

# Zijn monumentencommissies deskundig en onafhankelijk?

HANS BOLLEBAKKER

*Heeft de decentralisatie van bevoegdheid van Rijk naar Gemeente het beoogde effect voor het monumentenbehoud gehad?*

*Voldoen monumentencommissies-nieuwe stijl aan minimale vereisten t.a.v. inhoudelijke deskundigheid en onafhankelijkheid?*

*De minister heeft bij de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede kamer destijds een evaluatie toegezegd. De Stichting Nationaal Contact Monumenten heeft de opmaat daartoe gegeven in de publicatie 'Monumentencommissies in de praktijk'. Wij spraken met prof. dr. N.J.M. Nelissen, die in de begeleidingscommissie van het onderzoek zitting heeft en de auteur drs. M.P.C. Bressers.*

Bij de beantwoording van de vraag of de decentralisatie van Rijk naar Gemeente zinvol is geweest voor de monumentenzorg spelen meerdere aspecten een rol. Te denken valt aan vragen als 'hoe functioneren de monumentencommissies', 'zijn zij voldoende deskundig en onafhankelijk: onder welke omstandigheden en in welke mate wordt hun advies opgevolgd en wat is het effect van integratie met welstandscommissies'.

Bij dit alles tegen de onmiskenbare achtergrond, dat het monumentenbehoud geen speelbal mag worden van daaraan tegengestelde lokale belangen en/of politieke inzichten. Hoewel het rapport meerdere zijden van de monumentencommissie belicht (onder meer een inventarisatie van het aantal, taken, samenstelling, herkomst van de voorzitter etc.) beperk ik mij hier tot de twee kernelementen, die bepalend zijn voor de kwaliteit van het advies: deskundigheid en onafhankelijkheid. In dit artikel geef ik, tenzij anders vermeld, nadrukkelijk mijn eigen opvatting weer zonder pretentie tot volledigheid doch meer bedoeld om de discussie op gang te brengen.

## **Evaluatie Monumentenwet 1988**

De decentralisatie zoals die tot uitdrukking komt in de nieuwe monumentenwet heeft primair als achtergrond de besluitvorming te brengen naar die plaats waar het object zich bevindt: het lokaal c.q. provinciaal niveau met kwaliteitsverbetering als doel. Daartoe voorziet de wet onder meer in de mogelijkheid tot decentralisatie van rijks- naar gemeentelijk niveau van de bevoegdheid tot goedkeuring van wijzigingen, sloop en gebruik van een beschermd monument.

De behandeling in de Tweede Kamer voerde tot twee belangrijke uitkomsten: de eerste betreft het instellen van automatische opschorting van de bestreden beschikking bij beroep; de tweede betreft de ministeriële toezegging aan de Kamer tot evaluatie. De eerste is van wezenlijk belang omdat gehele of aan wijziging voorafgaande gedeeltelijke sloop onomkeerbaar is: de vernieling zou dan al een feit zijn nog voordat de vraag naar de toelaatbaarheid daarvan beantwoord is. De tweede, de evaluatie, is essentieel omdat de vraag of de decentralisatie geslaagd genoemd kan worden, meer dimensies heeft dan alleen de formele effectuering daarvan. In het laatste geval zou slechts kunnen worden volstaan met te bezien in hoeveel gemeenten een commissie is ingesteld en eventueel of en in hoeverre de gemeentelijke verordening aan de daartoe gestelde wettelijke vereisten voldoet. Maar dat zegt nog niets over de inhoudelijke kwaliteit en de onafhankelijkheid van de adviezen en de mate, waarin deze worden opgevolgd. Dat is van belang omdat de wet geen bepalingen daaromtrent bevat. In de oude wet was goedkeuring over wijziging of sloop vooraf voorbehouden aan de Rijksdienst voor de Monumentenzorg. Deze beschikt over wetenschappelijk hoog gekwalificeerd en gespecialiseerd personeel waar alle relevante disciplines vertegenwoordigd zijn en is onafhankelijk in haar oordeelsvorming.

Vooropgesteld, dat gemeenten al een monumentencommissie willen instellen- de wet verplicht hen daar niet toe- zal een dergelijk niveau en variatie in deskundigheid slechts bij zeer hoge uitzondering tot de mogelijkheden kunnen behoren. De rijks-

dienst geeft in deze situatie nog slechts advies. In dat licht bezien ligt het in de rede om zowel onafhankelijkheid als deskundigheid in de relevante disciplines bij de evaluatie onderzoeksmatig te betrekken.

## **Integratie met welstand**

Van de 633 gemeenten hebben er 423 een gemeentelijke monumentencommissie. Daarvan hebben 118 gemeenten gescheiden commissies voor welstand en monumenten. In 71 gemeenten zijn de taken voor welstand en monumenten geïntegreerd in één commissie. De situatie bij de overige commissies is minder uitgesproken.

