PLEITNOTA

STAATSSECRETARIS

OCW

rijksdienst voor
archeologie,
cultuurlandschap
en monumenten

ONDERZOEK CULTUURLANDSCHAP

Mw mr. E.D.M. Verboom
Advocaat & procureur
Postbus 2018
5600 CA EINDHOVEN

Ons kenmerk	Uw brief/kenmerk
	24 november 2006 08.122 SBV/KG Zaltbommel II

Onderwerp	Bijlage(n)	Datum
kort geding Rb Den Haag inz. sloop brug Zaltbommel	1	28 november 2006

Geachte mw. Verboom,

In aansluiting op de zitting bij de Voorzieningenrechter van de Rechtbank 's-Gravenhage, welke op 24 november 2006 te 14 uur inzake de Stichting Boogbrug Vianen tegen de Staat der Nederlanden, Minister van Verkeer en Waterstaat, heeft plaatsgevonden, doe ik u ter completering van uw dossier hierbij nog mijn op schrift gestelde toelichting toekomen, die ik grotendeels op voornoemde zitting heb uitgesproken. Voor zover ik weet heeft u op de zitting geen exemplaar van mij ontvangen.

Met vriendelijke groet,
Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten

M.J. Sypkens Smit, jurist
T 030-6983397,

Postbus 1600
3800 BP Amersfoort
T 033-42 17 421
F 033-42 17 799
info@racm.nl
www.racm.nl

RACM Amersfoort
Kerkstraat 1
3811 CV Amersfoort
T 033-42 27 777
F 033-42 27 799

RACM Lelystad
Oostvaardersdijk 01-04
8244 PA Lelystad
T 0320-269 700
F 0320-269 750

RACM Zeist
Broederplein 41
3703 CD Zeist
T 030-69 83 211
F 030-69 16 189

Toelichting Minister OC&W

Datum : 24 november 2006 te 14.00 uur

Rechtbank : voorzieningenrechter rechtbank Den Haag
dagvaarding inzake 08.119 SBV/KG 3

Onderwerp : sloop vm. verkeersbrug bij Zaltbommel

Partijen : Stichting Boogbrug Vianen tegen de Staat der Nederlanden (Verkeer en Waterstaat)

In het onderhavige geschil met betrekking tot de sloop van de voormalige verkeersbrug over de Waal bij Zaltbommel is de vraag aan de orde of de door Rijkswaterstaat voorgenomen sloopwerkzaamheden onderworpen zijn aan de zogenoemde voorbescherming ingevolge artikel 5 van de Monumentenwet 1988, zodat een monumentenvergunning ex artikel 11 van de Monumentenwet 1988 vereist zou zijn. In dat kader is ook van belang de uitleg die aan het begrip complex wordt gegeven.
Eiseres heeft eerder gesteld dat de voorbescherming van toepassing is, omdat op 1 juni 2006 een primaire beslissing is genomen op de aanvraag d.d. 29 september 2005 tot bescherming van een complex van 12 bruggen als één monument.

De voorzieningrechter van de rechtbank Utrecht heeft d.d. 15 november 2006 uitgesproken dat een dergelijke voorbescherming niet automatisch volgt uit het verzoek van de stichting tot bescherming van de twaalf bruggen en dat dit verzoek derhalve géén schorsende werking heeft.
Voorts is in de bestreden uitspraak overwogen dat enkel verzoeken voor afzonderlijke monumenten kunnen worden ingediend en voor zover toch een verzoek ten aanzien van een complex wordt gedaan, de minister dit terecht heeft mogen opvatten als een verzoek tot beoordeling van de monumentale status van elk onderdeel op zich; in dit geval de zeven bruggen die nog niet eerder aan een beoordeling als mogelijk monument waren onderworpen.

Eiser stelt thans dat de voorzieningenrechter van de Rechtbank Utrecht in zijn uitspraak d.d. 15 november 2006 ten onrechte is afgegaan op de uitleg die de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM), - tot 1 november 2006 : Rijksdienst voor de Monumentenzorg – aan de Monumentenwet heeft gegeven, in casu ten aanzien van het begrip monumentencomplex, terwijl deze uitleg aantoonbaar niet zou stroken met de praktijk, aldus de dagvaarding.

In de dagvaarding ad A, overweging sub 8 wordt door eiser gesteld dat uit de Monumentenwet geenzins volgt dat enkel verzoeken tot afzonderlijke monumenten ingediend kunnen worden.

Naar aanleiding hiervan wil ik het volgende ter toelichting opmerken.

