

# De Monumentenwet 1988 in de gemeentelijke praktijk

R. Apell \*

## De Monumentenwet 1988, algemeen

De belangrijkste wijziging van de Monumentenwet 1988 ten opzichte van de voorgaande versie betrof de decentralisatie van rijkstaken naar de gemeentelijke overheid. Hiermee werd een trend, die zich al vanaf de vroege jaren '70 had ingezet, geformaliseerd. Het draagvlak van de monumentenzorg was sinds de in werking treding van de eerste monumentenwet van 1961 aanmerkelijk verbreed; het aantal monumenten was gestaag gegroeid en het aantal gemeenten, dat een eigen monumentenbeleid voerde, eveneens. Het werd bovendien ook een kwantitatieve noodzaak om tot decentralisatie over te gaan: het grote aantal monumenten en het navenant toegenomen aantal procedures voor vergunningen en subsidies kon eenvoudigweg niet meer door de verantwoordelijke Dienst, de Rijksdienst voor de Monumentenzorg, behapt worden. In de praktijk was het in veel grotere "monumentengemeenten" al zo geregeld dat de gemeente in feite de voorbereidingen deed voor de vergunning-aanvragen en de subsidieprocedures.

Al in 1986 was met de komst van de Rijkssubsidieregeling Restauratie Monumenten (RRM) op dat terrein al een decentralisatie ingezet. Subsidie was echter een begrip, dat niet in de wet voorkwam; men kon er geen recht op doen gelden, het verkrijgen van een subsidie in de kosten van de restauratie van een monument was een zaak die door de politiek bepaald werd, afhankelijk van de beschikbare financiële middelen. In de Monumentenwet 1988 werd het begrip subsidie toegevoegd (art. 34). Hiermee werd subsidie verheven tot een recht, waar het daarvoor als een gunst werd beschouwd. Overigens werd het recht op subsidie niet erg hard omschreven: "Onze Minister kan uit 's Rijkskas een uitkering verstrekken..." De afhankelijkheid van de beschikbare financiële middelen is gebleven, maar de vermelding van het begrip subsidie in de wet verplicht de minister tot nadere regelgeving.

Ook nieuw was de introductie van de gemeentelijke bevoegdheid m.b.t. het verlenen van vergunningen voor sloop, verbouw of restauratie van monumenten (art. 11 juncto 16). Deze overdracht kon overigens alleen plaatsvinden onder bepaalde voorwaarden, waarmee beoogd werd een zekere kwaliteitsnorm te garanderen bij het omgaan met het door het rijk beschermde erfgoed. De belangrijkste voorwaarde was de vaststelling van een monumentenverordening, waarin opgenomen de instelling van een adviescommissie, die burge-

meester en wethouders moesten adviseren over de plannen die werden voorgelegd. Hoewel er in de wet geen eisen werden gesteld aan de kwaliteit van de leden van deze commissies, heeft latere jurisprudentie aangegeven dat in de commissies wel deskundigen zitting moesten hebben ( Vz. Afd. rechtspr. RvS, 27 november 1991, S03.91.3244, zie ook *Schuurman & Jordens*, p. 48). Als de gemeente niet tot de vaststelling van een verordening wilde overgaan behield de Minister de vergunningsbevoegdheid. Naast het advies van de commissie van deskundigen werd ook een advies van de minister (in casu de Rijksdienst voor de Monumentenzorg) verplicht gesteld (art. 16-2).

Het plaatsen van monumenten op de rijksmonumentenlijst bleef een ministeriële bevoegdheid. De waarde van de monumenten werd dus centraal, op rijksniveau vastgesteld; de lagere overheden mochten echter wel beslissen wat er met die waarden mocht gebeuren. De achterliggende gedachte hierbij was dat de (monument-)waarden eenduidig gesteld dienden te worden, volgens voor het gehele land geldende normen en dat het bij rijksmonumenten om boven-lokale waarden gaat.



