

Aan de afdeling bestuursrechtspraak
van de Raad van State
Postbus 20019
2500 EA Den Haag

Utrecht, 27 december 2005
ons kenmerk: SSU 05.45
uw kenmerk: 200509608/1/H2
uw brief van: 29 november 2005
betreft: gronden hoger beroep monumentenvergunning

Namens de Stichting Singelgebied Utrecht (SSU) lever ik u hierbij de gronden in bovenvermelde zaak.

1. de procedure

Onze eerste grief betreft de gevolgde procedure. Ten onrechte heeft naar ons oordeel de rechtbank besloten om de ingestelde beroepen versneld te behandelen. Het betreft hier een complex bouwdoosje op een zeer bijzondere én gevoelige locatie waarvan de grote waarde – zowel uit monumentaal oogpunt als uit oogpunt van te beschermen stadsgezicht – buiten discussie is. Daarbij komt ook nog dat niet alleen besloten is om de zaak versneld te behandelen, maar ook nog eens op één-en-de-zelfde zitting, tezamen met een andere zaak waarin een verleende vergunning centraal stond voor het vellen van diverse bomen, waaronder monumentale bomen. Zoals ook uit overige grieven naar voren komt is het wettelijke beroepsrecht hierdoor onder grote tijdsdruk gezet en moet ook de kwaliteit van het rechterlijk (voor)onderzoek ernstig geleden hebben onder de gehaaste gang van zaken, waarbij het ons heeft onthutst dat in de motivering van de uitspraak van de rechter zelfs een rapport opdook dat zich in het procesdossier nimmer heeft bevonden. Het heeft ons onthutst omdat dit, ons heel goed bekende, rapport – dat door de gemeente zélf nimmer als steun is ingeroepen – nu juist een parkeergarage op de onderhavige locatie afkeurt en dat wij vanzelfsprekend hierop zouden hebben gewezen als duidelijk zou zijn gemaakt dat er een beroep op werd gedaan (Het ontbreken van het rapport in ons procesdossier is inmiddels bevestigd door de griffier van de rechtbank in een schrijven aan u. De mogelijk gewekte indruk als zou door de gemeente wel een beroep zijn gedaan op dit rapport wordt door ons met klem betwist en blijkt ook niet uit de stukken, waaronder het proces-verbaal van de zitting). Wij zijn van oordeel gedupeerd te zijn door de gang van zaken omdat in feite een deugdelijke rechtsbescherming ten overstaan van de rechtbank hierdoor heeft ontbroken en de wet ons een volwaardige rechtsbescherming op twee niveaus – beroep en hoger beroep – heeft toegekend. In plaats van te besluiten tot versnelde behandeling zou veeleer een beslissing voor de hand gelegen hebben om de zaak normaal te behandelen, waarbij het bovendien verstandig zou zijn geweest om gezien de grote in het geding zijnde belangen en de zwaarte van de beslissing de zaak te verwijzen naar de meervoudige kamer van de rechtbank. Dit alles heeft de rechtbank miskend en rechtdoende aan ons wettelijke recht op een adequate rechtsbescherming op twee niveaus verzoeken wij u om de zaak terug te verwijzen naar de rechtbank. Wij wijzen er op dat de door de rechtbank onder 2.1 nog gegeven motivering om de zaak versneld te behandelen – in feite: vergunninghouder wilde dit zonder daarbij acht te slaan op de complexiteit van het dossier én de samenhang met de bouwvergunning – ons voorkomt als zijnde niet in overeenstemming met de wet.

Overigens heeft de rechtbank naar ons oordeel ten onrechte betekenis toegekend aan het door de gemeente ingeroepen spoedeisende belang van de verhoging van de parkeertarieven. Wij achten het onbegrijpelijk dat door de rechter dit belang – dat in feite een door de gemeente zelf geconstrueerd belang betreft – is erkend als een belang dat de zorgvuldigheidswaARBorgen van de Monumentenwet opzij zou kunnen zetten. Inmiddels staat overigens vast dat het ingeroepen belang feitelijk niet meer aan de orde is (de beoogde verhoging van de parkeertarieven is voor onbepaalde tijd uitgesteld), hetgeen aantoont hoezeer er sprake was van een oneigenlijk ten behoeve van de procedure geconstrueerd belang.

2. de bagatellisering van de omvang van de aantasting van het monument

Vaststaat dat het gaat om een gebied en locatie met een bijzondere waarde. Door het Rijk is het gebied aangewezen als monument en beschermd stadsgezicht. Zoals blijkt uit de stukken staat rechtens ook vast dat het plan negatieve gevolgen zal hebben voor én het monument én het beschermde stadsgezicht (aantasting

bodemarchief, het verdwijnen van diverse monumentale bomen, nieuwe bouwwerken die zichtbaar zullen zijn boven maaiveld en last but not least de aanblik van de door de gewenste parkeergarage aangetrokken over het Lucasbolwerk uitrijdende en inrijdende/voor de opstelplaats in een rij wachtende auto's).

