

Advies bezwaarschriftencommissie

Advies bezwaarschriftencommissie Uithoorn

Aan
Gemeenteraad van Uithoorn

Datum
18 november 2021

Betreft
Advies bezwaarschriftencommissie RK Parochie Emmaüs (2021-056593)

Bijlage: verslag

ONDERWERP

Bezwaarschrift van mevrouw mr. M. Bakhuis van LUX advocaten namens de Rooms Katholieke Parochie Emmaüs te Uithoorn (hierna: "bezwaarmaker") van 10 juni 2021. Het bezwaar is gericht tegen het besluit van de raad van 29 april 2021 waarbij besloten is percelen gelegen in het "Schansgebied" in de Kwakel aan te wijzen als percelen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: "Wvg") van toepassing is. Het betreft de percelen kadastraal bekend gemeente Uithoorn, sectie B nummers 7600, 7601, 8656, 8658, 9886, 9887, 9888 en 9889.

Het bezwaarschrift is conform het bepaalde in artikel 2 van de 'Regeling bezwaarschriftencommissie gemeente Uithoorn 2020' in handen gesteld van de commissie voor de bezwaarschriften.

ONTVANKELIJKHEID

Tegen een besluit staat op grond van artikel 6:7 Algemene wet bestuursrecht (hierna: "Awb") gedurende zes weken bezwaar open. Deze termijn vangt aan op de dag na die waarop dit besluit is gepubliceerd. Op grond van artikel 6:9, eerste lid, Awb is een bezwaarschrift tijdig ingediend indien het voor het einde van de termijn door het bestuursorgaan is ontvangen.

Het besluit is op 29 april 2021 genomen en op 30 april 2021 gepubliceerd. De bezwaartermijn eindigde op 12 juni 2021. Het bezwaarschrift is op 10 juni 2021 ontvangen, zodat het bezwaarschrift tijdig is ingediend. Aan de overige formele vereisten conform artikel 6:5 Awb en artikel 1:2 Awb is voldaan, hetgeen leidt tot de conclusie dat het bezwaarschrift ontvankelijk is.

HOREN VAN BELANGHEBBENDE

Op grond van artikel 7:2 Awb heeft de commissie bezwaarmaker in de gelegenheid gesteld zich in persoon of bij gemachtigde in haar vergadering van 14 oktober 2021 te doen horen. Bezwaarmaker heeft hiervan gebruik gemaakt. Namens de raad trad op de heer J. Correljé (hierna: "verweerder").

Van de hoorzitting is een verslag gemaakt, deze is als bijlage bij dit advies toegevoegd.

JURIDISCH KADER

- Artikel 2 Wvg
- Artikel 3 Wvg
- Artikel 5 Wvg

- Artikel 6 Wvg
- Artikel 7 Wvg

BEZWAAR

Achtergrond

Bezwaarmaker vermeldt in het bezwaarschrift van 10 juni 2021 eerst enige relevante achtergrondinformatie. In 2014 werd door partijen een vaststellingsovereenkomst gesloten. Deze vaststellingsovereenkomst was een sluitstuk van een eerdere juridische procedure. De vaststellingsovereenkomst is door middel van mediation opgesteld met als doel om tot een 'zo gunstig mogelijke afstoting van de Schanskerk binnen voorwaarden' te komen. In de vaststellingsovereenkomst is afgesproken dat wanneer de verkoop op 1 mei 2018 niet is gerealiseerd, partijen met elkaar nieuwe afspraken maken. Wanneer de situatie op 1 mei 2019 niet anders is, werkt de gemeente mee aan een omgevingsvergunning ten behoeve van de sloop van de Schanskerk. In de afgelopen jaren heeft de parochie c.q. het bisdom zich ingespannen om in overleg met de gemeente een haalbaar plan voor het perceel te ontwikkelen. De gemeente heeft de voorgestelde ontwikkelingen en initiatieven afgewezen.

Op 3 maart 2021 heeft bezwaarmaker een zienswijze ingediend op het voornemen op de gronden een voorkeursrecht te vestigen. Deze bezwaren gelden ook voor het bestreden besluit. Bezwaarmaker heeft vervolgens in het bezwaarschrift de volgende gronden (nogmaals) aangevoerd:

Voorwaarde vaststellingsovereenkomst voldaan

De vaststellingsovereenkomst verplicht de gemeente om een omgevingsvergunning voor sloop te verlenen nu alle partijen het eens zijn dat economisch haalbare exploitatie niet mogelijk is wanneer het torenfront behouden moet blijven.

