

‘En aan onze keukenmeid mogen wij zelfs geen haar krenken’

Lusten of lasten voor monumenteneigenaren

Geert Medema

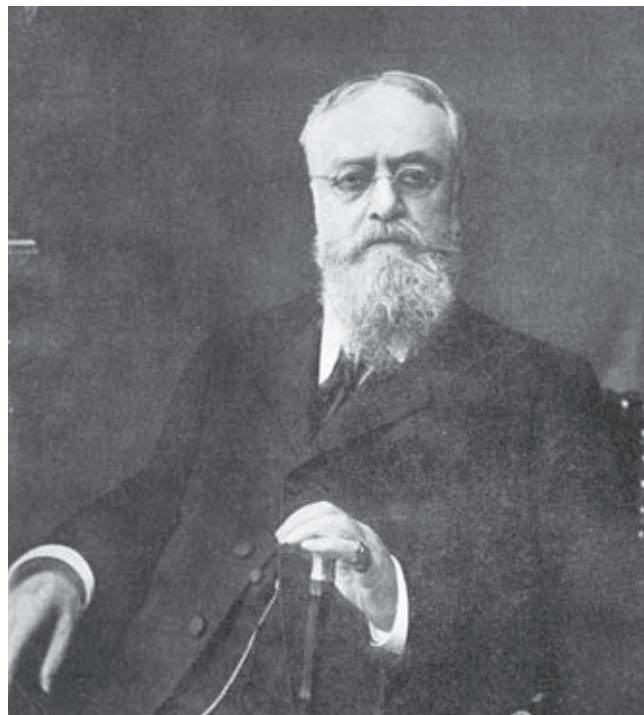
De beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg uit 2009 vermeldt dat de meerderheid van de monumenteneigenaren trots is op zijn monument en bereid is om extra moeite te doen en extra kosten te maken om het te onderhouden. De monumentenzorg zou om die reden de eigenaar vooral moeten faciliteren, onder andere door beperking en vereenvoudiging van de vergunning-procedures en het aanvragen van subsidies: ‘Monumentenzorg wordt zo meer een lust en minder een last’, aldus de verantwoordelijk bewindsman.¹ Deze pijler van de Modernisering Monumentenzorg past naadloos binnen een voortdurende discussie over de positie van de eigenaar binnen de monumentenwetgeving en dan vooral de inbreuk die staatsinmenging maakt op de uitoefening van diens eigendomsrecht. Deze discussie laaide al op zodra er concrete plannen voor een Nederlandse wet ter bescherming van monumenten ontstonden. De Nederlandse Oudheidkundige Bond nam in 1910 met de publicatie van het rapport *Wettelijke Monumenten-bescherming* in deze discussie dapper het voortouw. In de daarop volgende decennia deinsden opeenvolgende ministers er telkens voor terug om daadwerkelijk een monumentenwet in procedure te brengen. Hun bezwaren tegen de inbreuk op de particuliere eigendomsrechten waren te groot. Het duurde tot 1961 voordat er een Monumentenwet door de Staten Generaal werd vastgesteld. Hiermee verdween het bezwaar tegen de vermeende disproportionele inbreuk op het eigendomsrecht niet naar de achtergrond. Veelbetekenend is dat het stigma dat men ‘zonder vergunning [...] nog geen spijker in de muur [mag] slaan’, nog letterlijk in de beleidsbrief uit 2009 wordt opgetekend.² Vijftig jaar ervaring met de Monumentenwet heeft de politiek en het publiek kennelijk niet kunnen overtuigen dat de opgelegde beperkingen in verhouding staan tot het maatschappelijke belang van monumentenzorg.

Dit artikel concentreert zich op de discussie over wettelijke monumentenbescherming voorafgaand aan de totstandkoming van de Monumentenwet 1961, vooral in relatie tot het bovengenoemde rapport over monumentenwetgeving van de Nederlandse Oudheidkundige Bond uit 1910. Het artikel kan onmogelijk recht doen aan de veelomvattende visie van de Bond. Aan de hand van het specifieke aspect van de beperking van het eigendomsrecht wordt diens inzet en betrokkenheid bij de wet nader belicht. De Bond was vanaf het begin een groot voorstander van de introductie van een onderhouds- of instandhoudingsplicht, om noodzakelijk onderhoud te kunnen afdwingen. Bij de uitein-

delijke totstandkoming van de Monumentenwet in 1961 sneuvelde juist dit onderdeel en de teleurstelling bij de Bond was groot. Men zag in het schrappen van het betreffende artikel het gevaar dat onwillige eigenaren konden doorgaan met de moedwillige vernietiging van hun monumentaal bezit. De opeenvolgende bestuurders van de (K)NOB legden hun vertrouwen niet blind in de ‘trots’ van individuele monumenteneigenaren. Ervaring had hen wijs gemaakt.

Monumenten als keukenmeiden

Op 22 april 1910 sprak Victor de Stuers (1843-1916) de vergadering van de Nederlandse Oudheidkundige Bond toe. Ter discussie stond het rapport over een mogelijke monumentenwet, dat in opdracht van de Bond onder zijn voorzitterschap tot stand was gekomen (afb. 1).³ De Stuers had bij het Ministerie van Bin-



