Gemeente Amsterdam

# Advies

**Zaaknummer: JB.23.009040.001**

Advies naar aanleiding van het bezwaarschrift ingediend door mr. M.F.A. Dankbaar (Pot Jonker Advocaten) namens de heer M. Sajet en mevrouw M. Sajet Zwolsman gericht tegen het besluit van 29 maart 2023 tot aanwijzing van het pand Wijkergouw als gemeentelijk monument.

Aan Burgemeester en Wethouders

## 1. Advies

Wij adviseren als bezwaarschriftencommissie om:

1. Het bezwaarschrift ontvankelijk en ongegrond te verklaren.
2. Het besluit van 29 maart 2023 in stand te laten met inachtneming van de overwegingen in dit advies.
3. Het verzoek om een proceskostenvergoeding af te wijzen.

Hierna leest u waarom wij dit adviseren.

## 2. Inleiding

De stichting Monumenten Amsterdam Noord, de stichting Zosenerdam, de Dorpsraad Schellingwoude en de Centrale Dorpenraad hebben in september 2022 de gemeente verzocht om het gebouw Wijkergouw 12 op de gemeentelijke monumentenlijst te plaatsen.
Monumenten en Archeologie (hierna M & A) heeft na dit verzoek een rapport opgesteld (een zgn. verkenning) waarin de monumentenwaarde wordt beschreven. Het gaat hierbij om de architectonische, stedenbouwkundige en cultuurhistorische waarden van het gebouw.
Deze verkenning was de aanleiding voor het dagelijks bestuur om de zgn. aanwijzingsprocedure te starten en advies te vragen aan de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit (CRK). Deze procedure is conform de Erfgoedverordening.
De CRK (sub commissie Aanwijzing Monumenten) heeft vervolgens op 5 december 2022 geadviseerd het gebouw aan te wijzen als gemeentelijk monument vanwege de stedenbouwkundige, architectonische, cultuurhistorische waarde en vanwege de herkenbaarheid, gaafheid en zeldzaamheid.
De eigenaren de heer Sajet en mevrouw Zwolsman zijn hierover bij brief van 25 januari 2023 geïnformeerd en in de gelegenheid gesteld zienswijzen in te dienen. Deze zijn bij brief van 12 februari 2023 ingediend.
Het dagelijks bestuur heeft op 28 maart 2023 besloten het gebouw aan te wijzen als gemeentelijk monument. Tegen dit besluit is het bezwaarschrift gericht.




*Plattegrond van de locatie*



*Gebouw Wijkergouw 12*

## 3. Bezwaren.

Motiveringsgebreken.

- Het gebouw vervulde voorheen een maatschappelijke functie maar dat is niet meer het geval.
- Het gebouw wordt nu verhuurd voor feesten en partijen, maar de exploitatie is niet rendabel.
- In 2021 is een conceptaanvraag gedaan om het gebouw te slopen en er drie woningen te bouwen.
- Dit plan is na veelvuldig overleg met de gemeente stedenbouwkundig akkoord bevonden. Van een op handen zijnde aanvraag om het gebouw als monument aan te wijzen is met geen woord gerept.
- Vanuit de gemeente is toegezegd dat medewerking zal worden verleend aan het bouwplan om het gebouw te slopen en er drie woningen terug te bouwen.
- Het voornemen tot aanwijzing heeft bezwaarden totaal verrast.
- Het gebouw bezit geen bijzondere waarden die een aanwijzing rechtvaardigen.
- In het advies van M &A wordt hoofdzakelijk een beschrijving gegeven maar een waardering van de selectiecriteria (stedenbouwkundige waarde, architectonische waarde etc) ontbreekt.
- Architectonisch is het gebouw niet bijzonder. Bovendien in slechte staat. Er moet heel veel gebeuren om het op te knappen en aan te passen naar de huidige maatstaven. Op dit moment is het gebouw ongeschikt voor maatschappelijke doeleinden; te gehorig en onvoldoende temperatuurbeheersing.
- Bij het vaststellen van cultuurhistorische waarde gaat men er aan voorbij dat de maatschappelijke functie niet meer bestaat.
- Van zeldzaamheid en gaafheid is geen sprake; veel gebreken en achterstallig onderhoud.
- Het gebouw ligt al in een gebied dat is aangewezen als beschermd stadsgezicht. In het bestemmingsplan heeft de gemeente geen regels opgenomen die het pand bescherming bieden. Waarom het pand ook nog moet worden aangewezen als monument is onduidelijk.

Belangenafweging onvoldoende.

- Er is onvoldoende rekening gehouden met de belangen die verband houden met het huidige gebruik.
- Het pand heeft slechts nog een beperkte gebruiksfunctie.
- Er is overleg met de gemeente geweest om het pand te slopen en nieuwbouw te plegen. Een gewijzigd bouwplan is nu in de maak. De aanwijzing zet hierdoor een streep.
- Het huidige gebruik is niet meer rendabel en behoud van het pand kost ca € 370.000,-

Vertrouwensbeginsel geschaad.

- T.t.v. de aanwijzing was er al toegezegd dat medewerking zou worden verleend aan een bouwplan voor de nieuwbouw van 3 woningen. Bezwaarden vertrouwden erop dat zij het bouwplan mochten realiseren.

In de aanloop naar de hoorzitting is namens het college op 28 juli 2023 een verweerschrift ingediend dat aan alle partijen is rondgestuurd.
In het verweerschrift staat samengevat het volgende:
Over de bijzondere waarde wordt opgemerkt dat het gebouw architectonische, stedenbouwkundige, landschappelijke en cultuurhistorische waarde bezit. De architectonische

waarde ligt voornamelijk in het expressieve beeld in relatie tot de dorpskern en de kerk. Omdat het pand beeldbepalend is voor het beschermde dorpsgezicht en nog functioneert als wijkgebouw zijn er voldoende waarden om het te beschermen als gemeentelijk monument, aldus de CRK. De aanwezigheid van dit type eenvoudige bijgebouwen bij een kerk is traditioneel voor de regio. Alhoewel in het interieur in de loop van de tijd wel wat is gewijzigd is het exterieur vrij goed bewaard gebleven. De bouwtechnische staat van het object is bij het vaststellen van de monumentwaarden niet relevant.