Afb. 1. Amsterdam, Rozengracht 218-220. Deze panden waren dermate bouwvallig, dat ze in 1998 in het kader van de restauratie met een door de gemeente verleende monumentenvergunning gedemonteerd werden om vervolgens weer opgebouwd te worden. Dat vormde voor de minister aanleiding de panden van de monumentenlijst af te voeren. Foto: Han van Gool, Bureau Monumentenzorg Amsterdam, 1973.

Een bijkomend maar niettemin doorslaggevend argument was financieel van aard en kwam van het ministerie van Financiën: voor eigenaren-bewoners van woonhuismonumenten zijn de onderhoudskosten fiscaal aftrekbaar; wanneer de gemeenten de bevoegdheid zouden krijgen tot het aanwijzen van rijksmonumenten zou dat een open-eind situatie kunnen betekenen ten aanzien van het aantal panden, waarvoor de fiscale aftrek zou gelden. Dat was voor de fiscus onaanvaardbaar, de aftrekbaarheid kon alleen blijven bestaan als de aanwijzingsbevoegdheid bij het rijk bleef. Ook de verdedigbaarheid van de financiële regelingen voor subsidiëring pleitte voor handhaving van de centrale aanwijzingsbevoegdheid.

Hoe is deze scheiding van bevoegdheden in de praktijk in z'n werk gegaan, en heeft een en ander beantwoord aan de verwachtingen? In de hiernavolgende beschouwing wordt niet zo zeer ingegaan op inhoudelijke monumenten-aspecten, maar meer op de bestuurlijke kanten van het beleid.

### Het vergunningenstelsel.

In het algemeen kan gesteld worden dat de decentralisatie van het vergunningen-stelsel en de subsidie-verlening goed heeft gewerkt. In feite deden de gemeenten al veel, zo niet het leeuwedeel van de hiervoor benodigde werkzaamheden. De overdracht van de bijbehorende bevoegdheden bevestigde in zeker zin de in het midden van de jaren '80 bestaande praktijk. Over de verplichte advisering door de minister (lees: de Rijksdienst voor de Monumentenzorg) werden in Amsterdam en in de wat grotere gemeenten werkafspraken gemaakt. Het is namelijk in lang niet alle gevallen zo dat een rijksadvies iets kan toevoegen aan de planbeoordeling, vooral niet in die gevallen, waar sprake is van zeer kleine, ondergeschikte wijzigingen, die de monumentwaarde niet of nauwelijks raken, zoals het wijzigen van onderdelen die nog geen 50 jaar oud zijn en van niet-historische indelingen. De extra adviesronde werkt dan nodeloos verdragend op de procedure, en dat is noch in het belang van de gemeente, noch in dat van het rijk, en zeker niet in dat van de aanvrager. De oplossing voor dit probleem bestond in het "Algemeen Positief Advies" (APA) dat van toepassing werd verklaard op plannen, die voldeden aan duidelijk omschreven criteria van complexiteit. De onder het APA vallende plannen werden niet doorgezonden naar het rijk zoals in art. 16-1 is vereist. De toetsing of een plan wel of niet onder het APA kan vallen is aan Burgemeester en wethouders van de gemeente. De terzake te sluiten overeenkomst moet duidelijkheid verschaffen over de wijze waarop dat gebeurt. Het plan wordt wel op de gebruikelijke wijze ter visie gelegd. Als naar aanleiding daarvan bezwaren worden ingediend wordt het plan alsnog naar de Rijksdienst gestuurd om advies. In de praktijk verloopt deze procedure naar tevredenheid. Zie voor deze procedure ook *Schuurman & Jordens p. 52-53*.