Afb. 1. Victor de Stuers, circa 1910 (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed)

nenlandse Zaken tussen 1875 en 1901 op zeer directe en persoonlijke wijze invloed uitgeoefend op het behoud van monumenten. Zijn successen waren veelal afhankelijk van overredingskracht, toeval, handig gebruik van persoonlijke contacten en soms zelfs aankopen voor eigen rekening. Het ontbrak aan een wettelijk instrument om onwillige eigenaars tot medewerking te bewegen. Het rapport van de Bond was volgens De Stuers daarom een 'keerpunt in de geschiedenis van het lot onzer gedenktekenen'.⁴ Hoewel het geen kant en klare wettekst betrof werden in het rapport omstandig de grondslagen en uitgangspunten voor een Nederlandse monumentenwet uit de doeken gedaan. Aan de noodzakelijke inbreuk op het eigendomsrecht van monumenteneigenaren werd niet voorbijgegaan. De noodzakelijke beperking van individuele rechten was volgens De Stuers echter een voorwaarde voor beschaving en vooruitgang. Hij wees er in dat kader schertsend op dat het ook sinds lange tijd niet meer was toegestaan om de keukenmeid fysiek te bestraffen. Met het rapport over de grondslagen van een monumentenwet, gaf het bestuur van de Bond invulling aan een van zijn doelstellingen. De oprichting van de NOB in 1899 had tot doel om de gemeenschappelijke belangen van oudheidkundige verenigingen bij 'maatregelen tot behoud en kundige restauratie van historische en bouwkundige monumenten' bij de Nederlandse regering te behartigen en behoud en goede zorg voor monumenten te bevorderen.⁵ Vooral het Koninklijk Oudheidkundig Genootschap had erop aangedrongen dat de Bond een wettelijke regeling van de monumentenbescherming nastreefde.⁶ De vergadering besloot een dergelijke bepaling niet letterlijk in de statuten op te nemen, omdat het 'streven naar een wet slechts een tijdelijk streven' was. Aan de statuten werd wel toegevoegd dat de Bond zich zou inspannen om in het algemeen maatregelen uit te lokken ter verbetering van de staat van onderhoud van Nederlandse monumenten.⁷ Het bestuur kon toen niet weten dat het nog meer dan zestig jaar zou duren voor er een wet zou zijn.

Al in de eerste jaargang van het *Bulletin* (1900/1901) verscheen een uitgebreid artikel over de Nederlandse monumentenbescherming door secretaris J.C. Overvoorde (1865-1930), archivaris van Dordrecht en later Leiden.⁸ Hij constateerde dat Nederland beschamend achterliep ten opzichte van andere 'beschaafde' Europese landen, zeker voor wat betreft wetgeving. De Nederlandse regering beperkte zich in de monumentenzorg tot het ter beschikking stellen van (beperkte) budgetten voor de restauratie van bijzondere gebouwen en bouwwerken. Over het algemeen ging het om overheidsbezit en in uitzonderlijke gevallen om particuliere eigendommen, met name kastelen en kerkgebouwen. Hoewel deze handelwijze voor individuele gebouwen goed kon uitpakken, was er naar zijn mening ook sprake van willekeur. Kamerleden en de minister konden op basis van eigen smaak subsidie toekennen of onthouden of zelfs de restauratiesubsidies geheel uit de begroting schrappen.⁹ Op de politiek hoefde niet te zeer vertrouwd te worden. In Veere besloot de gemeenteraad in deze periode tot verkoop van de Campveersche toren, met mogelijke sloop tot gevolg. De transactie kon alleen worden voorkomen door vernietiging van het besluit door de Staten van Zeeland, die zeggenschap hadden over besluiten van lagere overheden met directe gevolgen voor de financiën en kapitaal (afb. 2).



Afb. 2. De Campveersche toren in Veere, voor de restauratie (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed)

Door handig gebruik te maken van de bevoegdheid tot begrotingstoezicht konden de Staten in dit geval de belangen van monumentenzorg dienen. Dit was meer geluk dan wijsheid, maar ook kenmerkend voor de Nederlandse monumentenzorg in deze periode. In zijn lezing voor de algemene ledenvergadering van de Bond op 22 juni 1901 schetste Overvoorde het volgende beeld van de Nederlandse monumentenzorg: 'Met geringe middelen is gewoerd door den referendaris [= V. de Stuers] van K.[unsten] en W.[etenschappen], die door zijn erkende groote werkkraft en onbegrensde toewijding althans voor een deel wist te vergoeden wat de wetgeving ons onthoudt. Jaren lang was hij nagenoeg de eenige die optrad voor het behoud der kunstwerken en, nu in ruimer kring het belang hiervan wordt erkend, is hij nog steeds hun krachtigste verdediger'.¹⁰ De situatie was precair: de Nederlandse monumentenzorg was geheel afhankelijk van de persoonlijke inzet en passie van één ambtenaar. Er ontbrak een wettelijke grondslag om onwillige eigenaars op hun gedrag aan te spreken.

Hoewel Overvoorde in zijn rede eveneens wettelijke bescherming van monumenten bepleitte, was zijn eerste voorstel om te komen tot een inventarisatie en beschrijving van de Nederlandse monumenten. Deze beschrijving zou de bekendheid met het eigen erfgoed verbeteren en de waardering in brede kring doen toenemen.¹¹ De Bond verzocht de regering de uitgave te financieren en een commissie van deskundigen in te stellen, die de inventarisatie zou uitvoeren.¹² De Bond kreeg naar aanleiding van dit verzoek in 1902 een subsidie toegekend van 500 gulden per jaar en bij Koninklijk Besluit werd op 7 juli 1903 een Rijkscommissie ingesteld 'tot het opmaken en uitgeven van een inventaris en een beschrijving van de Nederlandsche Monumenten van Geschiedenis en Kunst'.¹³ De reeks *Nederlandsche Monumenten van Geschiedenis en Kunst*, die uiteindelijk alle provincies zou moeten beslaan, was gestart. Hiermee werd een begin gemaakt met de *Geïllustreerde Beschrijving*, bestemd voor wetenschappelijke documentatie en de *Voorloopige Lijst van Monumenten* als voorbereiding daarop.