Onjuiste gronden aanwijzing voorkeursrecht

De vestiging van het voorkeursrecht is op onjuiste gronden geschied. De gemeente wil ongewenste vervreemding tegen gaan, maar de parochie heeft het recht op basis van de vaststellingsovereenkomst om aan derden te verkopen.

Het voorkeursrecht is ingezet voor een doel dat niet bereikt kan worden. Met het inzetten van het voorkeursrecht, om het masterplan met behoud van de Schanskerk te kunnen realiseren, zal de Schanskerk alsnog niet behouden blijven. De gemeente is gehouden de sloopvergunning te verlenen op basis van de afspraken in de vaststellingsovereenkomst.

De gemeente zou het voorkeursrecht hebben ingezet om de regie over het plangebied te behouden. Echter uit de gang van zaken voorafgaand aan de besluitvorming blijkt dat het de gemeente gaat om de kerk voor een zo laag mogelijk bedrag te kunnen kopen.

Als grond voor de aanwijzing is gesteld dat speculatie zal worden tegengegaan. De vrees voor speculatie is ongegrond in onderhavige situatie en niet onderbouwd.

Onzorgvuldige besluitvorming

Het besluit tot aanwijzing onder de Wvg is onzorgvuldig genomen nu de raad niet volledig is geïnformeerd over de afspraken uit de vaststellingsovereenkomst, met name ten aanzien van de (on)mogelijkheden van het behoud van de Schanskerk. Tevens is de raad niet in de gelegenheid gesteld zich op de hoogte te brengen van de vaststellingsovereenkomst.

Civiele kwestie - vaststellingsovereenkomst

De gemeente stelt ten onrechte dat een beroep op de vaststellingsovereenkomst een civiele kwestie is. Bij bestuurlijke besluitvorming dient zorgvuldigheid in acht worden genomen. De civielrechtelijke afspraken dienen te worden meegewogen bij de aanwijzingsbeslissing. De aanwijzing onder de Wvg

is een machtsmiddel in strijd met de geest van de vaststellingsovereenkomst. Met het voorkeursrecht worden de rechten van de parochie op grond van de vaststellingsovereenkomst gefrustreerd. Concreet zal een sloopvergunning moeten worden afgegeven zodat het voorkeursrecht op een leeg perceel zal rusten.

Voorkeursrecht prematuur

In verband met de lopende onderhandeling tussen parochie en gemeente over de koop is vestiging van het voorkeursrecht prematuur ingezet. De gemeente heeft een bod gedaan om de kerk en percelen te kopen. Partijen zijn nog in onderhandeling over de koopprijs. Wanneer de gemeente de grond en Schanskerk wil behouden moet ze een reële prijs bieden.

Samenvattend meent bezwaarmaker dat het besluit niet zorgvuldig tot stand is gekomen en onvoldoende gemotiveerd. Tevens meent bezwaarmaker dat het besluit in strijd is met de bedoeling van de Wvg en onevenredig bezwarend is voor de parochie. Bezwaarmaker verzoekt om het besluit te herroepen.

Tijdens de hoorzitting op 14 oktober heeft bezwaarmaker nog aantekeningen, dan wel aanvullingen op het bezwaarschrift overhandigd. Bezwaarmaker heeft deze ter zitting toegelicht. Bezwaarmaker heeft met name een nadere onderbouwing gegeven van de grond dat de vaststellingsovereenkomst het vestigen van het voorkeursrecht in de weg staat. Bezwaarmaker meent dat het in strijd is met het vertrouwensbeginsel dat de gemeente haar verplichtingen op grond van de vaststellingsovereenkomst niet heeft meegewogen. Daarbij verwijst bezwaarmaker naar jurisprudentie waarbij civielrechtelijke afspraken door kunnen werken in het bestuursrecht.¹

VERWEER

Gronden voorkeursrecht

Verweerder meent dat het raadsbesluit niet op oneigenlijke gronden is genomen. Verweerder stelt dat de percelen zijn aangewezen als percelen waarop het voorkeursrecht geldt om speculatie te voorkomen en om de regie te kunnen behouden op de beoogde ruimtelijke ontwikkeling van het Schansgebied.

De in het verleden gemaakte afspraken staan volgens verweerder het besluit om het voorkeursrecht te vestigen op de percelen niet in de weg. Verweerder heeft geen toezegging gedaan over het niet vestigen van het voorkeursrecht.

Verweerder meent dat het niet uitmaakt dat nog onzeker is of toekomstige planologische ontwikkelingen daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd. Verweerder heeft slechts voorrang bij aankoop van de gronden willen verkrijgen door vestiging van het voorkeursrecht. Volgens verweerder is dit in lijn met de systematiek van de Wvg, met name artikel 5.