De aanwijzing tot beschermd stads- en dorpsgezicht is gericht op de bescherming van de cultuurhistorische en stedenbouwkundige waarden van een gebied in tegensteling tot de aanwijzing tot gemeentelijk monument waarbij de aanwijzing van een enkel object centraal staat. De waarde van Wijkergouw 12 stijgt uit boven de waarde van het omliggende gebied.

Over het gebruik van het pand en de belangen van bezwaarden die hiermee samenhangen merkt M&A op dat de monumentaanwijzing als doel heeft de monumentale waarden van het gebouw te beschermen. De monumentaanwijzing ziet niet toe op het gebruik of de functie. De monumentenaanwijzing maakt een andere functie niet onmogelijk. De sloop-nieuwbouw plannen kunnen echter geen doorgang vinden. Eigenaren zijn sowieso verplicht om het pand te onderhouden. Het benodigde onderhoud en de kosten daarvan hebben geen invloed op de geconstateerde monumentale waarden.
De toezegging waaraan de bezwaarmakers refereren heeft betrekking op een advies over het stedenbouwkundig aspect van een voorlopig bouwplan in een voortraject met als doel tot een vergund bouwplan te komen. Deze toezegging over dit stedenbouwkundig aspect is niet gegeven door een beslissingsbevoegde ambtenaar. Er is bovendien nog een omgevingsvergunning nodig. Bij het verlenen van een vergunning moeten alle componenten die nodig zijn voor een vergunning in het traject worden meegenomen. Tot op heden is er enkel een voorlopig akkoord vanuit het stedenbouwkundig aandeel in een voortraject van de vergunningverlening gedaan. De stedenbouwkundige is geen vergunningverlener. Over de andere componenten zoals de cultuurhistorische- en erfgoedwaarden van het gebouw (i.v.m. het beschermd stads- en dorpsgezicht) heeft geen beoordeling plaatsgevonden.
Gezien de geconstateerde monumentale waarden in de beschrijving en gelet op het positieve advies van de CRK is er voldoende grondslag om het gebouw Wijkergouw 12 aan te wijzen als gemeentelijk monument. Aldus M&A.

## 4. Hoorzitting

Op 20 maart 2023 heeft een hoorzitting plaatsgevonden via MS Teams.
Hieraan hebben deelgenomen:

- Mevrouw mr. M. Gayir (gemachtigde i.p.v. mevrouw mr. M. Dankbaar)
- De heer M. Sajet, bezwaarde
- Mevrouw M. Sajet Zwolsman, idem
- Mevrouw K. de Jong (namens verzoekers)
- Mevrouw C. Brinkmann (namens verzoekers)
- Mevrouw J. van Kampen (toehoorder)
- Mevrouw A. Hemmes, (M&A, namens het college)
- Mevrouw A. Onclin, idem.

Samenvatting van hetgeen is besproken.
Gemachtigde licht de bezwaren toe aan de hand van een pleitnota die na afloop van de hoorzitting aan het dossier is toegevoegd. De letterlijke tekst is als volgt:

*"Geachte leden van de commissie,*

*Bij besluit van 28 maart 2023 heeft de gemeente wijkgebouw Schellingwoude aangewezen als gemeentelijk monument. Door de aanwijzing kunnen bezwaarmakers feitelijk geen gebruik meer maken van het gebouw en worden zij beperkt in hun eigendomsrecht. Ook worden zij geconfronteerd met hogere kosten. Bezwaarmakers hebben dan ook bezwaar gemaakt tegen dit besluit.*

*Namens hen wil ik in aanvulling op dat bezwaar, hierbij enkele punten benadrukken.*

***1. HET PAND HEEFT GEEN BIJZONDERE WAARDEN DIE EEN MONUMENTEN AANWIJZING RECHTVAARDIGEN***

*1.1. Bezwaarmakers stellen voorop dat het wijkgebouw **geen** bijzondere waarden heeft die een monumentaanwijzing, op basis van de eigen verordening en de daaraan gekoppelde beleidsregels, rechtvaardigen.*

*1.2. In de toelichting op de Erfgoedverordening wordt voorgeschreven dat de selectiecriteria uit de 'Handleiding voor de aanwijzing van monumenten en gemeentelijk beschermde stads- of dorpsgezichten' (hierna: **'de Handleiding'**) gebruikt dienen te worden bij de aanwijzing van een monument.*

*1.3. De gemeente heeft adviezen van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit en Monumenten & Archeologie (hierna: **'M&A'**) aan het aanwijzingsbesluit ten grondslag gelegd. Beide adviezen geven slechts een omschrijving van het gebouw. Een bespreking van de vijf selectiecriteria uit de Handleiding en een motivering van de daarbij gemaakte afweging ontbreekt. De afweging bij de enkele criteria die wel zijn meegenomen is vervolgens onjuist.*

*1.4. In het verweerschrift – dat door de 'onafhankelijke commissie M&A' voor de gemeente is opgesteld – wordt daarover het volgende gezegd:*
*"De architectonische waarde ligt voornamelijk in het expressieve beeld in relatie tot de dorpskern met de kerk. Omdat het pand beeldbepalend is voor het beschermde dorpsgezicht en nog functioneert als wijkgebouw zijn er voldoende waarden om het te beschermen als gemeentelijk monument".*

*1.5. Het betoog van de gemeente komt er in de kern dus op neer dat: (1) het gebouw zich bevindt op gronden binnen een beschermd dorpsgezicht, zodat het huidige beeld 'een kerk met daarnaast een bijbehorend kerkgebouw' moet worden behouden; en*
*(2) dat het gebouw gebruikt wordt als 'wijkgebouw' en om die reden – aanvullend op de aanwijzing als beschermd dorpsgezicht – beschermd moet worden.*