Op voorstel van Overvoorde stelde de Bond een commissie

samen om met een concreet plan voor een monumentenwet te komen. In deze commissie kregen naast oudheidkundigen ook (wetgevings)juristen, zoals W.L.P.A. Molengraaff (1858-1931) en S. Gratama (1858-1923), een plaats.¹⁴ Zo kon een uitvoerbaar en een voor de wetgever aansprekend wetconcept worden ingediend, passend bij de Nederlandse rechtspraktijk.¹⁵ Molengraaff en Overvoorde hadden zich in publicaties en lezingen al eerder uitgelaten over mogelijke wetgeving onder verwijzing naar monumentenwetten elders in Europa.¹⁶ Met het voorzitterschap van De Stuers verankerde de commissie bijna vijftig jaar ervaring met monumentenzorg op rijksniveau. De secretaris J. Kalf (1873-1954), ook secretaris van de Rijkscommissie, was nauw betrokken bij het lopende beleid rond monumentenzorg en goed ingevoerd in het ministerie. Op 22 april 1910 werd in een buitengewone vergadering het rapport van de commissie gepresenteerd en met algemene stemmen van adhesie aangenomen en vastgesteld.¹⁷ Het rapport werd, samen met de tekst van deze redevoeringen, in een aparte uitgave gedrukt en aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken, begeleid door een verzoekschrift om zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel voor te bereiden. Zoals bekend, duurde het vervolgens nog ruim vijftig jaar voordat een Monumentenwetwet werd aanvaard.

Inperking van het eigendomsrecht

Eén van de voor de Staat heikle punten om monumenten wettelijk te beschermen, is de legitimatie om het eigendomsrecht te beperken. De meeste (historische) gebouwen waren immers in particuliere handen net als het gros van de kerkgebouwen. De jurist J.W. Frederiks (1899-1962) analyseerde dit probleem in zijn dissertatie over Monumentenrecht, in 1912 verdedigd aan de Universiteit Leiden. Hij constateerde dat wettelijke monumentenbescherming onvermijdelijk zou leiden tot beperking van de beschikkingsbevoegdheid van de eigenaar.¹⁸ Afhankelijk van de opvatting van de wetgever over eigendom was een dergelijke beperking al dan niet toegestaan. Was deze van mening dat er sprake was van een absoluut natuurrecht of van een recht met een minder volstrekt karakter? In het eerste geval gold er een zogenaamd 'ius utendi et abutendi': een recht naar believen te gebruiken en te misbruiken. De eigenaar heeft daarmee ook het recht te vernietigen en de overheid mist iedere grond tot ingrijpen. In het tweede geval is eigendom een gebruiksrecht, waarvan de inhoud wordt bepaald door de economische en maatschappelijke bestemming. De eigenaar heeft dan de bevoegdheid de zaak te gebruiken tot die doeleinden waarvoor de zaak is bestemd. De wetgever kan deze bestemming door wetgeving invullen en afbakenen.

Volgens artikel 625 van het destijds vigerende Burgerlijk Wetboek was 'Eigendom [...] het recht om van eene zaak het vrij genot te hebben en daarover op de volstrekte wijze te beschikken, mits men er geen gebruik van make, strijdende tegen de wetten of de openbare verordeningen, daargesteld door zoodanige macht, die daartoe volgens de Grondwet, de bevoegdheid heeft'.¹⁹ Het gespleten karakter van dit artikel geeft aan dat de Nederlandse wetgeving nog sterk in de traditie van het 'ius utendi en abutendi' wortelde. De Nederlandse overheid was van

oudsher zeer terughoudend met ingrepen in de private eigendom. In 1851 was weliswaar de Ontheingingswet ingevoerd en werd die uit hoofde van het 'algemeen belang' toegepast om bijvoorbeeld grond te onteigenen voor de aanleg van spoorwegen en kanalen. De toepassing van de wet bleef beperkt tot de behartiging van dergelijke economisch-maatschappelijke belangen. Voor de Nederlandse overheden was het een grote gedachte-sprong om dit algemeen belang ook te laten uitstrekken tot meer ideële belangen zoals de monumentenzorg.

De commissie van de NOB moest de bij monumentenzorg betrokken belangen in een juiste balans brengen met die van (particuliere) eigenaars. Zij zagen uit ervaring de noodzaak in om het gebruiksrecht van de eigenaar bij bijzondere monumenten te beperken. Zo nam de Hervormde kerkenraad in 1908 het definitieve besluit om de Nieuwezijdskapel in Amsterdam te slopen, ondanks herhaalde protesten van belangenorganisaties en aanbiedingen om bij te dragen in de kosten voor restauratie (afb. 3). Dergelijke onredelijke handelingen van individuele eigenaren konden alleen door een wettelijke regeling aan banden worden gelegd. Om de wetgever te overtuigen moet deze rechtsgrond voor de inbreuk duidelijk zijn en de gemaakte inbreuk proportioneel zijn, zowel aan het beoogde doel als aan het belang van de eigenaar. Door niet met een volledig afgekaderd wetsvoorstel te komen liet zij ruimte aan de wetgever om dit naar bevinden uit



Afb. 3. De Nieuwezijds kapel te Amsterdam tijdens de sloop in 1908 (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed)

te werken. De commissie formuleerde de uitgangspunten en gaf aanbevelingen. De proportionaliteit van de eigendomsbeperking kon worden gewaarborgd door een onderscheid te maken tussen drie soorten eigenaars, ruwweg: overheden, kerkelijke instellingen en particulieren. Bescherming van monumenten in eigendom van particuliere eigenaars was alleen mogelijk als deze 'bijzonder belangrijk' waren voor de geschiedenis en kunst. Overheden en kerkelijke instellingen moesten beperkingen in hun bezit gedogen, zodra deze van 'enig belang' werden geacht.²⁰ De commissie zag de besturen van overheden en kerken slechts als tijdelijke beheerders van het door het voorgeslacht voortgebrachte en aan hen toevertrouwde vermogen en bezit. De gebouwen behoorden daar vanzelfsprekend ook toe. Van hen mocht daarom een grotere zorgplicht worden verwacht dan van individuele particuliere eigenaars.

