
Zitting 1981–1982

16 625

Heroverweging collectieve uitgaven
(Rijksbegroting)

Nr. 55

Deelrapport 46

Heroverweging Monumentenzorg

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
I. Opdracht	3
II. Probleemverkenning	3
III. Rapport	5
III.A. Beschrijving van het beleid	5
III.A.1. Doelstellingen (vraag A.1.)	5
III.A.2. Instrumenten (vraag A.1.)	5
III.A.3. Meetbaarheid (vraag A.2.)	7
III.A.4. Kosten (vraag A.3.)	8
III.B. Evaluatie van het beleid	9
III.B.1. M.b.t. de doelstellingen/het aspiratieniveau (vraag B.I.1 t/m 5)	9
III.B.2. M.b.t. de instrumenten (vraag B.II.1 t/m 4)	10
III.C. Toepassing profijtbeginsel/privatisering (vraag B.III.1 t/m 5)	17
III.D. Beleid in het buitenland (vraag B.IV.1 en 2)	18
IV. Beleidsvarianten (vraag C.1 t/m 3)	19

Bijlagen:

1. Criteria voor bescherming en instandhouding van Monumenten en Beschermd stads- en dorpsgezichten, Rijksdienst voor de Monumentenzorg 07/05/82	28
2. Beleving van Monumenten, RU Utrecht, april 1982	30
3. Voorlopige Standpuntbepaling van de Staatssecretaris van CRM m.b.t. het rapport van de externe adviseur Van de Bunt over de monumentenzorg, januari 1982	58
4. Onderdeel monumentenzorg t.b.v. decentralisatieplan-BIZA, april 1982	78
5. Doelstellingenstructuur van de monumentenzorg, Van de Bunt, februari 1981	92
6. Overzicht programmastructuur monumentenzorg, Van de Bunt, februari 1981	93
7. Korte toelichting op de instrumenten, april 1982*	96
8. Brief Algemene Rekenkamer dd. 10 juli 1978, 1336, afd. VI	104
9. Brief Raad van State dd. 17 april 1980	109
10. Overzicht uitgaven/begrotingsposten Rijksdienst voor de Monumentenzorg over de jaren 1982 t/m 1990*	110
11. Uit Nota over de stads- en dorpsvernieuwing, Tweede Kamer 16 713, 25 maart 1981	111
12. «Economische aspecten van de monumentenzorg», Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, Amsterdam, februari 1982, de tabellen 3.5 en 3.6	114
13. VRO-overzicht woonhuismonumenten in aantallen (1975 t/m 1981) en in guldens (1970 t/m 1981)*	115
14. Overzicht buitenlandse situatie, nader aangegeven*	116
15. Brief Landsadvocaat dd. 6 oktober 1980, nr. 6608	118

* Vervaardigd met het oog op dit rapport.

I. OPDRACHT

Bij brief van 16 februari 1982 (Tweede Kamer, zitting 1981–1982, 16 625, nr. 37) deelde de Minister-President aan de Voorzitter der Tweede Kamer mede, dat het kabinet met betrekking tot de rijksbegroting in enge zin een nieuwe heroverwegingsronde zou initiëren en dat opdracht was gegeven daaromtrent nog vóór de zomer 1982 te rapporteren. Het beleidsterrein monumentenzorg maakt deel uit van de onderwerpen die bij de nieuwe ronde van heroverwegingsonderzoeken betrokken zijn. In dit rapport doet de Werkgroep Heroverweging Monumentenzorg verslag van haar bevindingen. In de werkgroep hadden ambtenaren zitting van de Departementen van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Binnenlandse Zaken, van Financiën, van Algemene Zaken, van Economische Zaken en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

II. PROBLEEMVERKENNING

Voordat wordt ingegaan op de door de Centrale Commissie Heroverweging gestelde taakopdracht, dient een viertal opmerkingen vooraf te worden gemaakt:

a. In 1875 werd de monumentenzorg formeel als rijksoverheidszaak erkend, toen bij het Departement van Binnenlandse Zaken de Afdeling Kunsten en Wetenschappen werd ingesteld. Het rijksmonumentenbeleid dat daarna werd ontwikkeld was lange tijd – zulks in tegenstelling tot in vele andere Europese landen – niet gebaseerd op een wettelijke regeling, met uitzondering van de rijksbegroting. Nadat in 1946 de Tijdelijke Wet Monumentenzorg tot stand was gekomen, trad in 1961 – onder verantwoordelijkheid van de bewindsman van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen – de huidige Monumentenwet in werking, waarna de Woningwet en de wettelijke regeling voor de ruimtelijke ordening de noodzakelijke wijzigingen ondergingen. Invoering van de Monumentenwet betekende dat:

- voor alle gemeenten een monumentenlijst werd vastgesteld;
- een op de wet gebaseerd vergunningstelsel van kracht werd met betrekking tot het gebruik van de op de monumentenlijst geplaatste objecten;
- de mogelijkheid ontstond gebieden aan te wijzen als beschermd stads- of dorpsgezicht. (De wetgever heeft destijds bewust niet verder willen gaan dan de criteria voor bescherming, zoals die thans in de Monumentenwet staan vermeld, zie bijlage 1).

b. Van meet af aan, derhalve sedert 1875, kende de rijksbegroting een artikel, op basis waarvan subsidies konden en kunnen worden verstrekt in de kosten van herstel van monumenten. Werden aanvankelijk subsidies zeer objectgericht besteed, de – zeker sedert 1961 – toenemende samenhang tussen de monumentenzorg en de beleidsterreinen van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting leidde ertoe dat de subsidiestroom meer in den brede gericht werd op de cultuurhistorische belangen die in deze beleidsterreinen aanwezig zijn.

c. De belangstelling voor de monumentenzorg («het maatschappelijk draagvlak») is steeds groot geweest, zij het dat ook daarin accentverschuivingen zijn opgetreden: globaal gezegd is er een verschuiving ontstaan van een zeer op het (kunst)historische aspect gerichte belangstelling naar een waardering voor handhaving en zorgvuldige inpassing, ook functioneel, van het cultuurhistorische onderdeel van de gebouwde omgeving. De meest recente studie hiernaar werd in opdracht van CRM verricht door de sociologische faculteit van de rijksuniversiteit Utrecht («Beleving van monumenten», april 1982, zie bijlage 2).

d. In opdracht van de toenmalige Staatssecretaris Wallis de Vries heeft het Organisatieadviesbureau Van de Bunt een rapport opgesteld (februari 1981) over een in de toekomst wenselijk geachte structuur van de monu-

mentenzorg. In dat rapport is met name aandacht besteed aan de mogelijkheden van decentralisatie en privatisering. Inmiddels heeft de toenmalige Staatssecretaris De Boer een Voorlopige Standpuntbepaling ingenomen (maart 1981, zie bijlage 3), waarover een aantal instanties en instellingen gevraagd is vóór 1 juni '82 commentaar te leveren (zie blz. 1 bijlage 3). Het is vervolgens het voornemen tot een politieke beleidskeuze te komen, waarna het organisatieveranderingsproces in werking dient te worden gezet. De monumentenparagraaf, die als onderdeel van het Decentralisatieplan BIZA (zie bijlage 4) werd geschreven, komt in grote lijnen overeen met vorengenoemde Voorlopige Standpuntbepaling. Deze opmerkingen over de ontwikkelingen van monumentenzorg zijn van belang, omdat de toekomst een ander samenstel van wetgeving en financiële instrumenten te zien zal geven dan waarover onderstaand rapport handelt: in het bijzonder voor de toepasbaarheid van de te noemen beleidsvarianten kan dat op wat langere termijn gevolgen hebben.

III. RAPPORT

III.A. BESCHRIJVING VAN HET BELEID

III.A.1. Doelstellingen

De doelstellingenstructuur van de monumentenzorg is beschreven in het hiervoor genoemde rapport van het Bureau Van de Bunt (bijlage 5). In hoofdlijnen is het huidige beleid en de uitvoering daarvan op de volgende doelstellingen gebaseerd:

- het inventariseren en wetenschappelijk documenteren van monumenten;
- het beschermen van monumenten;
- het bevorderen van kwalitatief verantwoorde restauraties van monumenten;
- het plegen van bouwkundig en bouwhistorisch onderzoek ten aanzien van monumenten, het verzamelen van de daarbij opgedane kennis en het overdragen daarvan door informatie;
- het bevorderen van een goede instandhouding (onderhoud en inspectie) van monumenten;
- het activeren van de waardering voor waardevolle gebouwen en ensembles van gebouwen;
- het versterken van de dragende structuur in de maatschappij voor het behoud van monumenten en ensembles van gebouwen;
- het inpassen van monumenten van geschiedenis en kunst in het leefmilieu;
- het inventariseren, selecteren en het aanwijzen van beschermde stads- en dorpsgezichten;
- het bevorderen van een zorgvuldige afweging van belangen tussen stads- en milieuontwikkeling en te behouden elementen in de gebouwde omgeving;
- het bevorderen dat zowel kwalitatief als kwantitatief voldoende vakbekwaamheid ter beschikking blijft.

III.A.2. Instrumenten

De technische, inhoudelijke, bestuurlijke en financiële verwevenheid van de monumentenzorg met andere beleidsterreinen biedt het volgende – relatief complexe – beeld aan instrumenten (voor de samenhang tussen deze instrumenten en een toelichting daarop zie bijlagen 6 en 7).

III.A.2.a. *Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk:*

1. Regelgeving:

- Monumentenwet van 22 juni 1962, Stb. 200;
- Wet op de Ruimtelijke Ordening (artikel 28,2°);
- Woningwet (artikel 50,9°).

2. Organisaties:

- Afdeling Monumenten van het departement van CRM;
- Rijksdienst voor de Monumentenzorg;
- Monumentenraad.

3. Financiën:

- subsidies ten behoeve van restauraties;
- subsidies ten behoeve van vooronderzoek;
- subsidies ten behoeve van onderhoud;
- subsidies ten behoeve van particuliere organisaties.

III.A.2.b. *Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening:*

1. Regelgeving:
 - Wet op de Ruimtelijke Ordening (artikel 37,5°);
 - Woningwet (artikel 46, 48 en 50,5°).
2. Organisaties:
 - Rijksplanologische Dienst en inspecties;
 - Centrale Directie Volkshuisvesting en inspecties;
 - Directie Bouwnijverheid;
 - Rijksgebouwendienst.
3. Financiën:
 - Interim Saldo Regeling;
 - Beschikking Geldelijke Steun Verbetering Particuliere Woningen 1979/II;
 - Besluit Bijdragen Reconstructie- en Saneringsplannen;
 - Bouw, aankoop en onderhoud Rijksgebouwendienst met rijkshuisvestingsfunctie;
 - Onderhoud monumenten zonder rijkshuisvestingsfunctie, Rijksgebouwendienst

III.A.2.c. *Sociale Zaken en Werkgelegenheid:*

- programma's voor aanvullende werkgelegenheid;
- leerlingenbouwplaatsen.

III.A.2.d. *Economische Zaken:*

- Integraal Structuurplan Noorden des Lands;
- Perspectievennota Zuid-Limburg;
- Herinrichting Oost-Groningen en Oost-Drentse veenkoloniën.

III.A.2.e. *Binnenlandse Zaken:*

- Besluit Verfijning Algemene Uitkering Monumenten (tot 1 januari 1983).

III.A.2.f. *Financiën:*

- Besluit Verfijning Algemene Uitkering Monumenten (tot 1 januari 1983);
- Kostenaf trek bij monumentenwoningen sedert 1973 (Wet op de Inkomstenbelasting, artikel 42a).

III.A.2.g. *Landbouw en Visserij:*

- Staatsbosbeheer;
- Tijdelijke regeling achterstallig onderhoud parken en buitenplaatsen.

III.A.2.h. *Provincies:*

1. Regelgeving:
 - Monumentenwet (artikel 8, 9 en 15 en 20);
 - Wet op de Ruimtelijke Ordening (streekplannen, toezicht op gemeenten);
 - Monumentenverordening (Monumentenwet, artikel 32,2°).
2. Organisaties:
 - Provinciale monumentenbureaus (in sommige provincies).
3. Financiën:
 - Subsidies ten behoeve van restauratie en/of onderhoud en/of particuliere instellingen.

III.A.2.i. Gemeenten:

1. Regelgeving:
 - Monumentenwet (artikel 8, 9 en 15);
 - Woningwet;
 - Wet op de Ruimtelijke Ordening (artikel 37,5°);
 - Monumentenverordening (Monumentenwet, artikel 32,2°);
 - Bouwverordening.
2. Organisaties:
 - Monumentenbureaus (in sommige gemeenten).
3. Financiën:
 - Subsidies ten behoeve van restauratie en/of onderhoud en/of particuliere organisaties.

III.A.3. Meetbaarheid

De mate van *meetbaarheid van de verwezenlijking van de doelstellingen* is niet voor alle doelstellingen gelijk. In sommige gevallen is het resultaat vrij nauwkeurig meetbaar:

- Het inventariseren en wetenschappelijk documenteren van monumenten: door publikaties, waaronder de reeks Geïllustreerde Beschrijving van Monumenten van Geschiedenis en Kunst;
- Het beschermen van monumenten: thans zijn ruim 42 000 objecten beschermd, die op enkele na alle dateren van voor 1850. Met de bescherming van de bouwkunst vanaf 1850 tot 1932 (wettelijke termijn = 50 jaar), die eerst zeer recent gestart is, zal een drie- tot maximaal tiental duizend objecten gemoeid zijn;
- Het inventariseren en selecteren van te beschermen stads- en dorpsgezichten en de aanwijzing ervan: voor wat betreft stads- en dorpsstructuren tot 1850 is de selectie gereed: 334 situaties, waarvan 165 reeds zijn aangewezen, 21 in procedure; voor 62 van de 165 beschermde gezichten vigeren bestemmingsplannen als bedoeld in artikel 37,5° van de Wet op de Ruimtelijke Ordening; 51 bestemmingsplannen zijn in procedure; de inventarisatie van stads- en dorpsontwikkeling van na 1850 is in studie.

In andere gevallen is het resultaat niet meetbaar; wel kunnen indicatoren worden gegeven:

- Het bevorderen van kwalitatief verantwoorde restauraties van monumenten: vooronderzoeken, restauratierapporten en revisietekeningen;
- Het plegen van onderzoek, het verzamelen en overdragen van kennis en informatie: restauratievademecum, publikaties van Nederlands Documentatiecentrum voor de Bouwkunst en monumentenmonografieën, Informatiebijeenkomsten en symposia etc., bronnen- en literatuuronderzoek;
- Het bevorderen van een goede instandhouding (onderhoud en inspectie) van monumenten van geschiedenis en kunst: aantallen subsidiebeschikkingen en -voorwaarden, onderhoudssubsidiebeschikkingen, inspectierapporten (waaronder die van Stichting Monumentenwacht), aantal verleende en geweigerde vergunningen (zie Jaarverslagen Rijksdienst voor de Monumentenzorg vanaf 1974 en CBS-gegevens);
- Het bevorderen van een zorgvuldige afweging van belangen tussen stads- en milieuontwikkeling en te behouden elementen in de gebouwde omgeving: verklaringen van (geen) bezwaar ingevolge artikel 8 Besluit Ruimtelijke Ordening, verklaringen van (geen) bezwaar ingevolge artikel 50,5° e.v. Woningwet;
- Het bevorderen dat zowel kwalitatief als kwantitatief voldoende vakbekwaamheid ter beschikking blijft: de totale bouwstroom in de restauratiesector, de leerlingenbouwplaatsen in de restauratiesector, het technisch onderwijs ten behoeve van omscholings- en bijscholingscursussen vanwege de Stichting Vakopleiding Bouwbedrijf.

De overige doelstellingen zijn niet meetbaar en er zijn ook onvoldoende betrouwbare indicatoren aanwezig.

III.A.4. Kosten

Voor de met de realisering van het beleid gemoeide kosten wordt verwezen naar tabel 1. in de provinciale begrotingen is voor 1982 een totaalbedrag van f 32,5 mln. gereserveerd (f 29,3 voor restauratie en onderhoud en f 3,2 voor subsidiëring van particuliere organisaties). Daarenboven kunnen de apparaatskosten van de provincies op f 10 mln. per jaar worden gesteld. Voor de gemeenten geldt aldaar gemiddeld, dat aan subsidies wordt uitgegeven, hetgeen jaarlijks via de Verfijningsregeling aan hen wordt uitgekeerd. De Verfijningsregeling zal overigens per 1 januari 1983 worden opgeheven, zie bijlage 7.

Tabel 1. Kosten van monumentenzorg (in miljoenen gulden)

Begroting	Omschrijving	1970	1975	1980	1982	1983	1984	1985	1986
CRM	Personeel RDMZ	3,3	7,1	11,0	12,2	12,2	12,2	12,2	12,2
	Materieel RDMZ	0,7	1,4	2,5	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
	Personeel Monumentenraad	—	—	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Materieel Monumentenraad	—	—	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Interim Saldoregeling ¹	—	—	3,0	4,0	2,5	—	—	—
	Extra Werkgelegenheidsprogramma's	—	33,3	6,6	—	—	—	—	—
	Subsidies Monumentenzorg	40,3	76,3	132,0	103,6	97,5	98,9	73,8	73,8
	Overboeking uit gemeentefonds	—	—	—	—	74,9	74,2	55,4	55,4
	Kosten Monumentenwacht	—	—	—	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
	Schadevergoedingen Monumentenwet	—	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Subsidies particuliere instellingen	0,2	1,0	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
	Onderhoud historische tuinen en buitenplaatsen (NBOR)	—	—	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
	VRO	Bijdragen bestemmingsplankosten	—	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Verbetering woonhuismonumenten ²		—	22,0	29,1	56,0	56,0	56,0	56,0	56,0
Bijzondere openbare werken ³		0,2	4,8	2,6	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Integraal Structuurplan Noorden des Lands		—	—	1,1	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Interim Saldoregeling ⁴		—	—	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
— woonhuisrestauraties		—	—	32	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
— bijzondere openbare werken		—	—	—	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Bouw en aankopen Rijksgebouwendienst ⁵		g.o.	11,0	13,0	12,0	12,0	11,0	11,0	11,0
Onderhoud Rijksgebouwendienst		g.o.	2,2	4,8	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8
— zonder huisvestingsfunctie		g.o.	2,2	3,9	4,6	4,8	4,8	4,8	4,8
— met huisvestingsfunctie ⁶	g.o.	—	—	—	—	—	—	—	
EZ	Integraal Structuurplan Noorden des Lands	—	—	3,0	0,5	0,5	0,5	0,5	?
	Perspectievennota Zuid-Limburg	—	—	0,1	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Financiën	Verfijning monumentenzorg ⁷	16,5	23,0	54,7	80,0	92,0	91,8	91,5	91,1
	Kostenaftrek	—	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Totaal		61,2	189,4	306,6	289,2	368,7	365,7	321,5	320,6
Totaal exclusief Verfijning monumentenzorg						274,9	273,9	230	229,5

¹ In het restauratie-artikel is voor 1983 nog f 1,5 mln. en vanaf 1984 f 4,0 mln. voor de ISR gereserveerd.

² In 1975 554 panden, in 1980 746 panden, vanaf 1982 1100 panden. Deze bedragen betreffen zowel de jaarlijkse bijdragen als de bijdragen ineens.

³ Deze uitgaven zijn opgenomen binnen de totale uitgaven conform het Besluit reconstructie en saneringsplannen. Thans kon niet geraamd worden welk deel voor B.O.W.'en bestemd zal worden.

⁴ De uitgaven in het kader van de ISR t.b.v. woonhuisrestauraties vallen onder de uitgaven voor verbetering woonhuismonumenten. B.O.W.'en zijn niet te ramen.

