MEMO

Aan	:	De gemeenteraad
Van	:	Wethouder Ton van Nieuwkerk
Datum	:	3 maart 2025

Betreft : Bouwen schuur Zuiderwouder Dorpsstraat 16 te Zuiderwoude

Aanleiding
Tijdens de raadsvergadering van 27 februari 2025 heeft er naar aanleiding van een schriftelijke vraag van D66 over medewerking bouwintitatief Zuiderwouder Dorpsstraat 16 te Zuiderwoude een debat plaats-gevonden. In 2017 is in de gemeenteraad gesproken over de mogelijke bouw van een schuur/garage op voornoemd perceel. Dit bouwinitiatief is toentertijd door het college afgewezen. Eén reden hiervoor was dat het bouwinitiatief voorzag in het bouwen op gronden met de bestemming ´Tuin - onbebouwd´. De bouw op deze bestemming is uitgesloten in bestemmingsplannen om de doorzichten naar het achter-liggende landschap te beschermen. Tegen de afwijzing zijn aanvragers in bezwaar, beroep en hoger beroep gegaan. Alle rechtsmiddelen die zijn ingezet zijn ongegrond verklaard en de gemeente is in het gelijk gesteld dat zij terrecht de aanvraag heeft mogen weigeren.

Een motie van de VVD en Waterland natuurlijk (nummer: 366-23) die werd ingediend om dit bouwinitiatief alsnog te faciliteren is in 2017 verworpen. Destijds heeft de fractie van de VVD n.a.v. de afwijzing schriftelijke vragen gesteld, welke het college heeft beantwoord (nummer: 258-267) (bijlage 1)
Een deel van de raad vraagt het college of het bereid is om medewerking te verlenen, indien de eigenaren van het perceel opnieuw een aanvraag indienen.

Beleidskader
Bevoegdheidstoedeling: college/Raad
Onder de oude Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bestond het instrument 'Verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad' (Vvgb), dat van toepassing kon zijn op buitenplanse afwijkingen waarop de uitgebreide omgevingsvergunningprocedure van toepassing was. Uw raad heeft rond de inwerkingtreding van de Wabo categorieen gevallen aangewezen waarbij u betrokken wil worden.

Met de komst van de Omgevingswet is de zogenoemde Verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad (Vvgb) voor bepaalde aanvragen om omgevingsvergunningen komen te vervallen. Daarvoor in de plaats is er nu een ander instrument: het bindend adviesrecht van de gemeenteraad.

Onder de Omgevingswet is het college bevoegd gezag voor het verlenen of weigeren van aanvragen om omgevingsvergunningen. Aanvragen om omgevingsvergunningen worden onder meer getoetst aan het Omgevingsplan. Als de aanvraag niet past in het Omgevingsplan en alleen verleend kan worden met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa), dan kan het college de aanvraag afdoen zonder tussenkomst van de gemeenteraad.

Uw raad heeft met raadsbesluit (338-101) aangegeven in welke gevallen onder de Omgevingswet het bindend adviesrecht op de aanvraag van toepassing is. Het bouwinitiatief Zuiderwouder Dorpsstraat valt zowel onder de oude regelgeving (Vvgb) als onder de nieuwe regelgeving (bindend adviesrecht) **niet** onder één van de categorieen gevallen waarbij u betrokken wilt worden. Dit houdt in dat het college de aanvraag af kan doen zonder tussenkomst van de gemeenteraad.
Het is dan ook strijdig met het principe dat de Raad kaderstellend en beleidsmatig is en het College gaat over de toepassing van de regels op 'casusniveau'. Wij kunnen ons voorstellen dat er een discussie in uw raad gevoerd kan worden over het beleid. Het is echter onwenselijk om op specifiek casusniveau (bindende) uitspraken te doen, omdat dit kan zorgen voor rechtsongelijkheid en wellicht willekeur. Het opzich agenderen van een casus door de raad in samenhang met het 'algemene beleid' dat op die casus van toepassing is kan wel. Op dat moment is het college ook bereid om met uw raad mee te denken. Zie het memo aangaande de splitsing van stolpboerderijen n.a.v. de inspreekster van Hofweg 9 te Ilpendam.