De rechtszekerheid bij eigenaars vroeg om een nadrukkelijke klassering van objecten als 'beschermde monument' in plaats van te werken met een open, ongelimiteerde omschrijving van monumenten. Een speciaal door de minister in te stellen commissie was verantwoordelijk voor het vaststellen van de lijst van beschermde monumenten. Voor iedere wijziging aan een beschermd monument diende de eigenaar aan deze commissie voorafgaande machtiging vragen.²¹ De commissie gaf bijzondere aandacht aan de instandhouding. Alle eigenaars van beschermde monumenten kregen de plicht deze te onderhouden. De commissie maakte wel onderscheid tussen overheden en andere eigenaars. Overheden konden door de commissie worden aangeschreven om noodzakelijke onderhoudswerkzaamheden uit te voeren. Bij weigering zouden de werkzaamheden door het rijk uitgevoerd kunnen worden op kosten van de publiekrechtelijke eigenaar. Ook kerkelijke en particuliere monumenteigenaars kregen in het ontwerp van de Bond een instandhoudingsplicht opgelegd. Bij nalatigheid kon het rijk ook hier de werkzaamheden zelf laten uitvoeren. Kostenverhaal op de eigenaar was dan mogelijk, maar werd beperkt tot het bedrag waarmee de vermogensrechtelijke waarde van het gebouw door de werkzaamheden was toegenomen. Voor extreme gevallen van verwaarlozing moest onteigening als uiterste middel zijn toegestaan.

De commissie ging er bij haar advies dus van uit dat goede monumentenbescherming niet alleen vereiste dat het verrichten van bepaalde handelingen – sloop van, wijziging aan, herstel van of nieuwbouw bij monumenten – verboden of in ieder gereguleerd werden, maar ook dat de eigenaars een onderhoudsplicht hadden. De commissie vond het opleggen van een dergelijke plicht proportioneel. Van iedere eigenaar mocht immers worden verwacht dat deze onderhoud pleegt aan zijn bezit. Particuliere eigenaars, kerkelijk instellingen hierbij inbegrepen, zouden bovendien subsidie ontvangen waardoor de financiële aanslag van de onderhoudsplicht werd beperkt.²² Een aanschrijving van een particuliere eigenaar op basis van de monumentwet zou naar verwachting slechts in uitzonderlijke gevallen plaatsvinden. In de eerste plaats ging de commissie er van uit dat alleen 'zeer belangrijke' monumenten in particuliere eigendom als beschermd monument aangemerkt zouden worden. Jurist en commissielid Gratama erkende dat de klassering 'enig belang' en 'bijzonder belang' scherpte misten, die alleen door de des-

kundigheid van de in te stellen commissie kon worden ingevuld.²³ De commissie ging er echter vast van uit dat het gros van de te beschermen monumenten eigendom was van overheden en kerkelijke instellingen.²⁴ De instandhoudingsplicht was bovendien vooral opgenomen om eindelijk te kunnen optreden tegen onwillige eigenaars, die moedwillig hun eigendom verwaarloosden en zo teniet lieten gaan. Toepassing zou pas aan de orde zijn als het gebruikelijke overleg geen resultaten opleverde. De lasten van de monumentenzorg zouden pas volgen als de lusten keer op keer geweigerd waren.

De wetgever aan het woord

Minister van Binnenlandse Zaken Th. Heemskerk (1852-1932), minister voor de Anti-Revolutionaire Partij, nam het rapport van de NOB met vriendelijke woorden in ontvangst. In 1911 liet hij de Tweede Kamer weten dat het 'wetsontwerp' van de commissie zeer afdoende was om de monumenten in Nederland te beschermen, maar dat de schatkist een dergelijke regeling niet kon dragen met name vanwege de bepalingen rond de instandhoudingsplicht. In 1912 keerde de zaak terug op de agenda van de Tweede Kamer en werd een vurig pleidooi en toelichting gegeven op het rapport van de Bond door Kamerlid Victor de Stuers. Hij verweet de minister de Kamer op een dwaalspoor te brengen door zijn suggestie dat het NOB rapport voorstelde dat de rijksoverheid de verplichtingen tot onderhoud van de eigenaars geheel overnam. Dat was niet juist. De gemeenten, de grootste groep van monumenteigenaars, waren conform de Gemeentewet al verplicht in hun begroting geld te reserveren voor onderhoud aan hun bezit. De nieuwe bepaling in de monumentenwet gaf de minister slechts de mogelijkheid dit onderhoud daadwerkelijk af te dwingen. Voor de andere eigenaren kwam het onderhoud inderdaad deels voor rekening van de staatskas. Goed onderhoud voorkwam de kostbare restauraties, die nu al op de staatsbegroting drukten. Uiteindelijk zou het door de Bond voorgestelde systeem dus geld kunnen besparen.²⁵ De Stuers vroeg de minister om een wetsontwerp in te dienen dat wel aan zijn eisen voldeed. Heemskerk vond dat het bestaande stelsel van subsidiëring van individuele restauraties voorlopig volstond en hij beloofde te doen wat in zijn vermogen lag om op te treden tegen vandalisme. Het verslag van deze beraadslaging in het *Bulletin* noemde de houding van de minister 'werkelijk beschamend': alles bleef bij het oude.²⁶

In de daarop volgende jaren kwam het onderwerp met regelmaat terug op de agenda van de Tweede Kamer en in de bestuursberichten van de Bond. In 1914 bestond goede hoop dat het wetgevingstraject werd ingezet.²⁷ In 1918 werd de Rijkscommissie voor de Monumentenzorg geïnstalleerd binnen het nieuw gecreëerde ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen. De eerste minister van dit departement, J.Th. de Visser (1857-1932), minister voor de Christelijk-Historische Unie, verzocht deze commissie een wetsvoorstel voor te bereiden.²⁸ Het voorstel van deze commissie werd nooit in behandeling genomen. Bij de jaarlijkse begrotingsbehandeling van het ministerie brachten enkele vastberaden parlementariërs het onderwerp (van het gemis) van een monumentenwet steeds onder de aandacht.