⁵ Niet exact is aan te geven welk deel van dit bedrag specifiek de monumentenfunctie betreft. Het gaat uitsluitend om gebouwen met rijkshuisvestingsfunctie.

⁶ Als 5, waarbij opgemerkt, dat het bedrag op een zeer grove schatting berust.

⁷ Vanaf 1983 betreft dit de afwikkeling van gevallen van vóór 1-1-1983 (i.v.m. opheffing van de Verfijningsregeling).

III.B. EVALUATIE VAN HET BELEID

Sedert het formuleren van de allereerste doelstellingen (1875) deden zich tal van veranderingen in de maatschappij voor, waarvan de volgende voor de monumentenzorg relevant zijn: sterke bevolkingsgroei, overgang van agrarisch-ambachtelijke naar industrieel-urbane samenleving, de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog, de sterke stijging van de welvaart. Meer in het bijzonder kunnen sedert de invoering van de Monumentenwet (1961) de volgende specifieke veranderingen worden vermeld (naar: «Monument en Samenleving», discussienota van de Raad der Europese gemeenten, april 1974):

- Functieverandering van de binnensteden: diversiteit en multifunctionaliteit gingen en gaan in vele binnensteden verloren als gevolg van expansie van grootwinkelbedrijven, kantoren, enz.;
- Ontvolking van de binnensteden: vooral de beter gesitueerden kozen en kiezen voor betere woonoorden dan de in technisch en functioneel verval rakende binnensteden;
- Suburbanisatie: de trek uit de oude binnensteden richtte zich voornamelijk op de dorpen in de directe omgeving;
- Super-suburbanisatie: het betrekken door stedelingen van aan het agrarisch bedrijf onttrokken oude boerderijtjes en tweede woningen;
- Metropolisatie: stad en dorp zijn samengesmolten tot één stedelijk gebied, bij voorbeeld: de Randstad;
- Re-urbanisatie: een tamelijk recente ontwikkeling, samen te vatten onder het begrip stadsvernieuwing, in een toenemende belangstelling voor het wonen in de binnenstad;
- Agrarische structuurverandering: de verhoging van de arbeidsproductiviteit, de ruilverkaveling en de mechanisering van de landbouw leidden tot een vermindering van het aantal agrarische bedrijven en tot noodzakelijke aanpassingen van bestaande bedrijven.

III.B.1. Met betrekking tot de doelstellingen/het aspiratieniveau

Er heeft zich sedert de totstandkoming van de Monumentenwet, waarin in beginsel de huidige doelstellingen van de monumentenzorg zijn vastgelegd, een aantal tendensen ontwikkeld, nu eens door initiatieven vanuit de burgerij dan weer door bewust overheidsoptreden. Deze tendensen zijn mede bepalend geweest en zijn dat nog voor het aspiratieniveau: de mate waarin getracht wordt de (formele) doelstellingen te verwezenlijken.

- Het begrip «monument» wordt thans extensiever geïnterpreteerd dan in 1961 en zeker dan in 1875 en de rijksoverheid heeft deze tendens gesanctioneerd door wetstoepassing: er is een groeiende belangstelling voor de jongere bouwkunst, dat wil zeggen de bouwkunst van ná 1850, voor het kleine monument (het woonhuis), monumenten van bedrijf en techniek (stationsgebouwen, stoomgemalen, fabrieken, ziekenhuizen, watertorens, vuurtorens, enz.), historische parken en buitenplaatsen;
- Er is een groeiende samenhang tussen de monumentenzorg en andere beleidsterreinen: in het bijzonder op het gebied van de stads- en dorpsvernieuwing, waarop de rijksoverheid sedert het midden der 70-er jaren zeer stimulerend is gaan optreden en waarbij de monumentenzorg op grond van de Monumentenwet directe belangen heeft.

De bescherming van historische stedelijke en dorpsstructuren is in de Monumentenwet tot een verantwoordelijkheid van zowel de Minister van CRM als die van VRO gemaakt. Begeleiding van historische structuren en bevordering van functieherstel daarbinnen vindt dan ook op grond van een bewuste beleidsbeslissing van beide betrokken bewindslieden plaats. De stadsvernieuwing is in 1974 in gang gezet onder het kabinet-Den Uyl. Het regeerakkoord van het tweede kabinet-Van Agt vermeldt over de stadsvernieuwing, dat het in het voornemen ligt de inspanningen op dat terrein te verdubbelen. Voorts valt een toenemend samenspel met andere beleids-

sectoren te signaleren, zoals tussen de monumentenzorg en het natuur- en landschapsbehoud en de openluchtrecreatie (zie desbetreffend Structuurschema);

– Al sinds het eind van de jaren '60 heeft de vraag naar subsidie de ter beschikking staande middelen overtroffen. Een in 1972 afgekondigde en sedertdien enige keren aangescherpte subsidiestop heeft er alleen toe geleid dat subsidies in een traag tempo afkwamen. Het op politieke instigatie actief gevoerde monumentenbeleid heeft er toch toe bijgedragen dat er ondanks de «subdiestop» «in den brede» subsidieverwachtingen leven. Overigens is de vraag naar subsidies voor restauraties inmiddels nauw gelieerd aan de problematiek van het beheer van de voorraad. Daar dragen niet alleen veranderingen van inzicht omtrent de wijze van restaureren (van: terugbrengen in de oorspronkelijke staat, naar: sober en doelmatig en partieel herstel) toe bij, maar ook de omstandigheid dat ten opzichte van het totale beschermde bestand het gerestaureerde deel toeneemt. Voor het technisch in goede staat houden daarvan is een onderhoudsregime nodig, dat thans slechts op bescheiden wijze gevormd wordt door de per 1 januari 1982 ingevoerde onderhoudssubsidieregeling grote monumenten, alsmede enige uit 1973 daterende fiscale faciliteiten voor woonhuizen;

– Ten slotte is de vraag vanuit de burgerij aan overheidssteun ook ten aanzien van andere facetten de laatste jaren toegenomen. Zowel voor wat betreft specialismen (technieken, ambacht, materialen, cultuur-historische adviezen) als meer algemene (procedures, belangenbehartiging).

Vorenstaande ontwikkelingen rond het aspiratieniveau wettigen een antwoord op de vraag in hoeverre er aanleiding is de doelstellingen te herzien. Vastgesteld kan worden dat de waardering voor waardevolle gebouwen en ensembles van gebouwen in het leefmilieu ruim ingang heeft gevonden. Deze doelstelling lijkt dan ook bereikt en de overheid zou dan ook de desbetreffende instrumenten naar aard en omvang enigermate kunnen beperken. Daar het wenselijk is dat het bereikte niveau gehandhaafd blijft, is totale afschaffing van de betrokken doelstelling echter ongewenst. Hier is bovendien niet alleen sprake van een verantwoordelijkheid van CRM, maar ook van andere departementen en lagere overheden.

Aan de doelstelling «het bevorderen dat zowel kwalitatief als kwantitatief voldoende vakbekwaamheid ter beschikking blijft» zijn aspecten inherent – werkgelegenheid en onderwijs – die een gedeelde verantwoordelijkheid tussen diverse rijksoverheidsinstanties én de verschillende bestuurslagen rechtvaardigen. Bovendien heeft het particulier initiatief in dezen een verantwoordelijkheid. Herformulering van deze doelstelling is noodzakelijk.

III.B.2. Met betrekking tot de instrumenten

III.B.2.a. De regelgeving

De praktijk met de Monumentenwet en, voor zover relevant, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woningwet rechtvaardigt de conclusie, dat het juridisch instrumentarium in grote lijnen voldoet. Wat de praktische invloed zal zijn van de komende Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing valt thans uiteraard niet te voorzien, hoewel al enige jaren ervaring is opgedaan met gemeentelijke uitvoeringsplannen ten behoeve van stads- en dorpsvernieuwing. Het is evenwel niet ondenkbaar dat in de toekomst het alsdan over vier wetten verspreide juridische systeem aan herziening toe is. De voorgenomen wijzigingen van de Monumentenwet, waarvan die met betrekking tot de vóórbescherming in geval van in procedure zijnde te beschermen gezichten de belangrijkste is, is voorlopig aangehouden in verband met de beleidsontwikkelingen rond de decentralisatie. De termijnen waarbinnen de Wet op de Ruimtelijke Ordening een beschermd bestemmingsplan na inschrijving van een beschermd gezicht verplicht stelt blijken in de praktijk te kort te zijn: een nadeel hiervan is dat de bewindslieden van

CRM en VRO veel te lang met het aanhoudingsbeleid van de Woningwet «opgescheept» zitten met alle gevolgen voor de inzetbaarheid van het beperkte rijksoverheidspersoneel van dien. Van de in de Monumentenwet nog eens expliciet genoemde bevoegdheid van provincies en gemeenten om eigen verordeningen op te stellen wordt in toenemende mate gebruik gemaakt. In bijna alle provincies zijn beleidsnota's en/of verordeningen vastgesteld of in procedure. Hetzelfde geldt voor een groot aantal gemeenten. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft recent een nieuwe model-monumentenverordening vastgesteld. Het op dit moment bestaande juridisch instrumentarium is geschikt voor een bepaalde vorm van decentralisatie.

III.B.2.b. *De organisaties*

Hieronder wordt volstaan met de evaluatie van die instrumenten, waar bijzondere opmerkingen op van toepassing zijn.

III.B.2.b.1. CRM

De departementale afdeling Monumenten en de Rijksdienst voor de Monumentenzorg zijn ondanks een stringente taakverdeling ternauwernood in staat de volgende zaken te verwerken:

- verzoeken om plaatsing op en afvoering van de monumentenlijst;
- aanvragen voor subsidies;
- het voeren van procedures voor aanwijzing van te beschermen gezichten en het toetsen van ontwerp-bestemmingsplannen.

Niet in staat om op adequate wijze:

- de geldelijke verantwoordingen van uitgevoerde restauraties te controleren; hierop is bij herhaling geattendeerd door de Algemene Rekenkamer;
- op grond van de Monumentenwet en de Wet AROB ingestelde beroepen ter behandeling van de Raad van State voor te bereiden; hierop is bij herhaling door de Raad van State geattendeerd;
- de bescherming van monumenten met inachtnaam van de daarvoor door de Monumentenwet gestelde termijnen ten behoeve van de Monumentenraad voor te bereiden; op de achterstand in dezen ter zake van de behandeling voor de zogenaamde jongere bouwkunst (periode na 1850) is door de Tweede Kamer reeds een aanmerking gemaakt.

Geheel onvoldoende om:

- naleving van de subsidievoorwaarden te controleren.
- Zie bijlagen 8 en 9.

III.B.2.b.2. VRO/Rijksgebouwendienst

In 1981 beheerde de Rijksgebouwendienst ca. 5600 objecten in eigen bezit, waarvan ca. 300 op grond van de Monumentenwet beschermd zijn. Daarvan hebben 50 projecten geen rijkshuisvestingsfunctie.

III.B.2.c. *Financiën*

III.B.2.c.1. Subsidies CRM

Voor een evaluatie van het subsidie-instrumentarium van CRM zijn twee uitgangspunten van belang, te weten:

- a. de geregistreerde behoefte tot op heden;
- b. een prognose van de behoefte vanaf heden.

Ad a. Aan de behoefte tot op heden is slechts gedeeltelijk voldaan. Daardoor is er een achterstand ontstaan die doorgaans omschreven wordt als het «stuwmeer». Onder dit begrip dient te worden verstaan de optelsom van de bedragen, gemoeid met deels uitgevoerde, deels nog uit te voeren restauraties, waarvan de subsidiabele kosten zijn vastgesteld, maar waarin geen subsidie is toegezegd. Totaal te verwerken kosten ca. f 900 mln. waarvan ca. f 400 mln. subsidie van CRM.

Zolang vraag en aanbod incongruent zijn, blijft het stuwmeer een belemmering voor de ontwikkeling van een duidelijk financieel beleid. Het is niet denkbaar dat een nieuw beleid ontwikkeld wordt met voorbijgaan van al dan niet vermeende claims. Van ambtelijke zijde kan geconstateerd worden dat door het uitblijven van politieke keuzen de probleemstellingen in deze steeds werden opgeschoven en een oplossing is dan ook dringend noodzakelijk. Hierop wordt nader ingegaan in het vervolg van deze paragraaf in samenhang met een benadering van een beleid ten aanzien van de prognose van de behoefte.

Ad b. Ten behoeve van de Nota Stads- en Dorpsvernieuwing – het antwoord van de Minister van VRO aan de Tweede Kamer in reactie op de motie-Lauxtermann/Duinker (Tweede Kamer 16713, nr. 1 en 2) zijn vrij recent de prognoses aangegeven voor de behoefte op het terrein van monumentenzorg voor de eerste tien jaar (zie bijlagen 10 en 11). Genoemd is een bedrag van f 229 mln. Bij deze raming is o.m. uitgegaan van de aanname dat de kosten van de instandhouding van nog te beschermen monumenten met betrekking tot de achterstand over de periode $\pm 1850/\pm 1930$ gecompenseerd zullen worden door het terugbrengen van de behoefte c.q. het voldoen aan de behoefte van subsidies terzake van het in stand houden van monumenten, daterend van vóór de periode van 1850. Overigens kan worden opgemerkt, dat een bedrag van f 229 mln. op de CRM-begroting, gerelateerd aan de ongewijzigde situatie van de bestaande instrumenten, werkgelegenheid zou bieden, die te ramen is op ca. 9000 arbeidsjaren, hetgeen overigens overeenkomt met een werkgelegenheidsquote, die behoorde bij het bedrag dat in 1976 door de rijksoverheid ten behoeve van monumentenzorg ter beschikking werd gesteld (zie bijlage 12). Zolang het bedrag van f 229 mln. (na opheffing van de Verfijningsregeling + 75%, ofwel f 172 mln.) niet beschikbaar is, groeit het stuwmeer nog steeds.

Zoals boven is aangegeven is besluitvorming ten aanzien van twee aspecten geboden. Voor beide is, zoals reeds eerder was vastgesteld, een meerjarenbenadering wenselijk.

Ten eerste dient het bestaande stuwmeer te worden drooggelegd. Dit stuwmeer zou daartoe in drie categorieën kunnen worden ingedeeld, te weten:

- Aanvragen, die definitief worden afgewezen op grond van ook voor de toekomst geldend te maken criteria;
- Aanvragen, waarvan de aard van de er mede gemoeide restauratie, resp. de subsidiabiliteit daarvan zodanig wordt gewijzigd, dat alleen constructief of partieel herstel gesubsidieerd wordt;
- Aanvragen, die qua aard en omvang ook bij het aanleggen van nog te ontwikkelen criteria volledig gehonoreerd zouden kunnen worden.

Een schatting van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg in 1981 heeft opgeleverd, dat het eerder genoemde bedrag van het stuwmeer van f 400 mln., met f 150 mln. kan worden verlaagd bij de boven geschetste benadering (na opheffing Verfijningsregeling + 75%). Op basis van een tienjarenplan zou f 25 mln. per jaar benodigd zijn om op bestuurlijk-verantwoorde wijze het stuwmeer te doen verdwijnen.

De geraamde behoefte in de bovenbedoelde Nota Stads- en Dorpsvernieuwing was gebaseerd op een tienjarenplan. De Rijksdienst voor de Monumentenzorg is van mening dat benadering van deze toekomstige behoefte, zonder de doelstellingen wezenlijk schade te doen, ook tot een

termijn van 20 jaar kan worden herleid. Kostenstijgingen en andere correcties buiten beschouwing latend, zou hiermee derhalve een bedrag gemoeid zijn van ± f 115 mln. per jaar (na opheffing Verfiningsregeling + 75%). Voor de instandhouding van het in 1982 ingevoerde onderhoudssubsidieregime is eveneens voor een periode van tien jaar een bedrag van f 15 mln. van rijkszijde voldoende (de Verfiningsregeling is hier niet van toepassing).

Indien bovengenoemde bijstellingen plaatsvinden zou jaarlijks van rijkszijde f 155 mln. noodzakelijk zijn (inclusief Verfining + f 116 mln., is totaal f 271 mln.). Hierbij wordt ervan uitgegaan, dat de na 10 jaar vrijkomende gelden voor de drooglegging van het stuwmeer, alsdan aangewend kunnen worden voor onderhoudssubsidies ten behoeve van de in diezelfde periode gerestaureerde objecten. De toenemende behoefte door een uitbreiding van het beschermde monumentenbestand kan gecompenseerd worden door twee groepen van beleidsmatige maatregelen. Deze verhoging van de beheersbaarheid van de CRM-restauratiesubsidies is te bereiken door:

- Het vóóronderzoek subsidiabel te stellen: dat wil zeggen een minimum aan «verrassingen» en betere beoordelingsgrond voor het aangaan van de verplichting als zodanig;
- Verhoogde kostenbewaking en -begeleiding (verplichte inschakeling van onafhankelijke bouwkostenadviseurs: Rijksdienst voor de Monumentenzorg uitbreiden met per district één calculator);
- Theoretisch: controle op de naleving van subsidievoorwaarden vanuit de Rijksdienst voor de Monumentenzorg te verhogen (de controle mag dan niet duurder zijn dan de «winstverwachting»);
- Theoretisch: een anti-speculatiebeding in te voeren (in de huidige omstandigheden op de onroerend-goedmarkt draagt zo'n maatregel niet bij tot beheersbaarheid).

Beheersbaarheid in de zin van voorkoming van overbesteding en onderuitputting is in zijn algemeenheid aanwezig. Door de goede budgettaire planning, zowel voor wat betreft de verplichtingen als de stand van restauraties, konden tot dusverre de uitgaven steeds op het niveau van de beschikbare middelen worden gebracht. Het aanbrengen van een zekere koppeling tussen beschermingsbeleid en beschikbare financiële middelen lijkt aanbevelenswaardig. Een absolute koppeling is noch wenselijk, noch noodzakelijk, daar instandhouding niet in alle gevallen een financiële inspanning van de overheid behoeft. Sommige vormen van bedreiging voor de instandhouding kunnen bestreden worden met andere onderdelen van het ter beschikking staande instrumentarium, met name indien de oorzaak niet ligt in bouwkundig verval. Voor de koppeling van bescherming en financiële middelen is het denkbaar dat de beslissing tot bescherming in de toekomst met een der volgende indicaties geschiedt:

- Bescherming betekent in élk geval instandhouding met financiële overheidssteun;
- Bescherming betekent in beperkte mate of in bijzondere omstandigheden instandhouding met financiële overheidssteun;
- Bescherming houdt géén financiële overheidssteun in (indien derhalve noodzakelijk: bescherming opheffen).

Het systeem van een dergelijk waarmerk heeft voor de rechthebbende bovendien het voordeel dat hij weet waar hij aan toe is. Een nadeel voor de overheid is dat men zich in principe, tenzij van misbruik van de rechthebbende sprake is, vastlegt.

Ten slotte moet worden aangetekend, dat de Staatssecretaris van CRM in 1982 opdracht heeft gegeven om, in samenhang met de toekomstige herstructurering van monumentenzorg, de mogelijkheden van alternatieven van financieringsvormen en het invoeren van een beheers- en exploitatie-instrumentarium te bestuderen. De werkgroep, die met deze studie is belast, heeft onder meer tot taak de revolving fund-gedachte, het systeem van renteloze bevoorschotting en een beheersregeling nader uit te werken.

De eerste resultaten van deze studie kunnen in de loop van 1983 tegemoet worden gezien.

