

PLEITNOTA

HOORZITTING

OCW

Pleitnota namens Staatssecretaris van OCW

Datum : 18 april 2006  
 Zitting : Commissie voor de bezwaarschriften OCW te Zoetermeer  
 Onderwerp : vm. verkeersbruggen bij Zaltbommel en Vianen  
 Bezwaarde : Stichting Boogbrug Vianen te IJsselstein  
 Zaaknr's : BC 051650 (brug Zaltbommel) en BC 051532 en BC 051643 (brug Vianen)

Geachte commissie

In de voorliggende gecombineerde behandeling zijn twee zaken aan de orde met betrekking tot de besluiten die de staatssecretaris heeft genomen inzake de verzoeken om bescherming van de verkeersbruggen over de Waal bij Zaltbommel en over de Lek bij Vianen. De recente ontwikkelingen geven dit keer aanleiding om mijn opmerkingen in een pleitnota op schrift te stellen.

In het geding is enerzijds de inhoudelijke beoordeling van de brug bij Vianen als antwoord op de vraag of deze brug individueel voor bescherming als rijksmonument in aanmerking komt;

Op dit punt ben ik in mijn verweerschrift voldoende ingegaan.

Ik vat de overwegingen tot het afwijzende waardeoordeel samen : de onderhavige brug is een variant op het veel voorkomend type van boogbrug met trekband, waarvan exemplaren uit het Rijkswegenplan 1927 beschermd zijn [ Zwolle en Hendrik-Ido-Ambacht]. Het feit dat de beide bogen zijn uitgevoerd als vollewandboog in plaats van een vakwerkboog is een onvoldoende reden om deze brug daarmee een afzonderlijke status van rijksmonument te verlenen.

Technisch-constructief is er geen sprake van een bijzondere vernieuwende aanpak. Uit de analyse van de door bezwaarde aangeleverde stukken blijkt dat de keuze voor een uitvoering van de bogen door middel van kokers of zgn. vollewandboog, voornamelijk is bepaald door de overweging om met deze eenvoudige vormgeving -- in tegenstelling tot de vakwerkliggerbruggen -- een rustige aanblik in het rivierlandschap te verkrijgen.

Voor het overige is er nogal wat afbreuk gedaan. De esthetische waardering is aangetast door zowel de wijzigingen aan de brug zelf ten opzichte van het oorspronkelijke concept als met name ook door de vlak er naast gesitueerde dubbele nieuwe verkeersbrug van de A2 autoweg. Tevens waren alle uitgebrachte adviezen van de gemeente Nieuwegein en Vianen, de Raad voor Cultuur en de provincie negatief.

Opmerkelijk is verder, zoals ik in mijn verweer op blz 11 heb aangestipt, dat bij de oorspronkelijke waardering in 1999 door de Nederlandse Bruggen Stichting, welke bezwaarde als onderbouwing heeft gehanteerd voor haar aanvraag, de ensemblewaarden in alle opzichten als niet van toepassing werd verklaard. De slotaanbeveling van het waarderingsrapport luidde dat de brug te Vianen in samenhang moest worden gezien met de overige bruggen over de grote rivieren uit het Rijkswegenplan 1927, waarna in overleg met de beheerder een aantal bruggen kan worden geselecteerd.

Dat laatste is gebeurd en niet valt uit te sluiten dat de thans voor 7 bruggen in behandeling zijnde aanvraag als gevolg van de complexaanvraag alsnog tot bescherming van één of meer bruggen leidt.

Tot zover mijn opmerkingen t.a.v. de brug bij Vianen als enkelvoudig object.

Anderzijds is in deze procedure de vraag aan de orde of de staatssecretaris terecht de aanvraag van bezwaarde d.d. 29 september 2005 tot bescherming van 12 bruggen uit het Rijkswegenplan 1927 als één monument onder verwijzing naar artikel 4:6 Awb – dus op de overweging dat het hier een herhaalde aanvraag betreft - heeft kunnen afwijzen, voorzover dit betrekking heeft op de bruggen bij Vianen en Zaltbommel.

De tweede rechtsvraag is na het uitbrengen van de verweerschrift van 27 en 28 februari 2006 zeer actueel geworden als gevolg van een uitspraak in voorlopige voorziening door de rechtbank Utrecht van 28 maart 2006 en vervolgens de stopzetting van de in voorbereiding zijnde sloopwerkzaamheden voor de brug bij Zaltbommel bij uitspraak in kort geding door de rechtbank Den Haag op 7 april 2006.

