

Twintig jaar Monumentenwet

WERD HET, WAT ERVAN KON WORDEN VERWACHT?
DOOR G. W. VAN HERWAARDEN*

INLEIDING

Op 22 juni 1961 trad de in het Nederlandse Staatsblad nr. 200 van dat jaar gepubliceerde Wet, houdende voorzieningen in het belang van het behoud van monumenten van geschiedenis en kunst in werking. Jarenlang was ervoor geijverd en gepleit. Ten lange leste kon de wens te komen tot een op een wettelijke grondslag gebaseerd beschermings- en instandhoudingsbeleid in vervulling gaan. Nu de Monumentenwet zo'n twintig jaar in de praktijk heeft gefunctioneerd, lijkt het een goed moment een balans op te maken.

Heeft deze wet aan de gestelde, hoge verwachtingen voldaan? Is aan te geven, welk effect ervan is uitgegaan? Zijn er lacunes in de wet te signaleren? Zijn de mogelijkheden, die de wet biedt, voldoende uitgebuit? Zijn er nieuwe gedachten gevormd over de monumentenbescherming in de toekomst?

Maar niet alleen het op zichzelf niet zo opzienbarende feit, dat de Monumentenwet nu 20 jaar functioneert, is aanleiding deze vragen onder ogen te zien. De monumentenzorg als overheidsactiviteit staat immers zelf (weer) ter discussie.

'Decentralisatie' en 'heroverweging' zijn in dit verband sleutelwoorden en de vraag is opnieuw aan de orde op welke wijze de bescherming en de instandhouding van het 'erfgoed' moet worden geregeld en gefinancierd. Het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk heeft het voortouw genomen bij het entameren van deze discussie, anderen zoals het Nederlands Instituut voor de Ruimtelijke Ordening en de Volkshuisvesting en de Koninklijke Nederlandse Oudheidkundige Bond mengden zich er terecht in. Reden te over dus voor een bezinning op wat werd bereikt, op wat daaraan vooraf ging en op wat de lijn in de toekomst zou moeten zijn.

DE STUERS EN HET RIJKSMONUMENTENBELEID

'Vooral in Nederland is tegenover de apathie van de korporatiën een uitbreiding der staatszorg dringend noodzakelijk. Het is waar dat

ook hier overdrijving denkbaar en afkeurenwaardig zou zijn, doch zij, die thans reeds huiveren om de grenzen der staatszorg uit te breiden, kunnen, geloof ik, voorlopig gerust zijn. Het is niet te voorzien, dat in de eerste tijden althans de opgewekte activiteit der regering haar zou behoeven mede te sleepen tot handelingen, die buiten haar werkkring liggen, en dat zij haar de autonomie der bijzondere besturen zou doen schenden; de betere verzorging harer eigen schatten alleen al kan de regering in de eerste jaren werk genoeg verschaffen, en het door den Staat gegeven voorbeeld zou indirect reeds veel tot verbetering van den algemene toestand kunnen bijdragen. Eerst dan zal het tijd zijn te onderzoeken of tot tegengang van vandalisme bij korporatiën, het nemen van ingrijpende maatregelen noodzakelijk is, en of het soms ook noodig zij onze voorwerpen van kunst en historie te beschermen, ook wanneer zij niet aan den Staat behooren, evenals de wet de hazen en konijnen beschermt, zonder zich aan particuliere eigendomsrechten te storen'.¹⁾

Uit de pen van wie anders dan van jhr. mr. Victor de Stuers konden deze, nog steeds tot nadenken stemmende, ja, eigenlijk zelfs zeer actuele woorden vloeien?