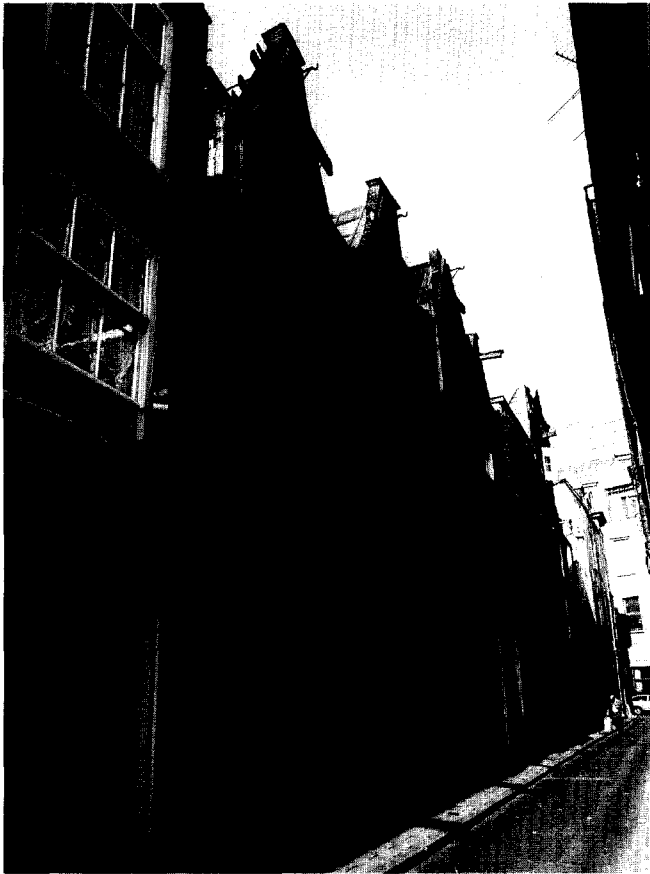
De criteria, die gelden voor het Algemeen Positief Advies zijn restrictief, dat wil zeggen dat er wordt aangegeven in welke gevallen er géén individueel advies nodig is. Vanuit de gemeentelijke praktijk is het wenselijker om de zaak om te

draaien, en aan te geven wanneer er wèl een advies aan de minister moet worden gevraagd. De advisering door de minister kan daarmee doelgerichter plaatsvinden en gestoeld worden op gezamenlijk beleid. Zo zouden accenten kunnen worden gelegd op bepaalde categorieën bouwplannen zoals reconstructies, of bepaalde categorieën van monumenten zoals als landelijk erkende topmonumenten.

Er is soms discussie over de aard van het rijksadvies. Moet de minister bij zijn advisering rekening houden met belangen van derden, of mag hij volstaan met alleen een advies over de monument-waarde? Het advies van de minister is een advies aan B&W over alle aspecten van de vergunningsprocedure. De minister adviseert vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid; het accent zal dan ook meestal liggen op de vraag in hoeverre de monument-waarde in het geding is. Het kan niet zo zijn, dat de minister al een volledige belangenafweging maakt, maar hij kan wel aangeven hoe sterk aan het monumentenbelang moet worden vastgehouden en waar de marges liggen in relatie tot de beschermenswaardigheid. Bij een voorgenomen verwijdering van monumentale onderdelen zou het advies kunnen luiden: "in beginsel het behouden waard, maar niet tot elke prijs". Een advies, dat uitsluitend betrekking zou hebben op de aanwezige monument-waarde heeft voor de gemeente minder betekenis. Die waarde kan namelijk ook door onafhankelijke deskundigen worden aangegeven, en B&W hebben bij complexe plannen eerder behoefte aan een advies dat ook betrekking heeft op de belangenafweging, en een advies inzake het "algemeen belang" dat in het geding kan zijn.

### De subsidieverlening.

Vergunningsverlening en subsidiëring gaan bij restauratieprojecten hand in hand. Het is dan ook logisch dat de bevoegdheid voor deze beide taken bij de gemeente wordt gelegd. De RRM uit 1986 werd later omgezet in het Besluit Rijkssubsiëring Restauratie Monumenten BRRM, waarbij de gemeente, om in aanmerking te komen voor een budget, waaruit restauratie-subsidies konden worden verleend, een zogenaamd meerjaren-programma moest opstellen van de te restaureren monumenten. De gemeente kreeg daarbij de bevoegdheid prioriteiten te stellen en de subsidiabele restauratiekosten vast te stellen. Het totaal beschikbare landelijke budget werd verdeeld op basis van het aantal monumenten in de gemeente en de behoefte aan subsidies. Het aantal monumenten was de factor met de grootste invloed, zodat in feite gold: hoe meer monumenten, hoe meer budget. In 1997 werd het BRRM gewijzigd, waarbij de behoefte een grotere rol ging spelen in de budget-toedeling. Bij de beoordeling van restauratieplannen spelen ook technische aspecten een rol, die "vergunningplichtig" kunnen zijn. Het om technische redenen geheel vernieuwen van bepaalde onderdelen kan zeer ingrijpende gevolgen voor de monument-waarde hebben, terwijl het onderdeel niet wijzigt qua vormgeving. Op de plantekening, op basis waarvan de vergunningsaanvraag wordt beoordeeld is zo'n vernieuwing vaak niet te zien, maar in de omschrijving van de werkzaamheden in het bestek staat deze