In de Voorlopige Voorziening is uitgesproken dat de staatssecretaris eerst een beslissing dient te nemen op de aanvraag voor de twaalf bruggen als één samenhangend complex, waarbij door de voorzieningrechter is opgemerkt dat het bestreden besluit van de staatssecretaris, dwz. de afwijzing van de brug te Zaltbommel onder verwijzing naar art 4:6 Awb, naar alle waarschijnlijkheid in bezwaar niet in stand kan blijven. In kort geding is de uitvoering van de sloop ook afhankelijk gesteld van de te nemen beslissing op het aanwijzingsverzoek als complex van 12 bruggen uit het Rijkswegenplan

Dienaangaande moet ik nader ingaan op het begrip "complex", waarover ik het volgende wil opmerken.

### **Begrip monument**

De monumentenwet kent niet eens het begrip complex. Elke aanvraag dient zich te vertalen in afzonderlijke monumenten die mogelijk eventueel samen een zodanige eenheid vormen, dat zij als een ensemble kunnen worden aangemerkt.

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 monumentenbescherming zinvol zijn als in overeenstemming met de begrenzing die voortvloeit 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 monumentenbescherming wordt een veelheid aan begrippen gebruikt: gebouw, bouwwerk, bouwsel, object, zelfstandige eenheid, opstal, bouwkundige eenheid, architectonische eenheid, cultuurhistorische eenheid. De betekenis van deze begrippen is niet steeds eenduidig maar worden 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 of een gevelsteen, 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 Kroonjurisprudentie in de periode 1965-1975 is uitgesproken dat één 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. Vaste jurisprudentie is dat niet het kadastrale perceel grondslag is voor de bescherming van wat zich daarop bevindt, maar dat slechts beschermd is datgene wat als zelfstandige eenheid is genoemd in de omschrijving. Alle te beschermen opstallen en andere objecten moeten dus worden aangegeven."

De conclusie mag worden getrokken dat een monument niet enkel uit één onroerende zaak, maar ook uit twee of meer onroerende zaken mag bestaan. Het gaat erom dat duidelijk is wat monumentale waarde heeft en op die grond wordt beschermd.

### **Het begrip complex**

Bescherming van monumenten vond aanvankelijk plaats aan de hand van een beknopte aanduiding van het (belangrijkste) gebouw en de vermelding van het kadastrale perceel. Eind 60-er jaren maakten de

hierboven aangehaalde KB's een einde aan deze praktijk. Ze dwongen 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 het complexbegrip geïntroduceerd. Dit had te maken met administratieve vereisten en diende voorts om - waar voorhanden - de samenhang van zelfstandige onroerende zaken te kunnen benadrukken en deze samenhang effectiever te kunnen inzetten ten behoeve van de bescherming.

Bij complexbescherming wordt elk van de samenstellende onderdelen als monument aangewezen onder toekenning van een eigen monumentnummer. Daarnaast krijgt het complex als zodanig, dwz de als zodanig omschreven en aangeduide eenheid, een complexnummer.

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 onderdelen. Het behoren tot een complex, of het complex-aspect, maakt deel uit van de monumentale waarde van elk van de monumenten die samen het complex vormen. De samenhang moet derhalve uiteindelijk kunnen worden omschreven in termen van de waarden uit de Mw 1988: schoonheid, wetenschap, cultuurhistorie. Een precieze juridisch valide omschrijving van "samenhang", is niet voorhanden.

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 ook op zich voldoende monumentale waarde moet hebben om voor bescherming in aanmerking te komen.

Dat het complex-aspect deel uitmaakt van de waarde van de afzonderlijke delen lijkt inmiddels - gelet op de zeer vele complexaanwijzingen - geaccepteerd. De werking van het complex-aspect kan echter niet met zich meebrengen dat een object als onderdeel van een complex wel voldoende waarde heeft om voor bescherming in aanmerking te komen, terwijl het de "rijkslat" niet zou halen indien het geen deel uitmaakte van een complex. Dat is hier in Vianen en Zaltbommel het geval.

Met ingang van 1 februari 2006 is het complexbegrip voor het eerst in een regeling terecht gekomen en omschreven en vormt het ook een grondslag voor de financiële ondersteuning. In het Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten (BRIM) is het complexbegrip formeel vastgelegd.

Op grond van artikel 1, eerste lid, onder k, van het Brim is complex als volgt gedefinieerd: "*samenstel van beschermde monumenten dat wordt gekenmerkt door hun onderlinge samenhang die mede bepalend is voor hun monumentale waarde, en dat als complex is ingeschreven in de ingevolge de wet vastgestelde registers*". In de algemene toelichting is daarover het volgende opgenomen.

"In de jaren tachtig werd het complexbegrip geïntroduceerd. Bij complexbescherming wordt elk van de samenstellende onderdelen aangewezen als beschermd monument. Daarnaast wordt het complex als zodanig eveneens aangewezen als beschermd monument. 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 onderdelen. De complexbescherming is een aanwijzingstechniek waarmee de samenhang van de samenstellende beschermde monumenten en de meerwaarde die hierdoor aan deze monumenten wordt toegekend, tot uitdrukking worden gebracht en als zodanig wordt beschermd."