III.B.2.c.2. De gezamenlijke regeling CRM/VRO

De gehanteerde instrumenten, zoals de gezamenlijke VRO/CRM-regeling voor de verbetering van woonhuizen met waarde als monument, de toepassing van het Besluit bijdragen reconstructie- en saneringsplannen voor de sanering van bedrijfsfuncties uit beschermde en te beschermen stads- en dorpsgezichten en/of uit historische casco's en de toepassing van die regeling voor de uitvoering van bijzondere openbare werken dragen in hoge mate bij aan de realisering van de doelstellingen.

Van de toepassing van de ISR-regeling in 12 gemeenten met dergelijke gezichten kan hetzelfde worden gezegd. Voor het uitvoeren van alle meerjarenprogramma's met betrekking tot de regeling verbetering woonhuizen met waarde als monument kan door beide ministeries in het herstel van in totaal 1100 woonhuizen (650 eigenaar/bewoner, 450 verhuurder) worden gesubsidieerd. De laatste jaren is dit programma niet volledig gehaald: de realisering bedraagt rond de 800 woningen.

De aan genoemde beleidsrubrieken door VRO in de afgelopen jaren bestede bijdragen, zoals deze in bijlage 13 zijn vermeld, kunnen daartoe een kwantitatief inzicht verschaffen. Echter aan de hoogte van de bedragen kan de omvang van de ingreep en het uitstralingseffect niet worden afgelezen. Ook de bijdragen, die vanaf 1977 in ISR-gebieden met een beschermd of te beschermen stadsgezicht zijn besteed, kunnen in kwantitatieve zin de realisatie van de doelstellingen inzichtelijk maken. VRO heeft bij voorbeeld in 1980 f 32 mln. aan ISR-bijdragen verstrekt voor de uitvoering van bijzondere openbare werken in genoemde gebieden. De overwegend door VRO gesubsidieerde nieuwbouw in gaten draagt feitelijk bij aan de realisatie van de doelstelling.

De beheersbaarheid van de uitgaven is voor wat betreft verbetering c.q. herstel van bestaande situaties (onder meer saneringen in oude stadsdelen of casco's, uitvoering van bijzondere openbare werken en woonhuisrestauraties) uiterst moeilijk, vanwege de vele onvoorziene (niet te beheersen) factoren, zoals bedrijfsschaden, excessieve sloopkosten, bereikbaarheid, onzekere toestand, (on)gesubsidieerde nieuwbouw, toestand ondergrondse infrastructuur, funderingsherstel, houtrot balklagen/kapconstructies e.d. De beheersbaarheid van de uitgaven zou voor enkele van bovengenoemde factoren kunnen worden verbeterd door beter vooronderzoek en/of door normering van de maximale subsidiëring; bij woonhuisrestauraties vindt dat reeds toepassing.

III.B.2.c.3. Integraal Structuurplan Noorden des Lands, EZ

Voorwaarde voor toekenning vanwege EZ van bijdragen in ontwikkelingskosten in het Noorden des Lands is dat het departement, dat eerstverantwoordelijk is voor de desbetreffende activiteit, eveneens een extra financiële inspanning fourneert. In casu garandeerde CRM voor de activiteit Monumentenzorg jaarlijks een bedrag van f 12,5 mln. In de eerste ISP-fase (1979-1981) stelde EZ jaarlijks een bedrag van ca. f 3 mln. beschikbaar. Voor de periode 1982-1985 zal jaarlijks een bedrag van f 0,5 mln. ter beschikking komen voor woonhuisrestauraties. VRO doet eveneens mee voor een gelijk bedrag.

III.B.2.c.4. Besluit Verfijning Algemene Uitkering Monumenten (18 juni 1965, Stb. 265), FIN/BIZA: Gemeentefonds

Voordat dit besluit van kracht werd subsidieerden de gemeenten gemiddeld 10% van de restauraties zonder dat daar een bijdrage van het Rijk tegenover stond. Sedert invoering van het besluit is dat percentage

gestegen, te weten naar 30%, met andere woorden een verhoging, die tot gevolg had dat meer restauraties van de grond kwamen. De aanwezigheid van beschermde monumenten binnen gemeentelijk grondgebied behoeft op zich zelf voor wat betreft herstel de gemeente niets extra's te kosten, juist door de Verfijningsregeling. Dit is niet helemaal correct, aangezien voor de verwerking een gemeentelijk apparaat noodzakelijk is: sommige gemeenten bekostigen dat apparaat voor een gedeelte uit de gelden van de Verfijningsregeling. Over het algemeen kan worden gezegd, dat de gelden van de Verfijningsregeling per saldo ten goede komen aan restauraties. De beheerders van het Gemeentefonds beogen thans genoemde regeling op te heffen. Zij stellen zich daarbij op het standpunt, dat men af moet van doeluitkeringen om te komen tot meer algemene uitkeringen. Er is overleg gaande tussen de beheerders van het fonds en CRM, waarbij uitgangspunt is, dat de reeds aangegane verplichtingen door het fonds zullen worden afgewikkeld, maar CRM de taak van het fonds per 1 januari 1983 tijdelijk overneemt, totdat de decentralisatie concrete vorm krijgt. Daartoe zal CRM door middel van compensatie in de gelegenheid worden gesteld. Technische uitwerking van de uitgangspunten vindt op dit moment plaats. Voor de financiële consequenties op korte termijn, zie tabel 1, blz. 8.

III.B.2.c.5. Extra werkgelegenheidsgelden, SOZAWE

Hiervoor werd al opgemerkt dat het budget voor restauraties van monumenten met ingang van 1981 een forse aderlating onderging: het werd van f 109 mln. teruggebracht tot 104 mln. en direct daarop met nog eens f 25 mln. SOZAWE bood evenwel voor vier jaar compensatie van f 25 mln., zodat met ingang van 1985 f 79 mln. resteert. De miljoenen van SOZAWE zijn overgeboekt naar de begroting van CRM, zodat door CRM verstrekte subsidies tot grofweg gezegd 1 januari 1983 effect hebben voor wat betreft toepassing van de Verfijningsregeling. Daarna niet meer, immers genoemde regeling houdt dan op te bestaan. Hoewel niet ontkend kan worden dat gelden beschikbaar gesteld door SOZAWE in het verleden welkome aanvullingen waren op het restauratiebudget, viel – omdat SOZAWE-injecties een uiterst wisselvallig karakter hadden – slechts een comptabel beleid, maar geen inhoudelijke planning op basis van deze gelden te voeren. De gelden werden steeds overgeboekt naar de begroting van CRM en dát had weer directe gevolgen voor de toepassing van de Verfijningsregeling.

III.B.2.c.6. Fiscale kostenaftekregeling, FIN (Wet op de Inkomstenbelasting, artikel 42a)

Invoering van de kostenaftekregeling voor beschermde monumenten had tot doel de ongunstige werking van het netto-huurwaardeforfait voor deze woningen op te heffen. Aangezien geen gegevens bekend zijn met betrekking tot het gebruik van deze fiscale faciliteit kunnen zij niet worden gegeven. De beheersbaarheid van de met deze regeling gemoeide kosten is goed. Enerzijds is er sprake van particulier initiatief: de eigenaar moet de kosten eerst zelf dragen. Daarna wordt via het draagkrachtbeginsel in de inkomstenbelasting bij de heffing met deze uitgaven rekening gehouden. Anderzijds geldt de regeling slechts voor de op grond van de Monumentenwet beschermde monumenten, niet derhalve voor woonhuizen met waarde als monument, gelegen in beschermde gezichten, op grond waarvan aan het herstel evenwel extra eisen worden gesteld.

III.B.2.d. *Effecten op andere overheidsbeleidsterreinen*

III.B.2.d.1. Positieve effecten

a. Huisvesting (beleidsterrein VRO): het door restaureren mogelijk maken dat bestemmingen worden gecontinueerd of andere noodzakelijke

bestemmingen ter plekke worden gehuisvest (bij voorbeeld bibliotheken, musea, schoolpractica, concertzalen, archieven).

b. Volkshuisvesting (beleidsterrein VRO): bijdrage tot verbetering en instandhouding van bestaand woningbestand. Jaarlijks wordt een hoeveelheid beschermde en niet-beschermde woonhuizen gerestaureerd: binnen de samenwerkingsregeling CRM/VRO, in beschermde en te beschermen stads- en dorpsgezichten (programma van 1100 panden per jaar), maar ook daarbuiten vinden woonhuis- en boerderijrestauraties plaats.

c. Stads- en dorpsvernieuwing (beleidsterrein VRO): bijdragen in stads- en dorpsherstel, bijzondere openbare werken, o.a. op basis van samenwerkingsregeling CRM/VRO en ISR.

d. Ruimtelijke Ordening (beleidsterrein VRO): stimulerende invloed op totstandkoming bestemmingsplannen voor het buitengebied en directieve invloed op de bebouwde kom indien inschrijving van beschermd gezicht heeft plaatsgevonden.

e. Werkgelegenheid (beleidsterrein SOZAWE): bevorderen werkgelegenheid, niet alleen in bouw- en specifieke restauratiesector (waaronder kleinschalige ambacht), maar ook door uitstralingseffecten.

Voor meetbaarheidseffecten zie onder meer het EIB-rapport «Economische aspecten van monumentenzorg», februari 1982, en CRM-rapport «Het behoud van Cultuur en Werkgelegenheid», februari 1982.

f. Toerisme (beleidsterrein EZ): het belang van de monumentenzorg voor het toerisme komt vooral tot uitdrukking in de aantrekkingskracht van het historische karakter van de steden en dorpen en cultuurhistorische landelijke gebieden op binnen- en buitenlandse toeristen. Het verblijfstoeisme concentreert zich voor een groot deel in historische binnensteden wegens juist dat aspect en voor een deel vormt dat aspect een belangrijk bijkomend motief.

g. Natuurbehoud (beleidsterrein CRM): aansluiting beleid met Nationale Landschappen(beleid), een en ander tegen de achtergrond van het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud.

h. Leefbaarheid milieu (beleidsterrein CRM): zie ook al hetgeen bij II. Probleemverkenning hierover werd opgemerkt. De recent door de RU Utrecht verrichte studie bracht naar voren dat

1. monumenten in grote mate bijdragen tot herkenbaarheid van de omgeving, waarbij ensemblewaarde een grote rol speelt;
2. monumenten (hoe ouder hoe mooier) worden mooier gevonden dan niet-monumenten;
3. in vergelijking met andere culturele activiteiten wordt monumentenbezichtiging meer beoefend en is van alle activiteiten het meest sociaal gespreid.

III.B.2.d.2. Negatieve effecten

In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat – en dat geldt ook voor de monumentenzorg – ieder wettelijk gehanteerd vergunningstelsel een beperking inhoudt op het vrije beschikkingsrecht van de burger (beleidsterrein Justitie) en vertragend werkt op besluitvormingsprocedures en dat daardoor (theoretisch) de ontwikkeling van andere beleidsterreinen kan worden gefrustreerd. Op incidenten na is de ervaring dat zulks op rijksoverheidsniveau, interdepartementaal derhalve, niet het geval is. Voor de relatie met de lagere publiekrechtelijke lichamen zie hieronder.

III.B.2.d.3. Effecten op terreinen van lagere publiekrechtelijke lichamen

Ten aanzien van de gemeenten geldt:

– Dat bescherming van incidentele objecten en aanwijzing van beschermde gezichten de gemeente in het voorgenomen ruimtelijke beleid kan dwarsbomen. Weliswaar zijn bescherming en aanwijzing belangenaanduidingen, i.c. cultuurhistorische, en zijn beroepsmogelijkheden aanwezig,

maar vertraging en doorkruising van gemeentelijk beleid kan het gevolg zijn;

- Dat daar tegenover staat dat indien de gemeente het rijksbeleid volgt subsidies kunnen worden verleend in vorm- en functieherstel en van daaruit een impuls op de gemeentelijke huishouding kan uitgaan;
- Dat in geval van een ingeschreven beschermd gezicht de verplichting geldt (ook voor de bebouwde kom) dat binnen één jaar een bestemmingsplan wordt vastgesteld, waarbij een instandhoudingsplan dient te worden geformuleerd, dat een meerjarenbeleid noodzakelijk maakt.

Ten aanzien van de provincies geldt:

- dat rekening moet worden gehouden bij het vaststellen van streekplannen met als beschermd gezicht ingeschreven situaties;
- dat een oordeel conform de Wet op de Ruimtelijke Ordening nodig is over gemeentelijke bestemmingsplannen.

De beleidsvoornemens van de huidige minister houden in dat een grotere rol aan zowel provincies als aan gemeenten zal worden gelaten dan thans het geval is. In punt d van de probleemverkenning werden daaraan al enige woorden gewijd.

III.C. TOEPASSING PROFIJTBEGINSEL/PRIVATISERING

Rijksdienst voor de Monumentenzorg

Bij ministerieel besluit van 19 juni 1967 heeft de Minister van CRM de uitvoering gemandateerd van de Monumentenwet en de jaarlijkse begrotingswet aan de hoofddirecteur van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg. De kosten van de uit de uitvoering direct en indirect voortvloeiende taken kunnen niet aan de gebruikers worden toegerekend. De enige uitzondering hierop, die bij toepassing van het profijtbeginsel een aanmerkelijk budgettair voordeel oplevert, zou te vinden zijn in het heffen van leges – al of niet gerelateerd aan de bouwsom – bij het afgeven van restauratie- en verbouwingvergunningen. Verwezen wordt voorts naar hoofdstuk IV.

Monumentenraad

De kosten van de bij wet van 1961 ingestelde Monumentenraad, in het bijzonder de Afdelingen voor de Monumentenzorg en de Monumentenbeschrijving, kunnen evenmin aan de gebruikers worden toegerekend, daar deze niet bekend zijn. Die kosten zijn: het secretariaat en materiële kosten.

Particulier initiatief

De monumentenzorg is voor een groot deel geprivatiseerd. Er zijn enige honderden organisaties en instellingen op dit gebied werkzaam en daarin neemt de Nationale Stichting Monumentenwacht een – voor wat de vraagstelling betreft – duidelijke plaats in. De stichting werd in het leven geroepen om achterstallig onderhoud te signaleren en waar nodig zelf kleine reparaties te verrichten. Aangesloten abonnees betalen daartoe jaarlijks f 75. Er wordt overwogen de prijs van het lidmaatschap te verhogen. CRM subsidieert de personeelskosten van de stichting voor 50%, de provincies te zamen nemen de andere helft voor hun rekening.

De gesubsidieerde monumenten

De eigenaar van een beschermd monument zelf draagt eveneens fors bij in de kosten van restauratie en/of verbetering. Uitgaand van het huidige model van koppelsubsidiëring (dus: het Rijk 30%, de gemeente 30% en de provincie 10% van de subsidiabele kosten), resteert voor de eigenaar 30%

van de subsidiabele kosten. Dit is het meest normale geval, voor kerken en een aantal andere categorieën subsidieert het Rijk meer. Voorts betaalt de eigenaar het niet-subsidiabele gedeelte en draagt in geval van voorfinanciering het renteverlies. Ten slotte betaalt de eigenaar de stichtingskosten. Van het door de eigenaar gefourneerde deel dient te worden afgetrokken het belastingvoordeel dat hij in sommige gevallen krachtens de Wet op de Inkomstenbelasting geniet.

Hoewel hieronder bij de «beleidsvarianten» zal worden ingegaan op verlaging van de subsidiepercentages en van het subsidiesysteem, is een algemene opmerking vooraf over de legitimiteit van restauratiesubsidies noodzakelijk. Restauratiesubsidies zijn bedoeld om de eigenaar in staat te stellen om het hem in eigendom toebehorende monument te herstellen en in stand te houden op een wijze, niet zoals hijzelf dat graag zou willen, maar zoals de overheid dat op grond van de Monumentenwet wenst. Van meet af aan is de morele rechtsgrond van de overheid, die met deze wet de eigenaar de zoveelste beperking van zijn eigendom oplegt, in deze erkend. De meest zuivere en ogenschijnlijk meest logische constructie zou deze zijn, dat de overheid slechts de onrendabele top voor zijn rekening neemt, ware het niet dat de grens voor zulk een «top» uiterst moeilijk te trekken is. Naast een eventuele overheidssubsidie zijn andere factoren op de beslissing om tot restauratie over te gaan van invloed: de eigen financiële positie, de rentestand, de algemene situatie op de onroerend-goedmarkt. VRO heeft, ten einde het à fonds perdu karakter van het subsidie te beperken in 1977 een anti-speculatiebeding ingevoerd. De effecten ervan (grotere aarzeling om tot restauratie over te gaan) leidden ertoe, dat het beding in 1979 weer is afgeschaft.

III.D. BELEID IN HET BUITENLAND

In andere geïndustrialiseerde landen in West-Europa wordt een monumentenbeleid gevoerd dat in beginsel met het monumentenbeleid in ons land kan worden vergeleken. Afhankelijk van cultuurhistorische achtergronden en omstandigheden worden de accenten daarbij soms anders gelegd. Niettemin is de door de Raad van Europa aanbevolen «integrated conservation of the cultural heritage» overal duidelijk waarneembaar. Het daarbij aanbevolen beleid heeft ten doel de positieve effecten van de monumentenzorg zodanig te spreiden, dat alle lagen uit de bevolking daarvan kunnen profiteren. Nederland heeft zich altijd achter dit streven gesteld. De bij de realisering van dit beleid ondervonden problemen zijn in grote lijnen overal dezelfde. De oplossingen zijn dat naar hun strekking ook, maar de middelen kunnen per land anders zijn, hetgeen samenhangt met de bestuurlijke organisatie, de verdeling van bevoegdheden over verschillende bestuurslagen, aard en inhoud van wettelijke voorzieningen op het gebied van monumentenzorg en van stadsvernieuwing, de wettelijke omschrijving van begrippen als «monument», «bescherming», «vergunning», en de daaruit voortvloeiende rechtsgevolgen, de financiële structuur van het overheidsapparaat, de ruimtelijke ordening, het huurpeil, de relatieve omvang van de oude, gebouwde omgeving enz. Dat ook in het buitenland dikwijls goede resultaten met monumentenzorg en stadsvernieuwing worden bereikt, is in het Monumentenjaar duidelijk gebleken. Sindsdien zijn ook daar op het gebied van wetgeving en bestuur goede vorderingen gemaakt. Het streven naar behoud en verbetering van de oude gebouwde omgeving is zeer algemeen. Geleid door de initiatieven van dikwijls zeer invloedrijke belangengroepen hebben vele buitenlandse overheidsinstanties dan ook besloten, zich hiervoor in te zetten. Voor een uiteenzetting meer en detail, zie bijlage 14.

IV. BELEIDSVARIANTEN

1. Inleiding

Conform de taakopdracht dienen de te ontwikkelen beleidsvarianten te leiden tot besparingen ten opzichte van de meerjarenramingen '83-'86. Als ijkpunt voor de op te stellen varianten wordt de raming van uitgaven 1986 gehanteerd, zoals in tabel 1 is weergegeven. De uitgavenraming voor 1986 bedraagt exclusief de lopende betalingsverplichtingen van de Verfijningsregeling ca. f 230 mln. De verplichte 20% besparingsvariant dient in 1986 derhalve te leiden tot een besparing van ca. f 46 mln.

De werkgroep heeft hierna op basis van de analyse uit hoofdstuk III.A. t/m D. een aantal beleidsvarianten ontwikkeld. Bij het ontwikkelen van de varianten is geen rekening gehouden met de bestuurlijke en organisatorische veranderingen ten gevolge van decentralisatie, zulks mede omdat over de wijze waarop gedecentraliseerd zal worden nog geen eenduidig inzicht bestaat. Elk der denkbare modellen heeft een ander soort uitwerking op de hierna opgevoerde varianten. De decentralisatiegedachte kan als een afzonderlijke variant beschouwd worden die afhankelijk van de mate van invoering de hierna ontwikkelde varianten uitsluit. De in dit rapport ontwikkelde varianten kunnen worden getypeerd als varianten betrekking hebbende op:

- het voorzieningenniveau;
- doeltreffendheid en doelmatigheid;
- profijtgedachte.