*1.6. Anders dan de gemeente, menen bezwaarmakers dat het gebouw al beschermd wordt, juist omdat het zich op gronden binnen een beschermd stads- en dorpsgezicht bevindt. Uit het (beschermende) bestemmingsplan blijkt vervolgens niet dat de gemeenteraad het nodig vond om het gebouw, met het oog hierop, aanvullend te beschermen. Het is en blijft dus onduidelijk*

*waarom het pand als beschermd dorpsgezicht waarden heeft die tevens bescherming nodig hebben als gemeentelijk monument.*

*1.7. Ook het tweede argument volgen bezwaarmakers niet. Zoals bezwaarmakers reeds in hun zienswijze en bezwaarschrift naar voren hebben gebracht, en vandaag herhalen, is het gebruik als verenigings- en bijeenkomstengebouw niet meer aan de orde. De bouwfysische gebreken maken dat het pand hiervoor ongeschikt is en overlast veroorzaken voor de omwonenden. Vanuit de omwonenden bestaat verder ook geen animo meer voor een wijkgebouw. Aldus kan van uitzonderlijke cultuurhistorische waarde vanwege 'het gebruik als wijkgebouw' geen sprake zijn.*

## *2. DE GEMEENTE DIENT BIJ DE AANWIJZING REKENING TE HOUDEN MET HET GEBRUIK VAN HET PAND EN DE BELANGEN VAN BEZWAARMAKERS*

*2.1. Het voorgaande onderstreept dat de gemeente geenszins rekening heeft gehouden met het gebruik van het pand, en de belangen van bezwaarmakers. Dit klemt te meer nu de gemeente en bezwaarmakers – vanwege de beperkte bruikbaarheid van het pand en het feit dat het pand niet langer voor sociaal maatschappelijke doeleinden wordt ingezet – samen hebben gewerkt aan een plan om het pand te vervangen voor een pand met drie woningen.*

*2.2. Zoals uit het verweerschrift van de gemeente – opgesteld door M&A – blijkt, is het lot van dit onbruikbare pand echter al geveld. In het verweerschrift lezen we namelijk:*
*"De sloop- en nieuwbouwplannen van de bezwaarmakers kunnen met de status van gemeentelijk monument geen doorgang vinden."*

*2.3. Duidelijk wordt dat de aanwijzing tot gevolg heeft dat de plannen van bezwaarmakers in duigen vallen, en het pand niet op een andere wijze benut kan worden. Daar bovenop komt het pand niet meer te exploiteren en te verhuren valt, en met het herstellen van het pand flinke kosten gemoeid zijn.*

*2.4. Gelet op het evenredigheidsbeginsel en de jurisprudentie ter zake, had het op de weg van de gemeente gelegen om te motiveren dat er: **(1)** alternatieve mogelijkheden zijn voor een zinvol hergebruik van het monument waardoor het met de aanwijzing te dienen belang van het behoud van het monument prevaleert boven het belang van bezwaarmakers om de aanwijzing achterwege te laten, en **(2)** het belang van bezwaarmakers niet anderszins onevenredig wordt benadeeld.*[1]

*2.5. Het staat buiten kijf dat de gemeente de voornoemde belangenafweging (onterecht) niet heeft willen maken. In het verweerschrift lezen we:*
*"Bij het verlenen van een vergunning moeten alle componenten die nodig zijn voor een vergunning traject worden meegenomen. […] Er is geen vergunning verleend en dus ook nog geen zorgvuldige belangenafweging voor het verlenen van een vergunning gemaakt."*

*2.6. Bezwaarmakers zijn het met de gemeente eens, dat de gemeente bij ieder te nemen besluit alle componenten en belangen dient mee te wegen. Dat geldt dus ook voor het aanwijzingsbesluit. Het is de omgekeerde wereld om te stellen dat nog geen zorgvuldige belangenafweging is gemaakt in het kader van het aanwijzingsbesluit, omdat dat na de aanwijzing bij het besluit over*

[1] Zie bijvoorbeeld: ABRvS 8 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2643 en Rb. Amsterdam 28 juni 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BS1136.

*de vergunning zal worden gedaan (waar, zoals we zojuist zagen, het lot overigens al over geveld is). In het verlengde hiervan zouden we ons ook kunnen afvragen hoe deze handelswijze van de gemeente zich verhoudt tot het verbod op détournement de pouvoir.*

***3. KORTOM***

*3.1. Gelet op het voorgaande kan het aanwijzingsbesluit niet in stand blijven. Het is niet alleen onzorgvuldig voorbereid, maar ontbeert ook een juiste motivering. De belangen van bezwaarmakers zijn niet meegewogen. Evenmin is bezien of bezwaarmaker anderszins onevenredig worden benadeeld. Het verzoek is dan ook om het college te adviseren dat het besluit wordt herroepen.*" Aldus gemachtigde.

Bezwaarde merkt op dat de bouwplannen zijn ontwikkeld vanwege gebrek aan animo voor het gebruik van het wijkgebouw. De nieuwbouw zou goed passen in het beschermde gezicht. Tekeningen zijn verschillende keren aangepast.

Vanuit M&A wordt aangegeven dat de aanwijzing niet betekent dat er niets meer mogelijk is met het pand. Er is met bezwaarde voorafgaand aan de aanwijzing een gesprek geweest over een andere invulling, bijv. een woning, met behoud van de monumentenwaarde.
M& A geeft aan hoe de procedure in zijn werk is gegaan en hoe er is getoetst. Er zijn 5 selectiecriteria aan de hand waarvan het gebouw is beoordeeld. Deze zijn stap voor stap bekeken. De belangrijkste waarde zit met name in het landschappelijke; de ligging in het open landschap naast de kerk. Qua vorm, opzet en schaal past het goed in het historisch beeld. Voor wat betreft de architectuur is typerend de eenvoudige bouwstijl die past in de traditie van de Waterlandse houtbouw.
Het gebouw is ook redelijk gaaf met openslaande deuren en de luifel. De wijkfunctie van het gebouw is cultuurhistorisch van belang. Veel van dit soort gebouwen zijn inmiddels gesloopt.
De belangen van bezwaarden zijn meegewogen in het aanwijzingsbesluit.
De aanwijzing tot beschermd dorps/stadsgezicht verschilt wel met de monumentenstatus van het gebouw omdat dat laatste met name is bedoeld om individuele objecten te beschermen. Het gebouw is al eerder beoordeeld en is toen beoordeeld als orde-2 pand. Er was dus al een bepaalde status toegekend maar dat bood nog wel bouwmogelijkheden. Na de aanwijzing niet meer.
Het gebouw vormt een ondersteunende waarde voor het beschermde stads of dorpsgezicht. Het slopen van het gebouw betekent ook een aantasting van het beschermde gezicht.

