

Voorzieningenrechter Rechtbank Midden-Nederland, zittingsplaats Lelystad
Zitting van 6 januari 2016
Nr. 406779 / KG ZA 15-414

Staat der Nederlanden / Gemeente Gooise Meren, voorheen gemeente Naarden

Pleitnota E.E. van der Kamp

President!

1 Inleiding

- 1.1 De inzet van dit kort geding is de opheffing van een op 21 december jl. namens de gemeente Naarden (thans, na herindeling, opgegaan in de gemeente Gooise Meren, verder: de Gemeente) gelegd conservatoir beslag tot levering op, kort gezegd, de Naarder Vesting en het Spaanse Huis te Naarden. Dit beslag staat in de weg aan de overdracht van deze en 27 andere monumenten(complexen) aan de Vereniging Nationale Monumentenorganisatie (NMo) die is voorzien op 15 januari 2016.
- 1.2 De kernvraag is of het beslag op een deugdelijke grondslag berust. Zoals blijkt uit het beslagrekest (**productie 3 Staat**) meent de Gemeente dat aan haar een recht van eerste koop of voorkeursrecht toekomt. Zij baseert dit op de Regeling Materieelbeheer Rijksoverheid 2006 (verder: de regeling) en meent dat dit wordt bevestigd door uitspraken die in Kamerstukken zijn gedaan. Naar het oordeel van de Staat is dit standpunt onjuist.
- 1.3 Uit de stukken blijkt voorts dat het beslag is ingegeven door de onvrede van de Gemeente met de voorgenomen overdracht van (vooral) de Vesting aan de NMo en de voorwaarden waaronder dit plaatsvindt. Alvorens nader stil te staan bij de ondeugdelijkheid van de grondslag voor het beslag, zal ik daarom kort bij de achtergronden van de voorgenomen overdracht ingaan.

2 Achtergronden

- 2.1 De Staat bezit van oudsher vele rijksmonumenten. Het gaat daarbij, voor de goede orde, slechts om een relatief gering deel van de rijksmonumenten in ons land.

Voorheen werd het bezit van deze monumenten gezien als waarborg voor de instandhouding daarvan ("bescherming door bezit"). Met de komst van wetgeving (in het bijzonder de Monumentenwet), de professionalisering van de sector en de herbezinning op en harmonisatie van het rijksvastgoedbeleid, werd dit evenwel niet langer als vanzelfsprekend gezien.

Zie hierover de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 11 november 2011 (**productie 4 Staat**); alsmede de brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst (verder: de Minister) van 21 december 2012 (**productie 5 Staat**).

- 2.2 Het nieuwe beleid bracht mee dat monumenten die niet langer een functie vervulden bij de uitvoering van rijkstaken in beginsel konden worden vervreemd. Op basis van een inventarisatie is vervolgens nagegaan welke monumenten konden worden overgedragen. Tevens is - in samenspraak met de Tweede Kamer - nagegaan op welke wijze de overdracht kon worden vormgegeven.
- 2.3 Het algemene kader is door de Minister toegelicht in zijn brief aan de Tweede Kamer van 21 februari 2013 (**productie 9 Gemeente**). Zoals in deze brief (op p. 4) wordt aangegeven zijn op de vervreemding, naast de Europese regelgeving inzake staatssteun, van toepassing de Comptabiliteitswet, de regeling en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De Minister heeft daarbij ook gewezen op de zogeheten reallocatieprocedure.
- 2.4 De reallocatieprocedure is vastgelegd in de regeling en houdt, voor zover vandaag van belang, in dat bij de verkoop van rijksvastgoed *in het algemeen* een *voorkeursvolgorde* wordt aangehouden. Daarbij komen gemeenten voor andere rechts- of natuurlijke personen in aanmerking voor de koop van onroerende zaken van de Staat. Deze voorkeursvolgorde is, zoals blijkt uit de toelichting op artikel 9 lid 7 van de regeling, evenwel niet als strikt verplichtend bedoeld. Bovendien bepaalt artikel 10 van de regeling dat de Minister gemotiveerd van de regeling kan afwijken.
- 2.5 De overdracht van rijksvastgoed en die van de onderhavige rijksmonumenten is uitvoerig in de Tweede Kamer besproken. Het is ondoenlijk om in dit kort geding op alle Kamerstukken in te gaan. De hoofdlijn daarin is evenwel dat de Minister al in een vroeg stadium tot het inzicht is gekomen dat, gelet op de complexiteit van de monumentenportefeuille, overdracht als één pakket aangewezen leek te zijn. Zoals blijkt uit de lijst van 29 monumentencomplexen (in punt 3.4 van de dagvaarding) gaat het om een diversiteit aan objecten met een hoge culturele waarde van een bijzondere aard en karakter met een navenante opgave qua onderhoud en beheer. Door deze als één pakket aan één beheerder over te dragen wordt gewaarborgd dat deze, met een instandhoudingsbijdrage en risicospreiding, als geheel verantwoord kunnen worden beheerd.