## **Welke deskundigheid nodig?**

De basisinvulling van de gewenste deskundigheid in de commissie dient primair gerelateerd te zijn aan het gebied, waarover de werkzaamheid van de monumentenwet zich inhoudelijk uitstrekt, hetgeen kort samengevat neerkomt op:

- alle vervaardigde (gebouwde) zaken wegens hun schoonheid, betekenis voor de wetenschap of hun cultuurhistorische waarde en-in verband hiermee- terreinen.
- archeologische monumenten (ook het doen van opgravingen); onroerende monumenten; kerkelijke monumenten; stads- en dorpsgezichten al dan niet als zodanig beschermd.

Het staat de gemeente vrij om in de verordening naast de verplichte adviestaak inzake wijzigingen, sloop en gebruik van een beschermd monument, de taken van de monumentencommissie uit te breiden. Het zou bijvoorbeeld vreemd zijn indien adviezen m.b.t. plaatsing of afvoering van een monument op de rijkslijst niet tot de taak van een monumentencommissie zou behoren. Voorafgaand aan een goedkeuring tot sloop dient men zich immers af te vragen of een object van de rijkslijst afgevoerd mag worden. Het criterium 'betekenis voor de wetenschap' impliceert, dat het beoordelingsvermogen binnen de commissie wetenschappelijk niveau dient te bezitten. In de opvatting van prof. Nelissen dient daar genuanceerd mee omgegaan te worden. Voor wetenschappelijk niveau geldt niet uitsluitend een academische titel als criterium. Het kan ook om mensen



Deze stolpboerderij aan de Jan Glijnisweg bij Heerhugowaard is onlangs tot Rijksmonument verklaard. Foto fotoarchief Ron Klein. Zie ook Korte berichten op pag. 38.

gaan, die als liefhebber begonnen, steeds hogere en uiteindelijk wetenschappelijke eisen aan zich zelf zijn gaan stellen. Dat moet natuurlijk wel ergens uit blijken.

Uit het hiervoor genoemde werkterrein vloeit een aantal basisdisciplines voort: bouwkunde en bouwhistorie; kunst- en architectuurgeschiedenis; restauratiearchitectuur en -techniek; (stads)archeologie; stedenbouw; landschapskunde. (clustering en volgorde zijn willekeurig gekozen). Gelet op de in de memorie van toelichting genoemde wenselijkheid van deelname van vertegenwoordigers van plaatselijke historische verenigingen kan kennis van lokale geschiedenis aan de rij worden toegevoegd.

Bovenstaande geldt als basisbezetting voor een commissie. De vraag of er meer of minder disciplines aan toegevoegd dienen te worden is afhankelijk van toegevoegde niet-wettelijke taken en van de plaatselijke situatie. Als er bijvoorbeeld belangrijk historisch landschap aanwezig is zal dit leiden tot een landschapsdeskundige. Betreft het daarentegen een oude binnenstad dan zal een historisch gespecialiseerde stedenbouwkundige meer zinvol zijn.

#### Welke deskundigheid aanwezig?

Het rapport inventariseert het aantal monumentencommissies met de volgende deskundigheden in procenten: architect bij 74 % van de commis-

sies, plaatselijk historisch deskundige 51 %, kunst-, bouw-, of architectuurhistoricus 14 %, deskundige van monumenten of restauraties 43 %, bouwkundige of planoloog 43 %, archeoloog of algemeen oudheidkundige 10%, landschapsdeskundige 7 %, juridisch deskundige 22 %, bestuurskundige 21 %, anders 28%.

Zelfs de minimaal vereiste basisdeskundigheden blijken, met uitzondering van architectuur en plaatselijke historie, in de meerderheid der commissies niet aanwezig. Het is zeer de vraag of dit als voldoende aange-merkt kan worden.

#### Het onafhankelijkheidsbeginsel

In de definiëring van het begrip onafhankelijkheid dient in dit verband te worden verstaan: onafhankelijk t.o.v. het orgaan waaraan advies wordt uitgebracht. Dat wil zeggen het college van B en W en in het verlengde daarvan de Gemeenteraad. Dit impliceert dat leden van die colleges geen deel kunnen uitmaken van de monumentencommissie.

Men kan niet aan zich zelf adviseren. Een geheel andere positie neemt het ambtelijk apparaat in. Dit adviseert afzonderlijk zowel aan B en W als aan de monumentencommissie. Om de advisering zuiver te houden dient dit nadrukkelijk gescheiden te zijn, hetgeen het stemhebbend lidmaat-

schap van ambtenaren uitsluit. Dit betekent niet, dat het niet wenselijk zou zijn dat ambtenaren de vergaderingen bijvoorbeeld als adviserend lid bijwonen. Hun opvatting is van groot belang: zij hebben een beleidsvoorbereidende taak, adviseren uit die voege en voeren de besluiten ook uit.

