

Uitspraak 201207091/1/A2

DATUM VAN UITSPRAAK	woensdag 8 mei 2013
TEGEN	het college van burgemeester en wethouders van Muiden
PROCEDURESOORT	Hoger beroep
RECHTSGEBIED	Algemene kamer - Hoger Beroep - Monumenten

201207091/1/A2.

Datum uitspraak: 8 mei 2013

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

De besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Knsf Vastgoed II B.V. (hierna: Knsf), gevestigd te Amsterdam,
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 8 juni 2012 in zaak nr. 10/3136 in het geding tussen:

Knsf

en

het college van burgemeester en wethouders van Muiden.

Procesverloop

Bij besluit van 18 augustus 2009, voor zover hier van belang, heeft het college het Kruitpad met kade, beschoeiing en bomen, de percelen aan het Kruitpad 6a en 7 tot en met 12, en de zich hierop bevindende woningen (hierna: de locatie) aangewezen als gemeentelijk monument (hierna: de aanwijzing).

Bij besluit van 3 juni 2010 heeft het college het door Knsf daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 8 juni 2012 heeft de rechtbank het door Knsf daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Knsf hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Erfgoed Kruitpad Muiden (hierna: de stichting) heeft, daartoe in de gelegenheid gesteld, een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 maart 2013, waar Knsf, vertegenwoordigd door mr. H.P. Wiersema, advocaat te Amsterdam, vergezeld van dr. R.L. Visser, werkzaam bij Knsf, prof. drs. A.L.L.M. Asselbergs, en het college, vertegenwoordigd door mr. Chr.B.B. van Zanten, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is de stichting, vertegenwoordigd door haar voorzitter drs. J.J. Veenhuijsen, ter zitting gehoord.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, sub 1, van de Monumentenverordening Muiden 2007 (hierna: de verordening), wordt onder monument verstaan, een zaak die van algemeen belang is wegens zijn schoonheid, betekenis voor de wetenschap of cultuurhistorische waarde.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, kan het college, al dan niet op aanvraag van een belanghebbende, een monument aanwijzen als gemeentelijk monument.

Ingevolge het tweede lid, geeft het college een beschikking over de aanwijzing als gemeentelijk monument, nadat de monumentencommissie en de eigenaar zijn gehoord.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, beslist het college binnen acht weken na ontvangst van het advies van de monumentencommissie.

2. Knsf is eigenaar van de aangewezen percelen en woningen. Deze zijn gelegen aan het Kruitpad, dat de toegangsweg is tot de - in 2004 gesloten - Koninklijke Nederlandse Springstoffen Fabriek, ook wel de 'Kruitfabriek' genoemd.

3. Knsf betoogt dat de rechtbank een onjuiste toetsingsmaatstaf heeft gehanteerd. Zij had volgens Knsf moeten toetsen of het noodzakelijk was het object als monument aan te wijzen.

3.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college beoordelingsvrijheid heeft bij het bepalen van de monumentale waarde van een object. Bij beantwoording van de vraag of een als monument beoordeeld object als beschermd gemeentelijk monument wordt aangewezen, heeft het college beleidsvrijheid. Nu de rechter de invulling van de beoordelingsvrijheid en het gebruik van de beleidsvrijheid terughoudend dient te toetsen, heeft de rechtbank de juiste toetsingsmaatstaf gehanteerd.

Het betoog faalt.

4. Knsf betoogt dat de rechtbank ten onrechte niet heeft onderkend dat het besluit van 3 juni 2010 onzorgvuldig is voorbereid. Zij voert hiertoe aan dat het college de Commissie voor de Bezwaarschriften niet in de gelegenheid heeft gesteld te reageren op het aanvullend advies van de Monumentencommissie van de Stichting Welstandszorg Noord-Holland van 4 maart 2010. Volgens Knsf bestond te meer aanleiding de bezwaarschriftencommissie wel hiertoe in de gelegenheid te stellen, nu het college reeds vóór zijn aanvraag om het aanvullend advies had besloten af te wijken van het advies van deze commissie en het kennelijk met die intentie contact met de monumentencommissie heeft gezocht, zodat het aanvullend advies van de monumentencommissie niet onbevangen is gegeven. Dat Knsf wel in de gelegenheid is gesteld te reageren op dit aanvullend advies, zoals de rechtbank heeft overwogen, doet aan het voorgaande niet af, aldus Knsf.