Vanuit verzoekers wordt de functie van het gebouw voor het dorp benadrukt. Dorpsbewoners willen de helpende hand bieden om het gebouw met de huidige functie te behouden. De bouwplannen zijn aan de bewoners voorgelegd maar niet echt besproken. In tegenstelling tot wat bezwaarden zeggen wordt het gebouw intensief gebruikt voor feestjes en andere activiteiten.
De bouwplannen hebben veel losgemaakt in het dorp. Veel bewoners willen het gebouw behouden.

Bezwaarde merkt op dat hij iedereen wil faciliteren maar dat er vanuit het dorp weinig animo is, ook al zijn de tarieven voor dorpsactiviteiten aangepast. De enige dorpsactiviteit is Koningsdag. Er zijn clubjes maar niet vanuit het dorp. Dat er een gesprek is geweest met M& A over de gebruiksmogelijkheden wordt door hem bevestigd.
Het gebruik van het gebouw levert overlast op voor de omwonenden en dat is ook een van de redenen geweest voor het ontwikkelen van een nieuwbouwplan. Er is een conceptaanvraag ingediend waarop een akkoord is gegeven door de gemeente. Dit plan is verder uitgewerkt. Het nieuwbouwplan zal hetzelfde beeld geven als nu. Het nieuwe gebouw (de woningen) lijkt op

tekening op het gebouw dat er nu staat. Bezwaarde staat open voor aanpassingen als de gemeente dat nodig vindt. Dat kan nu niet omdat de aanwijzing dat in de weg staat.

Over de belangenafweging merkt gemachtigde op dat deze niet is gemaakt. Het aanwijzingsbesluit betekent voor bezwaarden een onevenredige benadeling. Het punt van een toezegging en het vertrouwensbeginsel had ook een plek moeten krijgen bij de belangenafweging. Gemachtigde blijft van mening dat het besluit onvoldoende is gemotiveerd.

Voor wat betreft de belangafweging wordt vanuit M& A opgemerkt dat men zich voornamelijk richt op de beoordeling van de monumentenwaarden en dat belangen zoveel mogelijk bij de beantwoording van de zienswijzen aan de orde komen. M& A heeft hierin een adviserende rol.

Over de nieuwbouwplannen merkt bezwaarde op dat bij de laatste aanvraag nog gegevens nodig waren voor een bibob toets. Voor de rest was alles zo goed als rond om de vergunning te krijgen. Tegen de buiten behandeling stelling is geen bezwaar gemaakt. De uitkomsten van de conceptaanvraag en de mededelingen bij het overleg met de gemeente gaven bezwaarde het idee dat er mogelijkheden waren voor nieuwbouw. Als de gemeente toen had gezegd dat er niets mogelijk was dan had hij het zo gelaten.
Binnen het dorp zijn stemmen opgekomen om het bouwplan onmogelijk te maken. Maar ook tegen het huidige gebruik als wijkgebouw zijn veel klachten in de buurt. Dat is ook de reden dat bezwaarden deze activiteiten beperken en een bouwplan ontwikkelen.
Aanpassing van het gebouw is veel te duur en dat is gezien de huidige exploitatie onrendabel.

Vanuit de bezwaarschriftencommissie wordt aangegeven dat het geschil zich beperkt tot het aanwijzingsbesluit en hoe dat tot stand is gekomen.

## 5. Toetsingskader

De toepasselijke wet- en regelgeving staat in de bijlage bij dit advies.

## 6. Overwegingen

Wij beoordelen of u het besluit terecht hebt genomen en overwegen als volgt.

<u>Monumentale waarden.</u>
De aanwijzing tot gemeentelijk monument is een bevoegdheid van het college op grond van artikel 3 van de Erfgoedverordening van de gemeente Amsterdam. Hierin is beschreven hoe de aanwijzingsprocedure tot stand komt. Het college heeft beoordelingsruimte bij het bepalen van de monumentale waarde van een onroerende zaak (Zie bijv. de uitspraak van de Afdeling van 8 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2643).
Wij stellen vast dat de gevolgde procedure volgens de bepalingen van de Erfgoedverordening is verlopen.
Conform de procedure is advies gevraagd aan de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit (subcommissie aanwijzing monumenten) die over deze aanvraag op grond van een beschrijving heeft geadviseerd om het pand op de gemeentelijke monumentenlijst te plaatsen. Deze beschrijving (verkenning) is opgesteld door Monumenten en Archeologie (M&A).
De aanwijzingsbevoegdheid van artikel 3 Erfgoedverordening betreft een *kan*-bepaling d.w.z. dat het college hierin een mate van beleidsvrijheid heeft waarbij ook de betrokken belangen dienen te worden afgewogen. Voor alle besluiten geldt de regel dat deze goed moeten worden gemotiveerd.

Voor wat betreft de inhoudelijke kant heeft M&A uitvoerig beschreven welke redenen aan de aanwijzing ten grondslag liggen. Hierbij is getoetst aan de selectiecriteria architectonische waarde, stedenbouwkundige waarde, cultuurhistorische waarde en zeldzaamheid en gaafheid/ herkenbaarheid van het pand. De beschrijving/verkenning van M&A en het advies van de CRK zijn een deskundigenoordeel over de monumentale waarden van het pand. Gelet op de uitgebreide beschrijving van het pand en de onderkende monumentale waarden ziet de commissie geen grond voor de gedachte dat het besluit onvoldoende is gemotiveerd.
Voor wat betreft de inhoudelijke bezwaren heeft bezwaarde geen tegenrapport ingediend dat het advies van de CRK/M&A tegenspreekt. Het feit dat de bezwaarden het met de argumenten van M&A in de beschrijving niet eens is of de waardering te beschrijvend vinden, betekent niet dat sprake is van een ongemotiveerd besluit.