Begrip monument
De monumentenwet kent het begrip complex niet.
Op grond van artikel 1, aanhef en onder b, ten eerste, van de Mw. 1988 zijn monumenten: alle vóór tenminste vijftig jaar vervaardigde zaken welke van algemeen belang zijn wegens hun schoonheid, hun betekenis voor de wetenschap of hun cultuurhistorische waarde.
Volgens artikel 1, aanhef en onder d, van de Mw. 1988 zijn beschermde monumenten: onroerende monumenten die zijn ingeschreven in de ingevolge de Mw. 1988 vastgestelde registers.
De twee bepalingen leiden in samenhang tot de conclusie dat alleen onroerende zaken beschermd monument kunnen zijn.

De bepaling van de omvang van een monument moet zowel vanuit het oogpunt van monumenten- bescherming zinvol zijn als in overeenstemming met de begrenzing die voorvloeit uit het onroerende zaak-begrip. Wat dit laatste betreft is de zaakseenheid van belang: datgene wat maatschappelijk/ economisch als eenheid functioneert en ook juridisch zo wordt opgevat. Om de zaakseenheid te laten werken in de context van de monumenten-bescherming wordt een veelheid aan begrippen gebruikt: gebouw, bouwwerk, bouwsel, object, pand, zelfstandige eenheid, opstal, bouwkundige eenheid.
De betekenis van deze begrippen is niet steeds eenduidig maar wordt toegepast ten aanzien van één of meer onroerende zaken.

Voor de aanwijzing als beschermd monument is tenminste één onroerende zaak nodig. Aanwijzen van een bestanddeel, bijvoorbeeld alleen een gevel, kan niet.
Maar moet een monument ook uit één enkele onroerende zaak bestaan, of is het toegestaan dat twee of meer onroerende zaken één monument vormen? In de loop van de Kroon-jurisprudentie in de periode 1965-1975 is uitgesproken dat een monument inderdaad uit meerdere objecten kan bestaan, maar dat alle "vrijstaande gebouwen", danwel "zelfstandige onroerende zaken" individueel moeten worden omschreven en als monument gewaardeerd ten einde onder de bescherming van het hoofdgebouw te kunnen worden gebracht.
Om concreet als voorbeeld te geven : de aanvankelijke gewoonte een object in het monumentenregister aan te duiden als "de boerderij" met als bedoeling daarmee náást de woning met aangebouwde stal, tevens de hooiberg, een vrijstaande schuur, bakhuis en wagenberging en toegangshek etc. onder te vatten, mocht niet.
Elk object diende – mede in verband met de rechtzekerheid - apart te worden benoemd en beoordeeld.

Het begrip complex
Bescherming van monumenten in het monumentenregister vond aanvankelijk plaats aan de hand van een beknopte aanduiding van het (belangrijkste) gebouw en de vermelding van het kadastrale perceel. Als gezegd maakte de Kroonjurisprudentie een einde aan deze praktijk. Dit dwong tot benoeming en omschrijving van alle te beschermen zelfstandige onroerende zaken op het aangeduide perceel. Dit gebeurde aanvankelijk onder één monumentnummer.

In de 80-er jaren werd ten aanzien van historische buitenplaatsen het complexbegrip in de registratie van monumenten geïntroduceerd. Dit had enerzijds te maken met administratieve vereisten en diende voorts om - waar voorhanden - de samenhang van buitenhuis en omringende tuin- en parkaanleg te kunnen benadrukken en deze samenhang te kunnen inzetten ten behoeve van de bescherming : de zgn. ensemblewaarde.
Bij complexbescherming wordt elk van de samenstellende onderdelen als afzonderlijk monument aangewezen onder toekenning van een eigen monumentnummer.
Daarnaast krijgt het complex op zich, d.w.z. de als zodanig omschreven en aangeduide eenheid, een complexnummer. Om een (mogelijk fictief) voorbeeld bij Den Haag te noemen: "de Buitenplaats Hofwijck" te Voorburg, bestaande uit de complex-onderdelen huis, tuinaanleg en omgrachting.

Later zijn andere groepen van monumenten in het monumentenregister binnen het kader van een complexgewijze bescherming gebracht. Eiser wijst daar op in het sub 10 gestelde van de dagvaarding. Ik noem hier als voorbeelden met name de verdedigingswerken en industriële vestigingen. Later zijn soms bestaande beschermingen omgezet naar een complex-verband.

In een - vanuit het oogpunt van het gebruik van het complexbegrip - vroeg KB (3 januari 1984, nr. 34; Oranjesluizen Amsterdam) is erop gewezen dat bouwwerken die onderdeel zijn van een complex <u>ook op zich voldoende monumentale</u> <u>waarde moet hebben</u> om voor bescherming in aanmerking te komen.

