

PLEITNOTA

2^e

verzoek

Voorlopige Voorziening

OCW

PLEITNOTA Minister OC&W

Datum : 2 november 2006 te 14.30 uur

Rechtbank : Voorzieningenrechter rechtbank Utrecht
Sector bestuursrecht

Procedurenr.: SBR 06/ 3347 BESLU R46 T2 G02

Onderwerp : sloop vm. verkeersbrug bij Zaltbommel

Verzoeker : de Staat der Nederlanden (Verkeer en Waterstaat)

Aanleiding voor de voorliggende procedure is het vonnis van de civiele kort geding rechter te Den Haag van 8 september 2006 dat er op is gericht om het besluit van de Minister van OCW van 1 juni 2006 tot afwijzing van de complex-aanvraag voor 12 bruggen te toetsen aan een voorlopig oordeel van de ter zake bevoegde voorzieningrechter van de sector bestuursrecht.

In het onderhavige geschil met betrekking tot de sloop van de voormalige verkeersbrug over de Waal tussen Zaltbommel en Waardenburg was op de zitting van 31 augustus 2006 bij de rechtbank Den Haag 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.

Omdat de civiel rechter in Den Haag zich niet zelf tot een voorlopig oordeel in staat achtte, heeft hij overwogen : (citaat) “ *dat alvorens definitief de sloophamer in de brug kan worden gezet, de bestuursrechter alsnog de gelegenheid moet krijgen nader te oordelen over de juistheid van de door de Staat voorgestane interpretatie van de Monumentenwet 1988 en de daaruit voortvloeiende consequenties voor de brug.* ”

Als uitgangspunt voor mijn reactie neem ik de brief van 1 augustus 2006 van gemachtigde mw. Mr. E.D.M. Verboom namens eiseres, gericht aan Pels Rijcken advocaten t.a.v. mr. Aerts, die in de voorgaande zitting als landsadvocaat optrad namens gedaagde, de Minister van verkeer en Waterstaat.

Eiseres stelde dat voorbescherming aanwezig is omdat op 1 juni 2006 een primaire beslissing is genomen op de aanvraag tot bescherming van 12 bruggen als groep.
Eiseres voegde daar aan toe dat voor de voorzieningenrechter in kort geding op 7 april 2006 vast stond dat de brug alsnog onder de voorbescherming zou komen te vallen, omdat er op dat moment nog een beslissing op de aanvraag als groep genomen diende te worden.

Van mijn kant stel ik mij op 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 heb uw rechtbank in mijn aanbiedingsbrief van 18 september 2006 uiteengezet dat de aanvraag tot complex-bescherming d.d. 29 september 2006 is vertaald naar het in procedure nemen van die bruggen welke nog niet eerder aan een waarde-oordeel als mogelijk te beschermen object onderworpen zijn geweest. Voor die zeven bruggen [dwz. Keizersveer, Moerdijk, Hedel, Arnhem, Maastricht, Deventer en Dordrecht] is derhalve de voorbescherming wél aan de orde

Ik bestrijd dat elke ingediende aanvraag om bescherming van rechtswege zou moeten leiden tot voorbescherming.

In dat opzicht ben ik het derhalve niet eens met de door gemachtigde van de stichting aangehaalde overweging sub 4.5 in het vonnis van de voorzieningrechter in kort geding d.d. 11 april 2006 (KG 06/419) van de rechtbank Den Haag.

In bedoelde paragraaf 4.5 wordt door de kort geding rechter overwogen : "Met de staat wordt voorhands geoordeeld dat de brug *thans* niet onder de voorbescherming valt".

Op grond van dit oordeel zou ik dan eerstens al concluderen dat Rijkswaterstaat tot 11 april 2006 het recht had tot sloop over te gaan, omdat er uit hoofde van de Monumentenwet 1988 géén belemmering bestond.

In de uitspraak van 11 april 2006 wordt echter vervolgens overwogen dat hoe dan ook de brug onder de voorbescherming zal komen te vallen, omdat de in artikel 3 Monumentenwet bedoelde procedure moet volgen, waaruit voorbescherming zou volgen.

