Raadsvoorstel

<>

Onderwerp

Bezwaar tegen aanwijzing monument Stationsplein 26 in Nijmegen

Opsteller	R. Pfennings	**Collegebesluit**	n.v.t.
Programma	Bestuur en Organisatie	**Behandeldatum Raad**	12 juli 2023
Portefeuillehouder	T. van Elferen	**Status**	

Samenvatting

De commissie voor bezwaarschriften adviseert:
-de bezwaren van Souchong Beleggingen C.V. niet ontvankelijk te verklaren
- het besluit van 30 november 2022 (monumentenaanwijzing Stationsplein26 in Nijmegen) in stand te laten onder aanvulling van de grondslag en de motivering daarvan
- het verzoek om kostenvergoeding af te wijzen

Voorstel

1. De bezwaren van Souchong Beleggingen C.V. niet-ontvankelijk te verklaren
2. Het besluit van 30 november 2022 (aanwijzing Stationsplein 26 in Nijmegen als beschermd gemeentelijk monument), in stand te laten onder aanvulling van de grondslag en de motivering daarvan
3. Het verzoek om kostenvergoeding af te wijzen

Aanleiding

Uw raad heeft op 30 november 2022 het pand Stationsplein 26 te Nijmegen aangewezen als (beschermd) gemeentelijk monument. Volgens de in de redengevende omschrijving opgenomen waardering heeft het pand cultuurhistorische, architectuurhistorische en stedenbouwkundige waarde. De commissie Beeldkwaliteit heeft geadviseerd het pand aan te wijzen als monument.
Het besluit is op 7 december 2022 bekendgemaakt. Bij brief van 16 januari 2023 is pro forma bezwaar gemaakt namens Stichting Bewaarder Souchong en namens Souchong Beleggingen C.V. De gronden van het bezwaar zijn tijdig aangevuld bij brief van 7 maart 2023.

Beoogde impact

Beslissen op de bezwaren tegen de aanwijzing van het pand Stationsplein 26 in Nijmegen als gemeentelijk monument.

<u>Argumenten van bezwaarmaker en van verweerder</u>

Bezwaarmaker

De aanwijzing is niet overeenkomstig de Erfgoedverordening gedaan.
Omdat in de Erfgoedverordening nergens wordt verwezen naar de in bijlage 1 bij de verordening opgenomen selectiecriteria, kan alleen de cultuurhistorische waarde van het pand dienen ter onderbouwing van de aanwijzing.

In de redengevende omschrijving en de reactie van de gemeente op de ingediende zienswijze worden ter onderbouwing ook verwezen naar de architectuurhistorische en de stedenbouwkundige waarden.

Het pand is cultuurhistorisch niet onderscheidend.
Het pand is cultuurhistorisch niet onderscheidend omdat er een groot aantal andere woon/kantoorgebouwen bestaan in Nijmegen, inclusief 8 voorbeelden uit de eigen gemeentelijke 'Inventarisatie wederopbouw Nijmegen Centrum'.
In de reactie op de zienswijze wordt hier onvoldoende gespecificeerd op in gegaan door zonder specificering te vermelden dat de voorbeelden
-of typologisch afwijken
-of volledige woongebouwen zijn
-of soberder zijn in materiaalgebruik en vormgeving
Zonder toelichting van deze punten is de aanwijzing willekeurig.

De commissie Beeldkwaliteit is onbevoegd
Formeel is de adviseur niet bevoegd om te adviseren omdat de verordening uitgaat van een nog niet bestaande wettelijke grondslag (Omgevingswet) voor de gemeentelijke adviescommissie.

Het advies van de commissie Beeldkwaliteit is ondeugdelijk
Uit het advies van de commissie blijkt niet dat deze heeft getoetst aan de aanwijzingsgronden uit de Erfgoedverordening. De commissie lijkt eigen criteria te hebben gehanteerd.
Uit de overwegingen van de commissie blijkt niet waarom het gebouw moet worden aangewezen als gemeentelijk monument en waarom niet kan worden volstaan met een andere soort aanwijzing.
Het advies is niet zorgvuldig tot stand gekomen. Ook is er strijd met de vergewisplicht van artikel 3:9 Awb.