4.1. De monumentencommissie heeft in haar advies van 30 juni 2009 de monumentale waarden van de locatie uiteengezet. Naar aanleiding van de bezwaren die zijn ingediend tegen het besluit van 18 augustus 2009 en het advies van de bezwaarschriftencommissie, heeft het college vragen gesteld aan de monumentencommissie. Zoals het college terecht heeft gesteld, volgt uit die vragen - zoals vermeld in het aanvullend advies van de monumentencommissie - niet dat het college toen reeds het voornemen had van het advies van de bezwaarschriftencommissie af te wijken.

De monumentencommissie heeft in haar aanvullend advies de vragen van het college beantwoord en gereageerd op de ingediende bezwaren alsmede op het door Knsf in bezwaar overgelegde advies van Asselbergs van 20 november 2009. Uit het aanvullend advies volgt geenszins dat de monumentencommissie zich niet vrij voelde de vragen van het college naar eigen inzicht te beantwoorden. Evenmin volgt hieruit dat de monumentencommissie die vragen summier heeft beantwoord.

Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, heeft de monumentencommissie in haar aanvullend advies van 4 maart 2010 het standpunt van haar eerdere advies van 30 juni 2009 gehandhaafd. Het aanvullend advies bevat geen nieuwe feiten of omstandigheden die noopten tot een reactie van de bezwaarschriftencommissie hierop. Het was evenmin noodzakelijk haar vanuit een oogpunt van zorgvuldige besluitvorming in de gelegenheid te stellen hierop te reageren.

Het betoog faalt derhalve.

5. Knsf betoogt dat het besluit van 3 juni 2010 ook onzorgvuldig is voorbereid omdat het college onvoldoende belang heeft gehecht aan de adviezen van Asselbergs van 20 november 2009 en van 22 maart 2010.

5.1. Uit de artikelen 3, tweede lid, en 4, eerste lid, van de verordening volgt dat de monumentencommissie de deskundige is die het college bij de aanwijzing adviseert. Voorop staat dat het college zich op het advies van deze deskundige mag baseren, tenzij - zoals de rechtbank terecht heeft overwogen - dit naar inhoud of wijze van totstandkoming zodanige gebreken vertoont, dat het college dit niet - of niet zonder meer - aan zijn besluitvorming ten grondslag mocht leggen.

5.2. De monumentencommissie heeft in haar advies van 30 juni 2009 geconcludeerd dat de locatie van

algemeen belang is, met name door de stedenbouwkundige en cultuurhistorische waarde, maar ook door de architectuurhistorische, ensemble- en zeldzaamheidswaarde. Dat de architectonische kwaliteit van de woningen niet gelijk is, is volgens haar van ondergeschikt belang.

Bij de beschrijving van de locatie heeft de monumentencommissie in haar advies vermeld dat langs het Kruitpad verschillende woningen staan die in de loop van de tijd zijn gebouwd om personeel van de Kruitfabriek te huisvesten. Daarbij heeft de monumentencommissie op hoofdlijnen de karakteristiek van de dienstwoningen en hun relatie met de Kruitfabriek beschreven.

Over de stedenbouwkundige kwaliteiten van de locatie heeft zij vermeld dat het gebied door zijn statige laanstructuur en verre zichtlijnen een contrast vormt met de oude kern van Muiden waar het statenpatroon fijnmaziger is en door de contouren van de vestingwerken wordt omgeven.

De cultuurhistorische waarde wordt volgens de monumentencommissie ontleend aan de omstandigheid dat de aangewezen woningen tastbare overblijfselen zijn van de relatie tussen de Kruitfabriek en haar werknemers en dat zij in algemene zin vertellen over de huisvesting van personeelsleden zoals daarin werd voorzien door een grote onderneming aan het begin van de 20e eeuw, waarbij de rang van het personeelslid doorslaggevend was: de bouwopzichter van de fabriek woonde in een statige vrijstaande woning met serre en de portiers in een blokje van drie woningen. In Muiden wonen nog steeds families waarvan ouders en grootouders in de fabriek hebben gewerkt. De cultuurhistorische betekenis van het Kruitpad voor de lokale gemeenschap als drager van de identiteit is zeer groot, aldus het advies.