Bovendien overweegt de rechtbank dat het niet de bedoeling lijkt van de Monumentenwet 1988 om de Staat de mogelijkheid te bieden desgewenst het ontstaan van voorbescherming te voorkomen door enerzijds de procedure ex art. 3 op te schorten en anderzijds de onroerende zaak intussen te slopen.

Ik acht dit een onjuiste voorstelling van zaken, alsof de minister de werking van de wet wil ontduiken. Ook de stichting heeft in de bij uw rechtbank aanhangige beroepsprocedure, welke 15 november 2006 zal dienen, een dergelijke suggestie gedaan terzake de bruggen bij Zaltbommel en Vianen als vermeend complex-onderdeel, als zou de Minister van OCW zich niet aan de wet houden.

De minister komt namelijk in een aanzienlijk aantal gevallen dat er een aanvraag tot bescherming wordt ingediend helemaal niet toe aan de integrale procedure van artikel 3 van de Monumentenwet 1988.

Aanvragen die onvolledig zijn, of 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 aanvragen voor een bouwwerk dat nog geen 50 jaar oud is. Een dergelijk bouwwerk, hoe monumentaal het wellicht ook is, voldoet nu eenmaal niet aan de wettelijke begripsbepaling voor "monument" en wordt derhalve afgewezen, zonder dat daar eerst een uitgebreide consultatieronde bij B&W en Raad voor Cultuur in gang wordt gezet.

Uiteraard dient de minister wél een antwoord te geven in de vorm van een mededeling of een beslissing op het ingekomen verzoek. Dat antwoord kan ook weer aanleiding zijn tot een bezwaar en beroepsprocedure, maar dat betekent niet automatisch dat gedurende die periode van rechtsprocedures een voorbescherming aanwezig is.

De Minister van OCW moet er in de langjarige praktijk toch al beducht op zijn dat de Monumentenwet op deze manier misbruikt wordt voor het nastreven van andere belangen dan die welke de Monumentenwet 1988 beoogt te beschermen.

In de onderhavige zaak van de 12 bruggen is door de toenmalige staatssecretaris van OCW, sinds 30 juni 2006 de minister zelf, 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 de genoemde bouwwerken.

De argumentatie op grond waarvan de Minister van OCW in redelijkheid tot het oordeel kon komen dat een complex-aanvraag als zodanig niet kan worden behandeld, maar zich eerst dient te vertalen in de beoordeling van de afzonderlijke objecten, waarvan bescherming als monument wordt verzocht, is neergelegd in de overwegingen bij het besluit van 1 juni 2006. Ik verwijs tevens naar mijn pleitnotitie van 19 april 2006 uitgebracht op de hoorzitting van die datum bij de Commissie voor de bezwaarschriften OCW. [Dit laatste stuk is in de inventarislijst opgenomen onder de nrs. B7 en C12]

Ik vat de kwestie rond het begrip complex als volgt samen:

De Monumentenwet 1988 kent alleen het begrip "monument" en niet het begrip "complex". Terecht heeft de kort geding rechter Den Haag in het vonnis van 11 april 2006 overwogen dat er geen definitie van bestaat en dat het in de subsidieregeling Brim (besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten) opgenomen begrip "complex" er niet toe strekt om te bepalen wanneer een groep onroerende zaken gezamenlijk als beschermd monument kan worden aangewezen.

In de praktijk kennen wij in het monumentenregister vanaf het begin van de wettelijke bescherming in 1961 tot begin jaren '80 alleen individuele objecten. Deze konden een samenhang hebben, maar deze kwam verder administratief niet tot uiting.

staat niet

In de jaren na 1980 werd het complexbegrip geïntroduceerd. Dit had te maken met nadere administratieve vereisten ten behoeve van het kadaster en diende voorts om de samenhang van zelfstandige onroerende zaken te kunnen benadrukken, in het bijzonder om de eenheid van een buitenplaats als combinatie van hoofgebouw met bijbehorende tuin- en parkaanleg gestalte te kunnen geven.