Vanaf 1875, toen hij na het schrijven van zijn brochure 'Holland op zijn smalst' bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken als hoofd van de nieuwe afdeling Kunsten en Wetenschappen in staat werd gesteld een actief rijksmonumentenbeleid te ontwikkelen, heeft De Stuers zich aan deze woorden gehouden in die zin, dat hij zich met al zijn energie ging wijden aan het behouden van het erfgoed, aan het 'beter verzorgen harer eigen schatten', zoals hij het formuleerde, zonder dat hij de daartoe van rijkswege ondernomen activiteiten deed steunen op een wettelijke basis.

Woorden, overreding en soms wat subsidie waren de belangrijkste wapenen, die De Stuers hanteerde om zijn doel te bereiken. Soms ging hij zover dat hij een bedreigd monument zelf aankocht om het dan later aan de Staat te schenken. Een van De Schotse huizen in Veere is daarvan een voorbeeld. Het ontbreken van een wettelijke basis voor de monumentenzorg had tot gevolg, dat niet kwam vast te staan, welke objecten onder deze nieuwe tak van overheidszorg, die door De Stuers werd uitgebouwd, dienden te vallen, dat niet werd geformuleerd aan welke criteria een object moest voldoen om voor subsidiëring in aanmerking te komen, en dat de overheid zich geen speciale juridische middelen verschafte om het aantasten of het

verloren gaan van monumenten tegen te gaan. De enige mogelijkheid daartoe bleef het vernietigingsrecht, dat de Kroon kon hanteren ten aanzien van gemeentelijke beslissingen om een bepaald pand te slopen. In enkele gevallen bevorderde De Stuers dat van deze mogelijkheid gebruik werd gemaakt. Men zou, maar dan wel achteraf en met miskenning van de problemen, waarvoor De Stuers zich gesteld zag, kunnen zeggen, dat zijn beleid het karakter had van 'branden blussen'.²⁾

HET PARTICULIERE INITIATIEF

Tijdens het ambtelijke bewind van De Stuers, dat tot 1901 duurde, kwam de georganiseerd particuliere monumentenzorg op gang. Het is overigens merkwaardig, dat dat pas gebeurde aan het einde van de 19e eeuw. Al vanaf 1840 waren er mensen geweest, die hadden gepleit voor het behoud van 'oude gebouwen', zoals de Gevangenpoort in Den Haag, of hadden gefulmineerd tegen vernieuwingen, zoals het vervangen van de Middeleeuwse houten kap van de Ridderzaal door een gietijzeren constructie. Maar dat waren eenlingen geweest. Tot die eenlingen, door wier ideeën De Stuers overigens sterk werd beïnvloed, behoorden mannen als E. J. Potgieter, J. A. Alberdingk Thijm, Mr. C. Vosmaer en dr. C. Leemans.

Hun motieven om te pleiten voor het behoud van 'oudheidkundige waarden' waren overigens verschillend van aard. Potgieter b.v. verheerlijkte de Gouden Eeuw³⁾ en wilde de in zijn ogen belangrijke architectonische voortbrengselen uit die tijd ten voorbeeld stellen aan zijn eigen tijdgenoten, die hij slap en futloos vond⁴⁾.

Alberdingk Thijm benadrukte het belang van de Gotische vormentaal in zijn strijd voor de Katholieke emancipatie.

Maar pas omstreeks 1890 ontstaan er oudheidkundige of geschiedkundige verenigingen die zich niet meer zoals voorheen slechts bezighielden met historische studies of het verzamelen van prenten en historische curiosa – dankzij die activiteiten werd overigens veelal de basis gelegd voor de verzamelingen van onze historische musea – maar die zich actief gingen inzetten voor het behoud van het 'nationale erfgoed'.

Die verenigingen dreven weliswaar meestal op de activiteiten van maar enkele geïnteresseerden om niet te zeggen: gedrevenen, maar het maakte toch verschil, of men als individu X een kritisch artikel schreef in de Spectator⁵⁾ dan of men dat deed vanuit een 'club' met leden.