In het aanvullend advies van 4 maart 2010 heeft de monumentencommissie de lokale waarde van het Kruitpad als geheel benadrukt: voor Muiden zijn de stedenbouwkundige laanstructuur in combinatie met het water, de schaal en maat van bebouwing, de beplanting en beschoeiing bijzonder. Daarbij heeft de monumentencommissie met name gewezen op de directe cultuurhistorische relatie van het Kruitpad met enerzijds de fabriek die daar 300 jaar lang heeft gefunctioneerd en anderzijds de stad Muiden en haar bewoners, en beschreven dat het Kruitpad een plek is van betekenis, een 'lieu de mémoire' voor de stad, en dat het in twijfel trekken van de waarde van de losse onderdelen niets afdoet aan de betekenis van het geheel. Ter toelichting van haar stelling dat het Kruitpad als ensemble een zeldzaam lint is, heeft zij in haar aanvullend advies vermeld dat het Kruitpad het verhaal vertelt van de werknemers van de fabriek en dat dit de toegangsweg tot de fabriek vormde, een weg die is aangelegd op een oud jaagpad.

In de redengevende omschrijving van 3 juni 2010 zijn dezelfde waarden en is eenzelfde motivering vermeld en is verwezen naar beide adviezen van de monumentencommissie.

5.3. Asselbergs stelt in reactie hierop in zijn adviezen van 20 november 2009 en 22 maart 2010, samengevat weergegeven, dat een verwijzing naar het verleden niet vanzelfsprekend tot een monumentenstatus leidt, dat de aanwijzing een afweging volgens een transparante meetlat behoeft en dat die niet aanwezig is. Volgens hem had voorafgaand aan de aanwijzing een inventariserend en waarderend onderzoek moeten plaatsvinden binnen de gemeente van mogelijk monumentwaardige objecten en is de aanwijzing zonder zo'n onderzoek gebaseerd op willekeur. Asselbergs stelt verder dat bijna alle herkenbare elementen van de Kruitfabriek zijn gesloopt, dat alleen de naam van de locatie herinnert aan het verleden en dat de locatie zich daarmee niet onderscheidt van vele andere lieux de mémoire. Asselbergs stelt tevens dat vele soortgelijke lanen bestaan en dat het Kruitpad dan ook niet het predikaat 'erg bijzonder, zeer groot en zeldzaam' verdient. Volgens hem heeft de monumentencommissie het begrip 'ensemble' voorts te lichtvaardig gebruikt, nu de bebouwing op het fabrieksterrein in belangrijke mate is gesloopt en de resterende dienstwoningen zich in geen enkel opzicht onderscheiden van andere woningen uit dezelfde bouwperiodes en deze ook niet bijzonder representatief of typologisch bijzonder zijn. Voorts is de verwijzing door de monumentencommissie naar het rapport "Monument en Rendement" van Engelsing Makelaars dat in opdracht van de gemeente Arnhem is opgesteld volgens Asselbergs ongelukkig, nu hierin wordt geconcludeerd dat een gemeentelijk monument geen rendement oplevert. Voorts stelt Asselbergs dat voor bescherming van de locatie het zware middel van de aanwijzing niet nodig is en dit ook kan worden bereikt met een structuurvisie en een bestemmingsplan, met welstandsbeleid, en bouw-, sloop- en kapvergunningen.

5.4. De adviezen van de monumentencommissie en de redengevende omschrijving maken voldoende duidelijk welke monumentale waarden ten grondslag liggen aan de aanwijzing. Uit de bronnen van het advies van de monumentencommissie van 30 juni 2009, de schriftelijke uiteenzetting van de stichting, de hierin vermelde website www.kruitpad.nl, en de aanvraag om de aanwijzing van de Stichting Stad Muiden van 10 maart 2009, volgt voorts duidelijk de door de monumentencommissie vermelde relatie tussen de Kruitfabriek en haar werknemers en de door haar vermelde cultuurhistorische betekenis van het Kruitpad

voor de lokale gemeenschap. Er bestaat derhalve geen aanleiding voor twijfel aan de bevindingen van de monumentencommissie op dit punt.