In 1927 verklaarde de toenmalige minister M.A.M. Waszink (1881-1943), minister voor de Roomsch-Katholieke Staatspartij, dat het wetsontwerp van De Visser bij hem op principiële bezwaren stuitte, omdat bij de aanwijzing tot beschermd monument 'de eigenaar terugtreedt naar het tweede plan' en het oppertoezicht overgaat naar het ministerie. Waszink vond dat het opgestelde concept monumentenwet te grote schade toebrengt, zonder dat hiervoor afdoende financiële compensatie werd geboden.²⁹

Waszink bleek niet ongenegen om tot een aangepast wetsvoorstel te komen. In 1928 meldde hij in de Eerste Kamer dat hij deze zelfs spoedig verwachtte.³⁰ In dat jaar werd de wet aangekondigd in de troonrede.³¹ Deze aankondiging leidde tot de indiening van een bezwaar door de Vereeniging van Directeuren van Hypotheekbanken en de Nederlandse Vereniging tot bevordering van het Levensverzekeringswezen en de Broederschap der Notarissen in 1929.³² Beperkingen op het beschikkingsrecht over monumentaal vastgoed zouden gevolgen kunnen hebben voor de economische waarde van dit onroerend goed en raakten daardoor gevestigde (hypothecaire) rechten. Dit verzoekschrift vertraagde het proces langdurig. In 1932 had interdepartemen-

taal overleg met Justitie nog niet geleid tot een redelijk evenwicht tussen de belangen van de eigenaar en die van de monumentenzorg. Volgens minister J. Terpstra (1888-1952), minister voor de Anti-Revolutionaire Partij, werd nadrukkelijk gekeken naar de belangen van andere zakelijk gerechtigden, zoals de verstrekkers van hypotheek, en latere verkrijgers.³³ Tegelijkertijd waren ook besprekingen gestart met de kerkgenootschappen, zodat hun belangen niet door de monumentenwetgeving zouden worden geschaad. Ook deze besprekingen hebben het wetgevingsproces zeker niet bespoedigd.³⁴

Tijdelijke maatregelen als opmaat naar wettelijke bescherming

In mei 1940 bracht de vijandelijke Duitse inval grote oorlogsschade toe, die ook vele monumenten trof (afb. 4). Bij gebrek aan een monumentenwet, vaardigde de opperbevelhebber van Land- en Zeemacht, generaal H.G. Winkelman (1876-1952), twee besluiten uit met betrekking tot de wederopbouw en de monumentenzorg.³⁵ Hierin werd kortweg bepaald dat het verboden was kerken en gebouwen die op de *Voorlopige Lijst* als



Afb. 4. Het centrum van Rotterdam na het Duitse bombardement aan het begin van de Tweede Wereldoorlog (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed)

monument waren aangemerkt, te slopen of te veranderen zonder dat daarvoor voorafgaande toestemming van de Rijkscommissie voor de Monumentenzorg was verkregen. De *Voorlopige Lijst*, die oorspronkelijk slechts een inventariserend karakter had en ongeveer 12.000 monumenten omvatte, werd hierdoor een instrument van wettelijke monumentenbescherming. De tijdelijke regeling was succesvol en werd daarom overgenomen in het eerste naoorlogse wederopbouwbesluit van 7 mei 1945.³⁶ In 1949 verviel dit besluit met de vaststelling van de Wederopbouwwet. De bescherming van monumenten werd in een spoedwet, de Tijdelijk Wet Monumentenzorg van 1950 geregeld.³⁷ De toenmalige minister F.J. Th. Rutten (1899-1980), minister namens de Katholieke Volkspartij, vertrouwde er op voor 1 januari 1952 een echte Monumentenwet door de kamers te loodsen.³⁸ Het duurde tot 1955 voor er een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer werd ingediend.³⁹

De tijdelijke maatregelen beperkten het eigendomsrecht op weinig subtiele wijze. Dit werd alleen door de buitengewone situatie gerechtvaardigd. Monumenteneigenaars kregen te maken met een verbod op wijziging en sloop, zonder dat zij bij de aanwijzing als monument waren gekend. De afhankelijkheid van toestemming van de Rijkscommissie, creëerde de mogelijkheid om op te treden en eigenaars te adviseren over de omgang met hun monumenten. Natuurlijk was de mogelijkheid tot subsidie van restauratie dan ook aan de orde. Dit was voor de monumentenzorg een grote winst, maar de rechtszekerheid van eigenaren vroeg om een betere wettelijke regeling.

De Monumentenwet 1961

In 1955 werd een nieuw wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aangeboden, waarin de uitgangspunten van de NOB commissie uit 1910 weerklonken en waarop – uiteraard – commentaar werd geleverd in het *Bulletin*.⁴⁰ De, inmiddels Koninklijke, NOB hoefde niet ontevreden te zijn over het wetsvoorstel dat in 1955 aan de Tweede Kamer was aangeboden. De wettekst introduceerde in artikel 16 een algemene instandhoudings- en onderhoudsplicht voor iedere monumenteigenaar. De minister was volgens dit artikel bevoegd om een onwillige eigenaar te sommen de maatregelen te treffen die voor de instandhouding nodig zijn, maar deed hierbij tegelijk een voorstel over de verdeling van de kosten. Hierbij hield de minister rekening met de draagkracht van de eigenaar. In het uiterste geval bood het wetsontwerp in artikel 18 de mogelijkheid dat de minister zelf de werkzaamheden op kosten van de eigenaar zou laten uitvoeren.⁴¹ De bepaling over de instandhoudingsplicht ligt duidelijk in het verlengde van de uitgangspunten die door de commissie van de Bond al in 1910 waren geformuleerd. Net als de commissie in 1910 ging de wetgever er van uit dat de gecreëerde bevoegdheden uit artikel 16 en 18 slechts bij hoge uitzondering toepassing zouden vinden. Het was een uiterst middel om te kunnen optreden tegen onwillige eigenaars. In een adres maakte het bondsbestuur in 1957 geen opmerking over de geïntroduceerde onderhoudsplicht, maar wees er op dat de eigenaar financiële compensatie moest krijgen voor ten minste het verschil in kosten tussen normaal herstel en een 'kunsthistorische restauratie'.⁴²