In Den Haag was zo'n stimulator de gemeentearchivaris A. J. Servaas van Rooyen, die in 1890 de geschiedkundige Vereniging Die Haghe oprichtte. Deze vereniging ging – met succes – pleiten voor niet alleen het weer aanbrengen van een houten kapconstructie in de inmiddels zeer vervallen Ridderzaal, toen in gebruik als archiefruimte, maar ook voor een restauratie van de zaal. Het is daarna vooral voor de ambtelijke steun van De Stuers geweest, dat de Ridderzaal door de architect Cuypers werd gerestaureerd. In

*Mr. G. W. van Herwaarden, schrijver van dit artikel dat over twee afleveringen wordt verdeeld, is Hoofd van de sector Monumenten van de afdeling Monumenten, Musea en Archieven van C.R.M. Hij is niet alleen ambtelijk doch ook persoonlijk zeer betrokken bij het monumentenbehoud, zoals o.m. blijkt uit zijn oud-bestuurslidmaatschap van de Vereniging 'Die Haghe'.

1904 opende Koningin Wilhelmina voor het eerst de Staten-Generaal in een gerestaureerde Ridderzaal.

Elders ageerde de archivaris mr. dr. J. C. Overvoorde, die in 1892 Oud-Dordrecht oprichtte en in 1902 Oud-Leiden.

Overvoorde's wellicht grootste verdienste is echter het tot stand brengen in 1899 van de eerste landelijke monumentenorganisatie, de Nederlandse Oudheidkundige Bond. En het was deze Bond, die ging pleiten voor een wetgeving op het gebied van de monumentenzorg. In 1910 publiceerde de Bond een rapport, waarin de beginselen voor een dergelijke wetgeving waren neergelegd.⁶⁾

HET RIJKSBELEID TOT 1961

De rijksoverheid was zich intussen er ook van bewust geworden, dat een, om een moderne term te gebruiken, structurele aanpak van de monumentenzorg noodzakelijk was. In 1903 werd een Rijkscommissie ingesteld, die het opmaken en uitgeven van een inventaris en een beschrijving van de Nederlandse Monumenten van Geschiedenis en Kunst tot taak kreeg. Bouwmeester Cuypers zat deze Commissie, die De Stuers en Overvoorde onder haar leden telde, voor; dr. J. Kalf was haar stimulerende secretaris. In 1908 verscheen onder auspiciën van deze Rijkscommissie het eerste deel van de Voorloopige Lijst der Nederlandsche Monumenten van Geschiedenis en Kunst (Utrecht)⁷⁾ en in 1912 het eerste deel van de Geïllustreerde Beschrijving der Nederlandsche Monumenten van Geschiedenis en Kunst (Breda)⁸⁾.

In 1918 komt een Rijksbureau voor de Monumentenzorg tot stand, waarvan dr. J. Kalf de directeur werd. Tijdens het bestaan van dit bureau (tot 1947) kwamen 340 restauraties tot stand.⁹⁾ Maar een Monumentenwet bleef uit. Wel wordt in enkele gemeenten een gemeentelijke monumentenverordening tot stand gebracht. Den Haag bijt daarbij in 1920 de spits af op initiatief van dr. H. E. van Gelder, Amsterdam, Middelburg, Breda, Deventer en Hoorn volgen, maar deze gemeentelijke activiteiten hadden toch in het algemeen niet het effect, dat zij, die ervoor ijverden, daarvan verwachtten.¹⁰⁾

In 1928 kondigde de Regering in de Troonrede aan, dat een Monumentenwet zou worden ingediend, maar het kwam er niet van. Het rijk bleef zonder verdere wettelijke basis zich beperken tot het subsidiëren en begeleiden van restauraties.