Op onze grief dat de gemeente de omvang van de aantasting heeft gebagatelliseerd is door de rechtbank niet naar behoren ingegaan. Een en ander klemt te meer gezien de inhoud van het door de rechtbank aan haar uitspraak wél (onverwacht en selectief) ten grondslag gelegde rapport 'Parkeren Binnenstad ...', waarin is geconcludeerd dat een parkeergarage de waarden van het Lucasbolwerk op onacceptabele waarde aantast en het Lepelenburg is aangewezen als geschiktere locatie. Waarbij wij ter voorkoming van misverstanden direct willen opmerken dat wij ook tegen aanleg zijn van een parkeergarage dáár, en dat naar onze overtuiging het monumentale singelplantsoen nooit en te nimmer opgeofferd mag worden aan verkeersdoeleinden.

In feite heeft de rechtbank er mee volstaan om in de uitspraak (2.5 en 2.6) het oordeel van de Commissie Welstand en Monumenten (hierna: de Commissie) over te nemen. Zij heeft daarbij ook miskend dat aan de totstandkoming van het advies de Commissie een ernstig gebrek kleeft. Er was verzuimd om de Commissie bijtijds van de zienswijzen op de hoogte te brengen, maar de rechtbank heeft hieraan geen enkele kritische consequentie verbonden. In onze zienswijze hebben wij (maar ook een groot aantal anderen) gedetailleerd aangegeven dat de monumentale waarden ernstig aangetast zouden worden bij realisering van het garageplan. We zijn gedetailleerd ingegaan op de verdwijning van oudere bomen, de aantasting van de historische parkstructuur en de vernietiging van het bodemarchief. Zoals te verwachten was, als posities al zijn ingenomen en het oordeel al publiek is gemaakt, vormde de herbeoordeling door de welstand de bekende 'mosterd na de maaltijd' en volstond zij dan ook, zonder concreet in te gaan op de gedetailleerd en gemotiveerd aangeleverde punten van grote zorg, met: *'Naar de mening van de commissie is de aantasting van het park minder schadelijk dan in een aantal zienswijzen wordt voorgesteld.'*

Over het aantal te vellen bomen en bedreigde andere bomen geen woord.

En over het bodemarchief: *'De commissie rekent erop dat op verantwoorde wijze met het bodemarchief wordt omgegaan en dat de daarvoor geldende regels in acht worden genomen.'* De rechtbank heeft ten onrechte niet onderkend dat aan het advies van de Commissie een ernstig gebrek kleeft, zowel procedureel als inhoudelijk, waar ook in de tweede ronde niet inhoudelijk is ingegaan op de naar voren gebrachte bezwaren.

De rechtbank heeft in feite volstaan met het citeren van het standpunt van verweerder *'dat met de bouw van de parkeergarage wordt ingegrepen in de monumentale waarden van het park maar dat in de wijze waarop deze ingreep is vormgegeven het monumentale belang voldoende is behartigd'*.

Alsof het verdwijnen van een groot aantal bomen en het vernietigen van een stuk bodemarchief door vormgeving wordt goedge maakt. Dit standpunt geeft aan dat de gemeente de ernst van de aantasting van de monumentale waarden niet ziet of niet wil zien. En de rechtbank volgt daarin zonder enige kritiek.

Ook de wijze waarop door de rechter onze kritiek op het gebrekkige advies van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (hierna: Rijksdienst) is afgedaan kan naar ons oordeel geen stand houden. Daarbij getuigt de verwijzing naar de per brief gedane mededeling dat de Rijksdienst het oordeel onderschrijft van verweerder dat *'een aanvaardbaar compromis is gevonden tussen monumentenbelangen en het gemeentelijk parkeerbeleid'* er niet bepaald van dat in deze naar behoren is getoetst. Nog afgezien van het feit dat deze brief twee maanden ná het besluit en twee dagen vóór de hoorzitting van 21 juni 2005 arriveerde (had de gemeente zelf haar twijfels gekregen over de bruikbaarheid van het voorliggende advies van de Rijksdienst?) moet worden geconstateerd dat ook de Rijksdienst zich in feite steeds kritisch heeft betoond over de door de gemeente veronderstelde aanwezigheid van 'nut en noodzaak' als rechtvaardiging voor het mogen aantasten van het Lucasbolwerk.

Aan die naderhand, op apart verzoek en buiten de adviesprocedure om, nagezonden diplomatieke (beleefdheids)brief van de Rijksdienst hebben de gemeente en de rechter een betekenis toegekend die ze er in redelijkheid niet aan mochten toekennen.