In paragraaf 2 van hoofdstuk IV worden de afzonderlijke varianten besproken alsmede de te verwachten effecten en invoeringsmogelijkheden.

2. Varianten

2.1. *Verlaging geldelijke middelen gezamenlijke regeling CRM/VRO betreffende verbetering woonhuismonumenten in het kader van de stadsvernieuwing.*

Gelet op de door CRM voor de komende jaren reeds aangegane privaatrechtelijke verplichtingen kan slechts aan de verplichte 20% besparingsvariant voldaan worden door het aspiratieniveau, zoals in de planning 1983 t/m 1986 van de gezamenlijke regeling tussen CRM en VRO is vastgelegd, te reduceren.

Het betreft hier meerjarenafspraken met gemeenten. Overigens bestaat er op dit moment een discrepantie in het voorziene programma voor de komende jaren tussen de beide departementen. Het oorspronkelijke gezamenlijke aspiratieniveau van 1100 woningen per jaar kan door CRM ten gevolge van reeds eerder doorgevoerde bezuinigingen niet meer gerealiseerd worden. De onderstaande tabellen geven zulks aan. Met de gezamenlijke regeling zijn in de jaren 1983 tot en met 1986 jaarlijks de volgende bedragen gemoeid.

	1983	1984	1985	1986
CRM subsidies monumentenzorg	22,5	22,5	15	15
CRM overboeking uit gemeentefonds	21,5	21,5	14	14
VRO verbetering woonhuismonumenten	56	56	56	56
Totaal	100	100	85	85

Het aspiratieniveau kan geleidelijk worden afgebouwd hetgeen in het navolgend overzicht wordt weergegeven. Hierbij moet worden opgemerkt dat de genoemde aantallen woningen in het CRM- en VRO-programma niet sommeerbaar zijn, daar het verschil slechts de discrepantie weergeeft tussen de programma's van de gezamenlijke departementen. De bedragen zijn echter wél sommeerbaar, daar deze gerelateerd zijn aan de per departement te realiseren aantallen woningen.

	Jaar: 1983		1984		1985		1986	
	VRO	CRM	VRO	CRM	VRO	CRM	VRO	CRM
Huidig programma aantal woningen	1100	1000	1100	1000	1100	660	1100	660
Huidig budget in miljoenen guldens	56	44	56	44	56	29	56	29
Programma 20%-variant, aantal woningen	975	875	850	750	725	285	600	160
Budget 20%-variant in miljoenen guldens	50	39	43	33	37	13	31	7
Verschil programma aantal woningen	125	125	250	250	375	375	500	500
Verschil budget in miljoenen guldens	6	5	13	11	19	16	25	22

Ten aanzien van de te verwachten effecten en de invoering kan het volgende worden opgemerkt:

- Vergeleken met andere bedrijfstakken is de bouw respectievelijk de restauratiebouw zeer arbeidsintensief. f 1 mln. rijkssubsidie blijkt volgens de nota over de stads- en dorpsvernieuwing tot f 1,7 mln. investeringen in de stadsvernieuwing te leiden. De ervaring leert dat f 1 mln. investeringen in de bouw leidt tot 13 manjaren werk in de bouw en tot 6,5 manjaren in toeleverende bedrijfstakken; f 1 mln. stadsvernieuwingssubsidie leidt dus tot $1,7 \times 19,5 = 33$ manjaren werkgelegenheid.

Invoering van deze variant leidt ten opzichte van de meerjarenramingen '83 tot en met '86 tot een verminderde werkgelegenheid van jaarlijks respectievelijk 400, 760, 1160 en 1520 arbeidsjaren;

- Bij invoering van deze variant zullen de meerjarenafspraken met de gemeenten herzien moeten worden (zie bijlage 10);
- Deze variant heeft tot gevolg dat er een gedeeltelijke beleidswijziging ten aanzien van de stadsvernieuwing moet plaatsvinden. Het meerjarenprogramma voor de jaren '83 tot en met '86 vermindert met respectievelijk 125, 250, 375 en 500 monumentenwoningen. Indien besloten wordt deze aantallen te compenseren met niet monumentale woningen betekent dit in de jaren '83 tot en met '86 een geringer budgettair beslag van respectievelijk f 5, 11, 16 en 22 mln., hetgeen zou resulteren in een kleine 10% besparingsvariant ten opzichte van het ijkpunt 1986;
- Het sterk terugbrengen van het aantal woonhuisrestauraties zal ernstige consequenties voor de stadsvernieuwing hebben, gemeenten zullen derhalve het op behoud en herstel gerichte beleid moeten wijzigen in een sloop/nieuwbouwbeleid;
- Het sterk terugbrengen van het aantal woonhuisrestauraties zal eveneens gevolgen hebben voor het aanwijzen van stads- en dorpsgezichten. Er zullen prioriteiten gesteld moeten worden, waardoor een aantal zal moeten afvallen.

2.2. Kostenbegeleiding

Met deze variant wordt beoogd het gebrek aan inzicht in de werkelijke restauratiekosten, met name ten aanzien van de grotere objecten, te niet te doen en daardoor de aanwending van subsidiegelden te optimaliseren.

De subsidiëring van de restauraties van beschermde monumenten vindt tot nu toe plaats op basis van het resultaat dat de betrokken bouwpartners op de markt bereiken. Hierdoor krijgt de overheid als subsidiënt te maken met de ondoorzichtigheid van de markt en met de machtsverhoudingen tussen de bouwpartners. Tot nu toe was het onvoldoende mogelijk om via

het subsidiesysteem prijsopdriving tegen te gaan. Aan deze prijsopdriving kunnen de volgende oorzaken ten grondslag liggen:

- a. Onjuistheden in de begrotingen en geldelijke verantwoordingen (al of niet te kwader trouw). Veelal zijn bepaalde onderdelen van een begroting te hoog geraamd of kunnen bepaalde onderdelen van de restauratie niet conform de werkelijkheid worden verantwoord;
- b. Veelal worden bouwkundige ingrepen voorgesteld en begroot die restauratietechnisch niet strikt noodzakelijk zijn;
- c. Veelal kan door een andere toepassing van materialen en technieken een besparing worden gerealiseerd.

Door actieve bemoeienis met het opstellen van de bestekken en begrotingen en door een grondige begeleiding van het bouwproces kan de overheid (i.c. CRM) in belangrijke mate een rem op deze prijsopdriving zetten. Daarom wordt door de Rijksdienst voor de Monumentenzorg kostenbewaking bij restauraties gestimuleerd. Het gaat dan vooral om grote werken die grotendeels voor rekening komen van de overheden. Een betere kostenbegeleiding kan bereikt worden door:

- inschakeling van onafhankelijke bouwkostenadviseurs verplicht stellen voor alle min of meer omvangrijke restauraties en
- de afdeling Kostenbewaking van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg uitbreiden met minstens één calculator per district (vier districten); een totale gewenste formatie van 5. De huidige formatieve sterkte is 2, de feitelijke sterkte 1. De Rijksdienst voor de Monumentenzorg is er tot dusverre niet in geslaagd dit formatief gehonoreerd te krijgen.

Ten aanzien van de te verwachten effecten en invoering kan het volgende worden opgemerkt:

- Op grond van ervaringen met de thans op beperkte schaal toegepaste kostenbewaking en -begeleiding wordt verwacht dat het budgettaire effect ca. 10% zal bedragen van de subsidies gemoeid met grotere objecten. Na volledige effectuering van deze variant, na 2 à 3 jaar, kan in de jaren 1983 t/m 1986 een besparing bereikt worden van respectievelijk f 2, 4, 6 en 10 mln.;
- Voor zover de besparing wordt aangebracht op onjuistheden treedt geen werkgelegenheidseffect op, van de overige besparingen is het negatieve effect op de werkgelegenheid niet exact aan te geven;
- Bij deze variant zijn er behalve de formatieplaatsentoekenning (3 à 4 plaatsen) geen problemen bij de invoering te verwachten.

2.3. Afschaffing kostenaf trek bij monumentenwoningen sedert 1973

De variant houdt in het afschaffen van de kostenaf trekregeling voor monumentenwoningen. Daar het nettohuurwaardeforfait, gelet op het forfaitaire karakter, geen rekening kan houden met de omstandigheid dat de onderhoudskosten bij monumentenwoningen doorgaans op een aanzienlijk hoger niveau liggen dan bij de gemiddelde woning, valt het nettoforfait voor deze woningen ongunstig uit.

De kostenaf trekregeling, die om uitvoeringstechnische redenen tot de zogenaamde rijksmonumenten is beperkt, heeft tot doel deze hardheid die toepassing van de forfaitaire regeling zou meebrengen, op te heffen. Op grond van een verdere toepassing van het profijtbeginsel kan overwogen worden deze af trekregeling voor monumentenwoningen af te schaffen.

Ten aanzien van de te verwachten effecten en de invoering kan het volgende worden opgemerkt:

- Een afschaffing van de af trekregeling kan ertoe leiden, dat eigenaren van monumentenpanden het gewenste onderhoud gaan nalaten. Het verval zal daardoor toenemen, hetgeen tot een toename van de subsidieaanvragen voor restauratie zal leiden;

- Daar er geen exacte gegevens bekend zijn, met betrekking tot het gebruik van de aftrekregeling is het niet mogelijk na te gaan hoeveel particuliere monumentenbezitters door de afschaffing gedupeerd zullen worden. Het budgettaire effect zal derhalve gelijk zijn aan de schatting in hoofdstuk III.A en wel ca. f 5 mln. per jaar. De kostenaftrekregeling voor monumentenpanden kan echter niet van het ene op het andere jaar worden afgeschaft. Er zal een overgangsregeling moeten worden ontworpen, die ervoor zorgt, dat de kosten van reeds aangegane restauraties nog aftrekbaar zullen blijven. Er zijn belangrijke verwachtingen gewekt bij de kopers van dit soort panden. Het volledige effect zal dan ook pas na 1986 bereikt worden. Voor 1985 en 1986 kan het effect geschat worden op respectievelijk f 1 en f 2 mln.
- Zuiver wetstechnisch zal het afschaffen van de kostenaftrekregeling voor monumentenpanden geen onoverkomelijke problemen geven.

De maatregelen die getroffen moeten worden zijn:

1. Een wetswijziging waarbij het desbetreffende lid van artikel 42a van de Wet Inkomstenbelasting wordt geschrapt met ingang van 1 januari van een bepaald jaar;
2. Het creëren van een overgangsregeling.
 - Gelet op het feit, dat de fiscale kostenaftrekregeling slechts één van de vele elementen is die van belang zijn in de afweging die de eigenaar maakt ten aanzien van zijn beslissing om hetzij te restaureren of onderhoud te plegen, hetzij beide achterwege te laten, is het werkgelegenheidseffect niet te becijferen. Een negatieve invloed van deze variant lijkt welhaast zeker.

2.4. Verlaging subsidiepercentages

Bij deze variant zijn de volgende mogelijkheden in het geding:

- a. Een algehele verlaging¹
 - woonhuizen van 60% naar 50%;
 - verenigingen, stichtingen en lager publiekrechtelijke lichamen van 70% naar 60%;
 - kerken van 80% naar 70%.
- b. De huidige verschillen in subsidiepercentages (80, 70 of 60%), thans gerelateerd aan de aard van de eigendom dan wel het object, opheffen en alle gevallen stellen op 60%.
- c. Toepassing van het draagkrachtprincipe, resulterende in een percentageverlaging gekoppeld aan de inkomens- en vermogenspositie van de eigenaren. Gelet op de gecompliceerdheid van deze materie en de beschikbare tijd is deze gedachte door de werkgroep niet nader geconcretiseerd. De door CRM ingestelde commissie zou opdracht kunnen krijgen deze variant nader te bestuderen.

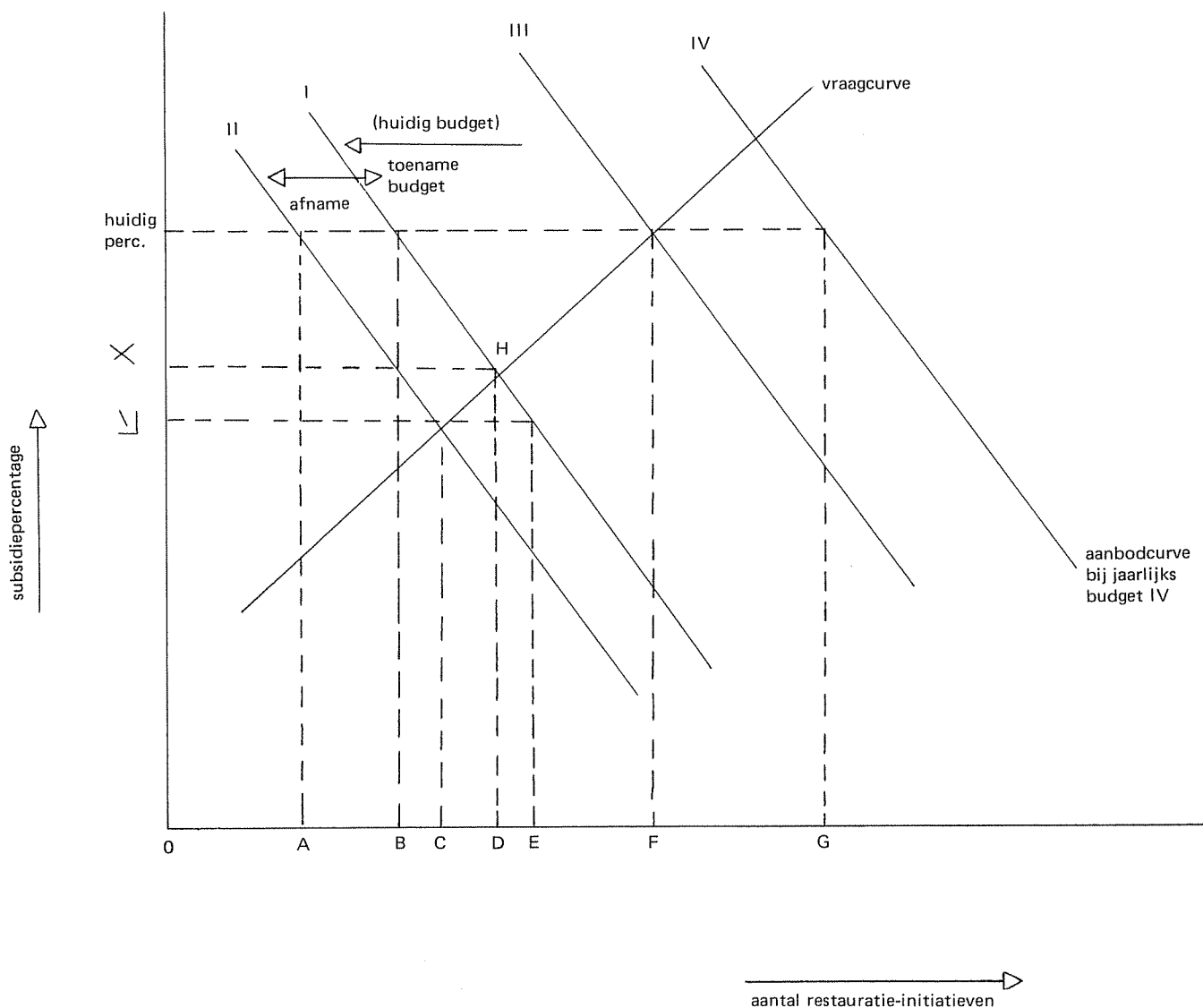
Ten aanzien van de effecten en de invoering van de genoemde mogelijkheden kan het volgende opgemerkt worden:

- het gevolg van subsidiepercentageverlaging kan op verschillende manieren uitgewerkt worden. Ter verduidelijking dient figuur 1 (blz. 23) Hierin wordt de vraag naar en het aanbod van restauratiesubsidies bij wisselende subsidiepercentages weergegeven. Het verloop van de vraagcurve geeft aan dat bij stijgende subsidiepercentages de vraag naar subsidies toeneemt. De aanbodcurven geven aan dat, bij een gegeven budget, het aanbod (= het *aantal* te honoreren gevallen) afneemt bij een stijgend subsidiepercentage. Voor de eenvoud zijn de curven lineair getekend.

Bij het huidige subsidiepercentage en het huidige budget (I) worden OB restauratiesubsidies verstrekt, terwijl de vraag OF bedraagt. Dit heeft tot gevolg dat het stuwmeer met BF toeneemt. Het subsidiepercentage, waarbij het stuwmeer noch toe- noch afneemt, ligt op het snijpunt van de vraag- en aanbodcurve (H, subsidiepercentage X). Een lager subsidiepercentage (Y) doet het stuwmeer afnemen met CE.

¹ De genoemde percentages zijn inclusief de als compensatie voor de verfijningsregeling aan de CRM-begroting toegevoegde bedragen, zie tabel 1, blz. 8)

Figuur 1. Vraag en aanbod van subsidies



Bij nadere bestudering van de figuur kan worden geconstateerd:

ten aanzien van het stuwmeer:

leegloop van het stuwmeer wordt bereikt door een subsidiepercentage te hanteren, dat lager is dan het percentage dat overeenkomt met het snijpunt van de vraag- en aanbodcurve. Dit wordt bereikt of door percentageverlaging (bij voorbeeld bij budget I tot Y met een jaarlijkse leegloop van CE) dan wel door een budgetverhoging (bij voorbeeld bij budget IV met een leegloop van FG).

ten aanzien van budgetverlagingen:

zonder subsidiepercentageverlaging neemt het stuwmeer toe (bij voorbeeld bij verlaging budget I naar II en handhaving van het huidige percentage neemt het stuwmeer jaarlijks met AB toe). Ergo, het is aan te bevelen budgetverlagingen te combineren met percentageverlagingen. Indien het ook in de bedoeling ligt het stuwmeer te verkleinen, is het aan te bevelen eerst een percentage te kiezen, waarbij het stuwmeer blijkt leeg te lopen en vervolgens het budget aan de vraag aan te passen (bij voorbeeld bij budget I kiezen voor percentage Y met een leegloop van CE en een geleidelijke aanpassing van budget I naar budget II).

Het bovenstaande, plus het feit dat het stuwmeer jaarlijks toeneemt, geeft aan dat de huidige percentages en het huidige budget niet goed op elkaar afgestemd zijn. Aangezien in dit verband budgetverhogingen niet aan de orde zijn, ligt een percentageverlaging voor de hand. Echter, omdat niet bekend is hoe het verloop van de vraagcurve in werkelijkheid is, (vertoont zij bij voorbeeld één of meerdere breukpunten) kan niet zonder meer voorspeld worden wat de effecten van een percentagewijziging op de vraag zijn. Bovendien is de directe relatie tussen het vragen van subsidie en het plegen van restauratie niet altijd aanwezig. Onafhankelijk van het krijgen van subsidie zal er altijd gerestaureerd worden (het zogenaamde autonome deel = het snijpunt van de vraagcurve met de X-as).

Voor de categorie kerken is over het verloop van de vraagcurve meer duidelijkheid. Gegeven de draagkracht van de eigenaren is het wel haast zeker dat een percentageverlaging tot ineenstorting van de vraag zal leiden.