Inbreuk eigendomsrecht

Verweerder erkent dat er sprake is van een inbreuk op de eigendomsrechten van de parochie. Verweerder meent echter dat het algemeen belang is gediend bij het vestigen van het voorkeursrecht. Daarbij meent verweerder dat jurisprudentie² bevestigt dat deze inbreuk toegestaan is gezien het algemeen belang dat gediend is bij toepassing van het voorkeursrecht. Tevens meent verweerder dat de parochie niet wordt gedwongen om de percelen te verkopen.

Civiele kwestie

Verweerder meent dat enkel in een civiele juridische procedure getoetst kan worden of en hoe de vaststellingsovereenkomst partijen nog bindt.

¹ ECLI:NL:RVS:2019:1694 en ECLI:NL:PHR:2021:587

² ECLI:NL:RVS:2002:AE6739

Zorgvuldige besluitvorming

Ten aanzien van de vermeende strijdigheid met het zorgvuldigheidsbeginsel stelt verweerder dat de raad op de hoogte was van de vaststellingsovereenkomst. Ook de eerdere zienswijze van de parochie is gedeeld met de raad.

Inbreuk eigendomsrecht

Volgens verweerder is er geen sprake van voor bezwaarmaker ongunstige condities bij verkoop. Bij eventuele verkoop kan een waarde gelijk aan de waarde in het vrije commerciële verkeer worden behaald. Wanneer geen overeenstemming kan worden bereikt over de prijs, voorziet de wet in zekerheden en toetsingsmogelijkheden bij de rechter.

De raad meent dat de bezwaren ongegrond zijn en dat het besluit in stand dient te blijven. Ter zitting heeft verweerder aangevuld dat de raad een stedenbouwkundige visie voor ogen heeft die zij graag binnen de grenzen van de masterplantekening gerealiseerd zou willen zien. Om deze visie te kunnen realiseren wil de gemeente de percelen van bezwaarmaker kopen. De beoogde woningbouw wordt op de grond van de parochie gerealiseerd met daarbij een deel openbare ruimte. Verweerder geeft aan dat de gemeente nog steeds een marktconforme prijs wil betalen. Het lijkt echter dat ze er niet uitkomen en om de positie van de gemeente te versterken is de Wvg ingezet. Het bestreden besluit moet volgens verweerder los worden gezien van de afspraken in de vaststellingsovereenkomst. Verweerder blijft van mening dat de vaststellingsovereenkomst onder het civiele recht en niet onder het bestuursrecht valt. De vaststellingsovereenkomst dient volgens verweerder niet te worden meegewogen bij de besluitvorming over het voorkeursrecht.

OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE

Bij besluit van 29 april 2021 heeft de gemeenteraad van Uithoorn gronden in het zogenaamde 'Schansgebied' aangewezen als gronden waarop een voorkeursrecht zoals bedoeld in de Wvg van toepassing is. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Uithoorn had op 2 februari 2021 de percelen voorlopig aangewezen als percelen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van de Wvg van toepassing zijn. De RK Parochie Emmaüs is eigenaar van die gronden. Het college en vervolgens de raad hebben voor het voorkeursrecht gekozen omdat het plan is om zelf de grond te gaan kopen. De gemeente wil het huidige gebruik in het ter plaatse geldende bestemmingsplan wijzigen ten behoeve van onder andere woningbouw en openbaar groen. De raad heeft hiervoor een stedenbouwkundige visie voor ogen.

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wvg volgt volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State³ dat de wetgever met de invoering daarvan heeft beoogd om de positie van gemeenten bij de grondverwerving ten behoeve van de verwezenlijking van het ruimtelijke beleid te versterken. De raad kan met gebruik van de Wvg speculatie tegengaan en de regie bij de verwezenlijking van de voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen behouden. De raad heeft toegelicht dat het voorkeursrecht is gevestigd om haar stedenbouwkundige visie te realiseren. Daarbij wil de raad de regie houden en de monumentale delen van de kerk behouden. Bovendien moet prijsopdrijving worden tegengegaan, aldus de raad.

Deze motieven zijn in overeenstemming met het doel en de strekking van de Wvg. De commissie volgt echter bezwaarmaker dat het op basis van de door partijen aangeleverde informatie onwaarschijnlijk is dat er momenteel andere geïnteresseerde kopers zijn. Een prijsopdrijving is daarmee niet te verwachten. Ten aanzien van de realisatie van de stedenbouwkundige visie is de commissie niet overtuigd dat deze zonder de vestiging van het voorkeursrecht niet gerealiseerd zou kunnen worden. Zowel bezwaarmaker als verweerder geven aan de afgelopen jaren in overleg met elkaar te zijn geweest. Partijen hebben gezamenlijk gezocht naar de ontwikkelmogelijkheden

³ O.a. 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1089

binnen de kaders van het masterplan dorpscentrum Uithoorn. De commissie meent dan ook dat onvoldoende gemotiveerd is dat wordt voldaan aan de gronden van de Wvg.