Wij zien in de beschrijving en in het advies overigens een goed onderbouwde motivering waarom bij dit gebouw sprake is van monumentale waarden.
Wij zijn van mening dat het advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de gevolgde redenering is begrijpelijk en de conclusie die in het CRK-advies wordt getrokken dat er voldoende waarden aanwezig zijn voor een aanwijzing als monument sluit daarop aan. Wij zien geen aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van het advies in wat bezwaarden naar voren hebben gebracht.
De motivering hoeft niet te berusten op persé alle selectiecriteria. Deze hoeven dus niet gelijktijdig van toepassing te zijn. De beschrijving gaat specifiek in op alle genoemde criteria maar soms wordt ook gesproken van sec monumentale of bijzondere waarden. De criteria zijn een hulpmiddel om te bepalen of sprake is van monumentale waarden.

Volgens bezwaarden heeft het gebouw geen maatschappelijke functie waarmee zij willen aangeven dat het huidige gebruik geen toekomst meer heeft. Volgens het bestemmingsplan heeft het pand de bestemming "maatschappelijk" hetgeen betekent dat functies in de dienstverlening, gezondheidszorg, kinderopvang, zorg en welzijn zijn toegestaan.
De aanwijzing tot monument brengt in deze gebruiksmogelijkheden geen beperking. De monumentenstatus beperkt bezwaarden alleen in de mogelijkheid van sloop-nieuwbouw. Daar mee is niet gesteld dat het pand geen gebruiksfuncties meer kan hebben die economisch rendabel zijn. In de stad zijn talloze voorbeelden van een succesvol economisch gebruik van een gemeentelijk monument. Van een onevenredige beperking van gebruiksmogelijkheden is geen sprake, ook al zien bezwaarden liever een andere bestemming op deze locatie. Het behoeft geen betoog dat een bouwplan met 3 woningen voor bezwaarden financieel meer voordeel oplevert dan voortzetting van het huidige gebruik.

Over de bouwkundige staat en de beperkingen die het gebouw kent t.a.v. een duurzaam gebruik realiseren wij dat het besluit beperkingen met zich meebrengt maar het gaat daarbij niet om onevenredige beperkingen. Verbouwingen aan het pand evt. in combinatie met verduurzaming zijn niet onmogelijk.
Bezwaarde heeft voor de renovatie van het pand een offerte van een aannemer gepresenteerd. Daarmee willen zij aangeven dat het bedrag dat nodig is om het gebouw geschikt te maken voor maatschappelijke doeleinden niet in verhouding staat. De investering vinden zij onevenredig hoog. Het gaat in dit kader te ver om van alle werkzaamheden die in de offerte worden genoemd te beoordelen of deze echt noodzakelijk zijn om het huidige gebruik voort te zetten.
Wij stellen wel dat bezwaarden zelf verantwoordelijk zijn voor het onderhoud aan hun pand.
De bouwkundige staat en de staat van onderhoud speelt geen rol bij het bepalen van de monumentale waarden. De gaafheid en de architectonische waarde slaan dus niet op de staat van

het schilderwerk of op de vraag of de dakgoten nog heel zijn, maar op de bouwstijl en de herkenbaarheid van het gebouw als verschijningsvorm.

Anders dan bezwaarden stellen, gaat het bij het beoordelen van de cultuurhistorische waarde niet persé om het behoud van de huidige maatschappelijke functie maar om de functie die het gebouw van oorsprong heeft vervuld waardoor het gebouw er zo uitziet. Dat het gebouw nu mogelijk geen wijkgebouw meer is, staat daar los van. Het aanwijzingsbesluit houdt niet in dat het gebouw uitsluitend gebruikt zou moeten worden als wijkgebouw. De bestemming is maatschappelijk en biedt voldoende mogelijkheden voor een andere invulling dan de huidige. Bezwaarden zijn zelf verantwoordelijk om mogelijkheden voor een andere exploitatie te onderzoeken.
Voor een andere functie die buiten de huidige bestemming "maatschappelijk" valt en waarbij de huidige monumentale waarden behouden blijven, kunnen bezwaarden in gesprek gaan met de gemeente. Dit valt buiten de omvang van dit geschil.

De eerdere aanwijzing tot beschermd stads- en dorpsgezicht staat formeel los van dit aanwijzingsbesluit. Zoals ook in het verweer van uw vertegenwoordigers is aangegeven staat in het bestreden besluit de aanwijzing van dit specifieke gebouw centraal, anders dan bij de aanwijzing tot beschermd stads- of dorpsgezicht waarbij een gebied is aangewezen. Dat het gebouw beeldbepalend is in het gebied dat is aangewezen als beschermd gezicht en daarin een belangrijke bijdrage levert, maakt dit niet anders.