Dan wordt onder de drang van de omstandigheden op 21 mei 1940 het besluit van de Opperbevelhebber van Land- en Zeemacht van kracht (Stbl. 0.550) waarin onder punt 4 wordt bepaald, dat werken en gebouwen, die als monumenten zijn aangemerkt door de daartoe bevoegde instanties, niet mochten worden gesloopt of veranderd dan na voorafgaande toestemming van de Rijkscommissie voor de Monumentenzorg. Deze regeling werd bestendigd in het K.B. van 7 mei 1945 betreffende regeling van de Wederopbouw (Stb. F 67). In 1946 werd deze noodvoorziening omgezet in de Tijdelijke Wet Monumentenzorg (Stb. K 236).

Op basis van deze tijdelijke Wet ging de (Voorlopige) Monumentenraad functioneren, waarin de Rijkscommissie voor de Monumentenzorg werd opgenomen. Het Rijksbureau werd omgezet in de Rijksdienst voor de Monumentenzorg.

Voorts kwam in 1947 de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek¹¹⁾ tot stand.

DE MONUMENTENWET 1961

Op 27 september 1955 vindt de lang verbeide indiening van het ontwerp van Wet, houdende voorzieningen in het belang van het behoud van monumenten van geschiedenis en kunst (Monumentenwet) plaats.

De parlementaire behandeling van dit wetsontwerp nam geruime tijd in beslag. Nadat op 22 mei 1957 het voorlopig verslag van de vaste commissie voor onderwijs, kunsten en wetenschappen was verschenen, reageerde de Regering daarop met een Memorie van Antwoord op 9 september 1960.

Het wetsontwerp werd op 29 en 30 november 1960 door de Tweede Kamer behandeld. Nadat het wetsontwerp op enkele punten was geamendeerd, werd het zonder hoofdelijke stemming aangenomen. Op 20 juni 1961 aanvaardde de Eerste Kamer het wetsontwerp, eveneens zonder hoofdelijke stemming. De wet verscheen in het Staatsblad van 22 juni 1961 (Stbl. 200).

De z.g. Schotse Huizen te Veere, waarvan er één door Victor de Stuers zelf werd aangekocht om het behoud ervan veilig te stellen.

Foto: Rijksdienst voor de Monumentenzorg, Zeist.



Ook nu nog zijn de toen in de Tweede en Eerste Kamer gehouden beschouwingen door leden als prof. Diepenhorst, J. M. Willems en mr. Baeten het nalezen zeer waard. Hun betogen kenmerken zich door een goed inzicht in de monumentenproblematiek. Hetzelfde kan worden gezegd van de verdediger van het wetsontwerp, de Staatssecretaris mr. Y. Scholten. Over één punt in het bijzonder is fel gedebatteerd n.l. de **onderhouds-plicht**. Het oorspronkelijke wetsontwerp bevatte een artikel 16, dat inhield, dat de eigenaar van een beschermd monument verplicht was voor het onderhoud en de instandhouding behoorlijk zorg te dragen.

Lid 2 beoogde de Minister een aanschrijvingsbevoegdheid te geven. Lid 3 zie, dat de Minister met in achtneming van de draagkracht van de eigenaar en van diens belang bij de instandhouding van het monument een voorstel omtrent het te verlenen subsidie in de kosten, alsmede omtrent de voorwaarden welke aan het subsidie zullen worden verbonden, kon doen.

De Regering trok dit artikel terug, toen uit het Voorlopige Verslag bleek, dat daartegen ernstige bedenkingen bestonden. Een amendement, om de onderhoudsplicht alsnog in de wet op te nemen, werd verworpen. Dat de Rijkscommissie voor de Monumentenzorg dit zeer betreunde, mag geen verbazing wekken.

Mede in het licht van de ontwikkelingen na het van kracht worden van de wet, moet het inderdaad worden betreurd, dat een of andere vorm van onderhoudsplicht niet in wet werd opgenomen. De financiële gevolgen zijn tot op de dag van vandaag sterk merk-

baar. Ik kom hieronder daarop terug. Omtrent het verlenen van restauratiesubsidies bevat de wet geen bepalingen. De basis daarvoor vormt nog steeds de begrotingswet voor (thans) het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

De voorwaarden, waarop die subsidies worden verleend, zijn vastgelegd in de beschikking van de Minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen van 16 januari 1936, nr. 381.