Het complex-aspect kan derhalve er niet toe leiden dat een object uitsluitend als onderdeel van een complex voldoende waarde heeft om voor bescherming in aanmerking te komen, terwijl het object individueel gezien het niveau van rijksbescherming niet zou halen. Slechts in gevallen wanneer gesteld kan worden dat sprake is van een "grensgeval" zou de waarde van het zelfstandig monument positief kunnen worden beïnvloed door de meerwaarde van het complex.

Dit zal echter niet het geval zijn indien reeds vaststaat dat een monument van onvoldoende waarde is om voor rijksbescherming in aanmerking te komen. Wat dit laatste betreft voldoet de brug bij Zaltbommel niet aan de vereiste basiskwalificatie. Immers er is tot in hoogste instantie uitspraak gedaan door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 28 september 2005, (zaaknr. 200503986), waarmee impliciet is bepaald dat de aanvraag om bescherming voor deze brug terecht is afgewezen.

Criteria voor samenhang.

Ik stel vast dat de complex-bescherming een aanwijzingstechniek is, die de Rijksdienst toepast nadat de waarde van de individuele objecten is bepaald.
Uitgangspunt van de complexbescherming is dat de samenhang van de samenstellende onderdelen een eigen waarde heeft en dat deze samenhang een meerwaarde geeft aan de beschermde monumenten. Er is dan sprake van *ensemblewaarde*.
De samenhang moet derhalve uiteindelijk kunnen worden omschreven in termen van de waarden uit de Mw 1988: schoonheid, wetenschap, cultuurhistorie, maar ook functionele relaties en ruimtelijke verbondenheid. Een precieze juridische omschrijving van het begrip "samenhang", is niet voorhanden, maar moet per situatie worden ingevuld.

In de recente voorgaande procedures bij de Commissie bezwaarschriften en de voorzieningrechter Rb Utrecht ben ik ingegaan op de vraag wanneer de Rijksdienst een zodanige samenhang tussen afzonderlijke objecten aanwezig acht, dat deze tevens als complex kunnen worden aangemerkt en als zodanig ingeschreven in het monumenten register.
Uit de bestaande praktijk tot nu toe komt naar voren dat de navolgende criteria van belang zijn:

- funktionele samenhang, bijvoorbeeld de fabriek met bedrijfsonderdelen, kantoorgebouw en directeurswoning; of een boerderij met vrijstaande schuren en kleinere opstallen ten dienste van het bedrijf.
- cultuurhistorische ruimtelijke samenhang. Bijvoorbeeld een buitenplaats met dienstgebouwen, oranjerie, parkaanleg met tuinornamenten. Er kan sprake zijn van een langzamerhand gegroeide situatie, maar ook van in één keer vorm gegeven ontwerp.
- architectonische samenhang. Hier zal sprake moeten zijn van een bewust vormgegeven stilistisch op elkaar afgestemd ontwerp, bijvoorbeeld een woningbouwcomplex in de stijl van de Amsterdamse School (jaren '20).
- visuele ruimtelijke samenhang. De nabijheidsrelatie moet als zodanig kunnen worden ervaren.
- In de meeste gevallen zal er ook sprake zijn van een verbindende beschermde aanleg, waardoor de objecten binnen hetzelfde beschermde ruimtelijke eenheid vallen.
  Als de verbindende aanleg ontbreekt, is het niet zinvol tot complexbescherming over te gaan.
  Ik wil in dit verband de beslissing op bezwaar noemen van de Staatssecretaris van OCW d.d. 8 april 2005 inzake bloembollenlaboratorium Lisse in combinatie met de

Landbouwhogeschool Wageningen, waarin op advies van de Commissie bezwaarschriften is geoordeeld dat verschillende ligging en onderlinge samenhang het bij voorbaat onmogelijk maken om hier te spreken van een complex, ook al zijn de gebouwen door dezelfde architect Blaauw ontworpen.

- gaafheid en herkenbaarheid van het totaalbeeld. Er kunnen onderdelen aanwezig zijn die ontegenzeggelijk funktioneel deel uitmaken van een complex, maar die desondanks niet onder de complex-bescherming worden gebracht, omdat het betrokken object visueel of anderszins een inbreuk vormt op de samenhang die in concreto van belang wordt geacht. Een moderne ligstal zal dus buiten het historische boerderijcomplex blijven.