*Afb. 2-3. Amsterdam, St. Annenstraat 10-16 vóór en na restauratie. Deze panden verkeerden in verregerende staat van verval. Bij de restauratie in 1994-1995 moesten ze van de grond af nieuw opgebouwd worden. De panden zijn op de rijksmonumentenlijst gehandhaafd. Foto's: Han van Gool, Bureau Monumentenzorg Amsterdam, 1978 en 1995.*

wel vermeld. Het is voor "monumentenzorg" belangrijk te weten of er onderdelen vernieuwd worden in verband met de mogelijkheid van technisch en/of bouwhistorisch onderzoek. Bovendien moet beoordeeld kunnen worden of de vernieuwing op een verantwoorde wijze gebeurt. In het verleden zijn bijvoorbeeld veel problemen opgetreden bij het vernieuwen van de binnenbepleistering in kerkgebouwen. Afgezien van het feit dat bij het zonder vooronderzoek verwijderen van de bestaande pleisterlaag (overgewitte) muurschilderingen verloren zouden kunnen gaan kan ook de nieuwe pleisterlaag problemen opleveren als deze niet goed is samengesteld of aangebracht.

#### **Relatie vergunning en subsidieverlening**

Algemeen wordt gesteld dat een monumentenvergunning alleen nodig is als er sprake is van wijzigingen aan het monument. Wijzigingen zijn in dit verband veranderingen in de verschijningsvorm van het monument. Ongewijzigd herstel zou dus niet onder de werking van het vergunningstelsel vallen. Dit komt nogal een voor bij aanvragen, waarbij alleen

sprake is van een subsidieverzoek. Hierin schuilt een gevaar. In het uiterste geval zou een monument geheel vernieuwd kunnen worden zonder dat daarvoor een vergunning wordt gevraagd. Het is dan ook niet voor niets dat de Monumentenwet in art. 11-2 sub b spreekt over het verbod om een beschermd monument zonder vergunning "te herstellen op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht". Ook bij restauratie in ongewijzigde vorm is een vergunning nodig.

#### **Knelpunten in de bestuurlijke praktijk.**

In sommige gevallen valt er bij restauratie niet aan vergaande vernieuwing te ontkomen. Dan is de bouwtechnische toestand dermate slecht dat herstel in feite neerkomt op sloop en herbouw in dezelfde vorm en met gebruikmaking van dezelfde materialen (Afb. 2-3). De vraag kan dan gesteld worden in hoeverre er dan nog sprake is van monument-waarde. Het monument voldoet dan immers niet meer aan een van de in de wet genoemde criteria, te weten de ouderdom van tenminste vijftig jaar (Art. 1 sub b-1). Als in zo'n situatie B&W,