De onderhoudsplicht kon de goedkeuring van de Bond wegdragen, maar diverse Tweede Kamerleden zagen in de voorgestelde regeling een groot gevaar. De inbreuk op het eigendomsrecht kon gemakkelijk een te grote omvang nemen doordat de overheid (of dienst monumentenzorg) de gecreëerde bevoegdheid zou oprekken. Het kwam de Kamerleden bedenkelijk voor dat de Staat enerzijds eigenmachtig een object tot monument verklaarde en dan de eigenaar belaste met een onderhoudsplicht, die in zichzelf niet duidelijk afgebakend en gedefinieerd kon worden. Het simpele feit dat de minister bij het onderhandelen en/of bepalen van de verdeling van de kosten rekening moet houden met de draagkracht van de betrokken eigenaar, loste het bezwaar onvoldoende op.⁴³ Het opleggen van (financiële) verplichtingen zonder dat de omvang daarvan op voorhand kan worden bepaald, raakte direct aan de rechtszekerheid van de betrokken eigenaars. De regering erkende dit gebrek.⁴⁴ Het bedoelde artikel 16 kon alleen van toepassing zijn op zeer uitzonderlijke gevallen, waarbij de financiële bijdrage vanuit de rijksoverheid zeer groot zou zijn om de inbreukmakende aanschrijving tot onderhoud te beperken. De toenmalige regering, het in 1959 aangetreden conservatief-liberale kabinet De Quay, voorzag gevaar dat de regeling al snel ongewenste gevolgen kon krijgen dat eigenaars moedwillig hun bezit zouden verwaarlozen om een aanschrijving ex. artikel 16 lid 2 uit te lokken en zo onderhoudskosten op de rijksoverheid af te wentelen. Dat was zeker niet de bedoeling. De regering schrapte vervolgens de artikelen 16 en 18 in hun geheel, met het argument dat de taak van de overheid begrensd wordt door de eigen verantwoordelijkheid van personen en vrije organisaties'.⁴⁵ Onderhoud van eigen gebouwen was voor de regering primair een eigen verantwoordelijkheid. Dit gold ook voor beschermde monumenten. De ontstane lacune kon worden opgevuld door een op de praktijk afgestemd subsidiebeleid, waarbij eigenaars verleid zouden worden het juiste onderhoud te plegen.⁴⁶

De ommeswaai van de regering betekende een grote teleurstelling voor de KNOB. In een adres van 7 november 1960 werd dit aan de Tweede Kamer duidelijk gemaakt: 'Met de schrapping van het oude artikel 16, dat de eigenaar van een beschermd monument de verplichting oplegde voor het onderhoud en de instandhouding behoorlijk zorg te dragen, is aan de doelstelling van de wet practisch alle kracht ontnomen'.⁴⁷ Wederom ontbrak de mogelijkheid op te treden tegen eigenaars, die moedwillig of uit desinteresse hun monumentaal bezit lieten vervallen. Nog steeds zou het aankomen op de overredingskracht van individuele ambtenaren en van het in het vooruitzicht stellen van subsidie om deze eigenaars in beweging te krijgen.

Helaas: de keukenmeid krijgt soms slaag

Gratama had in zijn rede in 1910 Lord Macauley aangehaald: 'logic admits no compromise; the essence of politics is compromise'.⁴⁸ Hij hield zijn toehoorders voor dat bij de totstandkoming van een monumentenwet door de politiek altijd een compromis zou worden bereikt, dat wellicht niet in de lijn van de logica of doelstelling van monumenten- en erfgoedzorg lag. De discussie over de beperking van de eigendom van (met name)



Afb. 5. Gemeenteweg 166-168 te Staphorst in 1980, een fraaie Staphorster boerderij met 'bezoekhuisje' dat als rijksmonument bescherming genoot (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed)

particuliere eigenaren wordt door politieke ideologie bepaald. De Nederlandse wetgever vond uiteindelijk een gebod tot onderhoud een te vergaande inbreuk. Het kabinet De Quay had een duidelijke visie op de reikwijdte van de overheidstaak. De burger was daarin zelf verantwoordelijk voor onderhoud en de (in 1947 opgerichte) Rijksdienst voor de Monumentenzorg had op dit gebied slechts een adviserende en stimulerende functie. Eisen over onderhoud worden sindsdien eigenlijk alleen gesteld als de betrokken eigenaar daadwerkelijk een restauratiesubsidie heeft ontvangen. De Nederlandse 'volkseigenaardigheden' in Nederland, vooral op het gebied van de 'onschendbare' eigendom, lieten een dergelijke inbreuk in andere gevallen niet toe. Tot op de dag van vandaag zien monumentenzorgers met lede ogen aan hoe eigenaren hun bezit moedwillig laten vervallen, vaak overigens uit onterechte verontwaardiging over een vermeende inbreuk (afb. 5 en 6). Het compromis van het vervallen van de onderhoudsplicht was wel nodig om de Monumentenwet na vijftig jaar eindelijk vastgesteld te krijgen en de monumentenzorg van een wettelijk kader te voorzien.