Dat Asselbergs de door de monumentencommissie vermelde waarden anders waardeert en de aangewezen woningen niet onderscheidend van andere woningen, noch bijzonder representatief of typologisch bijzonder acht, biedt onvoldoende grond voor het oordeel dat de adviezen van de monumentencommissie of de redengevende omschrijving naar inhoud of wijze van totstandkoming zodanige gebreken vertonen dat het college deze niet - of niet zonder meer - aan zijn besluitvorming ten grondslag mocht leggen. Dat de Kruitfabriek is gesloopt, is door de monumentencommissie in haar adviezen onderkend. Dit doet niet af aan haar bevindingen die de conclusie kunnen dragen dat de locatie monumentwaardig is.

Vast staat dat dit de eerste aanwijzing is van een gemeentelijk monument in Muiden. Dat het college geen transparante meetlat had hiervoor en aan de aanwijzing geen inventariserend en waarderend onderzoek van monumentwaardige objecten vooraf is gegaan, betekent op zichzelf niet dat het college niet in redelijkheid tot de aanwijzing heeft kunnen overgaan en dat het willekeurig heeft gehandeld, te meer nu de aanwijzing door lokale organisaties wordt ondersteund.

De monumentencommissie heeft de termen 'erg bijzonder', 'zeer groot' en 'zeldzaam' in hun context weergegeven en begrijpelijk toegelicht. De verwijzing naar het rapport van Engelsing Makelaars in het aanvullend advies van de monumentencommissie is eveneens begrijpelijk, nu het college de monumentencommissie heeft verzocht te reageren op de in de bezwaren gestelde waardevermindering van de objecten en in dit rapport is geconcludeerd dat de status van een gemeentelijk monument niet waardeverhogend noch waardedrukkend werkt.

Het college heeft zich terecht, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 26 mei 2010 in zaak nr. [200908382/1/H2](#), op het standpunt gesteld, dat de aanwijzing als gemeentelijk monument bij uitstek het instrument is dat het college ter beschikking staat om het monumentale karakter van de locatie op lange termijn te waarborgen. Reeds omdat de door Asselbergs gestelde alternatieven niet een gelijkwaardige bescherming bieden van de monumentale waarden van de locatie, was het college niet gehouden aan die alternatieven de voorkeur te geven.

De adviezen van Asselbergs geven dus geen aanleiding voor twijfel aan de adviezen van de monumentencommissie en de redengevende omschrijving omtrent de monumentwaardigheid van de locatie.

5.5. De stelling van Knsf ter zitting dat de redengevende omschrijving niet ingaat op het interieur van de woningen, geeft evenmin aanleiding voor twijfel aan dit stuk, nu het college ter zitting heeft toegelicht dat dit betekent dat het interieur geen monumentale waarden heeft.

De stelling van Knsf ter zitting dat het door de monumentencommissie in haar advies van 30 juni 2009 gehanteerde begrip 'bescheiden programmatische invulling' te ruim en in strijd met de rechtszekerheid is, treft evenmin doel. De monumentencommissie heeft gesteld dat, alhoewel de woning aan het Kruitpad nr. 6a op architectonisch gebied weinig spraakmakend is, de kenmerkende maat, schaal, materialisering, ligging over de sloot en relatie met het vroegere ketelhuis bij eventuele vervangende nieuwbouw om een bescheiden pragmatische invulling vraagt. Gegeven deze context waarin de monumentencommissie het door Knsf gestelde begrip heeft gehanteerd, is voldoende duidelijk wat de monumentencommissie hiermee heeft bedoeld.

5.6. Gelet op hetgeen is overwogen onder 5.1. tot en met 5.5. heeft de rechtbank terecht geconcludeerd dat het college zijn standpunt dat de locatie monumentwaardig is, heeft mogen baseren op de adviezen van de monumentencommissie en de redengevende omschrijving.