De commissie heeft zich een oordeel gevormd over het beroep van bezwaarmaker op het vertrouwensbeginsel zoals in aangehaalde uitspraken.⁴ Bij de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel moeten drie stappen worden doorlopen. De eerste is de juridische kwalificatie van de gedraging waarop de bezwaarmaker zich beroept. Kan die gedraging worden gekwalificeerd als een toezegging? Bij de tweede stap moet de vraag worden beantwoord of die toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Indien beide vragen bevestigend worden beantwoord, en er dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan worden gedaan, volgt de derde stap. In het kader van die derde stap zal de vraag moeten worden beantwoord wat de betekenis van het gewekte vertrouwen is bij de uitoefening van de betreffende bevoegdheid. Hiervoor is een belangenafweging nodig. Het belang van degene bij wie de gerechtvaardigde verwachtingen zijn gewekt weegt zwaar, maar kan geen zwaarder wegende belangen aan het honoreren van de verwachtingen in de weg staan. Die zwaarder wegende belangen kunnen zijn gelegen in het algemeen belang, in strijd met de wet en belangen van derden.

Het antwoord op de eerste vraag is bevestigend in deze zaak, namelijk de vaststellingsovereenkomst uit 2014. Het antwoord op de tweede vraag is door de aard van de vaststellingsovereenkomst eveneens bevestigend. Immers in 2014 zijn deze afspraken door middel van mediation gezamenlijk opgesteld.

Ten aanzien van de derde stap, de belangenafweging, meent de commissie dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met de belangen van de parochie. Het belang van de parochie is de percelen te verkopen tegen zo gunstig mogelijke condities. In een uitspraak van 11 juli 2018 van de Afdeling⁵ werd geoordeeld dat de wetgever bij de totstandkoming van de Wvg het met het vestigen van een voorkeursrecht te dienen algemene belang heeft afgewogen tegen het individuele financiële belang van de betrokken grondeigenaren. Het enkele financiële belang hoeft niet meer afzonderlijk in de afweging te worden betrokken. Gezien partijen met elkaar in onderhandeling zijn over de koopprijs, dient naar oordeel van de commissie het financiële belang hier wel afgewogen te worden. De raad heeft toegelicht dat het voorkeursrecht is gevestigd omdat partijen nog niet tot overeenstemming konden komen over de koopprijs. Het lijkt de commissie dat het voorkeursrecht prijsdrukkende invloed op de waarde van de grond kan hebben waarbij de gemeente een belang heeft. Van overige zwaarder wegende belangen, zoals in strijd met de wet, het algemeen belang en belang van derden, is de commissie niet gebleken.

De commissie volgt dan ook de recente lijn in jurisprudentie over het vertrouwensbeginsel. De parochie mocht vertrouwen dat de gemeente haar contractuele afspraken nakomt, te weten meewerken aan verkoop van de percelen tegen zo gunstig mogelijke condities. Deze afspraken hadden in de belangenafweging over de vestiging van het voorkeursrecht moeten worden meegewogen. De commissie oordeelt dat de raad niet had moeten overgaan tot vestigen van een voorkeursrecht op de aan bezwaarmaker toebehorende gronden.

Op grond van artikel 7:15, tweede lid, Awb komen de kosten die een belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken onder voorwaarden voor vergoeding door het bestuursorgaan in aanmerking. In onderhavig geval is niet verzocht om een vergoeding van de kosten in verband met de indiening en de behandeling van het bezwaarschrift, maar de commissie verwacht dat hier abusievelijk niet om is gevraagd.

De mogelijkheid tot vergoeding bestaat uitsluitend voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Voor het herroepen

⁴ O.a. ECLI:NL:RVS:2019:1694

⁵ ECLI:NL:RVS:2018:2332

van het bestreden besluit ziet de commissie aanleiding. Bezwaarmaker komt naar mening van de commissie dan ook voor vergoeding van de proceskosten in aanmerking.

ADVIES COMMISSIE

Op grond van bovenstaande adviseert de commissie:

- het bezwaarschrift ontvankelijk en gegrond te verklaren;
- het bestreden besluit te herroepen;
- proceskosten op grond van artikel 7:15 Awb toe te kennen.

Gemeente Uithoorn,
De commissie voor de bezwaarschriften,

Mevr. mr. M.C. Oosterlee
secretaris



H. Sterken
voorzitter