2.6 Eveneens in een vroeg stadium bleek dat een aantal monumentenorganisaties het voornemen had om zich te verenigen in een landelijke monumentenorganisatie. Dit werd uiteindelijk de NMo. Ook dit komt herhaaldelijk in de beraadslagingen in de Tweede Kamer aan bod. Zoals de Minister hierin heeft toegelicht, bestaat de NMo uit een aantal gerenommeerde partijen met veel ervaring en deskundigheid op het gebied van het beheer van monumenten met een diverse aard. De keuze om de monumenten aan de NMo over te dragen is door de Minister uitvoerig met de Tweede Kamer besproken en door deze aanvaard.

2.7 Reeds bij brief van 29 mei 2013 (**productie 6 Staat**) heeft de Minister aan de Tweede Kamer bericht dat hij voornemens was om de overdracht als één pakket aan de NMo nader te onderzoeken. In diezelfde brief gaf de Minister aan dat hij om die reden gebruik maakte van zijn bevoegdheid om van de regeling af te wijken en had besloten om het overleg over de vervreemding en de voorwaarden waaronder deze zou plaatsvinden op te starten met de NMo. De Tweede Kamer heeft hiermee ingestemd. Vervolgens is de Minister de onderhandelingen met de NMo aangegaan. Deze onderhandelingen hebben in eerste instantie geleid tot een principeovereenkomst van 18 december 2014 (**productie 10 Staat**). De belangrijkste elementen hieruit zijn:

- Een instandhoudingsbijdrage voor de jaarlijkse onderhoudskosten en een bijdrage voor achterstallig onderhoud;
- Een externe toets op de gevolgde procedure en de hoogte van de instandhoudingsbijdrage; en
- Een aanbiedingsplicht aan het Rijk en andere overheden indien de NMo tot verkoop zou willen overgaan.

NB Juist om de Gemeente ter wille te zijn, werd tevens voorzien in een vervreemdingsverbod ten aanzien van de Vesting.

2.8 De externe toets is uitgevoerd door Ecorys, met positief gevolg (**productie 22 Gemeente**). Daarnaast is ook de Raad voor Cultuur gevraagd om advies over de voorgenomen overdracht (zie **productie 15 en 17 Staat**). Deze bevindingen zijn bij brief van 15 oktober 2015 (**productie 18 Staat**) door de Minister met de Tweede Kamer gedeeld en toegelicht.

2.9 Dat de keuze is gemaakt om over te gaan tot overdracht van één pakket van monumenten aan de NMo neemt niet weg dat de Staat ook oog heeft voor de belangen van de Gemeente. De Staat heeft de Gemeente in een vroeg stadium over de voorgenomen overdracht geïnformeerd (zie ook: **productie 6 Gemeente**), heeft veelvuldig met haar overlegd en is zelfs tweemaal in de gemeenteraad verschenen. Daarbij heeft de Gemeente nooit te kennen gegeven dat zij de Vesting zelf wilde verwerven, maar vooral kenbaar gemaakt zich te verzetten tegen vervreemding door de Staat. De Staat heeft niet van de voorgenomen overdracht willen afzien, wel heeft

de Staat getracht de Gemeente anderszins tegemoet te komen. Daartoe is ook gezamenlijk met de NMo met de Gemeente overlegd. In zijn brief van 1 mei 2015 (**productie 21 Gemeente**, zie p. 3-5) heeft de Minister toegelicht waaruit die tegemoetkomingen bestaan. Kort gezegd, gaat het daarbij om het volgende:

- De NMo heeft aangegeven de Vesting zodanig te zullen onderhouden dat het huidige beeld gehandhaafd blijft en is bereid om de samenwerkingsovereenkomst (productie 1 Gemeente) voor vijf jaar voort te zetten;
- Onderdelen van de Vesting worden niet aan de NMo overgedragen, maar aan de Gemeente;
- De Vestingwerken worden in beginsel niet in beheer/eigendom en/of onderhoud gesplitst en over bestemmingswijzigingen vindt afstemming met de Gemeente plaats;
- De belangen van bestaande huurders worden in voldoende mate gerespecteerd;
- Na de overdracht is de NMo bereid om met de Gemeente te overleggen over samenwerking bij beheer en onderhoud van monumenten.

- 2.10 Uiteindelijk heeft de Gemeente voor het eerst bij brief van 13 oktober 2015 (**productie 20 Staat**) te kennen gegeven in te zetten op overdracht van de Vesting aan een nog op te richten Stichting Gooisch Erfgoed. Mede gelet op het feit dat de onderhandelingen met de NMo vrijwel waren voltooid en omdat aldus zou worden ingegrepen in het totaalpakket aan monumenten en daarmee ook in de overige afspraken, zoals inzake de instandhoudingsbijdrage, heeft de Staat hieraan niet willen meewerken.
- 2.11 Op 4 november 2015 vond een algemeen overleg met de Tweede Kamer plaats (zie **productie 35 Gemeente**), waarin ook het standpunt van de Gemeente aan de orde kwam. De Tweede Kamer heeft de Minister daarbij niet verzocht om de Naarder Vesting niet aan de NMo over te dragen, maar wel om, kort gezegd, mogelijk te maken dat de Stichting Gooisch Erfgoed kan toetreden tot de NMo. Mede naar aanleiding daarvan heeft de Minister de Tweede Kamer bij brief van 19 november 2015 (**productie 37 Gemeente**) onder meer medegedeeld dat in de koopovereenkomst met de NMo zou worden opgenomen dat "indien de nog op te richten Stichting Gooisch Erfgoed voldoet aan de statutaire voorwaarden van de NMo om als lid te kunnen toetreden de NMo hiervoor open staat."
- 2.12 Naar aanleiding hiervan zijn nog enkele vragen gesteld door de Tweede Kamer die op 4 december 2015 door de Minister zijn beantwoord (zie **productie 38 Gemeente**). Daarbij heeft de Minister ten aanzien van de mogelijke overdracht van de Vesting aan de Stichting Gooisch Erfgoed opgemerkt:

"De gemeente Naarden is recent met een voorstel voor een Stichting Gooisch Erfgoed gekomen. Hoe de Stichting Gooisch Erfgoed zich gaat ontwikkelen is nog niet bekend. De NMo heeft bewust een open structuur om het toelaten van organisaties als de Stichting Gooisch Erfgoed mogelijk te maken. Omdat beide partijen het behoud van de Vestingwerken voor ogen hebben, ben ik er van overtuigd dat als de Stichting Gooisch Erfgoed zover is, zij samen met de NMo de beste modus vindt om met de Vestingwerken om te gaan.

Op 18 december 2014 is een principeakkoord gesloten met de NMo op basis van een totaalpakket van 29 monumenten. Sinds die tijd wachten huurders, gebruikers en andere betrokkenen op duidelijkheid. Sommige gebruikers staan in de startblokken om met nieuw elan met de NMo aan de slag te gaan om hun monument beter tot zijn recht te laten komen in de samenleving. Nu het pakket van 29 monumentcomplexen ter discussie stellen is niet wenselijk omdat dit vertraging oplevert en geen duidelijkheid geeft aan gebruikers."