<u>Belangenafweging en vertrouwensbeginsel.</u>
Bezwaarden hebben in de bezwaarprocedure ook aangegeven dat er geen rekening is gehouden met hun belangen. Hierbij is ook gewezen op de naar hun ogen beperkte gebruiksfunctie. De door bezwaarden genoemde feiten en omstandigheden zijn bekend. Ook in de zienswijzen hebben bezwaarden dit onder de aandacht gebracht.
Van een onevenredige beperking van de gebruiksmogelijkheden is naar ons oordeel echter geen sprake.
Zoals hierboven al is aangegeven is met dit gebruiksbelang wel rekening gehouden. Het bestreden besluit staat een ander en zinvol gebruik binnen de bestemming namelijk niet in de weg. Het is verder niet aan het college om aan te tonen dat een ander gebruik van het gebouw economisch haalbaar of zinvol kan zijn. Met dit belang is rekening gehouden.
Dat een investering van ruim € 370.000,- noodzakelijk is om het gebouw te herstellen en te behouden hebben bezwaarden eerst in de bezwaarfase aangevoerd. Of dit bedrag dat gebaseerd is op een enkele offerte correct is en ook noodzakelijk is om een gebruik binnen de bestemming mogelijk te maken, kunnen wij niet beoordelen. Gezien de foto's over de staat van het gebouw is het wel aannemelijk dat investeringen gedaan moeten worden voor noodzakelijk onderhoud. Dat blijft echter een eigen verantwoordelijkheid van bezwaarden. Zoals al opgemerkt is onderhoud en de bouwtechnische staat niet van invloed op de monumentale waarden.
Het is duidelijk dat bezwaarden liever een nieuwbouwplan met 3 woningen willen realiseren en dat het aanwijzingsbesluit deze plannen onmogelijk maakt. De consequentie van het genomen aanwijzingsbesluit voor het eerdere gepresenteerde bouwplan vloeit echter voort uit de wettelijke regeling.
Voor wat betreft belangen binnen het kader van dit aanwijzingsbesluit zijn wij van mening dat de nadelige gevolgen van de aanwijzing niet onevenredig zijn in verhouding tot de met de aanwijzing te dienen doelen tot bescherming van erfgoed voor toekomstige generaties.
Bezwaarden stellen dat uw college bij herhaling heeft toegezegd dat medewerking zal worden verleend aan de sloop van het huidige gebouw en de nieuwbouw van 3 woningen op deze locatie. Hierbij wordt gewezen op een conceptaanvraag en aanvraag in 2021 en 2022.

Het dossier m.b.t. deze aanvragen laat het volgende zien:

- Op 28 februari 2020 is een conceptaanvraag buiten behandeling gesteld vanwege onvoldoende informatie. Er was geen keuze gemaakt over het toekomstige gebruik.
- Op 2 juli 2021 is een conceptaanvraag afgewezen. Het bouwplan was stedenbouwkundig niet akkoord. In de beslissing staat dat woningbouw op deze plek ruimtelijk aanvaardbaar was maar dat het huidige voorstel van bezwaarden niet akkoord was onder meer vanwege het aantal woningen (2 in plaats van 3) en de ontsluiting (positie en richting van de voorgevels).
- Op 19 september 2022 is de (definitieve) aanvraag omgevingsvergunning van 7 juli 2022 voor 3 woningen buiten behandeling gesteld vanwege gebrek aan gegevens. De gegevens die ontbraken hadden betrekking op de zgn. Bibob toets. Daartegen is geen bezwaar gemaakt.

Na de afwijzing van 2 juli 2021 is er kennelijk nog gecommuniceerd tussen bezwaarden en de verschillende afdelingen van stadsdeel Noord. Bezwaarden wijzen in hun bezwaarschrift op een email d.d. 29 december 2021 van de medewerker Vergunningen Toezicht en Handhaving (VTH) en 11 februari 2022 van de stedenbouwkundige van Ruimte en Duurzaamheid (R&D).

In de email van 29 december 2021 staat dat het (verbeterde) bouwplan stedenbouwkundig akkoord was. Deze mededeling is gedaan zonder dat een aanvraag was ingediend aangezien de eerdere conceptaanvraag op 2 juli 2020 al was afgewezen. Aan bezwaarden is daarom medegedeeld dat zij een nieuwe conceptaanvraag moesten indienen. In plaats daarvan hebben bezwaarden een definitieve aanvraag ingediend op 7 juli 2022.

In de email van 11 februari 2022, waarbij evenmin sprake was van een aanvraag, meldt de stedenbouwkundige: *"Helemaal perfect. Wat mij betreft akkoord zo. Mooi plan."*
Kennelijk hebben bezwaarden het eerdere afgewezen bouwplan verbeterd en daarna opnieuw voorgelegd.
Wij gaan ervan uit dat dit verbeterde bouwplan als definitieve aanvraag op 7 juli 2022 is ingediend waarna de aanvraag op 19 september 2022 buiten behandeling is gesteld.
Voor betreft deze laatste aanvraag verklaarden bezwaarden tijdens de hoorzitting dat zij moeite hadden om het Bibob-formulier goed in te vullen. Tegen dit besluit is geen bezwaar gemaakt. Waarom zij geen bezwaar hebben gemaakt tegen de buitenbehandelingstelling is niet duidelijk.

Bezwaarden zien in de mededeling *"Helemaal perfect. Wat mij betreft akkoord zo. Mooi plan."* een toezegging van uw college dat medewerking zal worden verleend en dat een omgevingsvergunning zal worden verleend. Het is de vraag of dat zo is.

In het verweerschrift van uw vertegenwoordigers wordt gesteld dat er geen toezegging is omdat het gaat om een intern advies over een stedenbouwkundig aspect in een voortraject om tot een vergunbaar bouwplan te komen. Bovendien gaat het om een mededeling van een ambtenaar die niet beslissingsbevoegd is. Tenslotte missen zij nog andere componenten die nodig zijn om een bouwplan te kunnen vergunnen. M.a.w. een stedenbouwkundig advies is slechts een onderdeel van een aanvraag en bevat geen uitspraak over het wel of niet krijgen van de omgevingsvergunning.

Hoe zien wij als commissie bezwaarschriften deze bezwaargrond en dit belang?
Allereerst samenvattend de huidige jurisprudentie op dit punt.
De Raad van State (RVS) heeft in de uitspraak van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1694) een nieuwe lijn bepaald over de vraag in hoeverre burgers mogen vertrouwen op uitlatingen gedaan door of namens het bestuursorgaan. In de aangehaalde uitspraak heeft de RvS de conclusie overgenomen die staatsraad-advocaat generaal Wattel over dit vraagstuk heeft uitgebracht (zie ECLI :NL:RVS:2019:896).
In de conclusie wordt deze vraag beantwoord aan de hand van een stappenplan.
De 1e stap betreft de vraag of de uitlating of gedraging kan worden gekwalificeerd als toezegging.
De 2e stap betreft de vraag of deze toezegging kan worden toegerekend aan het bevoegde bestuursorgaan.
De 3e stap betreft de vraag of het opgewekte vertrouwen moet worden nagekomen.