– Er is niet te voorzien op welke wijze de provincies op een dergelijke maatregel zoals bedoeld reageren. Tot dusverre reageren sommige volgend, andere suppletoir;

– Ten aanzien van het werkgelegenheidseffect kan worden opgemerkt dat dit positief zal zijn, indien per saldo als gevolg van percentageverlaging (zie figuur I) meer restauratie-initiatieven tot realisatie leiden. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de verwachtingen gebaseerd zijn op het huidige subsidiepercentage. Het is dan ook de vraag of er voldoende initiatieven overeind zullen blijven. Echter, gegeven de omvang en groei van het stuwmeer kan verondersteld worden dat van totale ineenstorting van de vraag geen sprake zal zijn;

– Ten aanzien van het budgettair effect kan opgemerkt worden dat in beginsel elk bedrag ingevuld kan worden en dat de praktijk uit zal maken of, gecombineerd met de nieuwe percentages, de omvang van het stuwmeer wijzigt, en, zo ja, of, er een positieve werking op de bouw resteert. In de Werkgroep is gesproken over een bijstelling van f 5 à f 20 mln.;

– Invoering op korte termijn is een moeilijke zaak, aangezien het grootste deel van de financiële middelen voor de jaren 1983 t/m '86 is vastgelegd in de vorm van toezeggingen. In hoeverre de mogelijkheid bestaat om toezeggingen te veranderen, kan verwezen worden naar het advies van de Landsadvocaat (bijlage 15).

2.5. *Aanpassing subsidievoorwaarden*

Bij deze variant wordt de subsidiabiliteit aan andere (engere) definities en voorwaarden verbonden. De werkgroep denkt hierbij de subsidiabiliteit te verbinden aan een vergroting van de openbare toegankelijkheid van de objecten en ruimten zoals bij voorbeeld in West-Duitsland gebruikelijk is. Hierbij kan ook gedacht worden aan de mogelijkheid de hoogte van het subsidiepercentage te verbinden aan de mate van door eigenaren gewenste toegankelijkheid. Met name is dit denkbaar binnen de categorie grote monumenten. Bij de woonhuismonumenten is dit moeilijker te realiseren zonder een grove inbreuk op de privacy te maken van de bewoners. De effecten van een dergelijke maatregel zijn moeilijk voorspelbaar, zowel de positieve als de negatieve.

2.6. *Beperking aantal monumenten en stads- en dorpsgezichten*

Vermindering van het thans beschermde monumentenbestand is uitvoerbaar. Dit zou bereikt kunnen worden door het aanleggen van stringenter maatstaven ten aanzien van de zeldzaamheid zowel met betrekking tot de aard van het monument als met betrekking tot de stijlperiode en/of het oeuvre van een architect. Bij de voorgenomen bescherming van stoomgemalen is een dergelijk beleid reeds uitgangspunt. Ware dit eveneens het geval geweest bij de in 1974 geëffectueerde bescherming van de categorie neo-gotische kerken dan was het aantal van deze beschermde objecten, dat thans 136 bedraagt, voorzichtig geraamd, niet groter geweest dan ± 90 objecten. CRM overweegt al langer om bij gelegenheid een «opschoning» van het monumentenbestand te doen realiseren. Daar dit echter zowel naar aard als naar inhoud een nogal omvangrijke operatie is zal thans bezien worden of dit gecombineerd kan worden met een opsplitsing van het monumentenbestand in het kader van de decentralisatie.

Beperking van het huidige bestand aan beschermde stads- en dorpsgezichten is daarentegen in de praktijk moeilijker realiseerbaar. De gevolgen van de aanwijzing zijn verstrekkend, goedgekeurde bestemmingsplannen, gepleegde investeringen etc. De toename van het bestand kan echter eenvoudig worden beperkt, met uitzondering van daar waar vooruitlopend op de definitieve en formele bescherming gelden van CRM en VRO zijn besteed. De effecten van een dergelijke variant zijn moeilijk aan te geven. Uiteraard bestaat er een verband tussen bescherming en aanvragen voor een subsidie in de restauratiekosten. Dit verband is echter niet evenredig. Slechts indien bij het schonen van de lijsten als belangrijk criterium de staat van onderhoud van de individuele objecten wordt gehanteerd zal een relatie naar de voor subsidiëring noodzakelijke middelen te leggen zijn. Deze operatie betekent geen principiële wijziging van de doelstellingen van monumentenzorg, wel een duidelijke bijstelling van het aspiratieniveau.

Ten aanzien van de te verwachten effecten en invoering kan worden opgemerkt dat bij het opheffen van bestaande bescherming talloze bezwaren zullen worden aangevoerd van eigenaren en gebruikers onder meer met betrekking tot:

- het voortbestaan van het object;
- subsidie- en fiscale faciliteiten.

2.7. *Toepassing profijtbeginsel*

De enige taak die door de Rijksdienst voor de Monumentenzorg wordt uitgeoefend, en die bij toepassing van het profijtbeginsel een substantieel budgettair voordeel oplevert, is het uitgeven van restauratie- en verbouwingvergunningen; het invoeren van een leges (al of niet in relatie tot de bouwsom of subsidiabele deel van de bouwsom). Het aantal vergunningsaanvragen kan van jaar tot jaar sterk verschillen, doch schommelt rond de 1500 per jaar. Indien de leges gekoppeld wordt aan de bouwsom of het subsidiabele deel kan een directe relatie gelegd worden met het totale bedrag aan subsidies. Bijvoorbeeld een leges van 0,3% levert dit voor de jaren '83 tot en met '86 jaarlijks circa f 0,5 mln. op. Van een dergelijke marginale maatregel kunnen geen noemenswaardige werkgelegenheidseffecten verwacht worden. De invoering van de leges zal per algemene maatregel van bestuur moeten geschieden.

2.8. *Vervanging subsidiesysteem door kredietsysteem*

Deze variant bestaat uit twee stappen. De eerste stap houdt in een volledige afschaffing van de subsidies (100% variant). De tweede stap beoogt het restauratieproces aan de gang te houden door middel van het invoeren van een kredietsysteem. In dit verband wordt gedacht aan de mogelijkheid van het verstrekken van renteloze of laagrentende hypothecaire

leningen in plaats van het verstrekken van subsidies à fonds perdu. Bij een systeem van renteloze of laagrentende hypothecaire leningen kan tot fondsvorming worden overgegaan. Een dergelijk fonds houdt zich, afgezien van de geldontwaarding en de beheerskosten, na het verstrijken van de gemiddelde aflossingstermijn zelf in stand. De beheerskosten zouden bij een dergelijke regeling gedekt kunnen worden door een rentepercentage van 1 à 2% te berekenen.

Bij invoering per 1 januari 1983 van een systeem van laagrentende (1 à 2%) hypothecaire leningen leidt dit tot de volgende besparingen in de jaren tot en met 1986:

Tabel 2

Looptijd lening	1983	1984	1985	1986
1. Woonhuismonumenten				
Beschikbaar budget bij CRM	72	72	58	58
Fondsvorming in miljoenen gulden excl. rentebestanddeel				
10 jaar	—	7,2	14,4	20,2
20 jaar	—	3,6	7,2	10,1
30 jaar	—	2,4	4,8	6,7
2. Overige monumenten				
Beschikbaar budget bij CRM	98,6	101,1	71,2	71,2
Fondsvorming in miljoenen gulden excl. rentebestanddeel				
10 jaar	—	9,9	20,0	27,1
20 jaar	—	4,9	10,0	13,6
30 jaar	—	3,3	6,7	9,1

Ten aanzien van de te verwachten effecten en de invoering kan het volgende worden opgemerkt:

- Het budgettaire effect wordt volledig bereikt na het verstrijken van de gemiddelde looptijd. Voor het verstrijken van de gemiddelde looptijd zal het fonds nog jaarlijks een bijdrage moeten ontvangen ter grootte van de oorspronkelijke begrotingspost minus de aflossingsbetalingen in het betreffende jaar;
- De subsidies à fonds perdu zijn volledig aan te merken als kapitaals-overdrachten met een aanzienlijk tertiair inkomenseffect voor de particuliere eigenaar. Bij een systeem van laagrentende hypothecaire leningen vinden er derhalve geen kapitaaloverdrachten meer plaats en wordt het positieve tertiaire inkomenseffect aanzienlijk verminderd;
- Het personeel in de kwartaire sector zal mogelijk naarmate het fonds in omvang toeneemt een uitbreiding moeten ondergaan. Privatisering van een deel van de beheerstaken kan overwogen worden;
- Invoering per 1 januari 1983 zal een moeilijke zaak zijn, aangezien het grootste deel van de financiële middelen van de jaren '83 tot en met '86 zijn vastgelegd in de vorm van min of meer juridische toezeggingen. In hoeverre de mogelijkheid bestaat om deze toezeggingen te vervangen kan verwezen worden naar het advies van de Landsadvocaat (bijlage 15). Nieuwe aanvragen kunnen echter zonder bezwaar volgens het nieuwe systeem behandeld worden;
- Organisatorische problemen bestaan er in die zin, dat een eventuele invoering per 1 januari 1983 vooruit zou lopen op de resultaten van de in het leven geroepen Commissie (CRM) die de financiële aspecten van de monumentenzorg gaat bestuderen en voor 1 januari 1984 zal rapporteren;
- In hoeverre met een dergelijk systeem het aspiratieniveau nog te verwezenlijken is hangt af van de vraag naar dergelijke leningen. Alvorens een dergelijk systeem ingevoerd kan worden, zal een grondig onderzoek moeten plaatsvinden om een inzicht te verkrijgen in de bij een dergelijk systeem behorende vraag naar leningen, daar de kans groot wordt geacht dat er een enorme terugval in het aantal restauraties zal plaatsvinden.

3. Samenvatting varianten

Financieel effect (bedragen in miljoenen guldens)

Variant	Besparingen			
	jaar 1983	1984	1985	1986
1. a. CRM/VRO-regeling	11	24	35	47
b. alleen monumentengedeelte	5	11	16	22
2. Kostenbegeleiding	2	4	7	10
3. Fiscale kostenaf trek	—	—	1	2
4. Subsidiepercentage	—	—	—	5–20
5. Subsidievoorwaarden	—	—	—	—
6. Aantal monumenten en stads- en dorpsgezichten	—	—	—	—
7. Leges	0,5	0,5	0,5	0,5
8. Subsidiesysteem/krediet- systeem	—	5,7—	11,5—	15,7—
		17,1	34,4	47,3

Bescherming

Monumentenwet artikel 1 (voor zover relevant):

«b. monumenten: 1. alle vóór ten minste vijftig jaar vervaardigde zaken, welke van algemeen belang zijn wegens hun schoonheid, hun betekenis voor de wetenschap of hun volkskundige waarde; 2. terreinen, welke van algemeen belang zijn wegens daar aanwezige zaken als bedoeld onder 1; lid c. beschermde monumenten: onroerende monumenten welke zijn ingeschreven in de ingevolge deze wet vastgestelde registers; lid e. stads- en dorpsgezichten: groepen onroerende zaken, hieronder begrepen bomen, wegen, straten, pleinen en bruggen, grachten, vaarten, sloten en andere wateren, welke met een of meer tot de groep behorende monumenten een beeld vormen, dat van algemeen belang is wegens schoonheid of het karakter van het geheel; lid f. beschermde stads- en dorpsgezichten: stads- en dorpsgezichten, welke zijn ingeschreven in de ingevolge deze wet vastgestelde registers.»

Huidig beleid ten aanzien van beschermingscriteria individuele monumenten:

1. géén bouwkunst meer van vóór 1850;
2. aandacht aan onbetwiste hoogtepunten van ná 1850;
3. inventarisatie van overige monumenten van ná 1850.

Huidig beleid ten aanzien van beschermingscriteria van stads- en dorpsgezichten: afweegfactoren voor de aanwijzing van stads- en dorpsgezichten zijn structuur, schaal en bebouwingsbeeld van de nederzetting, die als ruimtelijke totaliteit in haar onderdelen voldoende cultuurhistorische kwaliteiten moet hebben en waarvan het functioneren in overeenstemming met het historisch karakter is (Nota Herinventarisatie RDMZ, januari 1982).

Instandhouding

Voor zowel de individuele monumenten als de aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten geldt, dat de vraag naar restauratie- en instandhoudingssubsidie de financiële mogelijkheden van het Rijk verre overtreft. Derhalve is prioriteitstelling nodig:

Ten aanzien van individuele monumenten als volgt:

- a. kunsthistorische en bouwhistorische waarde (belangrijkheid van het monument op zich zelf en in z'n omgeving, zeldzaamheidswaarde);
- b. planologische noodzaak (het amoveren van het monument betekent onherstelbaar verlies voor stads- of dorpsbeeld, versterking van totaalbeeld, aanzet tot stadsvernieuwingsproces);
- c. technische en economische noodzaak (objectgericht, gevaar omgeving);
- d. infrastructurele oorzaak (met name waterstaatkundig);
- e. bestemming (het introduceren van nieuwe functie, gevolg van opheffing van storende functie);
- f. financiële mogelijkheden (beleids- en actieprogramma's van Lpl's, aanwezigheid belangrijke fondsen, eigen aandeel eigenaar gegarandeerd);
- g. juridische aspecten (gewekte verwachtingen, beginselen behoorlijk bestuur, mogelijkheden bevoegdheden andere overheden).

Ten aanzien van beschermde stads- en dorpsgezichten:

Uit de middelen van de samenwerkingsregeling CRM/VRO werden aanvankelijk meerjarentoezeggingen gedaan aan gemeenten, die een meerjarenuitvoeringsprogramma indienden, dat door CRM en VRO technisch was goedgekeurd. Deze lijn werd gevolgd totdat het voor deze

activiteit gereserveerde budget was «volgelopen». Gemeenten die wél een technisch goedgekeurd programma hebben maar waarvoor geen meerjarenreservering is gedaan krijgen incidenteel (dus zonder de mogelijkheid van aanspraak op komende begrotingsjaren) toezeggingen. In theorie is het zo, dat wanneer bepaalde gemeentelijke programma's in een zeker jaar zijn afgelopen, aan andere gemeentes meerjarentoezeggingen kunnen worden gedaan.

BELEVING VAN MONUMENTEN

Harry Ganzeboom

Een onderzoek naar herkenning, waardering en bezichtiging van monumenten, uitgevoerd in de binnenstad van Utrecht, in opdracht van het Ministerie van CRM door de Rijksuniversiteit Utrecht Vakgroep Theorie en Methodologie van de Sociologie

INHOUD

Monumenten en monumentenzorg

Het onderzoek naar beleving van monumenten

Herkenning van monumenten

Waardering van monumenten

Bezichtiging van monumenten

Conclusies en discussie

Literatuur

TEN GELEIDE

In het voorjaar van 1978 wendde de Stafdeling Beleidsvoorbereiding Culturele Zaken van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) zich tot de Vakgroep Theorie en Methodologie van de Sociologie (TMS), Rijksuniversiteit Utrecht, met het verzoek een ontwerp te maken voor een studie naar «beleving van monumenten». Achtergrond van dit verzoek was de wens te komen tot een meer theoretisch gericht onderzoek naar de vraag hoe stadsbewoners tegen monumenten en monumentenzorg aankijken.

Na een voorbereidingsperiode werd in mei 1979 met de uitvoering van het onderzoek begonnen. Deze was in handen van H. Ganzeboom, gesuperviseerd door R. Wippler. Het onderzoek is verdeeld in twee fasen. Voor het *eerste* gedeelte zijn in juni 1980 onder 163 inwoners van de stad Utrecht interviews afgenomen. Het *tweede* gedeelte van het onderzoek is gehouden in mei 1981 onder ruim 500 inwoners van de stad Utrecht. Deze publikatie heeft alleen betrekking op het eerste gedeelte van het onderzoek. Verslaggeving over het tweede gedeelte kan in de loop van 1983 worden verwacht.

Het onderzoek is in de uitvoering begeleid door F. Driessen (Vakgroep TMS), L. Dijkstra (TH-Eindhoven), A. Hogervorst (CRM), J. Jessurun (Rijksdienst voor de Monumentenzorg) en P. van Montfort (CRM). De verslaggeving gebeurt via twee publikaties, een wetenschappelijk verslag¹, en de voor U liggende samenvatting. Deze onderscheidt zich van het wetenschappelijk verslag door de lengte en door het weglaten van technische en gekwantificeerde informatie.

Die inzichten over monumentenzorg, en de conclusies die uit het onderzoek volgen, komen voor rekening van de onderzoeker, en vertegenwoordigen niet noodzakelijk de opinies van het opdrachtgevend Ministerie of de leden van de begeleidingscommissie. Uw reacties zullen van harte welkom zijn².

¹ H. Ganzeboom: *Beleving van Monumenten* (wetenschappelijk verslag), 156 pp, 36 tabellen en figuren, 17 afbeeldingen, 6 bijlagen.

² Te richten aan de schrijver, Sociologisch Instituut, Heidelberglaan 2, Utrecht.

MONUMENTEN EN MONUMENTENZORG

In afwijking van wat sommige mensen denken zijn monumenten geen standbeelden of natuurgebieden, maar (oude) gebouwen. De Monumentenwet (1961) verstaat onder monumenten zaken die:

1. vijftig jaar en ouder zijn, en
2. van algemeen belang zijn vanwege:
 - a. hun schoonheid;
 - b. hun betekenis voor de wetenschap;
 - c. hun volkskundige waarde;
 - d. daaraan verbonden herinneringen.

Daarnaast onderscheidt de Monumentenwet «beschermde stads- en dorpsgezichten», dit zijn «groepen onroerende zaken, hieronder begrepen bomen, wegen, straten, pleinen en bruggen, grachten, vaarten, sloten en andere wateren, welke met een of meerdere tot de groep behorende monumenten een beeld vormen, dat van algemeen belang is wegens de schoonheid of het karakter van het geheel». Het leeuwedeel van de Nederlandse monumenten (zo'n 42 000 in getal) bestaat uit woonhuizen (69%) en boerderijen (13%), aangevuld met wat betreft aantal minder belangrijke categorieën als kerken (5%), molens (3%) en andere. Maar ook al zijn woonhuizen en boerderijen de omvangrijkste groep, wat betreft de kosten zijn de grote monumenten, en daaronder vooral de kerken, het belangrijkste. *Tabel-1* geeft een overzicht hoeveel geld in de afgelopen jaren door de Nederlandse overheid aan monumentenzorg is besteed, en hoe dit verdeeld is over de verschillende categorieën monumenten.

Tabel 1. Overheidsuitgaven voor monumentenzorg in de periode 1971–1982 (mln. glds.)

	1971	1973	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Totale overheidsuitgaven voor monumentenzorg	71	121	195	224	228	249	260			
<i>Als percentage van de overheidsuitgaven</i>	18%	24%	27%	27%	26%	26%	25%			
Restauratiesubsidies CRM	42	49	76	83	89	97	114	114	106 ²	104 ²
<i>Index</i> ¹	109	100	117	116	115	117	129			
Werkgelegenheidssubsidie via CRM	—	13	33	50	37	28	14	15		
Totaal CRM	42	62	111	134	127	125	128	129		
<i>Index</i> ¹	86	100	135	147	130	119	114			
<i>Waarvan aan grote monumenten</i>			75%	61%	64%	61%	62%	63%		
<i>Waarvan aan woonhuizen</i>			19%	21%	14%	19%	16%	12%		
<i>Waarvan aan stads- en dorpsgezichten</i>			4%	11%	17%	15%	19%	19%		
<i>Overig</i>			3%	7%	5%	5%	3%	7%		

¹ Geïndiceerd op restauratiekostenindex, 1973 = 100.

² Begroting.

Bronnen: Centraal Bureau voor de Statistiek,
Rijksdienst voor de Monumentenzorg,
Rijksbegroting.