noodgedwongen, een vergunning hebben afgegeven, kan de minister op grond van de ministeriële bevoegdheid tot afvoering van het monument uit het register van beschermde monumenten overgaan (en heeft dat in verschillende gevallen ook gedaan, zie afb. 1). Afgezien van de inhoudelijke discussie die hierover gevoerd zou kunnen worden doet zich hier een merkwaardige bestuurlijke situatie voor: B&W zijn bevoegd om te beslissen over hoe er met een beschermd monument omgegaan wordt, maar de minister kan gebruik maken van de bevoegdheid de bescherming op te heffen als hij het daarmee niet eens is. In Amsterdam hebben zich enkele van deze situaties voorgedaan met panden van de Maatschappij tot Stadsherstel NV. Het betrof panden die met vergunning en met medeweten van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg waren afgebroken en herbouwd, soms op een andere plek in de stad. De Maatschappij tot Stadsherstel is ruim 40 jaar geleden mede op initiatief van het Rijk in het leven geroepen om de "moeilijkste" restauratie-gevallen aan te pakken, met name de bouwvalligste panden op in het oog springende plaatsen in het stadsbeeld. De ervaring heeft geleerd dat dan in veel gevallen aan algehele vernieuwing niet valt te ontkomen. Door een verscherpt beleid ten aanzien van reconstructie is de minister de laatste jaren na restauratie/herbouw overgegaan tot het in werking stellen van de procedure tot afvoering van de monumentenlijst. Afvoering heeft voor een eigenaar, en zeker voor Stadsherstel, financiële consequenties in de toekomstige exploitatie van de monumenten. Het is in dit soort gevallen dus altijd zaak van te voren de bestuurlijke consequenties te weten. Als de minister wenst te volharden in zijn standpunt zou dat tot gevolg hebben dat alle bouwvallige panden (de zg. "bedreigde monumenten", waarvoor in Amsterdam de hoogste prioriteit geldt in de restauratie-uitvoeringsprogramma's) op voorhand al van de monumentenlijst geschrapt zouden kunnen worden en vervangen door nieuwbouw. Het is zeer de vraag of daarvoor een maatschappelijk draagvlak bestaat.

Bij subsidieverlening kunnen zich ook dergelijke bestuurlijke kwesties voordoen ten aanzien van de vaststelling van de subsidiabele restauratiekosten. Hoewel dit strikt genomen niet in de Monumentenwet is geregeld is het wel een belangrijk aspect van de decentralisatie, die met de wet werd oogd. In de vorige versie van het BRRM was het de gemeente die de subsidiabele kosten, dat zijn de kosten, die gemoeid zijn met het herstel van de aanwezige monument-waarden, vaststelde. Bij het nieuwe BRRM 1997 is dat gewijzigd, en is het de minister die dat doet op basis van een *berekening* van de gemeente. Met andere woorden: de minister kan dus afwijken van de door de gemeente gemaakte berekening, met alle gevolgen van dien voor de aanvrager, die met de gemeente overleg heeft gevoerd en ten aanzien van de financiële haalbaarheid van zijn restauratie daaraan verwachtingen ontleent. Een soortgelijke "recentralisatie" is als gevolg daarvan opgetreden met betrekking tot het verlenen van ontheffing van de voorwaarde, dat niet met de restauratie mag worden aangevraagd (onder meer) vóórdat de subsidiabele kosten zijn vastgesteld.

De geschetste problemen bij de vergunningverlening in relatie tot bescherming en de subsidiëring zouden in theorie niet voor behoeven te komen. Voor beide gelden namelijk door de minister vastgestelde criteria. Deze criteria zijn echter multi-interpretabel; zeker waar het de bepaling van de subsidiabele kosten betreft. Bij vergunningverlening heeft de gemeente tot taak een integrale belangenafweging te maken, die tot een andere uitkomst kan leiden dan de afweging die de minister maakt. Het bestuurlijke spanningsveld zal dus blijven bestaan zolang wet en regelgeving niet worden gewijzigd.

### Taakverdeling.

In tegenstelling tot de vergunningverlening, waar de beschikking door B&W wordt afgegeven, wordt de subsidiebeschikking door de minister verleend. Principieel gezien behoeft daartegen niet zo veel bezwaar te bestaan, zolang de minister de gemeentelijke prioriteitsstelling en de door de gemeente berekende subsidiabele kosten ongewijzigd overneemt. Er is hooguit een praktisch probleem; het afgeven van beschikkingen door het rijk betekent een extra schakel in de procedure die tijd kost. Dat zou voorkomen kunnen worden als de gemeente analoog aan het Stadsvernieuwingsfonds de beschikking zou afgeven, en daar achteraf bij het rijk verantwoording over zou afleggen.

