. Onzes inziens is het deel wat vergund is, zijnde 30m², legaal.

De commissie gaat mee in de redenering van het college dat het in casu wel een bouwvlak betreft, waar geen bedrijfswoning gerealiseerd kan worden.

In het kader van het handhavingsverzoek dient het college voordat tot handhaving wordt overgegaan te beoordelen of het niet vergunde gedeelte kan worden gelegaliseerd. In de beslissing op bezwaar dient het college hiertoe een standpunt in te nemen.

Samenvattend is de commissie van mening dat het handhavingsverzoek het bouwwerk aan de Derde Kruisweg 1 betreffend in stand kan blijven omdat dit en onder het overgangsrecht valt en tevens handhaving onevenredig zou zijn. De commissie is ten aanzien van het bouwwerk aan de Derde Kruisweg ongenummerd van mening dat dit besluit(onderdeel) niet in stand kan blijven en dat het college in de beslissing op bezwaar een standpunt over eventuele legalisering van dit bouwwerk dient in te nemen, dan wel tot handhaving dient over te gaan.

Verzoek om proceskosten

Bezwaarmaker heeft verzocht om vergoeding van de kosten van rechtsbijstand. Gelet op het bepaalde in artikel 7:15, tweede lid, van de Awb, in samenhang bezien met het bepaalde in het Besluit proceskosten

bestuursrecht (Bpb) is er aanleiding om de kosten van rechtsbijstand met toepassing van het Bpb te vergoeden.

Het Bpb bevat regels inzake de vergoeding van de kosten van het bezwaarschrift. In de bijlage bij het Bpb, onderdeel C1, is bepaald dat het gewicht van de zaak tot uiting kan worden gebracht in wegingsfactoren. Voor de toepassing van deze wegingsfactoren merkt de commissie de zaak aan als "gemiddeld" met een wegingsfactor van 1. Voor de berekening van het toe te kennen bedrag wordt uitgegaan van de formule € 597,00 x aantal punten x wegingsfactor (1). De commissie adviseert een kostenvergoeding van € 1.194,00 toe te kennen. Deze vergoeding is als volgt berekend:

- Per punt: € 597,00
- Werkzaamheden: bezwaarschrift (1) + hoorzitting (1) = 2 punten
- Zwaarte: 1 (gemiddeld)
- € 597,00 x 2 x 1 = € 1.194,00

VII. Advies

De commissie bezwaarschriften adviseert:

- Het bezwaarschrift ontvankelijk en deels gegrond te verklaren;
- Het besluit inzake niet handhaven Derde Kruisweg 1 in stand te laten;
- Het besluit inzake niet handhaven Derde Kruisweg ongenummerd te herroepen met inachtneming van wat hierboven daartoe is opgemerkt;
- De proceskosten aan bezwaarmakers gemachtigde te vergoeden.

Oud-Beijerland, 4 januari 2023

De bezwaarschriftencommissie van gemeente Hoeksche Waard,

de voorzitter,

de secretaris,

mr. [REDACTED]

mr. [REDACTED]

Dit advies is digitaal goedgekeurd en daarom niet ondertekend