Hoewel hierover nog geen jurisprudentie tot stand is gekomen wordt in de praktijk onder meerwaarde verstaan dat monumenten die zelfstandig voor rijksbescherming in aanmerking komen een toegevoegde, additionele waarde wordt toegekend.

Onderdelen van een als zodanig aangemerkt complex die van onvoldoende waarde zijn om voor rijksbescherming in aanmerking te komen, kunnen als gevolg van de meerwaarde die aan het complex wordt toegekend niet zonder meer als zelfstandig beschermd monument worden aangewezen. 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 als reeds vaststaat dat een monument van onvoldoende waarde is om voor rijksbescherming in aanmerking te komen.

### Complex als beschermd monument

Vastgesteld is dat het complexbegrip een aanwijzingstechniek is die de waarde van de samenhang laat gelden als waarde van de individuele onderdelen. 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 onderdelen. Uit de omschrijving moet eenduidig blijken wat onder de bescherming valt.

Wanneer is echter sprake van een samenhang die d.m.v. bescherming van de afzonderlijke onderdelen tevens als complex kan worden aangemerkt en ingeschreven in het monumenten register?

Uit de aanwijzingspraktijk tot nu toe zou kunnen worden afgeleid dat bij een complexbescherming steeds samenhang dient te zijn met een bijbehorend erf of park-, stedenbouwkundige of andere aanleg.

Er moet een visuele of gegroeide samenhang zijn of sprake zijn van een bewust vorm gegeven aanleg.

Als praktijkprobleem noem ik linies en stellingen als voorbeeld waarbij gesproken kan worden van een samenhang die beschermd zou kunnen worden. Echter het staat thans niet vast, en is zelfs zeer discutabel, of dit op grond van de Mw 1988 door middel van een complex\_bescherming kan worden gerealiseerd. Vooralsnog staat vast dat de afzonderlijke onderdelen van een stelling of linie als beschermd monument moet worden aangewezen. Bescherming van de samenhang kan echter niet op basis van de Mw 1988; de wet is hiervoor niet het juiste instrument. Dit zou een dusdanige oprekking van het begrip "monument" betekenen waarvoor de wetgever ook andere instrumenten heeft ontwikkeld waarbinnen de cultuurhistorische waarde kan worden gewaarborgd. Ook het instrument van beschermd gezicht lijkt hier niet op van toepassing, daar het vaak niet om een aaneengesloten gebied gaat waarbij tevens andere componenten (natuurbescherming) aanwezig zijn.

Het oprekken van het begrip "monument" kan ook reeds aan de orde zijn bij bijvoorbeeld een grote buitenplaats of een stadswijk. Ook dan zal de vraag worden gesteld of dit nog past binnen het systeem van de Mw 1988.

Dit zelfde doet zich thans voor bij het complex bruggen; verzoek om aanwijzing als beschermd monument. Gelet op de enorme geografische verspreiding over vele gemeenten en provincies is het volstrekt ondoenlijk om hier van één monumentencomplex te spreken.

Wanneer bezwaarde de onlosmakelijke band tussen de 12 bruggen als premisse noemt, dan is het feit dat enkele bruggen per definitie niet meer oorspronkelijk zijn, zoals de Moerdijkbrug, en dus niet kunnen worden aangewezen als rijksmonument, al voldoende reden om die samenhang te verbreken, zodat er geen sprake meer kan zijn van één monument.

Het rijkswegenplan is een totaal plan voor het Nederlandse wegennet. Vraag is of je de bruggen los kan zien van het totale plan en of deze gezien moeten worden als ensemble. Een ensemble is de samenstellende delen in hun onderlinge samenhang, als samenhangend geheel beschouwd. Dit komt nagenoeg overeen met hetgeen onder complex wordt verstaan en zal in deze context dan ook beoordeeld worden. Dit voorts bezien in de context van het rijkswegenplan rijst de vraag of die bruggen los van de rest van het wegenplan kan worden gezien en of de gezamenlijke bruggen een zodanige onderlinge samenhang hebben dat deze dient te worden beschermd. Vervolgens zal bezien moeten worden of Mw 1988 hiervoor het instrument is of dat de wetgever andere instrumenten voor handen heeft die eerder voor in aanmerking komen.

Mijn conclusie is dat de aanvraag als complex formeel gezien een nieuwe is, maar dat materieel gezien de aanvraag voor de bruggen te Zaltbommel en Vianen een herhaalde aanvraag betreft die terecht onder verwijzing naar art 4:6 Awb is afgewezen.