- 2.13 Zoals blijkt uit de besluitenlijst van 8 december 2015 (productie 39 Gemeente) heeft de Tweede Kamer zich hiermee voldoende voorgelicht geacht. Daarmee is de parlementaire discussie afgerond.

- 2.14 Op 18 december 2015 is vervolgens overgegaan tot ondertekening van de koopovereenkomst (**productie 44 Gemeente**). De hiervoor besproken mogelijkheid van toetreding door de Stichting Gooisch Erfgoed is in de deze overeenkomst opgenomen (artikel 21), evenals bepalingen over een instandhoudingsbijdrage (artikel 4), een regeling voor eventuele vervreemdingen (artikel 20), achterstallig onderhoud (artikel 22), een jaarlijkse audit (artikel 23) en een evaluatie na vijf jaar (artikel 24).

- 2.15 Naar het oordeel van de Staat blijkt uit het voorgaande dat op zorgvuldige wijze is besloten tot de overdracht van het onderhavige pakket van monumenten aan de NMo. Door overdracht als één pakket wordt gewaarborgd dat de monumenten verantwoord kunnen worden beheerd. Met de keuze voor de NMo als de partij aan wie wordt overgedragen, is zeker gesteld dat de monumenten op een professionele en passende wijze worden beheerd. Met inachtneming van de wens om daadwerkelijk tot overdracht van de monumenten over te gaan, biedt de koopovereenkomst daartoe eveneens voldoende waarborgen. Daarbij heeft de Staat, binnen de grenzen van het redelijke, ook rekening gehouden met de belangen van de Gemeente. Ook nadat de Gemeente beslag heeft gelegd, heeft de Staat nog met de Gemeente overlegd, maar dit heeft niet tot een vergelijk geleid (zie **productie 45 Gemeente**). Dit betekent dat nu tot levering van de monumenten aan de NMo moet kunnen worden overgegaan.

NB De koopovereenkomst en levering laten de bevoegdheden van de Gemeente op grond van publiekrecht onverlet. Zo kan de bestemming niet zonder toestemming worden gewijzigd, behoudt de Gemeente haar bevoegdheden op grond van de Monumentenwet en, na inwerkingtreding, de Erfgoedwet.

2.16 Daarmee kom ik aan het beslag toe.

3 Ondeugdelijke grondslag beslag

3.1 Zoals opgemerkt, heeft de Gemeente conservatoir beslag tot levering gelegd. Voor een dergelijk beslag is, kort gezegd, vereist dat een recht op levering bestaat of (in ieder geval) dat de gemeente een dergelijk recht kan verkrijgen (artikel 730 Rv). Volgens de Gemeente is dit het geval op grond van een haar ingevolge de regeling toekomend voorkeursrecht.

3.2 Hiervoor werd al toegelicht dat de regeling in artikel 9 lid 7 bepaalt dat bij verkoop in het algemeen een voorkeursvolgorde in acht wordt genomen. Op grond daarvan worden overtollige onroerende zaken eerst aangeboden aan ministeries en colleges, daarna aan gemeenten, provincies en waterschappen, en vervolgens pas aan andere rechts- of natuurlijke personen. Opgemerkt werd ook al dat deze voorkeursvolgorde niet strikt verplichtend is. Er kan om beleidsmatige redenen, waaronder redenen van doelmatigheid, van worden afgeweken.

Zie de toelichting op de regeling (**productie 23 Staat**, op p. 12, l.k.)

Een gemeente heeft op grond van de regeling derhalve geen voorkeursrecht. Dit kan haar op grond van de regeling wel worden toegekend. In het algemeen gebeurt dit ook, maar het is dus geen gegeven.

3.3 Van belang is voorts dat artikel 10 van de regeling bepaalt dat de minister in bijzondere omstandigheden kan afwijken van de bepalingen van de regeling. De uit 2006 daterende tekst bepaalt daarbij weliswaar dat dit met instemming van de Minister van Financiën geschiedt, maar in het huidige kabinet zijn de taken van laatstgenoemde minister bij de Minister voor Wonen en Rijksdienst ondergebracht. Deze kan derhalve thans zelfstandig tot afwijking van deze ministeriële regeling besluiten.