Bij een complex wordt elk van de samenstellende onderdelen als monument aangewezen onder toekenning van een eigen monumentnummer. Daarnaast krijgt het complex, dwz de als zodanig omschreven en aangeduide ruimtelijke en architectonische of functionele eenheid, een complexnummer. In het genoemde voorbeeld vormt de buitenplaats het complex en zijn het hoofgebouw en de parkaanleg de samenstellende complexonderdelen.

Die samenhang moet kunnen worden omschreven in termen van schoonheid, wetenschap en cultuurhistorie en als zodanig ook moeten kunnen worden ervaren.

In een, vanuit het oogpunt van gebruik van het complexbegrip, vroeg KB van 3 januari 1984, nr. 34 inzake de Oranjesluizen te Amsterdam is er al op gewezen dat bouwwerken die onderdeel zijn van een complex ook op zich al voldoende waarde moeten hebben om voor bescherming in aanmerking te komen.

Het complex-aspect kan er dus niet toe leiden dat dit met zich meebrengt dat een object individueel onvoldoende waarde heeft, maar als onderdeel van een complex wel voldoende zelfstandige waarde zou verkrijgen om voor bescherming in aanmerking te komen.

Wat dit laatste betreft voldoet de brug bij Zaltbommel niet aan die vereiste basiskwalificatie; immers er is tot in hoogst instantie bij de Afdeling rechtspraak d.d. 28 september 2005 uitspraak gedaan, waarmee impliciet is bepaald dat de aanvraag om bescherming van dit bouwwerk terecht is afgewezen.

Het kan derhalve naar mijn mening niet zo zijn dat via een achterdeur van een complex-constructie opnieuw een integrale beoordeling van de waardering van de brug bij Zaltbommel zou moeten plaatsvinden. Ik acht dit een oneigenlijk gebruik van een in eerste instantie administratief technisch bedoeld stelsel van registratie van beschermde monumenten. Voorzover er onderscheid gemaakt wordt tussen de brug als individueel object en als complex-onderdeel, merk ik op dat in het besluit van 1 juni 2006 tot afwijzing van de complexaanvraag ligt besloten dat daarmee de brug bij Zaltbommel ook als complex-onderdeel is afgewezen.

Daarnaast wijs ik er op dat het stelsel van wettelijk bescherming van monumenten is opgebouwd uit per gemeente aangehouden monumentenregisters, terwijl de onderhavige aanvraag zich over het grondgebied van een groot deel van Nederland met meerdere gemeenten en provincies uitstrekt.

In de behandeling bij de rechtbank Den Haag op 31 augustus 2006 heb ik al benadrukt dat zelfs een stelsel als de Hollandse Waterlinie, waarvan de aanleg toch als een samenhangende eenheid kan worden beschouwd, is opgebouwd uit diverse afzonderlijke beschermingen van individuele objecten als forten en inundatiesluizen, die per gemeente geregistreerd zijn. Deze waterlinie is momenteel met de huidige inrichting van het op de monumentenwet gebaseerde monumentenregister onmogelijk als één complex te beschermen, ook al zou daar inhoudelijk veel voor te zeggen zijn.

Afgezien van de formele kant, geeft de aanvraag voor de 12 bruggen als één monument ook inhoudelijk gezien geen aanknopingspunten. Immers wat in wezen hier als bindend complex ter bescherming wordt gevraagd is geen ruimtelijk aanwijsbaar ensemble, maar een

immaterieel idee, een op historische planvorming gebaseerd concept, zijnde het Rijkswegenplan 1927, waarvan de bruggen slechts een schakel vormen binnen een integraal landelijk stelsel van rijkswegen.

Gelet op bovenstaande systematiek van de monumentenwet heeft derhalve de toenmalige staatssecretaris 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.