### Oneigenlijk gebruik van het beschermingsinstrument.

Een veel voorkomend probleem bij de aanvragen tot plaatsing op de monumentenlijst is het oneigenlijk gebruik van die mogelijkheid om nieuwbouwplannen tegen te gaan. Volgens de wet kan elke belanghebbende altijd een aanvraag indienen voor plaatsing van een monument op de monumentenlijst, ook al zijn er uitgebreide inventarisaties en selecties geweest en is het hele bestand drastisch uitgekamd. De aanvragen voor plaatsing op de rijkslijst worden bij de minister ingediend en deze is gehouden de ontvankelijke aanvragen altijd in behandeling te nemen. Dat er veel "oneigenlijke" aanvragen zijn doet daarbij niet ter zake. Wel zou wat kritischer gekeken kunnen worden naar de ontvankelijkheid, met name ten aanzien van de belanghebbenden-vraag en de kwalificatie "monument". In art. 3-1 staat dat "belanghebbenden" een verzoek kunnen doen om "onroerende monumenten" aan te wijzen als "beschermd monument". Is een willekeurige particulier, die een aanvraag doet voor aanwijzing als beschermd monument van een pand in een stad, waar hij niet woont, omdat hij het zo aardig vindt, aan te merken als belanghebbende? De kwalificatie "onroerende monumenten" impliceert dat er sprake moet zijn van gebouwen, die voldoen aan de in art. 1 genoemde criteria. Dat sluit het in behandeling nemen van niet-historische gebouwen zonder schoonheid, betekenis voor de wetenschap of cultuurhistorische waarde uit. Ook daarnaar zou kritischer gekeken kunnen worden om het steken van veel energie in de behandeling van oneigenlijke aanvragen zo veel mogelijk te voorkomen.

## Conclusie

In tegenstelling tot wat veel gedacht wordt is de Monumentenwet 1988 een hele "redelijke" wet, in die zin, dat er veel ruimte is voor het meewegen van andere belangen. Zowel bij plaatsing als bij vergunningverlening is een brede afweging gewaarborgd. De schaal kan dan ook wel eens doorslaan ten gunste van een ander belang dan het monumentenbelang. Wanneer dat op een zorgvuldige wijze, op grond van een duidelijke motivering gebeurt, zal de rechter zo'n beslissing in een beroepszaak meestal wel handhaven.

In bestuurlijk opzicht bevat de wet ingebouwde tegenstrijdigheden. De strikte scheiding in en hantering van de verantwoordelijkheden tussen de vergunningverlenings- en de plaatsingsbevoegdheid kan tot bestuurlijke inconsequentie leiden. Hierin berust de wet te veel op de consensus, die er, zeker in het verleden, tussen de gemeentelijke en de rijksoverheid in de regel bestond. Het is in het kader van een consequente decentralisatie echter aan te bevelen de gemeentelijke beslissing ook door de minister te laten overnemen, voorop gesteld, dat die gemeentelijke beslissing op een correcte wijze tot stand is gekomen.

Ter voorkoming van oneigenlijk gebruik van het plaatsingsinstrument dient een strakkere toetsing van de ontvankelijkheid van de aanvragen plaats te vinden; enerzijds met betrekking tot de belanghebbenden-vraag, anderzijds tot de beoordeling van het begrip "monument".

Met bovenstaande aanbevelingen is het belang van de monumentenzorg gediend, want een rigide toepassing van de wet, waarbij geen rekening wordt gehouden met maatschappelijke ontwikkelingen, werkt op den duur contra-productief. En dat is niet passend in een van de hoofddoelstellingen van de monumentenzorg: het bevorderen van de integratie en het behoud van cultuurhistorische waarden in de steeds veranderende leefomgeving.

## Noot

\* Met dank aan mr. A.J. van der Schaaf, juridisch adviseur te Amsterdam.

## Literatuur:

Geurts, J.P.A.M. en Niftrik, J.G. van, *Monumentenwet 1988* (5), Nederlandse Staatswetten 52, Editie *Schuurman & Jordens*, Zwolle 1993.