De belangenafweging is ondeugdelijk
Ook als sprake is van monumentale waarden dan had niet tot aanwijzing over kunnen worden gegaan omdat bezwaarmakers onevenredig in hun belangen worden geraakt. Aanwijzing als monument veronderstelt dat het bestaande gebouw behouden blijft. Gelet op de technische toestand is dat niet realistisch (einde levensduur). Noodzakelijke investeringen 7.1 miljoen (Prijspeil 2021) voor behoud van het gebouw zijn onrealistisch hoog. Het gebouw is "total loss".
Sloop en herbouw sluit aan bij de ambities van de gemeente die een voorkeursrecht heeft gevestigd in verband met herontwikkeling. De gewenste herontwikkeling (intensivering wonen, horeca en kantoor) is alleen realistisch bij sloop.
Aanwijzing is, gelet op het voorgaande, onevenredig. Temeer omdat uit de reactie op de zienswijze blijkt dat de aanwijzing alleen tot doel heeft om bij herontwikkeling en transformatie zelf positie in te kunnen nemen. Via het bestemmingsplan en het gevestigde voorkeursrecht heeft de gemeente deze positie ook. Het aanwijzingsbesluit is hiervoor niet noodzakelijk.

Bezwaarmakers verzoeken om het bezwaar gegrond te verklaren, het bestreden besluit te herroepen, af te zien van aanwijzing en de kosten te vergoeden die bezwaarmakers in verband met het bezwaar hebben moeten maken.

Verweerder

De in de Erfgoedverordening (artikel 5) opgenomen 'cultuurhistorische waarde' is ontleend aan de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse gemeente (VNG). 'Cultuurhistorische waarde' is een containerbegrip waar onder andere de architectuurhistorische of stedenbouwkundige waarden onder vallen.

Aanwijzing op grond van architectuurhistorische en stedenbouwkundige criteria is mogelijk omdat in artikel 1, negende lid, van de verordening wordt verwezen naar de in bijlage I opgenomen selectiecriteria.

Aanwijzing is niet willekeurig, gelet op het gevolgde proces: inventarisatie door expertisebureau, redengevende omschrijving op basis van onderzoek en vervolgens toetsing door de commissie Beeldkwaliteit.

Met betrekking tot de bevoegdheid van de commissie Beeldkwaliteit.
In de Erfgoedverordening wordt verwezen naar de juiste wetgeving. Daarnaast is de commissie Beeldkwaliteit aangewezen te adviseren op grond van het Reglement van Orde commissie Beeldkwaliteit.

Als concreet wordt gesteld en genoegzaam wordt gemotiveerd dat de monumentenstatus negatieve gevolgen heeft voor herontwikkeling of verkoop is dat van belang voor de belangenafweging. Het financiële belang moet in direct verband staan met de aanwijzing en zodanig onevenredig op de eigenaar drukken dat de overheid in redelijkheid moet afzien van aanwijzing.
De door bezwaarmaker aangevoerde investeringskosten kunnen niet noodzakelijk gerelateerd worden aan het onderhoud van het monument.

Beoordeling door de commissie

1.1 Ontvankelijkheid Souchong Beleggingen C.V.

Op grond van artikel 10 Erfgoedverordening wordt het aanwijzingsbesluit bekendgemaakt aan alle zakelijke gerechtigden van de onroerende zaak die vermeld staan in de openbare registers.

Op grond van artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt als belanghebbende bij een besluit verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Op grond van vaste rechtspraak wordt in principe alleen de eigenaar of anderszins zakelijk gerechtigde aangemerkt al belanghebbende. De rechtsgevolgen van de aanwijzing als gemeentelijk monument treffen alleen de zakelijk gerechtigden (eigenaar of anderszins zakelijk gerechtigde).

Souchong Beleggingen C.V. is economisch eigenaar en daarmee geen zakelijk gerechtigde op de onroerende zaak.

Gelet hierop zijn de bezwaren van Souchong Beleggingen C.V. niet ontvankelijk en hoeven ze niet inhoudelijk te worden behandeld. De commissie adviseert de raad daartoe te besluiten.

1.2 Beoordeling van de bezwaren en het verweer

Het toepassen van de regelgeving
De aanwijzing van gemeentelijk beschermde monumenten is geregeld in de gemeentelijke Erfgoedverordening Nijmegen 2021 (verder: de verordening).
Artikel 5, eerste lid, van de verordening bepaalt dat een pand kan worden aangewezen als gemeentelijk beschermd monument als het monument van bijzonder belang is voor de gemeente vanwege zijn schoonheid, betekenis voor de wetenschap of cultuurhistorische waarde.
De aanwijzing wordt voorafgegaan door de mededeling van een voornemen tot aanwijzing. Over het voornemen tot aanwijzing dient advies te worden gevraagd aan de commissie Beeldkwaliteit (artikel 8 van de Erfgoedverordening Nijmegen 2021 jo artikel 2.1 aanhef sub c van het Reglement van Orde commissie Beeldkwaliteit).