Omgevingsplan 'Kernen Waterland 2013'
Het wijzigen/vaststellen van het Omgevingsplan (voorheen bestemmingsplannen) is een bevoegdheid van uw raad. Bij het actualiseren van bestemmingsplannen in 2013 heeft u, conform de aanwijzing beschermd dorpsgezicht, gronden voorzien van de bestemming 'Tuin-onbebouw.
Op deze gronden worden geen gebouwen en geen overkappingen gebouwd. Dit om de doorzichten naar het achterliggende landschap te beschermen. Deze doorzichten zijn namelijk één van de karakteristieke waarden van het beschermd dorpsgezicht Zuiderwoude. Ook in andere dorpen zijn de doorzichten waardevol en ligt de bestemming 'Tuin – onbebouwd' op delen van percelen die open moeten blijven.

Zuiderwoude wordt gekenmerkt door compacte lintbebouwing in contract met het open landschap. Dit is zoals hiervoor genoemd vertaald in het Omgevingsplan door de open gedeelten tussen de bebouwing de bestemming 'Tuin – onbebouwd' te geven.
In de raad is gesproken over een aantal gevallen waarbij gebouwd is op de zijtuinen. In tegenstelling tot dit bouwinitiatief zijn dat gronden met de bestemming 'wonen'. Dit bouwinitiatief gaat uit van bouwen op 'Tuin-onbebouwd'. De bestemming is in dit specifieke geval gelegd op de zijtuin van het perceel om het doorzicht naar het achterliggende landschap en het lintbebouwingsbeeld te behouden.

Dat er op dit moment op het perceel geen doorzichten aanwezig zijn omdat er bomen en andere begroeing aanwezig is doet hier niks aan af. Bomen en andere begroeiing maken deel uit van het achter de bestaande bebouwing liggende landschap en beperken als zodanig immers niet het doorzicht tussen die bebouwing.

Argumenten voor de huidige beleidslijn
De gemeente hanteert een streng beleid ten aanzien van bouwen op de bestemming 'tuinen-onbebouwd' om de volgende redenen:

- Doorzichten naar het achterliggende landschap dienen behouden te blijven;
- Behouden van het lintbebouwingsbeeld;
- Behouden karakteristieke waarden van het beschermd dorpsgezicht Zuiderwoude

Uitspraken bezwaarschriftencommissie, Rechtbank Noord/Holland en Raad van State
Over de weigering omgevingsvergunning waren zowel de bezwaarschriftencommissie (bijlage 2), rechtbank Noord-holland (bijlage 3) als de Raad van state (bijlage 4) van oordeel dat de aangedragen gronden van aanvrager ongegrond verklaard diende te worden. De gemeente is daarmee in het gelijk gesteld. De weigering van de omgevingsvergunning kon daarmee in stand blijven. In alle drie zittingen is er zowel procedureel als inhoudelijk naar de weigering gekeken. Het eenduidige oordeel luidde dan ook:

Onder verwijzing naar de plantoelichting heeft het college zich op het standpunt gesteld dat met het leggen van de bestemming 'Tuin-onbebouwd' op zijtuinen is beoogd om doorzicht naar het achterliggende landschap en het lintbebouwingsbeeld te behouden. Volgens het college zijn de doorzichten naar het achterliggende gebied één van de karakteristieke waarden van het van rijkswege beschermde dorsgezicht Zuiderwoude. Het college kon zich terecht op het standpunt stellen dat met realisering van de schuur naast de woning op het perceel het doorzicht tussen de bestaande bebouwing verloren gaat. Geen aaleiding bestaat voor het oordeel dat wat betreft dit doorzicht niet ter zake doet of achter de bestaande bebouwing bomen aanwezig zijn. Bomen en andere begroeiing maken onderdeel uit van het achter de bestaande bebouwing liggende landschap en beperken als zodanig immers niet het doorzicht tussen die bebouwing.

Op dit moment is zowel de feitelijke situatie op het perceel als de regels omtrent behoud van doorzichten ter plaatse van de bestemming 'Tuin-onbebouwd, niet veranderd en is de uitspraak van de Raad van State nog steeds bepalend.