Victor de Stuers sprak in 1910 de verwachting uit dat de beperking van het eigendomsrecht door gewinning en door de goede resultaten uiteindelijk geaccepteerd zou worden als een vanzelfsprekendheid. De belangen van de monumentenzorg zijn niettemin na vijftig jaar ervaring met de Monumentenwet nog steeds niet werkelijk geaccepteerd door wetgever of burger. In het nieuwe monumentenstelsel staat mede daarom de eigenaar centraal. Hij krijgt, onder het mom van verlichting van regelgeving, de mogelijkheid om zelf te bepalen welke onderdelen tot het monument behoren en welke niet. Voortaan is er geen monumentenvergunning meer nodig, voor zo ver de monumentale waarden niet worden aangetast. Deze verankering van een eigenlijk reeds lang bestaande praktijk lijkt sympathiek. Het legt wel de verantwoordelijkheid voor de afweging of iets monumentaal is, geheel bij de eigenaar zelf. De staatssecretaris heeft er ondanks aandringen van onder andere de Federatie Grote Monumentengemeenten en de KNOB niet voor gekozen om een simpele meldingsplicht voor wijzigingen 'die het monument niet raken' in te stel-



Afb. 6. Gemeenteweg 166-168 in 2005. De eigenaren wilden nieuwbouw plegen en weigerden enig onderhoud aan de monumentale boerderij te doen. Ondanks langdurige inzet van de Rijksdienst en de gemeente kon het gebouw niet worden gered en werd uiteindelijk van de rijksmonumentenlijst afgevoerd (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed)

len. Op die manier is zelfs het toezicht onmogelijk.⁴⁹ Het zal de komende tijd moeten blijken of bij de trotse monumenteigenaren altijd het belang van de monumentenzorg voorop zal staan. Veel 'krenkingen' van monumenten vinden achter de gevel plaats. Als zij aan het licht komen, is het leed al vaak geschied.

Noten

- ¹ *Beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg*, uitgave van Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag 2009, 11.
- ² *Beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg 2009* (noot 1), 15.
- ³ 'Rede van Jhr. Mr. Victor de Stuers', in: *Wettelijke Monumentenbescherming, Adviezen en voorstellen aan en van den Nederlandschen Oudheidkundigen Bond*, Den Haag 1910, 4-13.
- ⁴ De Stuers 1910 (noot 3), 4.
- ⁵ Het ontstaan van de KNOB werd uitstekend beschreven door G.W. van Herwaarden, 'Honderd jaar Koninklijke Nederlandse Oudheidkundige Bond, een beknopte beschrijving', *Bulletin KNOB* 97 (1998) 5, 145-180, in het bijzonder 146-149.
- ⁶ Nationaal Archief, 2.19.010 Archief van de Koninklijke Nederlandse Oudheidkundige Bond (1898) 1899-1970, 5 (Notulen van de eerste tweede en derde algemene vergadering), algemene vergadering d.d. 15 oktober 1898.
- ⁷ Nationaal Archief, 2.19.010 Archief van de Koninklijke Nederlandse Oudheidkundige Bond (1898) 1899-1970, 5 (Notulen van de eerste tweede en derde algemene vergadering), algemene vergadering d.d. 7 januari 1899. Zie ook: Van Herwaarden 1999 (noot 5), 148-149.
- ⁸ J.C. Overvoorde, 'Bescherming van Monumenten, deel 1', *Bulletin NOB* II (1900/1901) 2, 60-68. J.C. Overvoorde, 'Bescherming van Monumenten, deel 2', *Bulletin NOB* II (1900/1901) 3, 106-120.
- ⁹ De Stuers had als beginnend referendaris meegemaakt dat de Tweede Kamer drie jaar lang de bedragen voor restauraties sterk vermindert, met alle gevolgen van dien voor de reeds onderhanden genomen werkzaamheden. De Stuers verhaalt hierover in zijn rede aan