3. de strijdigheid met de monumentale randvoorwaarden

Onze derde grief betreft de strijdigheid van het besluit met de monumentale randvoorwaarden uit de Cultuurhistorische Effectrapportage (CHER) van 1996. Hetgeen hierover door de rechtbank is overwogen in overwegingen 2.17 en 2.18 van de uitspraak kan niet gevolgd worden.

Eerst in een laat stadium, op de hoorzitting over onze bezwaren tegen de monumentenvergunning op 21 juni 2005, is de gemeente zich, voor het allereerst sinds de vaststelling van de CHER, op het standpunt gaan stellen dat de randvoorwaarden neerkomen op niet meer dan 'uitgangspunten'. De rechtbank neemt in haar uitspraak op een weinig overtuigende wijze dit standpunt over (2.17 en 2.18) en citeert daarbij uit de Inrichtingsvisie (blz.11) om aan te geven dat de randvoorwaarden een belangrijke rol hebben gespeeld bij de planontwikkeling. Maar de

rechtbank verzuimt na te gaan of dat citaat ook klopt, hetgeen nu juist niet het geval is als naar het eindresultaat van die planontwikkeling wordt gekeken, zoals wij keer op keer hebben aangetoond. Bovendien verzuimt de rechtbank het vervolg op diezelfde blz.11 te citeren: *‘De Raad heeft aangegeven deze (de monumentale randvoorwaarden) van groot belang te vinden. Bij de aanvraag van een monumentenvergunning zal hierop tevens getoetst worden door de Rijksdienst voor Monumentenzorg.’*

Ons bezwaar is dat deze toetsing nu juist zou opleveren dat met een parkeergarage aan het Lucasbolwerk niet aan genoemde randvoorwaarden wordt voldaan. Een bezwaar dat al bleek en bevestigd wordt door het rapport ‘Parkeren Binnenstad ...’, dat inmiddels (en gelukkig) als relevant processtuk is erkend. Hetgeen de rechter in het slot van haar beschouwing opgemerkt heeft over meerdere taalkundige interpretaties die mogelijk zijn in verband met de term ‘randvoorwaarden’ kan niet gevolgd worden en vindt ook in geen van de in ons taalgebied voorkomende woordenboeken enige steun.

4. de risico’s van de ontgraving voor het monument

De ontgraving vindt plaats in het monument. Dit impliceert dat de directe omgeving van de vergunde ingreep niet onherstelbaar beschadigd mag worden, hetgeen extra eisen stelt aan de voorbereiding en zorgvuldigheid van de besluitvorming. Op hetgeen in ons beroepschrift en ter zitting in relatie tot de risico’s voor de directe omgeving van de te maken bouwput naar voren is gebracht is naar ons oordeel niet naar behoren ingegaan. In feite heeft de rechter op dit punt volstaan met een verwijzing naar een aantal in de vergunning opgenomen bouwtechnische standaardvoorwaarden én de overweging dat er waar het betreft de realisatie van de in- en uitrit alsnog tegemoet gekomen is aan een opmerking van de Rijksdienst Monumentenzorg en wel de overweging *‘dat gebruik zal worden gemaakt van zogeheten verloren damwanden, zodat de bouwwerkzaamheden geen trillingen op de bouwlocatie zullen veroorzaken’*.

Wij zijn van oordeel dat hiermee diverse concreet aangeduide risico’s verbonden aan de aanleg van de parkeergarage als geheel op een onverantwoorde wijze zijn afgedaan en dat de uitspraak van de rechtbank op dit onderdeel geen stand kan houden. Op de grief dat het niet toebrengen van schade aan bomen en andere delen van het monumentale bolwerk, waarvan in de besluitvorming door het College van B&W is overwogen dat deze geen schade zullen oplopen, onvoldoende is onderzocht en aangetoond middels extern, onafhankelijk onderzoek en dat de besluitvorming gezien de aard van de in deze in het geding zijnde vergunning daarom niet zorgvuldig genoeg is voorbereid, is door de rechter niet naar behoren ingegaan.

In antwoorden op eerder hierover gestelde vragen, is volstaan met de mededeling dat *‘de garage zal voldoen aan NEN-norm 2443’*, hetgeen vanzelfsprekend niet als een adequate reactie kan worden aangemerkt.

Ter gelegenheid van een op 9 december 2005 nogmaals uitgevoerde inzage ten kantore van vergunninghouder (het parkeerbedrijf) is nog steeds niet gebleken van de aanwezigheid van externe reviews, die aantonen dat de besluitvorming op dit onderdeel zorgvuldig genoeg is voorbereid.