Bij de toepassing van het beginsel, dat onafhankelijkheid vordert, is de vraag naar politiek draagvlak principieel niet aan de orde. Hoezeer men zich op een hellend vlak kan begeven blijkt uit enkele in het rapport genoemde voorbeelden.

Het 'geval Maarheeze', waar na lang politiek touwtrekken een grote monumentencommissie is ingesteld met alle leden van de commissie welzijn (zes raadsleden van iedere partij een), twee deskundigen, een voorzitter en een secretaris. Bressers merkt daarover op: 'Duidelijk is dat bij de samenstelling van de monumentencommissie vooral politieke overwegingen een rol speelden en in mindere mate inhoudelijke'.

#### 'Graafstroom'

Het meest berucht is wellicht het 'geval Graafstroom'. Het ging daar om de sloop van een 17de eeuwse herberg, later boerderij, staande langs de weg aan het riviertje de Alblas. Teneinde zelf de sloopvergunning te kunnen verlenen heeft de gemeente een 'monumentencommissie' ingesteld,

uitsluitend bestaande uit leden van de raadscommissie Openbare Werken, Volkshuisvesting en Milieu, waarbij als deskundigheid werd aangevoerd, dat zij allen woonachtig zijn in de gemeente en daarom goed op de hoogte zijn van de plaatselijke omstandigheden. De voorzitter van de afdeling Rechtspraak van de Raad van State heeft deze handelwijze niet toelaatbaar geoordeeld. Om hier niet ter zake doende redenen werd het beroep in bodemprocedure niet ontvankelijk verklaard, het pand is inmiddels gesloopt.

#### **Een zichzelf adviserend lokaal bestuur?**

De leden van het openbaar bestuur, zowel uit de politieke als de ambtelijke poot daarvan blijken ruim in de monumentencommissies aanwezig. Het rapport vermeldt het aantal burgemeesters, wethouders, raadsleden en ambtenaren. In 93 commissies (22 %) bevindt zich een raadslid, in 163 (39 %) een wethouder, in 74 (18 %) een burgemeester en in 320 (76 %) een gemeenteambtenaar.

Niet alleen blijkt een aanzienlijk aantal leden van het openbaar bestuur in de monumentencommissie zitting te hebben, zij bekleden daarin vaak ook een cruciale positie, namelijk die van voorzitter, hetgeen de dominantie

aanzienlijk versterkt. Immers bij discussies en beslissingen over beleidszaken is van belang hoe die discussie wordt ingeleid en in welke volgorde dit op de agenda voorkomt. Daarmee is de positie van de voorzitter een bepalend element voor het functioneren van de commissie. Het voorzitterschap nu wordt bekleed door: 74 burgemeesters, 85 wethouders, 3 ambtenaren zonder en 4 met stemrecht. In totaal worden derhalve 166 commissies voorgezeten door leden van het openbaar bestuur, waarvan 159 door leden afkomstig uit de politiek en 7 door leden uit het ambtelijk bestuur. Blijkens het gepresenteerde cijfermateriaal voldoet een aanzienlijk deel van de commissies niet aan het criterium: onafhankelijk t.o.v. het orgaan, waaraan advies wordt uitgebracht. De vraag of leden van monumentencommissies of anderen dat al dan niet als een bezwaar ervaren kan het beginsel van onafhankelijkheid niet aantasten.

#### **Enkele vragen voor vervolgonderzoek**

De verdienste van het rapport is dat nu tenminste enig cijfermateriaal beschikbaar is van een landelijk aange troffen situatie, die op het eerste gezicht niet geheel zonder zorg is. Op grond van de thans voorliggende gegevens kan vooralsnog niet worden geconcludeerd of de decentralisatie

voldoet aan de bedoeling van de wetgever waar uiteindelijk wordt beoogd: verbetering van kwaliteit in de monumentenzorg. Een volgende onderzoeksfase zal daarover mogelijk wel uitspraken kunnen doen. Daarbij is het van belang te weten hoe commissies nu werkelijk functioneren en wat de invloed is van integratie met welstandscommissies. In welke mate en waardoor wordt de onafhankelijkheid en deskundigheid aangetast. Wat betekent het voor de wijze waarop tot besluitvorming wordt gekomen en wat is het effect op inhoud en kwaliteit daarvan? Een dergelijk kwalitatief onderzoek is omvangrijk en tijdrovend en om die reden alleen al aan een univereisair speciaal daartoe geequieerd instituut voorbehouden. Het is dringend aan te bevelen en gewenst dat de minister ter uitvoering van de door hem toegezegde evaluatie hiervoor budget ter beschikking stelt.

*Drs. J. J. Bollebakker is voorzitter van de stichting tot bevordering van onderzoek en onderwijs voor de monumentenzorg en lid van de redactieraad van Heemschut.*

#### **Literatuur**

*M. P. C. Bressers:*  
Monumentencommissies in de praktijk, Amsterdam 1996.