

Postbus 1005
2260 BA Leidschendam
Telefoon 14 070
@Gemeente_LV
www.lv.nl/contact
www.lv.nl

Datum 5 juni 2023
Ons kenmerk 926828
Uw brief/kenmerk 958501
Contactpersoon AM Geel
Telefoon 070 300 9592
Bijlagen 1: Inventarislijst documenten
Onderwerp Verweerschrift naar aanleiding van bezwaarschrift op Woo-besluit 926828

Geachte leden van de bezwarencommissie,

Op 6 maart 2023 ontvingen wij een bezwaarschrift van [REDACTED] Burgerinitiatief Vlietland (hierna: bezwaarmaker) naar aanleiding van ons Woo-besluit van 25 januari 2023. Bij dit Woo-besluit heeft het college beslist op het Woo-verzoek van bezwaarmaker van 22 december 2022.

In dit verweerschrift treft u allereerst een weergave aan van het onderhavige Woo-verzoek gevolgd door een korte samenvatting van ons Woo-besluit en het daartegen gerichte bezwaarschrift van bezwaarmaker. Tot slot geven wij een reactie op de in het bezwaarschrift opgenomen bezwaargronden.

Inhoud Woo-verzoek

In het Woo-verzoek van 22 december 2022 vraagt bezwaarmaker om openbaarmaking van:

- *Alle interne correspondentie over het advies van de huisadvocaat over het nemen van een voorbereidingsbesluit voor het bestemmingsplan Vlietland noord;*
- *Alle correspondentie met de huisadvocaat over het nemen van een voorbereidingsbesluit voor het bestemmingsplan Vlietland noord;*
- *Alle correspondentie met de exploitant RCV en ontwikkelaar DLR over het advies van de huisadvocaat over het nemen van een voorbereidingsbesluit voor het bestemmingsplan Vlietland noord.*

Graag in uw antwoord datum en ons kenmerk vermelden.

Inhoud Woo-besluit

Op 25 januari 2023 hebben wij het Woo-besluit genomen. Hierbij hebben wij 2 documenten (gedeeltelijk) openbaar gemaakt. Het eerste document is een interne mailwisseling over het inwinnen van advies bij de huisadvocaat met betrekking tot het voorstel van het Burgerinitiatief Vlietland. Dat voorstel was een verzoek aan het college om een voorbereidingsbesluit voor het bestemmingsplan Vlietland Noord te nemen. Het tweede document is een interne mailwisseling naar aanleiding van het ontvangen advies van de huisadvocaat. Bij hetzelfde Woo-besluit hebben wij besloten om de overige aangetroffen documenten, te weten de correspondentie tussen de gemeente en de huisadvocaat, niet openbaar te maken.

Inhoud bezwaarschrift

Op 6 maart 2023 heeft bezwaarmaker een bezwaarschrift ingediend tegen het Woo-besluit van 25 januari 2023. Kort samengevat voert bezwaarmaker de volgende bezwaargronden aan:

1. Bezwaarmaker trekt de stelling van het college in twijfel dat niet meer documenten onder hem berusten dan die reeds openbaar zijn gemaakt bij het bestreden Woo-besluit;
2. Bezwaarmaker is van mening dat het college ten onrechte de openbaarmaking van documenten heeft geweigerd op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo en subsidiair artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo.

Wij merken op dat in het bezwaarschrift ook wordt gereageerd op de inhoud van de ambtelijke notitie, de juridische onderbouwing daarvan en de stellingnamen van het college aangaande het bestemmingsplan Vlietland Noord. Deze standpunten en vragen kunnen niet worden aangemerkt als bezwaargronden tegen het bestreden Woo-besluit. Om een zuiver onderscheid te maken tussen bezwaargronden en standpunten c.q. vragen gaan wij in dit verweerschrift alleen in op de door bezwaarmaker aangevoerde bezwaargronden. Volledigheidshalve hebben wij bij dit verweerschrift een bijlage gevoegd waarin wij reageren op voornoemde standpunten en vragen.

Verweer

In het hiernavolgende gaan wij in op de bezwaargronden die bezwaarmaker in het bezwaarschrift heeft aangevoerd.

Berusten meer documenten onder het college?