Een en ander volgt uit artikel 44 Grondwet en het Besluit houdende departementale herindeling met betrekking tot rijksvastgoed, Stcrt. 2012, nr. 23045.

Vergelijk:

- ABRS 10 oktober 2001, AB 2001, 352;
- HR 21 maart 2003, NJ 2003, 388.

3.4 De Minister heeft bij brief van 29 mei 2013 gemotiveerd besloten om gebruik te maken van zijn bevoegdheid af te wijken van de regeling. Aan dit besluit ligt ten grondslag de wenselijkheid van de overdracht van de monumentenportefeuille als één pakket aan

de NMo, zoals nader toegelicht in deze brief. De Tweede Kamer heeft hiermee ingestemd.

Deze brief is een bijlage bij de principeovereenkomst en was de Gemeente bekend. Opmerkelijk genoeg is hiervan in het beslagrekest evenwel geen melding gemaakt.

3.5 Met het voorgaande is gegeven dat de Gemeente aan de regeling in dit geval geen voorkeursrecht kan ontlenen. Hieraan doet niet af dat de Minister in het kader van de beraadslagingen in de Tweede Kamer *in algemene zin* heeft aangegeven dat gemeenten een voorkeursrecht hebben. In de regel is dat immers zo, maar er kan van worden afgeweken.

3.6 Ten aanzien van de vervreemding van monumenten heeft de Minister eveneens gewezen op het voorkeursrecht van gemeenten. Daarbij moet echter wel worden bedacht dat deze uitlatingen zien op het algemene kader voor de vervreemding en dateren van vóór 29 mei 2013. Opmerking verdient voorts dat ook voor 29 mei 2013 op de mogelijkheid van overdracht aan een Nationale Monumentenorganisatie werd geanticipeerd.

Zie bijvoorbeeld de brief van de Minister van 21 februari 2013 (**productie 9 Gemeente**) op p. 5.

3.7 Daarnaast heeft de Minister met de Tweede Kamer gesproken over de vervreemding van rijksvastgoed in het algemeen, bijvoorbeeld justitiële inrichtingen (zie **productie 12 Gemeente**). Daaraan kan vanzelfsprekend niet worden ontleend dat de Gemeente (toch) een voorkeursrecht zou hebben met betrekking tot de Naarder Vesting en het Spaanse Huis. Dienaangaande heeft de Minister immers uitdrukkelijk anders beslist.

3.8 Dat de Gemeente zich niet kan vinden in de overdracht aan de NMo of in de voorwaarden waaronder dit geschiedt, betekent niet dat zij een voorkeursrecht heeft of dat de Staat van de voorgenomen overdracht zou moeten afzien. De bevoegdheid om de monumenten over te dragen en de keuze voor de partij aan wie dit gebeurt en onder welke voorwaarden, is aan de Staat. En, zoals opgemerkt, heeft de Staat zich daarbij ook de belangen van de Gemeente aangetrokken. Die belangen staan echter niet op zichzelf en geven, alles afwegende, uiteindelijk ook niet de doorslag. Tot die afweging heeft de Staat in redelijkheid kunnen komen.

3.9 Nu de Gemeente ook overigens geen recht op levering heeft of zal hebben, staat hiermee vast dat het door de Gemeente aan haar beslag ten grondslag gelegde recht ondeugdelijk is, zodat dit beslag moet worden opgeheven.

4 In reconventie

- 4.1 Gelet op het voorgaande, waarnaar de Staat verwijst, dienen de vorderingen in reconventie te worden afgewezen. Dit behoeft geen separate toelichting.

5 Conclusie

Tot toewijzing van het bij dagvaarding in conventie gevorderde en tot afwijzing van de vorderingen in reconventie, met veroordeling, uitvoerbaar bij voorraad, van de Gemeente in de kosten van het geding in reconventie.

behandeld door	E.E. van der Kamp
correspondentie	Postbus 11756, 2502 AT Den Haag
telefoon	(070) 515 38 94
fax	(070) 515 30 73
e-mail	ee.vanderkamp@pelsrijcken.nl
zaaknr	11001925