5. de bagatellisering van de aantasting van het bodemarchief

Wij hebben keer op keer met argumenten aangetoond dat het graven van een enorme bouwput van 25 m diepte en 50 m doorsnede op een plaats waar zich volgens proefonderzoek een belangrijk bodemarchief bevindt zal leiden tot een ernstige aantasting. De rechter gaat in haar uitspraak hieraan voorbij evenals aan het verschil tussen onderzoek en behoud. En verzuimt bovendien te constateren dat het onderzoek zeer laat zal plaatsvinden, nadat de besluiten zijn genomen. Dat betekent dat er over dit specifieke monumentale belang is besloten zonder onderzoek, hetgeen in strijd is met de voorwaarden voor een behoorlijke belangenafweging.

6. nut en noodzaak

Het in 2.9 t/m 2.16 gegeven betoog over nut & noodzaak is als zodanig niet afkomstig van verweerder maar door de rechtbank samengesteld uit diverse gemeentelijke beleidsstukken waaronder stukken die niet meer actueel zijn en die door de gemeente zelf buiten beschouwing zijn gelaten. Zo gaat de rechtbank er aan voorbij dat het parkeerbeleid in 1994 met het parkeervrij maken van de binnenstad wezenlijk verschilde met het parkeerbeleid uit 2003 dat gericht was op uitbreiding van het kortparkeren. Een zeer wezenlijk verschil dat ook de oorzaak is van de ambivalentie in de opstelling van de Rijksdienst. Bovendien is er verschil tussen locatiestudies en

onderzoek naar behoeften. En bij locatiestudies is er verschil tussen varianten op dezelfde locatie en alternatieven zoals aan de rand van de stad.

De rechtbank gaat aan deze verschillen voorbij en blijkt veel niet of nauwelijks onderbouwde meningen van verweerder niet onredelijk, niet onaannemelijk of niet ten onrechte te vinden. En dat terwijl door ons in zienswijze en bezwaarschrift tegen die meningen steekhoudende bezwaren zijn geuit waarop door de gemeente nooit is gereageerd en waaraan de rechtbank geen aandacht schenkt.

Nut en noodzaak van deze parkeergarage zijn met dit betoog niet aangetoond evenmin als met verwijzingen naar raadsbesluiten waarin slechts de stemverhouding telde, met verwijzingen naar een ruimtelijke onderbouwing die de bouw van deze garage als een gegeven beschouwt, en met verwijzingen naar adviezen waarbij de adviserende instanties het vraagstuk van nut en noodzaak van deze garage expliciet buiten hun advisering hebben gelaten.

7. de afweging van belangen.

De rechtbank heeft onvoldoende aanleiding gevonden voor ons oordeel dat de belangenafweging onvoldoende is geweest en stelt: *‘Verweerder heeft niet betwist dat sprake is van een ingreep in de monumentale waarde van het onderhavige monument, maar dat de nadelige gevolgen van de keuze voor het Lucasbolwerk niet onevenredig is aan het behoud van de monumentale waarden.’* (sic)

Als met deze formulering is bedoeld te stellen dat de nadelige gevolgen niet opwegen tegen de positieve dan is dat, gelet op wat wij hierboven hebben aangegeven, een onhoudbare stelling omdat

a) de nadelige gevolgen voor de monumentale waarden worden miskend en overigens onvoldoende zijn onderzocht en

b) de gestelde positieve gevolgen voor de stad een deugdelijke onderbouwing blijken te ontberen.

Aan deze essentiële gebreken in de belangenafweging, waarop wij ook al -en uitvoeriger- in ons beroepschrift hebben gewezen heeft de rechtbank ten onrechte geen aandacht geschonken.

Een omstandigheid die in de beoordeling door de rechtbank bovendien geen aandacht heeft gekregen is het feit dat de komst van bedoelde parkeergarage verre van zeker is. Er is nog geen zicht op een bouwvergunning. Deze is wel aangevraagd maar inmiddels is de benodigde verklaring van geen bezwaar door de provincie geweigerd door termijnoverschrijding volgens art. 19a lid 8 WRO. Met dit formele aspect samenhangend zijn er nog vele onopgeloste kwesties op het gebied van de luchtkwaliteit (van belang voor een verkeersaantrekkend bouwproject), brandveiligheid, bodemstabiliteit, grondwaterstromen, e.d. De vergunning had naar ons oordeel niet verstrekt mogen worden zonder een nadrukkelijke voorwaarde (dwingende voorwaarde, voor de goede orde) dat van de vergunning pas gebruik gemaakt zou mogen worden als de bouw zeker is. Ook dit heeft de rechtbank miskend.

Gelet op het voorgaande verzoeken wij u de uitspraak van de rechtbank te vernietigen en voorzover mogelijk de onderliggende monumentenvergunning.

Namens Stichting Singelgebied Utrecht:

Th.P.F. Haffmans
Lange Jansstraat 43
3512 BA Utrecht