Opvallend is, dat bij de behandeling van het wetsontwerp door het Parlement over de omvang, die de monumentenbescherming in ons land zou moeten krijgen, niet werd gesproken. Waarschijnlijk ging men impliciet uit van de voorlopige inventarisatie, die van 1908 tot 1933 het licht zag.

Men zal dan hebben aangenomen, dat een zeker aantal objecten waren verdwenen ten gevolge van het oorlogsgeweld en andere oorzaken als brand en afbraak, en dat een onbekend aantal nog niet geïnventariseerde objecten aan de lijsten zou worden toegevoegd. Naar mijn indruk – het staat overigens nergens – taxeerde men dat aantal op niet zoveel.

Over de omvang van het aan archeologische monumenten te beschermen bestand werd al helemaal gezwegen, want die monumenten waren niet eens voorlopig geïnventariseerd. Over de bedragen, die nodig zouden zijn voor de restauratie van het thans officieel te beschermen bestand, werd van regeringszijde evenmin veel inzicht gegeven.

Er werd ook niet indringend naar gevraagd, wat waarschijnlijk daaruit valt te verklaren, dat men over en weer van elkaar wist, dat op

dergelijke vragen geen antwoord was te geven.

Hoewel dat misschien wat boud is, zou toch kunnen worden gezegd, dat met de Monumentenwet een sprong in het duister werd gedaan. Wat men precies beoogde, werd niet aangegeven, of de aangereikte instrumenten effectief zouden zijn, moest worden afgewacht, over het geld en de wijze van subsidiëren (hoe? welke percentages? à fonds perdu, leningen of anderszins?) zweeg men discreet.

Alvorens wij nu kijken, tot waar die sprong in het duister ons 20 jaar later heeft gebracht, vermeld ik wat de wet in althans formele zin voor nieuws bracht of met andere woorden: hoe de wetgever zich voorstelde aan het monumentenbeleid inhoud te geven.

In artikel 1 worden de verschillende in dit verband relevante begrippen – monument, beschermd monument, kerkelijk monument, beschermd stads- en dorpsgezicht (een novum!) – gedefinieerd.

Na een omschrijving van de positie van de Monumentenraad, komt in de artikelen 8, 9 en 10 de weg aan de orde, die moet worden afgelegd om een onroerende zaak die vóór ten minste vijftig jaar is vervaardigd en die van algemeen belang is wegens zijn schoonheid, zijn betekenis voor de wetenschap of zijn volkskundige waarde de status te geven van 'beschermd monument'. De Monumentenraad ontwerpt daartoe voor elke gemeente een ontwerplijst van beschermde monumenten. De Minister maakt aan de betrokken eigenaren bekend, dat het voornemen bestaat hun eigendom te beschermen en stelt provincie en gemeente in de gelegenheid hun oordeel over dat voornemen te geven.

Binnen twee jaar dient de Minister op basis van het advies van de Monumentenraad te besluiten of hij de ontwerplijst vaststelt. Van veel belang is, dat tijdens de periode van de zogenaamde voorlopige bescherming (die dus maximaal twee jaar kan duren) de bescherming al wel van kracht is.

Wordt na de vaststelling van de lijst geen beroep ingesteld tegen de bescherming van één of meer op de lijst vermelde panden, dan schrijft de Monumentenraad de beschermde objecten in het register van beschermde monumenten in, waardoor de bescherming definitief wordt.

Nadat een lijst van beschermde monumenten is vastgesteld, kan hij op dezelfde wijze worden aangevuld. Artikel 11 maakt het mogelijk objecten aan de bescherming te onttrekken door ze van het register af te voeren.