Ten aanzien van de genoemde criteria merk ik op dat niet één enkel criterium bepalend behoeft te zijn en dat deze criteria gezamenlijk in wisselend gewicht worden toegepast. Waneer de uitkomst is dat er weliswaar geen sprake is van één complex, maar dat er toch een stedenbouwkundige samenhang aanwezig is te achten, kan als alternatief naar het middel van een beschermd gezicht worden omgezien. Dit is bijvoorbeeld gebeurd met de sluiswerken en verdedigingsgordel bij Kornwerderzand in combinatie met de Afsluitdijk. (in procedure).

Als **conclusie** volgt uit het bovenstaande:

1e Indien een aanvraag tot bescherming uit meerdere objecten bestaat en deze als éénheid wordt gepresenteerd, dient de minister toch eerst de afzonderlijke objecten te beoordelen; vervolgens kan dan bezien worden óf er tussen de monumentwaardig bevonden objecten een zodanige samenhang aanwezig is dat het de voorkeur verdient de bescherming mede vorm te geven als een complex.
Het kan dus voorkomen dat één of meer objecten afvallen wegens het ontbreken van voldoende individuele monumentwaarde, hoewel ze qua geschiedenis deel uitmaken van een complex.

2e Gelet op het kader waarbinnen bovengenoemde criteria voor een complex worden toegepast, valt de hier in het geding zijnde aanvraag voor 12 bruggen buiten elke gangbare praktijk van monumentenbescherming als complex. De bruggen liggen verspreid over een groot gedeelte van het grondgebied van Nederland en hebben geen ruimtelijk-visuele relatie, terwijl de functionele samenhang alleen hierin bestaat dat ze deel uitmaken van het rijkswegennet. Het wegvallen van één of meer bruggen doet de functionaliteit van de andere bruggen ook niet verloren gaan.
Ik wil hier een vergelijking maken met het oeuvre van een architect. De gebouwen welke door de beroemde architect Rietveld zijn ontworpen, en die verspreid over Nederland staan, vormen uiteraard ook geen complex, hoezeer ze ook eenzelfde architectuur van één architect vertegenwoordigen. De gebouwen zijn afzonderlijk beschermd, maar krijgen een waardering als onderdeel van het oeuvre van Rietveld.

Ik heb in de voorgaande procedures daarnaast nog verwezen naar de praktische problemen, omdat het monumentenregister ingevolge artikel 6 van de (Monumenten)wet per gemeente wordt aangehouden, zodat het qua systematiek onmogelijk is een dergelijke groep bruggen als één monument te behandelen, nu deze op het grondgebied van 14 á 15 gemeenten is gelegen, die elk zeggenschap hebben ten aanzien van de vergunningverlening uitsluitend binnen hun grondgebied.

Ik stel in de voorliggende zaak vast dat eiser a priori uitgaat van het bestaan van een ondeelbaar complex en de fase van de afzonderlijke beoordeling wil overslaan.

Wanneer de minister dan naast het afzonderlijk in behandeling nemen van de aanvragen in oktober 2005, ook nog eens expliciet bij besluit van 1 juni 2006 verklaart dat het niet mogelijk is een aanvraag tot complex bij voorbaat als één ondeelbaar monument te beschouwen – welk oordeel bij voorlopige voorziening van 15 november 2006 is bevestigd – dan beweert de stichting Boogbrug Vianen eerst dat de Minister hiermee in strijd handelt met de Monumentenwet en als die stelling – blijkens voormelde uitspraak in voorziening - onjuist blijkt te zijn, gaat eiseres vervolgens in het hier aan de orde zijnde kort geding stellen dat het standpunt van de minister in elk geval strijdig is met de bestaande monumentenpraktijk. Zij verwijst in dat verband naar de Stelling van Amsterdam.

Ik wil daar aan de hand van een ten behoeve van dit kort geding vervaardigde kaart een mondelinge toelichting op geven.

- de stelling als zodanig is niet als complex beschermd. Het staat alleen op de werelderfgoedlijst met als consequentie de verplichting voor de Nederlandse Staat om op enigerlei wijze vorm te geven aan behoud.

- van alle 42 forten van de stelling zijn slecht zes forten individueel van rijkswege beschermd. Hun waarde wordt blijkens de omschrijving inderdaad mede ontleend aan het feit dat ze onderdeel uitmaken van de stelling.
Voorts betreft de bescherming twee overige objecten die een relatie hebben met de stelling.

- ook al vindt de Rijksdienst de Stelling van Amsterdam waardevol, dan nog is het binnen de huidige systematiek van de Monumentenwet het niet goed mogelijk dit als één beschermd monument aan te merken, evenmin als dat ten aanzien van de Hollandse Waterlinie en andere lineaire structuren (kanalen, Grebbeberglinie) kan.