We zien:

1. Monumentenzorg als overheidsinspanning neemt weliswaar toe, maar niet in verhouding tot de totale overheidsinspanningen. Er wordt wel steeds meer geld in monumentenzorg gestoken, maar andere overheidsuitgaven stijgen relatief evenveel of meer. De laatste jaren is zelfs een systematische daling van de absolute inspanningen te zien.
2. Nog altijd gaat het meeste geld naar restauratie van grote monumenten. Aan de andere kant is in de afgelopen jaren wel een stijging te bemerken van de uitgaven voor gewonere objecten als woonhuizen en stads- en dorpsgezichten.

ENIGE ONTWIKKELINGEN IN DE NEDERLANDSE MONUMENTENZORG

Monumentenzorg bestaat in Nederland ruim 100 jaar als overheidsinstelling. De geschiedenis ervan is beschreven door Tillema (1975). In de loop der jaren hebben zich verschillende opvattingen over zin en doel van monumentenzorg ontwikkeld. We laten enige hiervan de revue passeren.

Restauratieopvattingen

Een zeer oud discussiepunt in monumentenzorg is de wijze van restauratie. Twee belangrijke standpunten hierin zijn:

1. Restauratie moet recht doen aan de bedoelingen van de oorspronkelijke bouwers. Een gebouw dient er na restauratie uit te zien zoals het er in aanvang uitgezien heeft, het wordt dus «teruggerestaureerd».
2. Restauratie moet recht doen aan historische ontwikkelingen. Een gebouw dient na restauratie een beeld te geven van de evolutie die het heeft doorgemaakt. Juist wanneer een gebouw in verschillende perioden en in verschillende stijlen is gebouwd, dient dit bij restauratie gereconstrueerd te worden.

De, *eerste* opvatting, die van oudere datum is en terrein verliest, is nogal aan kritiek onderhevig, omdat zij in veel gevallen een onmogelijke opgave stelt. Juiste aanwijzingen over hoe een heel oud gebouw er in aanvang heeft uitgezien, zijn vaak moeilijk te krijgen. In de praktijk worden bij deze restauraties nogal eens fantasie-elementen opgenomen.

De *tweede* opvatting probeert juist recht te doen aan historische ontwikkelingen, en tot een volkomen verantwoorde reconstructie daarvan te komen.

Toch is het verschil tussen de beide opvattingen een betrekkelijke zaak. In beide gevallen is restauratie iets dat hand in hand gaat met historisch en zelfs archeologisch onderzoek. In beide gevallen wordt het beleden criterium voor restauratie in het verleden gelegd, in het eerste als momentopname, in het tweede als dynamische ontwikkeling. Maar in beide gevallen komt het neer op een uiterst nauwkeurige, en daarbij tijd- en geldvergende inspanning.

Er bestaan nog andere opvattingen over hoe restauratie moet gebeuren:

3. Zo is er de opvatting dat aan monumentale gebouwen op moderne wijze kan worden voortgebouwd. Dit is de uiterste consequentie van de stelling dat aan historische ontwikkelingen recht gedaan moet worden. Immers, wie vindt dat een gebouw de geschiedenis van veranderende technieken, opvattingen en functies mag laten zien, dient positief te staan tegenover moderne technieken, opvattingen en functies. De geschiedenis houdt niet gisteren op, maar loopt vandaag door en gaat morgen verder.
4. Ook is er een opvatting waarin een versobering van restauratie wordt voorgestaan. Monumentale gebouwen worden gewaardeerd, en moeten daarom bewaard blijven. Maar belangrijk is niet de vraag naar de geschiedenis van het gebouw, en of de restauratie voldoet aan een of andere historische maatstaf, maar de kwaliteit die een gebouw nu nog heeft, de

functies die het nu nog kan vervullen. Deze restauratieopvatting maakt deel uit van de mening dat monumentenzorg zich niet moet richten op het behoud van nauwkeurig vastgestelde cultureel, architectonisch of wetenschappelijk interessante vormen, maar op het behoud van een gebouwde omgeving die om haar oudheid als zodanig wordt gewaardeerd door de huidige bewoners.

Verbreiding van het monumentenbegrip

«Typische» monumenten in Nederland zijn een tamelijk nauw omschreven groep gebouwen. De volgende gebouwen zijn vrijwel zeker als monument beschermd:

- kerken en kastelen van vóór 1850,
- molens van vóór 1850,
- grote herenhuizen, grachtenpanden en openbare gebouwen van vóór 1850,
- alle gaaf bewaarde gebouwen, ook volkswoningbouw en kleinere panden, als ze van vóór 1700 stammen.

Gebouwen uit deze categorieën vormen de grote meerderheid van de Nederlandse monumenten. De concentratie op deze categorieën gebouwen wordt om verschillende redenen bekritiseerd. De kritiek bestaat niet uit de wens deze objecten van de lijst af te voeren, maar andere objecten ook op te nemen. Er is dus sprake van een verbreding van het monumentenbegrip. Veel genoemde soorten objecten, waarvan opname in het monumentenbestand gewenst wordt, zijn:

1. *Gewone objecten*. Er is een groeiende belangstelling voor woonhuizen, boerderijen, hofjes, arbeidershuizen, industriële objecten, die behoren bij de «geschiedenis van het gewone volk».

2. *Nieuwere objecten*. De leeftijdsgrens voor wat als monument kan worden beschermd is wettelijk 50 jaar. Maar in de praktijk komt het erop neer dat uit de laatste 130 jaar slechts zeer incidenteel objecten beschermd worden. Dit klemt des te meer daar men kan stellen dat Nederlandse architectuur van na 1900 internationaal gezien grotere bekendheid geniet dan oudere bouwkunst. De Stijl, Amsterdamse School en functionalistische woningbouwprojecten zijn de objecten waarmee de Nederlandse architectuur in de handboeken verschijnt, niet trapgevels en grachtenpanden. Dit leidt ertoe dat soms ervoor gepleit wordt de leeftijdsgrens helemaal uit de Monumentenwet te laten verdwijnen. Een gebouw is in deze opvatting beschermenswaard vanwege zijn kwaliteit, niet vanwege zijn ouderdom.

3. *Grotere gehelen*. Dit is zo mogelijk de belangrijkste ontwikkeling. Men heeft ingezien dat men de doelstellingen van monumentenzorg niet kan realiseren door alleen afzonderlijke gebouwen te beschermen. Minimaal dient ook de omgeving van een object te worden beschermd, of nog liever de gehele (stedelijke) omgeving waarvan het deel uitmaakt. Vandaar de opkomst van de mogelijkheid ensembles te beschermen als «stads- en dorpsgezichten». Op deze manier is monumentenzorg een vorm van stedenbouwkundig beleid gaan worden, in historische binnensteden en dorpen geen onbelangrijke factor bij vormgeving en inrichting.

4. *Objecten met cultuurhistorische waarde*. Samenhangend met de drie hierboven geschetste trends is er een roep de selectie van monumenten minder op schoonheidsoverwegingen, en meer op interessantheidsoverwegingen te stoelen. Het dient niet te gaan om het plaatje, maar om wat erachter steekt. Men moet niet (alleen) van monumenten kunnen genieten, maar (vooral) ervan kunnen leren. Men kan zeggen dat op alle vier punten reeds belangrijke ontwikkelingen op gang zijn gekomen, al zal dat wellicht niet snel genoeg zijn naar de zin van alle critici.

Er is een duidelijke onderlinge samenhang tussen de vier geschetste verbredingen van het monumentenbegrip. Monumentenzorg is in de achterliggende visie verschoven van een conserverende museumachtige instelling («de stad als schelpenverzameling») naar een actief beleid om historische delen van onze gebouwde omgeving vorm te geven (te laten behouden).

Decentralisatie van beleidsvoering

Een ontwikkeling die zich in de nabije toekomst gaat aftekenen in de Nederlandse monumentenzorg is decentralisatie van beleidsvoering. Monumentenzorg is tot op heden een zeer centraal geregelde zaak. Het vergunningstelsel werkt helemaal op het niveau van de rijksoverheid. Het financieringsbeleid wordt vanuit de rijksoverheid geïnitieerd, gemeente en provincie «gaan mee», en hebben slechts op bescheiden schaal mogelijkheden tot het zelfstandig ontplooiën van initiatieven. Decentralisatie van beleidsvoering, dat wil zeggen overheveling van taken van de rijksoverheid naar provincies en gemeenten is op dit moment een algemene ontwikkeling op terreinen als welzijnzorg, gezondheidszorg en cultureel beleid. Ook wat betreft monumentenzorg heeft de rijksoverheid het voornemen te kennen gegeven haar verantwoordelijkheden over te dragen aan regionale en lokale overheden (DECENTRALISATIENOTA 1980). Initiatiefvoorstellen op het gebied van monumentenzorg zijn inmiddels gedaan door het NIROV (Nijhof 1980) en het Organisatiebureau Van de Bunt (Colthof & Van Leeuwen 1981). Zij stellen voor monumenten te klasseren naar landelijk, regionaal of lokaal (algemeen) belang, en de zorg ervoor aan de desbetreffende overheid op te dragen. Voor ons onderwerp is van bijzonder belang dat bij een klassering op lokaal niveau andere argumenten zouden kunnen gelden dan op (inter)nationaal niveau. Met name zou op lokaal (en regionaal) niveau meer rekening gehouden kunnen worden met de «belevingswaarde» van objecten, de waarde die deze gebouwen voor de daarmee bekende en vertrouwde bevolking vertegenwoordigen. We zullen op dit punt in onze conclusie nader ingaan.

ENIGE ARGUMENTEN VOOR EN TEGEN MONUMENTENZORG

Monumenten worden (in de Monumentenwet) geacht een bijzondere schoonheid en (cultuur)historische waarde te hebben. Maar dit zijn niet de enige gunstige effecten die van monumenten en de zorg daarvoor verwacht worden. Met name rond het internationale monumentenjaar M-75 zijn een aantal rapporten verschenen (Nelissen 1974, Nelissen & De Vocht 1975) met uitgebreide filosofieën over positieve effecten van monumenten. De belangrijkste daarvan zijn:

1. Monumenten verhogen de herkenbaarheid van een plaats, en vergemakkelijken de oriëntatie.
2. Monumenten komen tegemoet aan behoeften aan schoonheid en een afwisselend gebouwde omgeving.
3. Monumenten verhogen de leefbaarheid van een plaats. Mensen voelen zich beter in een omgeving met mooie afwisselende gebouwen. Monumentale stadsdelen hebben een hoge menging en dichtheid van functies, die positief gewaardeerd worden. Monumentale binnensteden zijn levendig, er gebeurt veel.
4. Monumenten verhogen de herbergzaamheid van een stad, ze zorgen ervoor dat mensen zich erin thuis kunnen voelen, zich met een stad kunnen identificeren.
5. Monumenten hebben een toeristische en recreatieve waarde, doordat zij uitnodigen tot een bezoek aan of wandeling door een plaats.
6. Monumenten hebben een educatieve waarde, doordat de bezoekers en bewoners van een monumentale omgeving eruit kunnen leren hoe de plaats tot stand is gekomen, hoe deze er vroeger uitzag, en wat er toen gebeurde.

Maar monumentenzorg lokt ook kritiek uit. Er zijn mensen die «principiële» bezwaren hebben tegen de doelstellingen van monumentenzorg:

1. Monumentenzorg is een uiting van behoudzuchtige romantiek, waarin de moderne werkelijkheid verborgen wordt, en de mensen zoet gehouden worden met lege vormen.

2. Monumentenzorg blokkeert noodzakelijke nieuwe ontwikkelingen in economische en verkeersvoorzieningen.

De meeste kritiek richt zich niet op het bestaan van monumentenzorg als zodanig, maar op de manier waarop deze is ingericht:

3. Monumentenzorg richt zich eenzijdig op zeer oude objecten en/of objecten waarin een maatschappelijke elite van vroeger en nu gesymboliseerd wordt («kerken en paleizen»).

4. Monumentenzorg is een genoeg van en voor een hedendaagse maatschappelijke elite. Deze is geïnteresseerd in historisch erfgoed, ze gaat ernaar kijken, ze wil en kan het zich veroorloven erin te wonen, en ze vormt het particulier initiatief op dit terrein.

In deze laatste twee argumenten wordt een verband gelegd tussen de aard van de beschermde objecten («kerken en paleizen»), de mensen die van de bescherming profiteren (een culturele elite, eigenaars en bewoners van monumenten) en de mensen, die het beleid op dit gebied (mede) bepalen (leden van monumenten- en restauratieverenigingen, ambtenaren). Het is dan ook logisch dat in deze visie ervoor gepleit wordt het elitaire karakter van monumentenzorg te verminderen door grotere aandacht te besteden aan gewonere objecten als woonhuizen, boerderijen, volkswoningbouw en industriële monumenten.

HET ONDERZOEK NAAR BELEVING VAN MONUMENTEN

Wanneer we de verschillende ontwikkelingen in de monumentenzorg, de veronderstelde positieve effecten daarvan en de kritiek op monumentenzorg en de wijze waarop deze is ingericht, overzien, kunnen we deze interpreteren als veronderstellingen over de wijze waarop monumenten beleefd worden. Ook als men niet het standpunt wil innemen dat de belevingswaarde van monumenten op de een of andere manier in de beleidsvoering betrokken zou moeten worden, is het interessant om deze veronderstellingen op hun waarde te beproeven. Wanneer monumentenzorg verdedigd wordt met argumenten die iets zeggen over de manier waarop monumenten worden ervaren (afwisseling, schoonheid, leefbaarheid, herbergzaamheid, recreatie, educatie en herkenning), is een onderzoek naar de beleving van monumenten op zijn plaats.

Deze veronderstellingen vormen dan ook de achtergrond waartegen in het hier gerapporteerde onderzoek «beleving van monumenten» wordt bestudeerd. Het onderwerp van studie is niet de uitdrukkelijk geformuleerde houding van mensen tegenover «monumenten» of «monumentenzorg», het gaat om effecten van monumenten op de mensen. We bekijken hierbij drie punten:

1. In hoeverre is het waar dat monumenten bijdragen aan de herkenbaarheid van een stad, en waaruit is dat te verklaren?

2. In hoeverre is het waar dat monumenten mooier gevonden worden dan niet-monumenten? Voor welke monumenten geldt dit niet, of in mindere mate? Voor wie geldt dit niet of in mindere mate en hoe komt het dat monumenten mooier worden gevonden?

3. Wie houden zich bezig met het bezichtigen van monumenten? Is het waar dat, zoals de kritiek luidt, deze vorm van vrijetijdsbesteding voorbehouden is aan een culturele elite?

OPZET VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek naar beleving van monumenten is uitgevoerd in de stad Utrecht. De historische binnenstad van Utrecht bood de objecten waarover inwoners van Utrecht ondervraagd werden.

Het is niet doenlijk een onderzoek naar beleving van monumenten in te stellen zonder daarbij een concrete groep monumenten te noemen. Weliswaar kan men zonder dit globale vragen stellen naar het bezoek etc. van historische bezienswaardigheden, maar de antwoorden op deze vragen zijn te weinig specifiek om er wat mee te kunnen aanvangen. Het is nodig ondervraagden te confronteren met hun bekende objecten. Zo kan men bijvoorbeeld moeilijk bekijken of monumenten gemakkelijk herkend worden, als men deze monumenten niet kiest in een afgegrensd geografisch verband.

Utrecht als monumentenstad

Als terrein van onderzoek is de binnenstad van Utrecht gekozen. De keuze van Utrecht is ingegeven door overwegingen van praktische aard, maar aangetekend kan worden dat de situatie in de binnenstad van Utrecht wat betreft tal van aspecten typisch geacht kan worden voor een groot aantal oude Nederlandse binnensteden. Een middeleeuwse stad aan een rivier, met nog herkenbare resten van verdedigingswerken: singels en bolwerken. Binnen deze singels de stad, zoals deze tot aan het begin van de 19e eeuw gegroeid is, met een veelheid aan monumentale gebouwen: kerken, hofjes (kameren), grachtenpanden en openbare gebouwen, een historisch gegroeid grachtenstelsel en een fijnmazig net van oude straten en straatjes.

Utrecht is een grote en interessante monumentenstad. Niet alleen zijn er zo'n 900 monumenten in de binnenstad, ook is deze in haar geheel een erkend beschermd stadsgezicht. De gemeentelijke monumentencommissie voert een actief beleid bij het behoud van de binnenstad, en poogt ook oude voorsteden in de regeling van het beschermd stadsgezicht op te nemen.

Maar Utrecht is niet een gave monumentenstad, en is ook in dat opzicht zeker typisch voor een groot aantal andere Nederlandse binnensteden. Het merendeel van de beschermde monumenten bevindt zich niet in plaatsen, «waar de tijd heeft stilgestaan», maar in actieve en veel gebruikte binnensteden, die een centrumfunctie hebben voor een groot verzorgingsgebied. Hieruit resulteert een sterke druk op het voorzieningenniveau en daarmee gepaard gaande verkeersproblemen. De binnenstad is sinds de vorige eeuw snel veranderd, en heeft zich aangepast aan de zich wijzigende omstandigheden. Voor het verkeer heeft veel moeten wijken: demping van gedeelten van grachten, doorbreking van het historische stratenpatroon voor bredere wegen. En waar gebroken werd, verscheen nieuwbouw, vaak in grootte en vorm het oude overschaduwend. Dat geldt niet alleen voor het grote winkel-, kantoren- en uitgaanscentrum Hoog-Catharijne/Vreeburg, al zal het mogelijk het bekendste voorbeeld zijn. Zoals elke Nederlandse binnenstad is Utrecht een staalkaart van 19e en 20e eeuwse bouwkunst en -kunde. Men vindt er neo-klassicisme, neo-gothiek, Art Deco/Jugendstil, Amsterdamse School, functionalisme en, meest recent, aangepaste nieuwbouw (zogenaamde «nieuwe truttigheid»). Natuurlijk zijn er veel punten te noemen waarop Utrecht uniek is. Welke Nederlandse stad kent zoveel en zo oude kerken, welke kent de Dom? De vormgeving van de Utrechtse grachten met de aan het water gelegen werven is (nagenoeg) uniek. En ook een project als Hoog-Catharijne kent heel wat epigonen in Nederland, maar niet een die vergelijkbaar is in schaal en opzet.

Maar dat neemt niet weg dat Utrecht een goed voorbeeld is van een klassieke Nederlandse stad, en daarmee geschikt als terrein voor ons onderzoek.

De ondervraagde personen

Ondervraagd werden 163 mensen, allen (verspreid) woonachtig in de stad Utrecht. Zij vormden geen doorsnee van de Utrechtse bevolking. Met name zijn de mensen met een hogere opleiding oververtegenwoordigd. Dit is gedaan om antwoord te kunnen geven op de vraag of er belangrijke verschillen optreden in beleving van monumenten tussen lager opgeleiden en de hoger opgeleiden. Deze laatste groep is in een bevolkingsdoorsnee te zeer ondervertegenwoordigd om hierover een uitspraak te kunnen doen. Maar dat neemt niet weg dat het redelijk is te veronderstellen dat de resultaten van ons onderzoek niet berusten op de speciale keuze van ondervraagden.

We hebben dit gecontroleerd door, waar mogelijk, bij de analyse van de onderzoeksresultaten verschillen tussen hoger en lager opgeleiden te bekijken, en zo te bepalen hoe het resultaat eruit zou hebben gezien in een meer representatief samengestelde groep. Deze vergelijking steunt de verwachting dat onze bevindingen overeen komen met een algemene tendens binnen niet alleen de Utrechtse, maar ook de Nederlandse bevolking. Natuurlijk zullen er verschillen zijn tussen de bevolking van Nederland, de bevolking van Utrecht en de door ons ondervraagde groep. Deze zijn echter niet zo groot dat ze het door ons te schetsen beeld kunnen verstoren.