Bezwaarmaker trekt de stelling van het college in twijfel dat niet meer documenten onder het college berusten dan die openbaar zijn gemaakt bij het bestreden Woo-besluit. Ter onderbouwing hiervan wijst bezwaarmaker erop dat naar zijn mening het ambtelijk advies op het voorstel van Burgerinitiatief Vlietland ongebruikelijk snel tot stand is gekomen. Dit geldt naar de mening van bezwaarmaker ook voor de reactie van de huisadvocaat op het ambtelijk advies. Bezwaarmaker betwijfelt dan ook of het

ambtelijk advies zonder enig overleg of correspondentie tot stand is gekomen en waarvan, zo begrijpen wij het bezwaar van bezwaarmaker, verslagen of andere documenten voorhanden moeten zijn.

In algemene zin merken wij het volgende op. Op grond van vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) is het, wanneer een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat een bepaald document niet of niet meer onder hem berust en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, in beginsel aan degene die om informatie verzoekt om aannemelijk te maken dat, in tegenstelling tot de uitkomsten van het onderzoek door het bestuursorgaan, een bepaald document toch onder dat bestuursorgaan berust. Zie in dit kader bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:709.

Naar aanleiding van het Woo-verzoek is onderzoek gedaan naar de aanwezigheid van de gevraagde documenten. Alle documenten die in dat onderzoek zijn gevonden en die onder de reikwijdte van het Woo-verzoek vallen, zijn beoordeeld aan de hand van de uitzonderingsgronden uit de Woo. Voor zover de uitzonderingsgronden uit de Woo niet in de weg stonden aan openbaarmaking zijn deze documenten (gedeeltelijk) openbaar gemaakt bij het bestreden Woo-besluit.

Wij beschikken niet over meer interne correspondentie dan die in het bestreden Woo-besluit is betrokken. Dit wordt verklaard door het feit dat over het betreffende onderwerp weinig schriftelijk is gecorrespondeerd dan wel weinig schriftelijke afstemming heeft plaatsgevonden. Anders dan bezwaarmaker stelt in het bezwaarschrift heeft op geen enkel moment correspondentie plaatsgevonden tussen de portefeuillehouder en de huisadvocaat, laat staan dat anderszins door de portefeuillehouder persoonlijke beleidsopvattingen zouden zijn gedeeld. Voorts vinden ambtelijke overleggen, bijvoorbeeld ten aanzien van strategie en het te doorlopen proces, binnen de gemeente Leidschendam-Voorburg vaak mondeling plaats. Van deze mondelinge overleggen worden in de regel geen (schriftelijke) verslagen gemaakt. Aangezien dergelijke verslagen ten aanzien van de voorliggende kwestie ontbreken, kunnen deze ook niet openbaar worden gemaakt.

Volledigheidshalve merken wij op dat op ons niet de verplichting rust om met terugwerkende kracht verslagen van mondelinge overleggen, voor zover deze überhaupt hebben plaatsgevonden, op te stellen. In dat verband verwijzen wij naar vaste jurisprudentie van de Afdeling waaruit volgt dat geen verplichting bestaat om gegevens te vervaardigen die niet in bestaande documenten zijn neergelegd, ongeacht de mate van inspanning. Zie in dit verband bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2285.

Datum 5 juni 2023

Ons kenmerk 926828

Pagina 4/9

Ten aanzien van de stelling van bezwaarmaker dat het ambtelijk advies en de advisering van de huisadvocaat ongebruikelijk snel tot stand zijn gekomen, kunnen wij het volgende opmerken. Nadat het college het voorstel van Burgerinitiatief Vlietland heeft ontvangen, is enige tijd verstreken totdat medewerkers van de gemeente Leidschendam-Voorburg hiermee aan de slag zijn gegaan. Dit wordt eenvoudig verklaard door het feit dat op enig moment er binnen de gemeente tientallen ruimtelijke projecten lopen. Voorgaande heeft tot gevolg dat de prioriteit van dossiers intern continu wordt gewogen waarbij voorrang wordt gegeven aan dossiers met bijvoorbeeld (dwingende) wettelijke termijnen.