In artikel 1 van bijlage 1 bij de verordening zijn de selectiecriteria voor aanwijzing van gemeentelijke monumenten opgenomen. Elk van de vier in de bijlage genoemde selectiecriteria kunnen grondslag bieden voor bescherming: architectuurhistorische criteria, bouwhistorische criteria, stedenbouwkundige criteria en cultuurhistorische criteria.

Artikel 1, zevende lid, van de verordening verwijst naar de in bijlage 1 opgenomen selectiecriteria en bepaalt dat gemeentelijke monumenten op basis van deze selectiecriteria kunnen worden aangewezen als beschermd gemeentelijke monument.

De commissie is van mening dat, gelet op het bepaalde in artikel 5, eerste lid , van de verordening, een gebouw alleen op grond van zijn cultuurhistorische waarde als gemeentelijk monument kan worden aangewezen.
Het artikel bepaalt niet dat de in bijlage 1 van de Verordening opgenomen, en voor de aanwijzing gebruikte architectuurhistorische en stedenbouwkundige waarden, kunnen worden gebruikt voor de aanwijzing van een gebouw als gemeentelijk monument.

Het argument van verweerder/vertegenwoordiger van de raad dat de cultuurhistorische waarde kan worden gezien als een containerbegrip waarin mede de architectuurhistorische en stedenbouwkundige waarden zijn begrepen, kan de commissie niet volgen. Dit omdat in bijlage 1 bij de verordening de ‘cultuurhistorische waarde’ is opgenomen als een aparte categorie naast architectuurhistorische, bouwhistorische en stedenbouwkundige criteria.
De commissie is van mening dat dit bezwaar terecht is aangevoerd.

Dat betekent volgens de commissie dat alleen het in artikel 1 onderdeel iv van de bijlage genoemde criterium ‘cultuurhistorische criteria’ kan worden gebruikt als grondslag voor aanwijzing als gemeentelijke monument.

De commissie is, in tegenstelling tot bezwaarmaker, van mening dat bijlage 1 onlosmakelijk onderdeel uitmaakt van de verordening. Artikel 1, zevende lid, van de verordening verwijst met zoveel woorden naar de bijlage bij de verordening en de in deze bijlage opgenomen selectiecriteria. Daarnaast zijn verordening en bijlage samen vastgesteld en bekengemaakt. Voor de commissie is dat voldoende om aan te nemen dat bijlage i onderdeel uitmaakt van de verordening.
Verder zijn de in bijlage 1 opgenomen criteria niet cumulatief, voor aanwijzing als gemeentelijk monument is voldoende dat aan één van de opgesomde criteria wordt voldaan, mits dit voldoende is gemotiveerd.

De bevoegdheid van de commissie Beeldkwaliteit
De gemeentelijke adviescommissie is een adviseur als bedoeld in artikel 3:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).
Als een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, dient het bestuursorgaan zich ervan te vergewissen dat het onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden, de redenering in het advies begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten. Als blijkt dat een advies aan voornoemde criteria voldoet mag een bestuursorgaan op de inhoud van dit advies afgaan, behalve in het geval door bezwaarmakers een tegenadvies van een deskundige wordt overgelegd.

Artikel 1, achtste lid van de Verordening bevat een onjuiste grondslag als het gaat om de bevoegdheid van de van de commissie Beeldkwaliteit . De Omgevingswet is nog niet in werking getreden en kan daarom niet dienen als grondslag voor de bevoegdheid van de commissie Beeldkwaliteit.

Het voorgaande doet niet af aan de bevoegdheid van de commissie. Op grond van artikel 9.1, eerste lid van de Erfgoedwet is artikel 15 van de Monumentenwet 1988 van toepassing tot het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Op grond van artikel 15 van de Monumentenwet 1988 vormt de verordening ‘Reglement van Orde commissie Beeldkwaliteit’ de grondslag voor de bevoegdheid van voornoemde commissie. Artikel 1.1. van de verordening ‘Reglement van Orde commissie Beeldkwaliteit’ bepaalt dat deze commissie bevoegd is tot het afgeven van een monumentenadvies inzake aanwijzing of intrekking als beschermd gemeentelijk monument.