De RvS heeft bij de definiëring van het begrip "toezegging" het standpunt ingenomen dat hierbij meer nadruk moet worden gelegd op hoe een uitlating bij een redelijk denkende burger overkomt en minder op wat het bestuursorgaan met de uitlating bedoelde. Degene die zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet wel te goeder trouw zijn d.w.z. dat hij het bestuursorgaan in kennis heeft gesteld van de juiste feiten en omstandigheden.
De deskundigheid van de betrokkene speelt een rol in het kader van zijn onderzoeksplicht.
Bij de 2e vraag gaat het erom of betrokkene op goede gronden mocht veronderstellen dat degene die de toezegging heeft gedaan het standpunt van het bestuursorgaan vertolkte. Een toezegging kan ook worden gedaan door een medewerker van de afdeling Vergunningen als het gaat om een kwestie die binnen zijn werkveld valt.
Bij de 3e vraag gaat het om een belangenafweging waarbij een zwaarder wegend belang de nakoming van het opgewekte vertrouwen in de weg staat bijv. het algemeen belang, strijd met de wet of belangen van derden.

In dit geval zien wij geen grond voor de bewering dat er sprake is van een toezegging voor wat betreft de omgevingsvergunning. Allereerst zijn de uitspraken over de stedenbouwkundige aanvaardbaarheid gedaan buiten het kader van een aanvraag waarbij bovendien bezwaarden waren vertegenwoordigd door een architect (W3) die als deskundige sowieso had moeten begrijpen dat bij genoemde mededeling geen vergunning was toegezegd, hooguit een stap of zet in de goede richting waarbij het glashelder was dat er nog meer stappen gezet moesten worden. Daarbij komt dat bezwaarden een definitieve aanvraag op 7 juli 2022 hebben ingediend die zij om onbekende reden hebben laten lopen omdat zij onvoldoende gegevens hebben overlegd in het kader van de Bibob toets dan wel het Bibob- formulier niet of onvolledig hadden ingevuld. De kans om zich eventueel te kunnen beroepen op een "toezegging" hebben bezwaarden daarmee ook laten lopen. Deze vermeende toezegging kan alleen een rol kunnen spelen in de aanvraagprocedure voor een omgevingsvergunning.
Wij zien in de uitlatingen van de stedenbouwkundige trouwens geen toezegging. Inhoudelijk betekent de mededeling van de stedenbouwkundige of de medewerker VTH ook niet dat hiermee bezwaarden de vergunning in het vooruitzicht wordt gesteld. Integendeel; de medewerker VTH merkt zelfs op dat er geen sprake is van een gelopen race en dat er nog aanvullende gegevens nodig waren. Het stedenbouwkundig ontwerp is immers maar een onderdeel van alle benodigde gegevens. Of de aanvraag van 7 juli 2022 uiteindelijk tot een vergunning zou hebben geleid is allerminst zeker.

Bezwaarden trachten onder punt 21 van hun bezwaarschrift nog een koppeling te leggen tussen de naar hun idee beperkte bruikbaarheid van het gebouw en het gevoerde overleg met de gemeente maar de reden waarom een aanvraag omgevingsvergunning wordt ingediend is niet relevant. De vermeende beperkte bruikbaarheid heeft dus geen rol gespeeld bij de beoordeling van de aanvraag. Voor zover bezwaarden aanvoeren dat er toezeggingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht, hebben deze alle betrekking op het al dan niet verlenen van een omgevingsvergunning. Bij de beoordeling van een vergunning wordt echter een andere afweging gemaakt dan bij de beoordeling van het aanwijzen van het pand als monument.
De enige relatie tussen beide procedures is dat de aanwijzing de sloop- nieuwbouw onmogelijk maakt.
Het "verzoek" van de gemeente om tot een gewijzigd verbeterd bouwplan te komen suggereert een actieve rol van de gemeente die in werkelijkheid niet aanwezig is. Een aanvraag omgevingsvergunning berust namelijk geheel op de eigen verantwoordelijkheid van aanvragers. Met andere woorden na het noemen van randvoorwaarden wacht de gemeente af waarmee aanvragers komen.

Wij zien ook niet in hoeverre deze discussie een rol kan spelen bij de aanwijzing omdat sprake is van twee verschillende procedures met elk een eigen toetsingskader.

Ten tijde van de uitlatingen waarop bezwaarden zich beroepen was van een mogelijke aanwijzing tot monument nog geen sprake. Verzoekers hebben pas op 28 september 2022 zich tot het college gewend met het verzoek om het gebouw op de monumentenlijst te plaatsen. De aanvraag omgevingsvergunning was op dat moment al afgehandeld en buiten behandeling gesteld. De aanvraag voor de aanwijzing is pas daarna gaan lopen en deze volgt een eigen procedure die geheel volgens wet- en regelgeving is doorlopen.

Kortom wij zien in de uitlating van de stedenbouwkundige geen toezegging gezien de stand van zaken in de aanvraagprocedure en de deskundigheid van gemachtigde van de aanvrager. Er is geen omgevingsvergunning in het vooruitzicht gesteld. Daarnaast zien wij niet in dat deze vermeende toezegging kan doorwerken in de aanwijzingsprocedure omdat dit een ander toetsingskader betreft waarbij de laatste aanvraag van bezwaarden buiten behandeling is gesteld, welk besluit bovendien onherroepelijk is.

<u>Kosten procedure omgevingsvergunning.</u>
Bezwaarden noemen bij de vermeende toezegging dat zij door de gemeente op het verkeerde been zijn gezet en daardoor onnodig kosten hebben gemaakt.
Dat zien wij echter anders. Zoals hierboven al is aangegeven berust het doen van een aanvraag omgevingsvergunning geheel op een eigen verantwoordelijkheid van aanvragers. Bij de laatste aanvraag voor een definitieve vergunning hebben zij verzuimd benodigde gegevens of informatie aan te leveren voor de zgn. Bibob-toets. Gezien deze gang van zaken en het feit dat er geen toezegging is gedaan, dienen deze kosten voor eigen rekening te blijven.