Om inzicht te verschaffen in het interne proces ten aanzien van de behandeling van het voorstel van Burgerinitiatief Vlietland schetsen wij hieronder kort het verloop daarvan:

1. Een bestemmingsplanjurist heeft een ambtelijk advies geschreven naar aanleiding van het voorstel van het Burgerinitiatief Vlietland;
2. Dit (concept-)advies is vervolgens, in zijn geheel, voor advisering voorgelegd aan de huisadvocaat. In het bijzonder is gevraagd of de huisadvocaat een toets kan doen op de juistheid van het ambtelijk (concept-)advies;
3. Naast het (concept-)advies zijn ook de ontvangen documenten (3) van het Burgerinitiatief Vlietland integraal meegestuurd naar de huisadvocaat;
4. De huisadvocaat heeft via Track-and-Trace in het (concept-)advies tekstvoorstellen gedaan en een paar opmerkingen in de kantlijn toegevoegd;
5. De tekstvoorstellen van de huisadvocaat zijn vervolgens overgenomen en de opmerkingen zijn, waar relevant, verwerkt in de tekst van het (concept-)advies. Voorgaande heeft geleid tot het definitieve advies;
6. Het definitieve advies, met daarin dus de aanpassingen naar aanleiding van het advies van de huisadvocaat, is vervolgens als bijlage bij de raadsbrief 3094 meegestuurd naar de raad.

Wij willen er nogmaals op wijzen dat de raadsbrief 3094 evenals het daarbij als bijlage gevoegde definitieve advies (in de raadsbrief aangemerkt als "Bijlage 1 Collegenotitie verzoek Burgerinitiatief pauzeren BP Vlietland") reeds openbaar zijn gemaakt. Documenten die al openbaar zijn gemaakt, kunnen niet nogmaals openbaar worden gemaakt. Zie in dit verband bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 20 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2055.

De raadsbrief 3094 kunt u online raadplegen via de volgende url:

- <https://lv.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/df5b7c95-48f0-41b4-ad5a-ca7ddd037284?documentId=cf542971-3d75-45b3-8682-706d6c426021&agendaltemId=86736d4b-5150-4318-9140-d6983f2a4929>

Via de volgende url kunt u eveneens het definitieve advies online raadplegen:

- <https://lv.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/df5b7c95-48f0-41b4-ad5a-ca7ddd037284?documentId=3ee91f1a-ebc4-4243-810c-72262c502cb7&agendatemplId=86736d4b-5150-4318-9140-d6983f2a4929>

Wij blijven bij de conclusie dat niet meer documenten onder ons berusten dan die reeds zijn betrokken bij het Woo-besluit. Bezwaarmaker heeft niet aannemelijk gemaakt dat, in tegenstelling tot de uitkomsten van het onderzoek door het bestuursorgaan, een bepaald document toch onder ons berust.

Toepassing artikel 5.2, eerste lid, van de Woo (intern beraad)

Bezwaarmaker is voorts van mening dat het college ten onrechte de openbaarmaking van documenten heeft geweigerd op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo. In dat verband betwist bezwaarmaker kort gezegd dat alle overwegingen waarvan openbaarmaking is geweigerd, kunnen worden aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen. Daarnaast voert bezwaarmaker aan dat de mogelijkheid bestaat om de informatie in niet tot personen herleidbare vorm te verstrekken.

Het definitieve advies waarin de persoonlijke beleidsopvattingen van de huisadvocaat zijn verwerkt, is zoals hiervoor overwogen reeds openbaar gemaakt. De (concept-) versie van dit advies waaruit blijkt welke exacte tekstvoorstellen door de huisadvocaat zijn gedaan en waarin de opmerkingen van de huisadvocaat in de kantlijn zijn opgenomen, is niet openbaar gemaakt. Wij blijven van mening dat deze versie is opgesteld ten behoeve van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevat van de huisadvocaat.

Wij hechten veel waarde aan het belang van een vrije communicatie tussen (medewerkers van) de gemeente en de huisadvocaat. Alleen bij een dergelijke vrije communicatie kan de huisadvocaat ons zo goed mogelijk adviseren bij het vaststellen van onze juridische positie en het bepalen van een juridische strategie. Openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen schaadt dit belang in het voorliggende geval maar ook in de toekomst. Gelet hierop menen wij dat het niet mogelijk is om informatie in niet tot personen herleidbare vorm te verstrekken op grond van artikel 5.2, tweede lid, van de Woo.

Ten aanzien van de geweigerde openbaarmaking van de correspondentie tussen de gemeente en de huisadvocaat, nemen wij een gewijzigd standpunt in ten opzichte van ons eerdere standpunt in het bestreden Woo-besluit. Wij hebben deze correspondentie naar aanleiding van het bezwaarschrift namelijk opnieuw beoordeeld aan de hand van de uitzonderingsgronden uit de Woo en komen tot de conclusie dat deze correspondentie onderdelen met een overwegend objectief karakter bevat die voor openbaarmaking in aanmerking komen. Wij kondigen hierbij dan ook aan dat wij bij de beslissing op bezwaar deze correspondentie met de huisadvocaat alsnog

openbaar zullen maken voor zover hierin geen persoonlijke beleidsopvattingen zijn opgenomen en voor zover geen andere uitzonderingsgronden aan openbaarmaking in de weg staan.