Eiseres heeft onder overweging sub 15 van de dagvaarding zelf uit de brochure inzake infrastructuur geciteerd : *een kader voor de waardestelling van historische infrastructuur op landelijk niveau, analoog aan dat voor monumenten, is echter niet voorhanden.*

Voorbescherming

Als laatste punt kom ik op de voorbescherming.

De stichting eist in de voorliggende dagvaarding dat de sloop wordt gestaakt tot de periode van voorbescherming ingevolge de Monumentenwet 1988 zal zijn verstreken.

Van mijn kant kom ik tot het standpunt dat er géén sprake is van voorbescherming als bedoeld in artikel 5 van de Monumentenwet 1988. Dit artikel luidt als volgt:
Met ingang van de datum waarop de mededeling, bedoeld in artikel 3, derde lid, heeft plaatsgevonden tot het moment dat inschrijving in het register, bedoeld in artikel 6 of artikel 7, plaatsvindt dan wel vaststaat dat het monument niet wordt ingeschreven in een van die registers, zijn de artikelen 11 tot en met 33 van overeenkomstige toepassing.

Het van toepassing verklaren van het vergunningstelsel van de Monumentenwet 1988 op nog niet beschermde objecten, - in het spraakgebruik aangeduid als voorbescherming - is geen automatisch gevolg van een verzoek tot aanwijzing, maar is blijkens voornoemd artikel 5 afhankelijk gesteld van de mededeling door de minister aan belanghebbenden van de adviesaanvraag aan burgemeester en wethouders (voorheen de gemeenteraad) en eventueel aan gedeputeerde staten.

In de voorliggende situatie zijn ten aanzien van de aanvraag als ensemble van 12 bruggen geen adviesaanvragen uitgegaan, zodat artikel 5 Monumentenwet 1988 niet aan de orde kan zijn.
Er is in deze situatie geen sprake van voorbescherming.

Ik bestrijd dat elke ingediende aanvraag om bescherming van rechtswege zou moeten leiden tot voorbescherming.
Aanvragen die onvolledig zijn, afkomstig van een niet-belanghebbende of zich richten op objecten die uit hun aard, specifieke eigenschappen of omstandigheden al niet eens in aanmerking komen voor de kwalificatie "monument" als bedoeld in artikel 1 sub b. van de Monumentenwet 1988, worden niet verder in procedure genomen als omschreven in artikel 3 van de Monumentenwet 1988.
Als illustratief voorbeeld noem ik de aanvraag voor een bouwwerk dat geen 50 jaar oud is.

In de onderhavige zaak van de 12 bruggen is door de toenmalige staatssecretaris van OCW, sinds 30 juni 2006 de minister, vastgesteld dat een verzoek om bescherming van een ensemble niet gebaseerd is op de Monumentenwet 1988, omdat deze wet alleen het begrip monument kent.
Weliswaar heeft eiseres aangevoerd dat zij de groep van twaalf verkeersbruggen als één monument wenst te beschouwen en als zodanig bescherming daarvan heeft verzocht, maar in de beslissing tot afwijzing d.d. 1 juni 2006 staat gemotiveerd dat eerst de individuele waarde van elke brug dient te worden vastgesteld en dat het vervolgens aan de minister is om te bepalen dat er een zodanige samenhang aanwezig is dat daaraan de kwalificatie "complex" gegeven wordt, zijnde in wezen een administratieve verwerking van gegevens in het register van beschermde monumenten.
Het is niet aan verzoeker om vooraf te bepalen wanneer er sprake is van een beschermenswaardig complex. Eiseres kan dat wel stellen, maar het levert daarmee door het indienen van een aanvraag waarbij meerdere objecten zijn betrokken, niet automatisch het recht van voorbescherming op ten aanzien van al die genoemde bouwwerken.

Derhalve heeft de toenmalige staatsecretaris naar aanleiding van het verzoek om bescherming van 12 bruggen als groep, een splitsing gemaakt tussen de drie reeds beschermde bruggen, de zeven bruggen die niet eerder zijn beoordeeld en waarvoor een adviesaanvraag als bedoeld in artikel 3, tweede lid, Monumentenwet 1988 is uitgegaan en de twee bruggen die al eerder zijn beoordeeld en afgewezen, namelijk de Lekbrug bij Vianen en de Waalbrug bij Zaltbommel.

Tot zover mijn toelichting op gronden uit de dagvaarding.

M.J. Sypkens Smit

(procesgemachtigde)