De voor het onderzoek benodigde vraaggesprekken werden gehouden in juni 1980 en duurden ongeveer een uur. Noch interviewers noch ondervraagden werden op de hoogte gesteld van het feit dat het onderzoek beleving van *monumenten* betrof. Hun werd de indruk gelaten dat het om de stad Utrecht in zijn algemeenheid ging. Op deze manier is voorkomen dat de houding ten opzichte van monumentenzorg (of een eventueel verkeerd beeld daarvan) van invloed is op de reacties ten aanzien van de voorgelegde monumenten en niet-monumenten.

De gebruikte foto's

De gebouwen in de Utrechtse binnenstad zijn hierbij gepresenteerd in de vorm van een serie van 96 zwart-wit foto's³. Elke ondervraagde kreeg een deel van deze foto's te zien, en sprak zich erover uit of hij/zij de gefotografeerde plaats herkende, hoe mooi of lelijk hij/zij deze vond, en welke indruk deze nog meer opriep. Daarnaast zijn vragen gesteld over bezichtiging van de binnenstad, en over de sociale en individuele achtergrond van de ondervraagde.

De fotoserie geeft een zo breed en representatief mogelijk beeld van de binnenstad van Utrecht. Bij het fotograferen en de selectie van foto's is uitgegaan van de volgende regels:

1. De foto's hebben als thema de gebouwen, of het totale straatbeeld. Vermeden werd om mensen, of toevallige aspecten van de situatie (zoals groen, reclames en verkeer) de foto te laten bepalen. Er is voornamelijk gefotografeerd in de winter op zondagochtend.
2. De foto's bieden een overzicht van Utrechtse gebouwen, waarbij monumentaal en niet-monumentaal elkaar in evenwicht houden. Daarnaast zijn veel soorten gebouwen vertegenwoordigd: grachten(panden), openbare gebouwen, hofjes en kerken. Alle delen van de binnenstad zijn opgenomen.
3. Er is voor gewaakt dat niet de kwaliteit van de foto of de afdruk de voorkeur van de ondervraagden zou bepalen. Met name is erop gelet dat van moderne gebouwen de mogelijke esthetische kwaliteiten voldoende naar voren treden. Een «eerlijke» behandeling van de objecten dus.

³ De foto's zijn gemaakt door Wilbert Bouts en Paul Bröker, kunstgeschiedenisstudenten te Utrecht. Hun komt veel dank toe voor de uitnemende wijze waarop zij deze taak hebben uitgevoerd.

HERKENNEN VAN MONUMENTEN

Een belangrijke functie die monumenten in het stadsbeeld kunnen vervullen is dat zij de herkenbaarheid van de stad verhogen. Deze stelling kan men terugvinden in een aantal beschouwingen over nuttige effecten van monumenten.

Is dit juist, en waaruit is deze grote herkenningsswaarde te verklaren?

De vraag hoe mensen zich een beeld vormen van een stad, is vanaf 1960 (Lynch 1960) onderwerp van studie geweest. Er is een uitgebreide traditie van onderzoek naar zogenaamde «mental maps». Dit is het beeld dat mensen van een ruimte hebben. Men laat hierbij proefpersonen kaartjes tekenen van hun bekende stedelijke omgevingen. Uit analyse van deze kaartjes blijkt dat ze zijn opgebouwd volgens vaste principes. Ze geven een schetsmatig beeld van de omgeving, waarin verhoudingen zijn versimpeld en geschematiseerd tot een rechttoe rechtaan-patroon. De hoofdzaken ervan kunnen steeds worden samengevat in 5 groepen: wegen, wijken, knooppunten, grenslijnen en herkenningpunten.

Niet van elke stad is het even gemakkelijk een kaartje te tekenen. Steden kunnen verschillen in de mate waarin zij voorstelbaar zijn, de mate waarin men erin slaagt een duidelijk beeld van de opbouw te krijgen. Zo men wil (dat is de achtergrond van het onderzoek naar «mental maps»), kan men het doel nastreven een stad een zo herkenbaar mogelijk vorm te geven.

Monumenten nemen bij het tot stand komen van het beeld van een stad een aparte plaats in. Interessant is het te wijzen op het Amerikaanse woord voor «monument»: landmark. Dit betekent niet alleen «monument», maar vooral «oriëntatiepunt» of «herkenningpunt». Ook in Nederland is veel onderzoek gedaan naar mental maps (als eerste De Jonge 1962). Uit de resultaten blijkt dat de monumentale karakteristieken van een stad een belangrijke functie hebben bij het tekenen van kaartjes. Laat mensen een kaartje schetsen van een oude Nederlandse stad, en ze beginnen vaak bij de Grote Kerk, het Stadhuis en dergelijke gebouwen. Een prominente plaats wordt ook ingenomen door een typisch element van Nederlandse steden: de grachten. Zo vond De Jonge dat de typische vorm van de Amsterdamse grachten ertoe leidde dat men relatief gemakkelijk een groot stuk van Amsterdam correct kan tekenen. Ook uit buitenlands onderzoek blijkt telkens weer dat de aanwezigheid van water heel organiserend werkt op de waarneming van een stad. Een ieder kent waarschijnlijk wel uit eigen ervaring het gemak dat de aanwezigheid van een brede rivier biedt voor oriëntatie in een vreemde stad. Als men deze maar in het oog heeft, weet men waar men is. Hetzelfde geldt voor unieke gebouwen als kerken en stadhuisen.

Een reden hiervoor is dat stedelijke omgevingen voor de onbekende bezoeker een complexe chaos vormen, die men niet in één keer (bijvoorbeeld na lezen van een kaart) kan bevatten. Men heeft een ingang nodig om deze chaos toegankelijk te maken, een regel om hierin een structuur aan te brengen. Hiervoor geschikt zijn elementen die uniek zijn, die maar één keer in het stadsbeeld voorkomen. Daarom kunnen we verwachten dat grote monumenten en grachten meehelpen aan de voorstelbaarheid van de stad.

Er is nog een reden waarom monumenten, of ze nu aan een gracht staan of niet, gemakkelijk tot een herkenningpunt kunnen worden in een stad. Monumenten vallen op doordat ze een meer individuele vormgeving hebben dan moderne gebouwen. Maar ze zijn ook uniek, doordat er meer over te weten te komen is, er vallen verhalen over te vertellen. Deze kenmerken wordt kracht bijgezet door namen van straten en gebouwen, die aan de geschiedenis van de plaats herinneren. We mogen daarom verwachten dat er een tendens is monumenten gemakkelijker te herkennen dan niet-monumenten.

Natuurlijk is het niet waar dat monumentaliteit de enige of zelfs maar meest bepalende factor is bij de herkenning van een straat of gebouw. Ook andere factoren zullen een rol spelen. Herkenning zal het gemakkelijkst plaatsvinden bij delen van de stad waarmee men het meest in aanraking komt. Ook reclames voor winkels, gebouwen met een speciale functie (stadhuis, schouwburg) leggen een plaats in de stad vast. De stelling dat monumenten de herkenbaarheid van de stad bevorderen houdt niet in, dat deze factoren niet of in mindere mate werkzaam zijn, maar dat monumentaliteit nog een extra effect toevoegt.

Onderzoeksresultaten

De veronderstelling dat monumenten de herkenbaarheid van de stad bevorderen, is op twee verschillende manieren getest. In beide gevallen is de procedure ontworpen om het effect uit te schakelen van kenmerken als de mate waarmee men met een straat in contact komt en de aanwezigheid van reclames of wat betreft functie unieke gebouwen.

Bij de *eerste* methode (*gekoppelde fotoparen*) werd dit bereikt door aan groepen ondervraagden dezelfde plaats in twee versies voor te leggen. Op één voorbeeld is de straat onveranderd te zien, op de tweede is de foto zo gemaakt, dat monumentaal belangrijke kenmerken ervan ontbreken. In een aantal gevallen werd dit bereikt door retouchering. Met name als een toren achter een bebouwing oprijst, is het gemakkelijk deze weg te wissen, en toch een natuurlijk beeld van de plaats over te houden. Bij straatbeelden waar dit niet zo gemakkelijk mogelijk was, werd hetzelfde effect bereikt door de plaats vanuit een wat andere hoek te fotograferen, zodat het nog wel dezelfde plaats is, maar niet wat betreft de aanwezigheid van monumenten. Aan de ondervraagden is telkens maar één representant van een fotopaar voorgelegd, de tweede representant werd voorgelegd aan een ander deel van de ondervraagden. Als de aanwezigheid van monumenten in het straatbeeld niets zou uitmaken, zouden we verwachten dat door beide groepen de straatbeelden even gemakkelijk herkend worden. Dit is echter niet het geval. De foto's waarop een monument (beter) zichtbaar is, worden gemakkelijker herkend dan de alternatieven, waar het niet (minder goed) zichtbaar is.

Een *tweede* methode (*correlatieve analyse*) om hetzelfde resultaat te bereiken, is met behulp van statistische technieken het effect van een aantal niet-interessante variabelen uit te schakelen. Wanneer men in het algemeen bekijkt welke foto's het gemakkelijkst herkend worden, dan blijkt dat de meest bepalende factoren zijn:

- hoe vaak men door een straat komt,
- de lengte van het blikveld dat op foto zichtbaar is,
- de aanwezigheid van winkels en reclames, en
- de aanwezigheid van openbare gebouwen en uitgaanscentra.

Monumentale straten worden juist *minder* gemakkelijk herkend. Maar, zo blijkt, dit wordt verklaard uit het feit dat monumentale straten nu eenmaal minder vaak bezocht worden, minder verre uitzichten bieden, minder winkels en reclames hebben en minder uitgaanscentra en openbare gebouwen tellen. Wanneer we de effecten daarvan uitschakelen, blijken monumentale straten *wel* gemakkelijker herkend te worden dan niet- of minder monumentale straten.

Deze tweede methode van analyse laat toe ook te bekijken welke soorten monumenten een extra grote herkenningswaarde hebben. Hierbij zijn twee groepen in het bijzonder beschouwd. De eerste zijn «bezienswaardige monumenten», zo genoemd omdat zij in VVV-folders en wandelgidsen van Utrecht relatief veel aandacht krijgen. Hieronder vallen bijvoorbeeld de middeleeuwse kerken. De tweede variant zijn straatbeelden, die aan één van de Utrechtse grachten zijn gefotografeerd. Volgens boven geschetste redenering zou men van beide categorieën verwachten dat ze herkenning extra vergemakkelijken. Dat blijkt het geval te zijn.

De conclusie is dus, dat hoewel het effect van monumentaliteit op herkenning van straatbeelden niet erg groot is, bijvoorbeeld in vergelijking met die van de aanwezigheid van reclames, de resultaten desondanks bijzonder duidelijk zijn, en spreken ten gunste van de gedachte dat monumenten een bijdrage leveren aan de herkenbaarheid van de stad.

WAARDERING VAN MONUMENTEN

Een belangrijk argument voor behoud van monumenten is dat zij gewaardeerd worden om hun schoonheid, en de verhoging van de kwaliteit van de gebouwde omgeving die zij bieden. Het criterium van «schoonheid» is als zodanig te vinden in de omschrijving in de Monumentenwet, en kan ook altijd worden teruggevonden in opsommingen van waarden van monumenten (Nelissen 1974; Nelissen & De Vocht 1976). In het voetspoor daarvan volgen vaak verder gaande argumenten over gunstige effecten van monumenten. Gemakkelijk wordt gedacht dat het wel en wee van bewoners van een stad in belangrijke mate afhankelijk is van de aanwezigheid van een gave monumentale binnenstad. Met deze verstrekkende claims zullen we ons niet bezighouden. Het zij voldoende eens te bekijken of *het waar is dat monumenten zo mooi gevonden worden, of dat voor alle monumenten in gelijke mate geldt, hoe groot het verschil is tussen monumenten en niet-monumenten, en of dit een algemeen gedeeld gevoel is, dan wel sterker voorkomt bij bepaalde bevolkingsgroepen.*

ONDERZOEKRESULTATEN

Waardering voor monumenten is in het onderzoek op twee manieren aan de orde gesteld. De *eerste manier (open vragen)* was in het begin van het gesprek aan de deelnemers aan het onderzoek de vragen te stellen: «Kunt U twee straten of gebouwen in de binnenstad van Utrecht noemen die U bijzonder mooie vindt?», «Kunt U twee straten of gebouwen in de binnenstad van Utrecht noemen die U bijzonder lelijk vindt?», en «Kunt U deze keus toelichten?». In de vraagstelling was dus geen verwijzing gegeven naar monumenten. De beantwoording van deze vragen was geheel open. Dit leverde een weliswaar rijke maar ook zeer lastig te verwerken antwoordenreeks op.

Toch is het beslist niet moeilijk de hoofdlijn van de antwoorden in één zin samen te vatten: alle gekozen mooie plaatsen in Utrecht zijn oud en meestal erkende monumenten, alle gekozen lelijke plaatsen in Utrecht zijn modern en aantastingen van het historisch bepaalde stadsbeeld. Dit patroon vat 90% van de antwoorden samen. De uitzonderingen worden gevormd door de enkele malen dat een modern gebouw mooi wordt genoemd, maar dan is het ook echt «erkende» moderne architectuur (de Schouwburg van Dudok; het Muziekcentrum van Hertzberger), en dit wordt volkomen teniet gedaan door de veel grotere frequentie waarmee dezelfde gebouwen als lelijk worden gekozen. Ook komt het enige malen voor dat een wat ouder gebouw lelijk genoemd wordt, maar dit zijn zonder uitzondering 19e-eeuwse objecten in dubieuze neo- of kitsch-stijlen, en het wordt teniet gedaan door het aantal malen dat dezelfde gebouwen mooi genoemd worden. Een opmerkenswaardig detail is tenslotte dat de keuze van mooie gebouwen niet erg specifiek is en over de stad verspreid. Het Dom(toren)-complex en verscheidene grachten worden even vaak genoemd. De keus van lelijke plaatsen is veel duidelijker bepaald en ligt voor meer dan de helft van de gevallen rondom het Hoog-Catharijnecomplex, het station en het Muziekcentrum. Kortom, de grootste en meest recente inbreuken op het historische Utrecht. Minder gemakkelijk is het de grote lijn weer te geven van de argumentatie voor deze keus. Een veelheid van argumenten wordt genoemd, voor een deel moeilijk interpreteerbaar, of slechts parafrasen van «mooi» of «lelijk». Het meest opvallende aan de lijst is wellicht

dat bij keus voor mooie gebouwen en straten het vaakst een verwijzing naar «ouderdom» wordt gegeven: «oud», «historisch», «herinneringen», e.d. Maar als argument voor de keus van «lelijke gebouwen of straten» wordt niet zozeer het daarmee logisch tegengesteld «modern» genoemd, maar meer aanduidingen als «hoort daar niet», die erop duiden dat niet het moderne als zodanig, maar de aantasting van de historische omgeving die daardoor teweeg wordt gebracht, negatief wordt beoordeeld.

Een *tweede* methode (*fotobeoordeling*) om aan de ondervraagden een esthetisch oordeel te ontlokken was het presenteren van de reeds beschreven fotoserie over de binnenstad van Utrecht, en deze te laten ordenen van «heel mooi» naar «heel lelijk». Vervolgens is aan de hand van de kenmerken van de op de foto's zichtbare straten en gebouwen nagegaan, wat de volgorde van mooi naar lelijk het meeste bepaalt.

De waardering voor de straatbeelden hangt zeer sterk samen met de mate waarin het volgens officiële maatstaven, ontleend aan de Rijksmonumentenlijst en de beschrijving van het Beschermd Stadsgezicht, als «monument» is geclassificeerd. Ook hier treffen we nauwelijks een uitzondering aan op de regel dat monumenten heel mooi, en de meest recente doorbraken heel lelijk gevonden worden. De mate van monumentaliteit correspondeert zeer nauwkeurig met de voorkeur voor de foto's van straatbeelden. Het opmerkelijke van dit resultaat is niet zozeer *dat* er overeenstemming is tussen de officiële classificaties en de bij het publiek aanwezige waardering, alswel de *mate* daarvan. Er is een frappant grote overeenkomst tussen de voorkeuren van de monumentdeskundigen en de gemiddelde Utrechter. Toch is de monumentaliteit van de bebouwing niet de factor die het meest samenhangt met de waardering ervoor, maar de *ouderdom* ervan. Het zal duidelijk zijn dat het lastig is onderscheid te maken tussen monumentaliteit en ouderdom. Immers, monumenten zijn in de praktijk vrijwel steeds gebouwen van vóór 1850. Maar in de fotoserie van de binnenstad van Utrecht zijn een groot aantal gebouwen opgenomen van na 1850, die onderling sterk in bouwjaar verschillen. Juist bij de foto's van deze gebouwen blijkt ouderdom een zeer bepalende factor in de waardering te zijn. Tussen het uit de 20er jaren stammende Postkantoor en het 50 jaar jongere Muziekcentrum wordt een scherp verschil in waardering gemaakt. Dit geldt voor al deze vergelijkingen. Figuur 2 toont de karakteristieke manier waarop waardering een functie is van de ouderdom van de bebouwing. Alle gebouwen van vóór 1850 (dat zijn alle monumenten) worden ongeveer even mooi gevonden, maar daarna geldt: hoe ouder het gebouw, hoe mooier. De zo gemodelleerde invloed van «ouderdom» is van ten minste even grote betekenis als «monumentaliteit». En wat belangrijker is: deze kan daartoe niet worden herleid.

WAAROM WORDEN MONUMENTEN ZO HOOG GEWAARDEERD?

Niet alleen geven verdedigers van monumentenzorg aan *dat* monumenten hoog worden gewaardeerd, maar ook *waarom* dit zo is. Ze wijzen erop dat monumenten zich van moderne gebouwen onderscheiden door de afwisseling en de variatie die zij bieden. Moderne gebouwen worden gekarakteriseerd als kaal, levenloos en saai. Monumenten daarentegen zouden gevarieerd, afwisselend en levendig zijn.

De hiermede gegeven verklaring van waardering van monumenten, die de waarde ervan terugvoert op de stedenbouwkundige en architectonische variatie die zij bieden, heeft een dergelijke psychologische achtergrond. Er is een lange (sinds 1874) en interessante traditie van onderzoek naar de waardering die mensen hebben voor variatie in hun omgeving. De basisgedachte daarbij is dat men over het algemeen een voorkeur zal hebben voor een omgeving waarin wat te beleven is. Men gaat zover te veronderstellen dat dit een biologisch gewortelde behoefte is. Deze veronderstelling is in experimenteel onderzoek bevestigd. Zo zijn er experimenten met dieren gedaan; men vindt dan bijvoorbeeld dat ratten, op weg naar voedsel, best bereid zijn een omweg te maken via een visueel meer stimulerende gang. Maar het resultaat geldt niet voor ratten alleen, ook bij experimenten met mensen blijkt dat zij voorkeur hebben voor plaatjes en geluiden waarin een variatie van elementen voorkomt.