In de openbaar te maken correspondentie zal bezwaarmaker overigens de bevestiging vinden van de standpunten die wij eerder in het Woo-besluit en thans in dit verweerschrift hebben ingenomen. Zo zal uit de openbaar te maken correspondentie bijvoorbeeld blijken dat een korte periode heeft gezeten tussen de adviesvraag aan de huisadvocaat en het uitgebrachte advies. Tevens maakt deze correspondentie inzichtelijk over welke stukken de huisadvocaat beschikte ter voorbereiding op het advies en is duidelijk dat een mondeling overleg tussen de gemeente en huisadvocaat was ingepland (waarvan overigens, zoals eerder toegelicht, geen verslaglegging heeft plaatsgevonden).

Toepassing artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo (onevenredige benadeling)

Bezwaarmaker is daarnaast van mening dat het college ten onrechte de openbaarmaking van documenten subsidiair heeft geweigerd op grond van artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo. Hiertoe voert bezwaarmaker aan dat hij niet inziet dat de gemeente door openbaarmaking onevenredig wordt benadeeld in een potentiële juridische procedure.

Wij volgen bezwaarmaker hier niet in. Als de gemeente overgaat tot openbaarmaking van het advies van de huisadvocaat dan heeft dat een precedentwerking voor de toekomst. De gemeente kan dan voortaan niet meer, zoals elke andere cliënt van een advocaat, vrij en open communiceren met haar advocaat om haar juridische positie en strategie te bepalen. Bovendien kan de gemeente in het thans lopende dossier Vlietland door openbaarmaking van het advies van de huisadvocaat in haar belangen worden geschaad aangezien een (potentiële) wederpartij kennis kan nemen van dit advies waardoor de gemeente mogelijk wordt benadeeld in haar (eventueel toekomstige) procespositie.

Gelet op het voorgaande menen wij dat de subsidiaire weigering van de openbaarmaking onder dezelfde motivering in stand kan blijven. Wel wijzigen wij, buiten de omvang van de bezwaargronden, de juridische grondslag van de subsidiaire weigering van artikel 5.1 vijfde lid, van de Woo naar artikel 5.1, eerste lid, onder i, van de Woo. Wij menen namelijk dat openbaarmaking van het advies van de huisadvocaat het belang van het goed functioneren van het college c.q. de gemeente schaad. Naar onze mening is laatstgenoemde uitzonderingsgrond beter toegesneden op de motivering die aan de weigering tot openbaarmaking ten grondslag is gelegd.

Conclusie

De bezwaren van bezwaarmaker, alleen voor zover het de toepassing betreft van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo op de correspondentie tussen de gemeente en de huisadvocaat, zijn gegrond. Wij maken deze correspondentie alsnog (gedeeltelijk) openbaar bij de beslissing op bezwaar. Voor het overige zijn de bezwaren van bezwaarmaker ongegrond en blijft ons Woo-besluit, met dezelfde motivering maar onder een gedeeltelijk gewijzigde grondslag, in stand.

Hoogachtend,
namens het College van Burgemeester en Wethouders van Leidschendam-Voorburg,

Arjan van Daal
Hoofd afdeling Maatschappelijke en Ruimtelijke Ontwikkeling

Bijlage

Hierbij reageren wij inhoudelijk op de standpunten en vragen die door bezwaarmaker in het bezwaarschrift van 6 maart 2023 naar voren zijn gebracht maar die niet kunnen worden aangemerkt als bezwaargronden tegen het Woo-besluit van 25 januari 2023.

Onjuiste weergave van onderdelen advies burgerinitiatief

Door te stellen dat bestaande rechten 'niet in beton gegoten zijn', geeft bezwaarmaker aan dat in haar optiek deze uit het onherroepelijke bestemmingsplan "Vlietland noordoost 2005" volgende bestaande rechten onderhandelbaar zijn. En dus de bestaande rechten niet per sé als uitgangspunt neemt. Door over de bestaande rechten van de erfpachter en ondererfpachter in onderhandeling te willen treden met de gemeente, geeft bezwaarmaker impliciet aan dat zij bestaande rechten niet noodzakelijkerwijs wil respecteren.