Tot slot.
Wij hebben begrip voor de positie van bezwaarden maar al met al zijn wij van mening dat de belangen die samenhangen met de bescherming van dit gebouw als gemeentelijk monument zwaarder moeten wegen dan de private belangen van bezwaarden.

## 7. Conclusie en advies

Wij adviseren u om de bezwaren ongegrond te verklaren en het besluit in stand te laten met inachtneming van de overwegingen in dit advies.
Tevens adviseren wij u het verzoek om een proceskostenvergoeding af te wijzen.

Amsterdam, 11 september 2023

De commissie bezwaarschriften,





mr. C.L. Brinks
voorzitter

mr. P.J.M. Nooij
secretaris

## Bijlage: toepasselijke regelgeving.

## Erfgoedverordening in combinatie met de toelichting en de handleiding voor de aanwijzing van zaken en terreinen als gemeentelijk monument en gemeentelijk beschermd stads- of dorpsgezicht

**Artikel 1 Begripsbepalingen**

**.....**

**Artikel 2 Het gebruik van het monument**

Bij de toepassing van deze verordening wordt rekening gehouden met het gebruik van het monument.

**Artikel 3 De aanwijzing tot gemeentelijk monument**

1.Het college kan, al dan niet op aanvraag van een belanghebbende, een monument aanwijzen als gemeentelijk monument.
2.Voordat het college over de aanwijzing een besluit neemt, vraagt het advies aan de Commissie voor Welstand en Monumenten en stelt, voor zover mogelijk, de eigenaar en beperkt zakelijk gerechtigde in de gelegenheid te worden gehoord. In spoedeisende gevallen kan het college hiervan afwijken.
3.In het geval zich de situatie als bedoeld in het eerste lid voordoet en voor het betreffende monument een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend, kan het verzoek worden opgevat als een spoedeisend geval als bedoeld in het tweede lid, tweede volzin, van dit artikel.
4.Het college kan bepalen dat een beschrijving wordt opgesteld. De eigenaar, beperkt zakelijk gerechtigde en gebruiker van het monument zijn desgevraagd verplicht tot het opstellen van een beschrijving dan wel mee te werken aan het opstellen van een beschrijving.
5.Het college brengt de raad in kennis van het besluit over de aanwijzing van een gemeentelijk monument.
6.De aanwijzing kan geen monument betreffen dat is aangewezen op grond van de Monumentenwet 1988 of dat is aangewezen op grond van de Monumentenverordening Noord-Holland 2010.

- **Artikel 4 Voorbescherming**
  Met ingang van de datum waarop de eigenaar van een monument de kennisgeving van het voornemen tot aanwijzing als gemeentelijk monument ontvangt tot het moment dat de aanwijzing en registratie als bedoeld in artikel 7 plaatsvindt, dan wel vaststaat dat het monument niet wordt geregistreerd, zijn de artikelen 10 tot en met 14 van overeenkomstige toepassing.

- **Artikel 5 Termijnen advies en aanwijzingsbesluit**
  1.De Commissie voor Welstand en Monumenten adviseert schriftelijk binnen twaalf weken na ontvangst van het verzoek om advies van het college.
  2.Het college beslist binnen twaalf weken na ontvangst van het advies van de Commissie voor Welstand en Monumenten, maar in ieder geval binnen 32 weken na datum van de aanvraag tot aanwijzing.

- **Artikel 6 Mededeling aanwijzingsbesluit**
  1.Van de aanwijzing als bedoeld in artikel 3, eerste lid, worden de aanvrager en degenen die in de kadastrale registratie als eigenaar en beperkt zakelijk gerechtigde staan vermeld, in kennis gesteld.
  2.De voorbescherming of het aanwijzingsbesluit wordt onverwijld opgenomen in het gemeentelijke beperkingenregister zoals bedoeld in artikel 1, onder b, onderdeel 4 en 5, van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken.

- **Artikel 7 Registratie op de gemeentelijke monumentenlijst**
  1. Het college registreert het gemeentelijk monument op de lijst van gemeentelijke monumenten.
  2. De registratie bevat de plaatselijke aanduiding, de datum van de aanwijzing, de kadastrale aanduiding, een beschrijving en, indien van toepassing, de naam van het gemeentelijk monument.
  3. De gemeentelijke monumentenlijst ligt bij de stadsdeelkantoren en bij Monumenten en Archeologie voor eenieder ter inzage.

- **Artikel 8 Wijzigen van de aanwijzing**
  1. Het college kan al dan niet op aanvraag van een belanghebbende de aanwijzing wijzigen.
  2. Artikel 3, tweede tot en met vierde lid, alsmede de artikelen 4 en 5 zijn van overeenkomstige toepassing op het wijzigingsbesluit.
  3. Indien de wijziging naar het oordeel van het college van ondergeschikte betekenis is, blijft overeenkomstige toepassing als bedoeld in het tweede lid, achterwege.
  4. De inhoud en de datum van de wijziging worden op de gemeentelijke monumentenlijst aangetekend.

- **Artikel 9 Intrekken van de aanwijzing**
  1. Het college kan een aanwijzing tot gemeentelijk monument intrekken.
  2. Indien het college de aanwijzing intrekt, zijn artikel 3, tweede lid, en de artikelen 4 en 5 van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat voor aanwijzing wordt gelezen: intrekking van de aanwijzing.
  3. De aanwijzing vervalt, indien toepassing wordt gegeven aan artikel 3 van de Monumentenwet 1988 of aan artikel 2 van de Monumentenverordening Noord-Holland 2010.
  4. De intrekking wordt op de gemeentelijke monumentenlijst aangetekend.
  5. Het college kan bepalen dat een gemeentelijk monument moet worden gedocumenteerd. De eigenaar, beperkt zakelijk gerechtigde en gebruiker zijn desgevraagd verplicht mee te werken aan de documentatie van het monument.