Wanneer het college destijds een ander inhoudelijk standpunt gehad zou hebben, waarom zij wel mede-werking zou willen verlenen, zou de rechtbank Noord-Holland niet per definitie zijn meegegaan in ons standpunt. Er zou dan door de rechtbank inhoudelijk gekeken worden naar de overwegingen die het college zou hebben om af te wijken van het bestemmingsplan en zij zou daarin een belangenafweging maken met daarbij de huidige beleidslijn van Waterland en wet en regelgeving. Wanneer dit niet juist onderbouwd is, kan de rechtbank het besluit in zulke gevallen alsnog vernietigen.

Nieuwe aanvraag
Wanneer er een nieuwe aanvraag ingediend wordt zal er ook opnieuw een belangenafweging plaatsvinden. Hierin wordt opnieuw gekeken naar de feitelijke omstandigheden op locatie en naar de wet en regelgeving die op dit moment van toepassing is.

Als het college nu een positief standpunt zou innemen, terwijl de feitelijke omstandigheden op locatie en wet en regelgeving nog hetzelfde is, is de kans groot dat wanneer er bezwaar/beroep wordt aangetekend door eventuele belanghebbenden de omgevingsvergunning niet in stand kan blijven omdat de eerdere uitspraken van de rechtbank Noord-Holland en de Raad van State daarin meegenomen zullen worden.

Precedentwerking en belangenafweging
In het Omgevingsplan is in meerdere kernen de bestemming 'Tuin-onbebouwd' opgenomen. Wanneer uw Raad van oordeel is dat er voor dit specifieke geval een uitzondering gemaakt dient te worden, zal dit consequenties hebben voor heel Waterland. Dit houdt in dat bij de beoordeling van 'tuin-onbebouwd' geen rekening meer gehouden wordt met de doorzichten. Ook niet als er reeds bomen en/of andere begroeiing aanwezig zijn op een perceel. Hiermee zal het straat en bebouwingsbeeld aanzienlijk veranderen en zullen vele doorzichten 'verloren' gaan.

Omdat in Wateland het beleid gericht is op het behoud en versterken van de doorzichten, is de lijn altijd geweest dat aanvragen die voorzien in bouwen op de bestemming 'Tuin-onbebouw' geweigerd werden/ worden. Op dit moment loopt er ook een handhavingzaak waarbij er gebouwd is op de bestemming 'Tuin-onbebouwd' en het college een last onder dwangsom heeft opgelegd om het illegale bouwwerkt te verwijderen en verwijderd te laten.

Wanneer voor dit specifieke geval (Zuiderwouder Dorpsstraat) een uitzondering wordt gemaakt, zal er sprake zijn van rechtsongelijkheid en wellicht willekeur. Aangezien wij in eerdere gevallen geen aanleiding gezien hebben om medewerking te verlenen aan een dergelijke aanvraag voor het bouwen op de bestemming 'Tuin-onbebouwd' en daar ook op handhaven.

Bovendien is op het perceel van initiatiefnemer voldoende ruimte om een schuur te bouwen op de woonbestemming achter de woning. Aanvrager wil dat niet doen om zijn eigen doorzicht/uitzicht vanuit zijn woonkamer niet te belemmeren. Wij zouden willen pleiten voor het algemeen belang in plaats van een individueel belang.

Conclusie
Gezien het bovenstaande is het College van mening dat een individuele richtinggevende uitspraak op 'casus niveau' door de Raad niet wenselijk is. Dit past niet binnen de taakverdeling tussen College en Raad. Ook inhoudelijk is het College van mening dat een individeuele richtinggevende uitspraak zorgt voor een onwenselijke precedentwerking, rechtsongelijkheid en wellicht willekeur.

Bijlagen:
1. Beantwoording schriftelijke vragen VVD 23 maart 2017;
2. Advies onafhankelijke bezwaarschriftencommissie gemeente Waterland d.d. 2 maart 2015;
3. Uitspraak rechtbank Noord-Holland d.d. 24 april 2015;
4. Uitspraak Raad van State d.d. 10 augustus 2016.