Er bestaat op dit moment een onherroepelijk recht om 222 recreatiewoningen (deels grondgebonden) te mogen realiseren. Dit wil bezwaarmaker ter discussie stellen, en daarmee gaan zij dus voorbij aan de bestaande rechten. De stelling in de ambtelijke notitie, dat het Burgerinitiatief Vlietland bestaande rechten nadrukkelijk niet als uitgangspunt neemt, is dan ook feitelijk juist.

Betrouwbare overheid

Wij willen een betrouwbare overheid zijn en zijn ook altijd open geweest over dit dossier. Hoeksteen van het zijn van een betrouwbare overheid is het nakomen van afspraken, ook al zijn deze afspraken al enige tijd geleden gemaakt. Dit houdt in dat bestaande rechten ook gehonoreerd moeten worden.

Zo'n bestaand recht is het recht om 222 recreatiewoningen te realiseren in Vlietland. Dit recht ligt bij de erfpachter (RCV = exploitant) en ondererfpachter (DLR = ontwikkelaar) die een 107-jaar durende (onder)erfpachtovereenkomst hebben afgesloten met de provincie die eigenaar is van het gebied. Dit is gedaan in de wetenschap dat er een onherroepelijk bestemmingsplan uit 2005 (onherroepelijk geworden in 2010 na een uitspraak van de Raad van State) ligt voor het gebied.

De beperkte wijziging op het bestemmingsplan is voorgesteld door de ondererfpachter en omdat wij van mening zijn dat enkel grondgebonden woningen een kwalitatieve verbetering zijn ten opzichte van het bestaande bestemmingsplan (met 120 gestapelde recreatiewoningen), hebben wij deze plannen omarmd. Vanwege deze beperkte wijziging is niet geparticipeerd voorafgaand aan het ter inzageleggen van de plannen. Gezien het onherroepelijke bestemmingsplan was het immers niet mogelijk om te spreken over de wenselijkheid van de recreatiewoningen maar enkel over de vorm die zij moeten krijgen.

In het verdere verloop van het proces zijn alle wettelijke stappen doorlopen. Ook hebben wij waar gewenst en mogelijk alle informatie verstrekt die verzocht is door gemeenteraden (niet alleen van Leidschendam-Voorburg), inwoners en plaatselijke pers. De aantijging dat het proces 'niet transparant' is verlopen, verwerpen wij dan ook.

Wat is er voorgelegd en gevraagd aan de huisadvocaat

Voorgelegd aan de huisadvocaat zijn de volgende documenten:

- Conceptnotitie van de bestemmingsplanjurist als reactie op het voorstel van het Burgerinitiatief Vlietland;
- 3 documenten die de gemeente heeft ontvangen van het Burgerinitiatief Vlietland;
- De anterieure overeenkomst tussen de gemeente en Dutch Lake Residence, ondererfpachtnemer en tevens projectontwikkelaar.

Gevraagd is of de huisadvocaat een toets kan doen op de juistheid van de ambtelijke conceptnotitie. Het definitieve advies, dat als bijlage bij de raadsbrief 3094 openbaar is gemaakt, is hiervan het resultaat. Uit de correspondentie tussen de gemeente en de huisadvocaat die wij bij de beslissing op bezwaar (gedeeltelijk) openbaar zullen maken, zal het voorgaande worden bevestigd.

Geen antwoord op de vragen over juridische onderbouwing ambtelijk advies

In de ambtelijke notitie wordt waar nodig verwezen naar de relevante wetsartikelen en jurisprudentie. Bezwaarmaker heeft hiervan kennis kunnen nemen. De juridische onderbouwing waar bezwaarmaker om vraagt is dus al beschreven in de notitie zelf.

Los daarvan hebben wij inderdaad aangegeven dat de op 22 december 2022 van het Burgerinitiatief Vlietland ontvangen vragen voornamelijk niet zullen worden beantwoord, omdat de raad een third opinion over het ambtelijke advies heeft gevraagd en het college de raad in dat traject niet voor de voeten wil lopen.

De term 'third opinion' is niet, zoals bezwaarmaker ten onrechte stelt, een woordenspel, maar een correcte feitelijke weergave van wat is uitgevraagd door de raad. De ambtelijke notitie over de stukken resp. het voorstel van het Burgerinitiatief Vlietland is de 'first opinion' hierover. De huisadvocaat heeft vervolgens een 'second opinion' hierover gegeven. De raad heeft nu een andere advocaat gevraagd om een 'third opinion' over de ambtelijke notitie (die dus tegelijkertijd een 'second opinion' is over het advies c.q. de inbreng van de huisadvocaat).