- de NOB in 1910: De Stuers 1910 (noot 3), 7. Zie ook: J.W. Frederiks, *Monumentenrecht*, dissertatie Rijksuniversiteit Leiden 1912, 29-34.
- ¹⁰ J.C. Overvoorde, 'Bescherming van Monumenten, lezing gehouden op de vergadering van den Nederl. Oudheidkundigen Bond, te Edam den 22 juni 1901', *Bulletin NOB* (1900/1901) 6, 233.
- ¹¹ Overvoorde 1900/1901 (noot 10), 233.
- ¹² Nationaal Archief, 2.19.010 Archief van de Koninklijke Nederlandse Oudheidkundige Bond (1898) 1899-1970, 142 (Stukken betreffende het inventariseren van historische bouwwerken), Adres aan H.M. de Koningin oktober 1901.
- ¹³ Nationaal Archief, 2.19.010 Archief van de Koninklijke Nederlandse Oudheidkundige Bond (1898) 1899-1970, 142 (Stukken betreffende het inventariseren van historische bouwwerken), brief Minister van Binnenlandse Zaken d.d. 9 juli 1902; Koninklijk Besluit 7 juli 1903, no. 44. In de commissie werden de volgende leden benoemd: P.J.H. Cuypers (voorzitter), Jos. Th. Cuypers, H. Evers, J.A. Frederiks, L.C. Hezenmans, F.A. Hoefer, S. Muller, J.C. Overvoorde, C.H. Peters, V.E.L. de Stuers en J. Kalf (secretaris).
- ¹⁴ De commissie bestond uit V. de Stuers (voorzitter), M.J. Duparc, S. Gratama, W.L.P.A. Molengraaff, J.C. Overvoorde, A.F.O. van Sasse van Ysselt, C.W. Vollgraf en J. Kalf (secretaris).
- ¹⁵ J.C. Overvoorde, 'Algemeene vergadering van den Nederlandschen Oudheidkundige Bond, gehouden te Kampen den 6 juli 1907', *Bulletin NOB* (1907) 5, 152-156.
- ¹⁶ Overvoorde 1900/1901 (noot 8); Overvoorde 1900/1901 (noot 10); W.L.P.A. Molengraaff, 'Bewaring van gedenkstukken van geschiedenis en kunst', *De Gids* 4de serie 23 (1905) 3, 45-72.
- ¹⁷ Nationaal Archief, 2.19.010 Archief van de Koninklijke Nederlandse Oudheidkundige Bond (1898) 1899-1970, 9 (Notulen van de bestuursvergaderingen en algemene vergaderingen 1909-1928), notulen buitengewone vergadering 22 april 1910.
- ¹⁸ Frederiks 1912 (noot 9), 338.
- ¹⁹ Geciteerd in Frederiks 1912 (noot 9), 338-339.
- ²⁰ 'Verslag der Commissie ter Voorbereiding van Wettelijke Monumentenbescherming', in: *Wettelijke Monumenten-bescherming, Adviezen en voorstellen aan en van den Nederlandschen Oudheidkundigen Bond*, Den Haag 1910, 47-48 (aanbeveling 1).
- ²¹ Verslag 1910 (noot 20), 48-50 (aanbeveling 2, 3 en 4).
- ²² V. de Stuers, 'De Monumenten in de Tweede Kamer', *Bulletin NOB* 2de serie 6 (1913), 55-63.
- ²³ 'Rede van Mr. S. Gratama', in: *Wettelijke Monumenten-bescherming, Adviezen en voorstellen aan en van den Nederlandschen Oudheidkundigen Bond*, Den Haag 1910, 18.
- ²⁴ Ook later zou door Kamerleden worden betoogd dat 'niet zoo heel veel monumenten van kunst en historie in handen van particulieren' zouden zijn, zie: Handelingen der Eerste Kamer 1926-1927, vergadering 8 april 1927, p. 639.
- ²⁵ De Stuers 1913 (noot 22).
- ²⁶ De Stuers 1913 (noot 22), 63.
- ²⁷ J.C. Overvoorde, 'Openingsrede', *Bulletin NOB* 2de serie 7(1914), 234.
- ²⁸ Handelingen der Eerste Kamer 1918-1919, vergadering 19 maart 1919, 323.
- ²⁹ Handelingen der Eerste kamer 1926-1927, vergadering 8 april 1927, 637.
- ³⁰ Handelingen der Eerste Kamer 1927-1928, vergadering 25 april 1928, 718.
- ³¹ 'Algemeene vergadering van den Nederlandschen Oudheidkundigen Bond, op donderdag 27 juni 1929, des avonds te 8.15 in hotel Trianon te Valkenburg (L)', *Bulletin NOB* 3de serie 9 (1929) 30, 116.
- ³² De indiening van dit verzoekschrift was zo betekenisvol dat er melding van werd gemaakt in het Bulletin: 'Verzoekschrift omtrent de monumentenwet', *Bulletin NOB* 3de serie 9 (1929), 158. Het verzoekschrift werd gericht aan de ministers van Binnenlandse Zaken, van Landbouw, van Justitie, van Financiën, van Arbeid, Handel en Nijverheid en van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen.
- ³³ Kamerstuk Tweede Kamer 1931-1932, 2 VI-5 (Memorie van Antwoord), 29.
- ³⁴ Handelingen der Eerste Kamer 1929-1930, vergadering 13 maart 1930, 357.
- ³⁵ Staatsblad no. O 351, punt 4.
- ³⁶ Wederopbouwbesluit, houdende voorzieningen betreffende de wederopbouw van het grondgebied van het Rijk in Europa: Staatsblad no. F 67.
- ³⁷ Kamerstuk Tweede Kamer 1948-1949, 1304; Kamerstuk Eerste Kamer 1949-1950, 1304.
- ³⁸ Kamerstuk Tweede Kamer 1948-1949, 1304-3 (Memorie van Toelichting).
- ³⁹ Kamerstuk Tweede Kamer 1955-1956, 4115-1 (Koninklijke Boodschap); Kamerstuk Tweede Kamer 1955-1956, 4115-2 (Ontwerp van Wet).
- ⁴⁰ 'Berichten Monumentenwet', *Nieuwsbulletin NOB* 6de serie 2 (1949) 9, kol. 191-194; 'Bondsnieuws monumentenwet', *Nieuwsbulletin KNOB* 6de serie 4 (1951) 6, kol. 69-70.
- ⁴¹ Kamerstuk Tweede Kamer 1955-1956, 4115-2 (Ontwerp van Wet), art. 16 en 18.
- ⁴² Th. Lunsingh Scheurleer, P.J. van der Mark, 'Het ontwerp voor de Monumentenwet', *Bulletin KNOB* 6de serie 10 (1957) 5, kol. 225-242.
- ⁴³ Kamerstuk Tweede Kamer 1956-1957, 4115-4 (Voorlopig Verslag), 3-4.
- ⁴⁴ Kamerstuk Tweede Kamer 1959-1960, 4115-5 (Memorie van Antwoord), 4-5.
- ⁴⁵ Kamerstuk Tweede Kamer 1959-1960, 4115-5 (Memorie van Antwoord), 5.
- ⁴⁶ Kamerstuk Eerste Kamer 1960-1961, 4115-61a (Eindverslag, Memorie van Antwoord), 3.
- ⁴⁷ 'Bondsnieuws: Het ontwerp voor de monumentenwet, Adres door het bestuur van de Kon. Ned. Oudheidk. Bond, gericht tot de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (7 nov. 1960)', *Nieuwsbulletin KNOB* 6de serie 13 (1960) 12, kol. 275-278.
- ⁴⁸ Gratama 1910 (noot 23), 15.
- ⁴⁹ Zie: K. Steehouwer, 'Monumentaal gebouw gaat straks de puincontainer in', *NRC Handelsblad* 24 januari 2011, 9 en ingezonden reacties op 27 januari 2011.