Bij de beslissing van 1 juni 2006 is eerst ingegaan op de formele onmogelijkheid, maar er is subsidiair ook ingegaan op de feitelijke situatie van hetgeen als ensemble was aangevraagd. De bruggen hebben een te verwijderd verband om ze als eenheid te kunnen aanmerken. Ik ben van oordeel dat de gegeven argumentatie in voornoemde beslissing op alle aspecten is ingegaan en voldoende overtuigend is op het punt van de intrinsieke onmogelijkheid om deze aanvraag als complex verder in behandeling te nemen, en derhalve grondslag biedt om het verzoek het ensemble als één monument te beschermen, af te wijzen.

In het algemeen wil ik daar aan toevoegen dat het aanvaarden van de mogelijkheid tot het ter bescherming aanvragen van complexen de deur open zou zetten tot een veelheid aan volstrekt willekeurige verbanden, die voorbij gaan aan de opzet en de bedoeling van de monumentenwet op het terrein van individuele monumentenbescherming.

→ Voor ensembles is het wettelijk stelsel van beschermde stads- en dorpsgezichten ontworpen.

Tot slot wil ik ten aanzien van de Waalbrug tussen Zaltbommel en Waardenburg opmerken dat hiervoor door de gemeente Neerijnen bij besluit van 9 augustus 2005 een sloopvergunning op grond van de Monumentenwet 1988 is verleend. Dit betreft de noordelijke deel van de Waalbrug, welke op het grondgebied van de gemeente Neerijnen is gelegen. Een door eiseres ingediend bezwaarschrift is op 4 oktober 2005 ingetrokken, zodat deze vergunning onherroepelijk is geworden. Voorzover ik weet heeft verlenging van de vergunningsduur tot augustus 2007 plaatsgevonden.

Ook hier constateer ik dat de stichting de gelegenheid om verder te procederen heeft laten gaan en thans via de achterdeur van de ensemble-bescherming probeert opnieuw de sloopvergunning ter discussie te stellen en de uitvoering van de vergunning te frustreren. Ik acht het gebruik maken van deze vergunning ook thans nog toepasselijk. De afweging met inbegrip van de monumentale aspecten is gemaakt en de Rijksdienst voor de Monumentenzorg heeft advies uitgebracht aan burgemeester en wethouders.

Voor wat betreft het zuidelijk gedeelte, dat op het grondgebied van de gemeente Zaltbommel is gelegen, constateer ik dat de gemeente op 11 april de aanvraag voor een monumentenvergunning heeft ontvangen en dat bij brief van 10 oktober 2005 aan Rijkswaterstaat is verzocht om de sloopaanvraag in te trekken, omdat de voorbescherming niet langer van toepassing was.

Daartoe is Rijkswaterstaat niet overgegaan, zodat ik concludeer dat hier sprake is van een van rechtswege verleende vergunning ingevolge de Monumentenwet 1988. De vergunning is immers niet uitdrukkelijk geweigerd.

De overweging van B&W van Zaltbommel dat wanneer de aanvraag als complex in behandeling wordt genomen en daarvan mededeling doet aan belanghebbenden er weer

voorbescherming van toepassing is, is op zich juist, maar als gezegd heeft in dit geval geen kennisgeving van een adviesaanvraag plaatsgevonden, zodat er geen nieuwe voorbescherming is ontstaan.

De overweging dat Rijkswaterstaat opnieuw een sloopvergunning op grond van de Monumentenwet 1988 dient aan te vragen, lijkt mij tot een cirkelgang leiden, waarin de beslissing telkens weer wordt opgeschort. Het mag niet zo zijn dat door de aanvraag als complex alle eerdere beoordelingen weer teniet worden gedaan, waar immers tot in hoogste instantie het beroep tegen de afwijzing van de aanvraag van de brug bij Zaltbommel als beschermd monument ongegrond is verklaard.

Ik acht dat een oneigenlijk gebruik van de systematiek van voorbescherming van de Monumentenwet 1988.

de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
namens deze

M.J. Sypkens Smit
(procesgemachtigde)