De artikelen 14 en 15 regelen het vergunningstelsel dat kort gezegd hierop neerkomt, dat voor het wijzigen of slopen van een beschermd monument een vergunning moet worden gevraagd aan de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

Het vierde lid van artikel 15 opent de mogelijkheid een schadevergoeding toe te kennen, indien men door het weigeren van een vergunning schade lijdt waarvan het onredelijk zou zijn, als die door de eigenaar zou moeten worden gedragen.

Artikel 16 legt de Minister de verplichting op geen beslissing ingevolge artikel 15 te ne-

men met betrekking tot een kerkelijk monument als hij daarvoor geen overeenstemming met de eigenaar heeft gekregen indien en voor zover het betreft een beslissing waarbij wezenlijke belangen van de godsdienstoeffeningen in dat monument in het geding zijn. Artikel 20 geeft de procedure voor het aanwijzen van gebieden tot beschermd stads- of dorpsgezicht, een nieuwigheid. De aanwijzing geschiedt na een vrij ingewikkelde en tijdrovende procedure door de Ministers van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening gezamenlijk.

De artikelen 22 tot en met 25 geven regels voor het verrichten van oudheidkundig bodemonderzoek en voor de bestemming van daarbij aan het licht komende vondsten.

Artikel 26 opent de mogelijkheid tot het instellen van beroep op de Kroon van ingevolge de Monumentenwet genomen beslissingen.

De artikelen 28 en 29 vermelden de sancties op het overtreden van de bepalingen der wet. Artikel 32 tenslotte stelt vast, dat het treffen van regelingen op provinciaal en gemeentelijk niveau op het terrein van de monumentenzorg mogelijk blijft. (wordt vervolgd)

1) 'Holland op zijn smalst', De Gids JG 37, 3e serie jg. 11 dl. 3 november 1873, blz. 325-326.

2) zie voor een uitstekend overzicht van de geschiedenis van de monumentenzorg ir. J. A. C. Tillema 'Schetsen uit de geschiedenis van de Monumentenzorg in Nederland' Staatsuitgeverij 1975; beknopter is prof. dr. C. A. van Swigchem: 'Monumentenzorg in Nederland', 1974 Unieboek B.V.

3) Het Rijksmuseum te Amsterdam, Eene klacht over ons volksverval, 1844.

4) Jan, Jannetje en hun jongste kind, 31 december 1841.

5) b.v. mr. C. Vosmaer 'Het Paleis van Hollandse Graven in Den Haag' in de Nederlandsche Spectator van 13 januari 1861, nr. 3, naar aanleiding van het verwijderen van de Middeleeuwse houten kap van de Ridderzaal door rijksbouwmeester Rose.

6) 'Wettelijke monumentenbescherming', adviezen en voorstellen aan en van de Nederlandschen Oudheidkundigen Bond, Martinus Nijhoff, 1910; de adviezen werden opgesteld door een commissie, bestaande uit de heren De Stuers, voorzitter, Kalf, secretaris, Duparc, Gratama, Molengraaff, Overvoorde, Van Sasse van Ysselt en Vollgraaff.

7) deze inventaris werd in 1933 afgesloten en diende als basis voor het opstellen van de monumentenlijsten na de inwerkingtreding van de Monumentenwet;

8) in de serie 'De Geïllustreerde Beschrijving van de Nederlandse monumenten van geschiedenis en kunst' verschenen tot nu toe 18 delen;

9) Van Swigchem, o.c. blz. 93;

10) vgl. het discussierapport van de Werkgroep monumentenzorg, ingesteld door het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (NIROV), getiteld 'Zorgen om monumenten', 2^{de} vermeerde druk, juli 1981, blz. 91 e.v.

11) 'prof. dr. W. A. van Es 'Het Rijk en het oudheidkundig bodemonderzoek', 'Een eeuw strijd voor Nederlands culturele erfgoed' van dr. F. J. Duparc, Staatsuitgeverij 1975.