Het betoog faalt.

6. Knsf betoogt voorts dat het college en de rechtbank onvoldoende gewicht hebben toegekend aan de door haar gestelde belangen. Volgens Knsf kan de aanwijzing tot onevenredige schade aan de ontwikkeling van het gebied gelegen achter het Kruitpad (hierna: het KNSF-terrein), waarop zij beoogt woningen te bouwen, leiden. Ter zitting heeft Knsf deze stelling nader toegelicht. Zij heeft haar betoog in beroep herhaald dat voor de door haar voorgenomen ontwikkeling van het aangrenzende KNSF-terrein ontsluitingswegen en bruggen zullen moeten worden aangelegd en dat de dijk, waarop het Kruitpad ligt, hiervoor zal moeten worden verstevigd. Verder heeft Knsf ter zitting gesteld dat zij haar plannen voor de bouw van 1.475 woningen op het KNSF-terrein en de financiële gevolgen van de aanwijzing hiervoor voldoende concreet heeft gemaakt, dat ruimtegebrek bestaat om het voorgenomen

woningbouwprogramma binnen het in aanmerking komende bebouwingsoppervlak van het KNSF-terrein te kunnen realiseren en dat de mogelijkheden voor realisatie hiervan aan het Kruitpad volgens Knsf met de aanwijzing worden beperkt. Hiertoe voert zij aan dat in het advies van de monumentencommissie is vermeld dat eventuele vervangende nieuwbouw aan het Kruitpad nr. 6a vraagt om een 'bescheiden programmatische invulling' en dat het Kruitpad, gelet op de aanwijzing, groen moet blijven. Het college heeft haar voor deze beperking van het bebouwingsoppervlak geen compensatie geboden, aldus Knsf.

6.1. De rechtbank heeft het betoog van Knsf dat de aanwijzing in de weg staat aan verdere ontwikkeling van het aangrenzende KNSF-terrein deugdelijk gemotiveerd verworpen. Zij heeft overwogen dat de aanwijzing niet betekent dat eventueel in de toekomst gewenste aanpassingen, wijzigingen of sloop van de aangewezen objecten geen doorgang kunnen vinden en dat de aanwijzing alleen met zich brengt dat daarvoor een omgevingsvergunning zal moeten worden aangevraagd en dat dan zal worden afgewogen of de wijzigingen geen te grote inbreuk maken op de monumentale waarden. In het betoog van Knsf wordt geen aanleiding gezien deze overwegingen van de rechtbank voor onjuist te houden.

Voorts is van belang dat het college ter zitting heeft gesteld dat, gezien de door hem opgedane ervaringen met dijkverhogingen, de monumentenstatus niet aan de door Knsf gestelde dijkversteving in de weg staat en dat de aanwijzing voorts woningbouw tussen de aangewezen woningen niet uitsluit. Het college heeft voorts ter zitting toegelicht dat de exacte invulling van het KNSF-terrein nog niet vast staat, hierover nog discussie tussen de betrokken partijen plaatsvindt, en dat in 2008 een voorontwerp van het nieuwe bestemmingsplan voor het KNSF-terrein ter inzage is gelegd, dat tot op heden nog niet door de gemeenteraad is vastgesteld. Aldus heeft het college de stellingen van Knsf, mede gelet op het feit dat zij deze eerst ter zitting naar voren heeft gebracht, deugdelijk gemotiveerd verworpen.

Gelet op het voorgaande, betoogt Knsf tevergeefs dat zij schade lijdt door de aanwijzing. Voor het college bestond derhalve geen aanleiding voor het toekennen van nadeelcompensatie. Het college heeft in redelijkheid het algemeen belang dat is gediend met de aanwijzing kunnen prevaleren boven de door Knsf gestelde belangen. De rechtbank heeft terecht deze belangenafweging niet onredelijk geacht. Het betoog faalt.

7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. A.B.M. Hent en mr. J. Kramer, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.M. van Meurs-Heuvel, ambtenaar van staat.

w.g. Slump w.g. Van Meurs-Heuvel
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 8 mei 2013

47-615.