Onderbouwing van de aanwijzing van het pand
De aanwijzing van het pand is gebaseerd op twee adviezen van de commissie Beeldkwaliteit waaraan een uitgebreid proces is voorafgegaan. Het pand is geplaatst op de ‘aandachtlijst’ . Deze lijst bevatte elk mogelijk type erfgoed, waaronder voorbeelden van wederopbouw architectuur. Deze lijst is samengesteld door ter zake deskundigen, bewoners en stichtingen. Medio 2020 is de aandachtlijst omgezet in een lijst te beschermen panden .
Uit de redengevende omschrijving blijkt dat de selectie van het pand mede is gebaseerd op de cultuurhistorische waarde omdat het pand een uiting vormt van ‘een destijds voor Nijmegen experimentele woonvorm met stadse allure’. De commissie Beeldkwaliteit heeft

in haar advies van 27 januari 2022 geadviseerd het pand van voldoende niveau te achten om een status als gemeentelijk monument te kunnen rechtvaardigen. In haar advies van 7 juni 2022, uitgebracht naar aanleiding van de ingediende zienswijze, bevestigt de commissie Beeldkwaliteit haar eerdere advies over de monumentwaarde van het pand. Aan haar advies heeft de commissie (mede) ten grondslag gelegd dat het aangewezen pand cultuurhistorisch waardevol is. De commissie is van mening dat het advies van de Commissie Beeldkwaliteit zorgvuldig tot stand is gekomen.

Bezwaarmaker heeft aangevoerd dat de aanwijzing als cultuurhistorisch waardevol pand onterecht is gedaan omdat het pand in cultuurhistorische opzicht onvoldoende onderscheidend is. .
Deze stelling treft op grond van vaste jurisprudentie geen doel omdat deze niet wordt ondersteund door een door bezwaarmaker overgelegd en door een ter zake deskundige opgesteld (tegen)advies. Zonder een dergelijk tegenadvies mag worden afgegaan op het door de commissie Beeldkwaliteit afgegeven advies over de aanwijzing als gemeentelijk monument.

De afweging van de relevante belangen
Als door bezwaarmaker concreet wordt gesteld dat de aanwijzing als monument negatieve gevolgen heeft voor de herontwikkeling of verkoop, én dit genoegzaam wordt gemotiveerd, dient dit bij de heroverweging in bezwaar te worden meegenomen,

Door bezwaarmaker is gesteld dat zijn doelstellingen met betrekking tot het pand onhaalbaar worden als het pand de status van gemeentelijk monument behoudt. Bezwaarmaker heeft daartoe op de hoorzitting aangevoerd dat het pand ‘op’ is vanwege carbonisatie en daarom moet worden gemoderniseerd/verduurzaamd. De monumentstatus brengt naar de mening van bezwaarmaker met zich mee dat het pand ‘van binnenuit’ moet worden gemoderniseerd hetgeen ten koste gaat van het aantal vierkante meters. De te maken kosten voor modernisering/verduurzaming vallen daardoor hoger uit dan de eerder geraamde 7,1 miljoen euro.
De commissie stelt vast dat door bezwaarmaker niet is genoegzaam is onderbouwd dat als gevolg van de monumentenstatus de eerder geraamde kosten voor modernisering/verduurzaming hoger zullen gaan uitvallen.
Gelet hierop hoeft het algemene belang van aanwijzing als gemeentelijk monument niet te wijken voor de gestelde belangen van bezwaarmaker.

Dat uit de reactie op de zienswijze zou blijken dat de aanwijzing alleen ten doel heeft om zelf positie in te kunnen nemen bij herontwikkeling en transformatie blijkt volgens de commissie niet uit de reactie op de zienswijze. De commissie heeft geen aanwijzingen dat de bevoegdheid tot aanwijzing is gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze bevoegdheid is bedoeld.

Gelet op het hiervoor bepaalde is de commissie van mening dat het aanwijzingsbesluit in stand kan blijven onder aanvulling van de grondslag en de motivering zoals in het advies beschreven. De commissie adviseert uw raad daartoe te besluiten.

De kosten die bezwaarmakers in verband met het bezwaar hebben moeten maken komen niet voor vergoeding in aanmerking omdat dit advies niet leidt tot herroeping van het bestreden besluit (artikel 7:15 van de Algemene wet bestuursrecht).

27 juni 2023

Commissie voor bezwaarschriften

mr. E.J.H.G. van Binnebeke	mr. R. Pfennings
Voorzitter	Secretaris

Bijlagen:
-pro forma bezwaarschrift (incl. bestreden besluit)
-aanvullende gronden bezwaarschrift