Het verband tussen variatie en waardering is niet rechtlijnig. Vanaf een bepaald punt wordt meer variatie niet hoger gewaardeerd, maar lager. De aangeboden variatie wordt niet meer als aangenaam afwisselend ervaren, maar als chaotisch en te ingewikkeld om te verwerken. Er is dus sprake van een zeker optimum aan variatie, dat inligt tussen «saaiheid» en «chaos». Mensen prefereren een omgeving die hun de mogelijkheid biedt, naar behoeven een serie indrukken op te doen, ontdekkingen te doen, zonder dat ze onmiddellijk worden overweldigd door de gebeurtenissen om hen heen. Een omgeving die hun een optimale variatie biedt, moet dus aan de ene kant rijke mogelijkheden bieden nieuwe ervaringen op te doen, en aan de andere kant moeten deze mogelijkheden niet opgedrongen zijn, moet er de mogelijkheid zijn de ontdekkingen naar eigen voorkeur en tempo te doen. Het hier gelegde verband tussen variatie en waardering is een heel algemeen geldende veronderstelling over esthetische gevoelens. Aan de hand ervan kan men proberen te verklaren waarom mensen van gebouwen houden, maar het is ook op andere verschijnselen van toepassing. In de onderzoeksliteratuur is een belangrijk terrein van toepassing de waardering voor kunstuitingen, zoals beeldende kunst en muziek. Met name op dit laatste terrein is de «informatie-esthetica», zoals deze tak van de psychologie genoemd wordt, vaak toegepast. Wat sterker verwant met waardering voor monumenten is de toepassing op visuele objecten (schilderijen, tekeningen), zoals die voorkomt in het werk van de Canadese psycholoog Berlyne (1971), die in ons taalgebied is nagevolgd door Smets (Smets & Sente – 1979). Hierin wordt geprobeerd een antwoord te vinden op de vraag: wat wordt mooi gevonden? Berlyne meent in de informatie-esthetica een antwoord te hebben gevonden op deze vraag en daarmee op de vraag: wat is kunst? Deze bestaat volgens zijn theorie uit objecten die juist een zodanig aanbod van variatie (informatie) geven, dat men daarop niet uitgekeken kan raken. Tegelijkertijd kenmerken kunstwerken zich door een compositie, een structurering of ordening van de variatie, die het mogelijk maakt deze informatie geleidelijk en naar eigen behoefte op te nemen. De combinatie van *ordering* met een grote mate van *variatie* kenmerkt het kunstwerk dat over het algemeen mooi gevonden wordt.

Berlyne's theorie is een uitwerking van esthetische theorieën die al sinds de klassieke oudheid opgeld doen, en waarvan de kern kan worden uitgedrukt in treffende formules als: «kunst is geordende veelheid». Het verschil tussen de aanpak van Berlyne en deze klassieke esthetische theorieën is dat Berlyne in een experimenteel-psychologische context ook

pooft om kenmerken van objecten als variatie en ordening meetbaar te maken, en de veronderstellingen aan gecontroleerde ervaring toetst.

De experimentele werkwijze brengt met zich mee dat belangrijke toepassingen van de informatie-esthetica betrekking hebben op geconstrueerde objecten, niet op echte kunstwerken. Berlyne (en in navolging van hem Smets) gebruikt patronen van blokjes en lijntjes, waarin variatie en ordening systematisch verschillend zijn. Dit levert bevestigingen op van de veronderstelling dat een combinatie van variatie en ordening mooi gevonden wordt. Maar een tweede is of natuurlijke objecten, zoals schilderijen en gebouwen op dezelfde manier bekeken worden. Er is wat dit betreft veel onderzoek gedaan naar beleving van architectuur, dat goed aansluit bij de informatie-esthetica. Uit dit onderzoek komt telkens weer naar voren (Prak 1979) dat variatie in gebouwen de waardering ervoor verhoogt. Een wat specifiekere toepassing van de theorie van Berlyne in Nederland is te vinden bij de Eindhovense psycholoog Schellekens (1976), die ontdekte, dat straten het hoogst gewaardeerd worden als daarin een combinatie voorkomt van gevarieerde en opwindende elementen (huizen, verkeer, dingen die met opwindende drukte worden geassocieerd) en rustgevendende dingen (landschappelijke elementen als groen en water, die met rust worden geassocieerd). Ook voor dit resultaat kan als verklaring gelden dat straten die ieder in de gelegenheid stellen naar believen stimulerend te zoeken het hoogst gewaardeerd worden.

Zo bezien lijkt de informatie-esthetische aanpak een vruchtbare verklaring voor waardering van straten te bieden. Zij geeft voorwaarden waaronder straten mooi gevonden worden. Maar kan zij ook een verklaring bieden waarom monumenten en monumentale straten mooier gevonden worden dan niet-monumenten?

Vaak wordt er een koppeling gemaakt tussen ouderdom of monumentaliteit, en variatie van een beschouwing. Zo is in het eerste Sociaal en Cultureel Rapport (SCP 1974) een paragraaf over wonen in nieuwbouwwijken opgenomen, waarin de lage waardering voor nieuwbouwwijken wordt verklaard uit het gebrek aan informatiewaarde dat op zijn beurt zou voortkomen uit standaardisatie, typebeperking, schaalvergroting en functiescheiding. Algemeen lijkt inderdaad te gelden dat moderne bouwvormen, ook die in architectuurkritiek positief ontvangen worden, zich onderscheiden van oudere vormen door het wegblijven van niet-functionele elementen, zoals uitsteeksels en ornamenten.

Er zijn nog meer redenen om aan te nemen dat monumentale straten en gebouwen, en monumentale steden als geheel, in het bijzonder voldoen aan de voorwaarde een grote verscheidenheid aan variatie, aan belevingsmogelijkheden te bieden. Niet alleen valt er in zo'n straat of stad veel te zien, ook in ruimere zin is er veel over te weten te komen. «Veel te zien» betekent een rijke variatie aan elementen, aan straten in verscheidene vormen, breedte en opbouw. Maar «veel te weten» betekent de hele geschiedenis en verhalen, die aan het ontstaan van een stad vastzitten, leren kennen. Een historische stad vormt in velerlei opzicht een eindeloze bron van variatie en informatie, waarin men naar believen zijn nieuwsgierigheid kan bevredigen. Dat geldt voor iemand die een functioneel bezoek daaraan brengt, en bij oppervlakkige kennismaking een vloed van interessante en stimulerende details kan ontdekken, maar het geldt ook voor iemand die een stad al jaren goed kent, maar daar telkens weer opnieuw onbekende dingen in kan vinden.

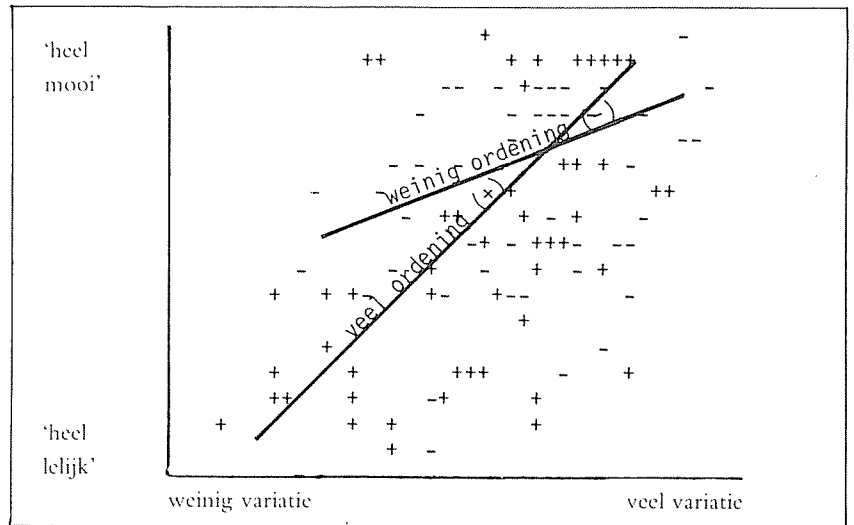
Onderzoeksresultaten

Of monumenten zo mooi gevonden worden door de bouwkundige variatie die ze bieden, is onderzocht aan de hand van de boven geschetste serie van 96 foto's van de binnenstad van Utrecht. De vragen daarbij luiden: *Is het waar dat meer gevarieerde straatbeelden hoger worden gewaardeerd?; Is het waar dat monumenten zoveel meer gevarieerd zijn dan niet-monumenten?*

Figuur 3b: Voorbeelden voor beoordelaars bij het scoren van straatbeelden op «ordening»

LINEAIRE OPBOUW	SYMMETRIE	GELIJKENIS
----- ABBBFFHTUJJH	----- MMMMM MMMMM	----- AAAACCCCCC
H	Y Y	CCCCCAAACCCCC
C	Y Y	CCCCCAAACCCCC
H	Y Y	CCCCCCCCAAAAA
Y	X X	CCCCCCCCAAAAA
M	X X	CCCCCCCCAAAAA
M	XXXXXXXX	CCCCCCCCAAAAA

Figuur 4: Waardering voor straten en gebouwen als functie van «variatie», uitgesplitst naar «veel ordening» (+) en «weinig ordening» (-)



- Straatbeelden met veel variatie worden over het algemeen mooier gevonden dan straatbeelden met weinig variatie.
- Straatbeelden met veel ordening worden over het algemeen lelijker gevonden dan straatbeelden met weinig ordening.
- De werking van variatie is afhankelijk van de mate van ordening. Als de visuele variatie van een straatbeeld weinig geordend is, worden ze alle ongeveer even mooi gevonden. Onder conditie van veel ordening van een straat is er juist een sterke relatie tussen variatie en waardering. Straten met weinig variatie en veel ordening worden heel erg lelijk gevonden, terwijl straten met veel variatie en veel ordening juist mooi gevonden worden.

Deze resultaten kunnen goed verklaard worden met de hierboven geschetste informatie-esthetische theorie. Ordening reduceert de werking van variatie. Straten die men lelijk vindt, worden gekenmerkt door te weinig variatie en door teveel ordening.

Wanneer we de relatie tussen maten voor variatie en ordening van een straatbeeld en de monumentaliteit ervan bekijken, blijkt verder het volgende:

- Straatbeelden met veel variatie worden over het algemeen mooier gevonden dan straten met minder variatie, maar de relatie tussen variatie en waardering is lang niet zo sterk als tussen monumentaliteit/ouderdom en waardering.
- Monumenten onderscheiden zich wel enigszin van niet-monumenten, doordat ze gevarieerder zijn, maar de relatie is lang niet zo sterk als men zou verwachten.

Met andere woorden: het is wel waar dat men straten met veel variatie hoger waardeert, maar dit is geen *afdoende* verklaring voor de waardering van monumenten. Variatie is, anders dan hierboven verondersteld, een kenmerk dat niet een scherp onderscheid maakt tussen monumenten en niet-monumenten, tussen oud- en nieuwbouw. Er zijn moderne en niet-monumentale straten, die objectief gezien net zoveel variatie in elementen bieden als oude en monumentale straten. Deze worden wel hoger gewaardeerd dan weinig gevarieerde moderne straten, maar veel lager dan oude en monumentale straten.

Als niet de variatie monumentale straatbeelden in de ogen van de ondervraagden zo mooi maakt, wat is het dan wel? Deze vraag kunnen we beantwoorden door een aantal andere kenmerken van straten in de analyse te betrekken. Het verklaren van waardering voor monumenten in termen van variatie is een zuiver formele beschouwingwijze. Variatie is hierbij als een «inhoudsloos» kenmerk gedefinieerd, als de spreiding van elementen, zonder hierbij te betrekken welke elementen het zijn. Een lantaarnpaal en een stoplicht verhogen evenzeer de variatiewaarde als spijlen in ramen en luiken. Het zal duidelijk zijn dat deze dingen niet in gelijke mate gewaardeerd worden. Zij kunnen mogelijk dezelfde bijdrage aan de variatie van een straat leveren, in *betekenis* verschillen zij voor de waarnemer aanzienlijk. Lantaarn en stoplicht betekenen verkeer en drukte, zaken die een negatieve waardering oproepen. Spijlen in ramen en luiken betekenen rust en traditionaliteit, dingen die positief gewaardeerd worden. Hoe kunnen we deze betekeniswaarde van een straat in beeld brengen? Daartoe is een lijst opgesteld van elementen, zichtbaar in de straatbeelden, die in het algemeen een negatieve of positieve reactie blijken op te roepen. Na groepering van kenmerken die veel samen voorkomen of sterk op elkaar lijken, komen we tot een lijst van 6 variabelen, die het esthetisch oordeel bepalen. 3 ervan roepen een negatieve waardering op, 3 een positieve.

Een *positieve indruk* wordt opgeroepen door:

1 *Geveldifferentiatie*. Hiervan is sprake wanneer de gevelwand is ingedeeld in veel verschillende panden, de gevel- of daklijnen schuin, gebogen of verspringend zijn, of wanneer de gevel veel details en ornamenten heeft. Het kenmerk «geveldifferentiatie» is verwant met algemene variatie, zoals hierboven werd gebruikt, en overlapt dit gedeeltelijk. Maar het is *niet elke* vorm van variatie, reclames en uithangborden horen er niet bij. Het is variatie op een traditionele manier, en daarom geen formeel kenmerk.

2 Gebruik van *traditionele bouwmaterialen*, zoals baksteen, hardsteen, pleister en dakbedekking.

3 *Rustige functies* in de stad, zoals deze met name aan grachten bestaan, maar ook aan kerkpleinen en woonstraten. Hier vinden we landschappelijke elementen als water en groen.

Een *negatieve omdruk* wordt opgeroepen door:

4 De aanwezigheid van grote en kleine *winkels*, en kantoren.

5 Het gebruik van *moderne bouwmaterialen* als beton, glas en kunststof.

6 *Verkeersfuncties*, tot uiting komend in een groot straatoppervlak, de aanwezigheid van verkeer en verkeersmiddelen (stoplichten, verkeerspaaltjes), en van busroutes.

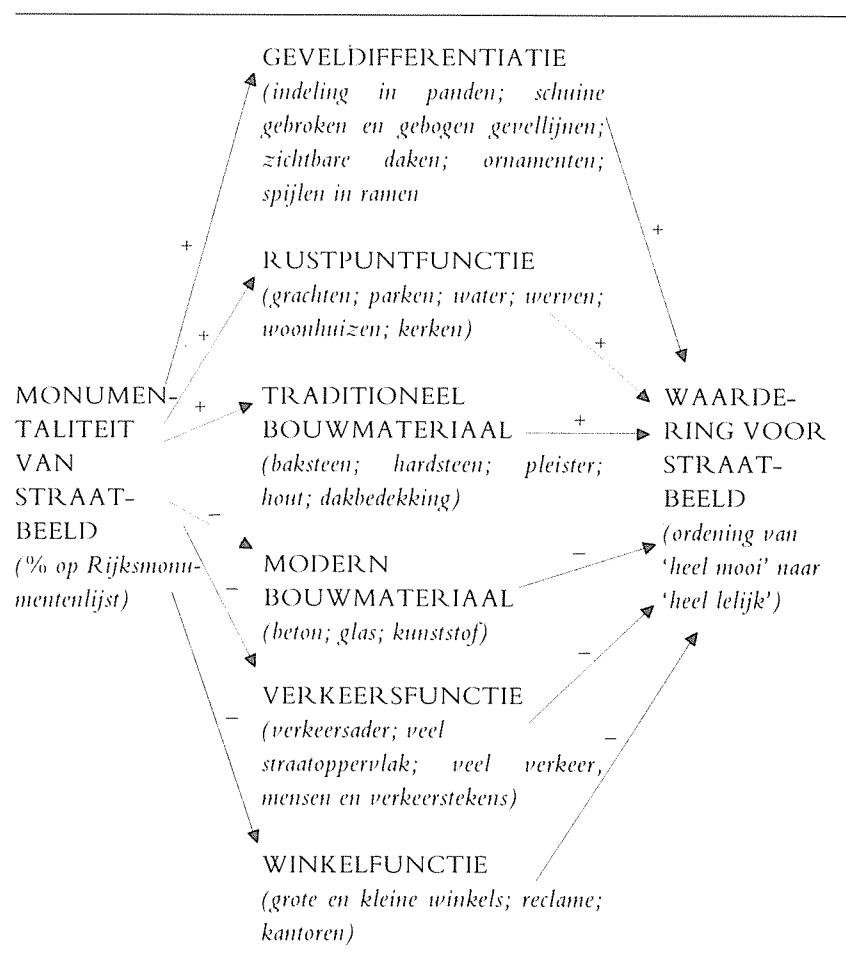
Wanneer men weet hoe een straat scoort op deze 6 kenmerken, kan men daarmee zeer goed voorstellen hoe mooi of lelijk deze gevonden wordt. Bovendien – en daar was het om begonnen – hangen deze kenmerken zodanig samen met de mate van monumentaliteit van een straat, dat zij gezamenlijk een goede verklaring bieden voor waardering voor monumenten. Niet alleen worden monumentale straten gewaardeerd vanwege een rustige functie, sterk gedifferentieerde gevels en het gebruik van traditioneel bouw materiaal, maar ook omdat ze eigenschappen missen die moderne straten wel hebben: minder winkels, minder verkeer en minder moderne

bouwmateriaal. Op dit punt zal de lezer zich misschien afvragen of er achter deze 6 factoren die bepalend zijn voor waardering voor monumenten, niet een sterk gemeenschappelijke kern schuilgaat. Is het gebruik van modern bouw materiaal niet hetzelfde als het niet gebruiken van traditioneel bouw materiaal; zijn rustige functies niet het omgekeerde van verkeers- en winkelfuncties; komen gedifferentieerde gevels niet altijd voor aan grachten; hebben ze niet altijd traditioneel bouw materiaal?

Dit zijn voor de hand liggende vragen, en uit de onderzoeksgegevens blijkt dat zij wel enig hout snijden. Er is een zekere overlapping tussen de 6 kenmerken, maar toch niet in de mate die men zou verwachten. Bij nader inzien is dat niet zo onlogisch, en komt de relatieve onafhankelijkheid voort uit het feit dat straten nu eenmaal niet altijd eenzelfde hoeveelheid gevel hebben, of eenduidig in te delen zijn naar functie. Ook aan grachten staan wel eens winkels en winkels hebben ook wel eens traditioneel bouw materiaal en gevelopbouw. En niet alle grachten zijn verkeersarm, er staan ok wels een parkeerpaaltjes en -meters.

Concluderend kunnen we zeggen dat ondanks enige overlapping alle 6 kenmerken nodig zijn om waardering van straatbeelden bij ondervraagden te verklaren, en daarmee waarom monumenten zo mooi gevonden worden. Figuur 5 geeft van deze relaties nog eens een samenvatting.

Figuur 5. Kenmerken die waardering voor straten bepalen, en waardering voor monumenten verklaren



De lijst van 6 eigenschappen zal bij weinig lezers bevreemding opwekken. Hiermee zijn immers kenmerken genoemd die over het algemeen, en bij iedereen de waardering voor straten beïnvloeden. Maar toch zijn er bij dit resultaat een paar interessante dingen op te merken.

Op de *eerste* plaats blijkt uit dit resultaat dat waardering voor straten niet alleen een kwestie is van de gebouwen langs de straat, de gevelwand. Van minstens zo groot belang zijn omgevingselementen en de functie van de omgeving. Wie alleen gebouwen restaureert en verfraait, komt er niet, al is het een belangrijke bijdrage. Een optimaal effect wordt eerst verkregen als dit wordt aangevuld met zorg voor het gebruik van de straat.

Een *tweede* punt betreft de verhouding tussen de verklaring van waardering voor monumenten uit het zuiver formele kenmerk «variatie» en de verklaring uit de meer betekenisvolle kenmerken als geveldifferentiatie, traditionele en moderne bouwmaterialen, en rust-, verkeers- en winkelfuncties. Met een formele beschouwingswijze komt men niet uit. Een implicatie daarvan is dat het niet mogelijk is door gevarieerde nieuwbouw een omgeving te creëren met een even hoge kwaliteit als monumentale straten. Gevarieerde nieuwbouw wordt hoger gewaardeerd dan niet-gevarieerde nieuwbouw, maar is geen vervanging voor de kwaliteiten die oude, met name zeer oude gebouwen vertegenwoordigen. Uit het onderzoek blijkt dat traditionaliteit, het oude als zodanig, een hoge waardering oproept. Dit blijkt overigens ook uit de eminente rol die ouderdom van de bebouwing speelt bij de waardering van straatbeelden (zie figuur 2). De belangrijkste conclusies uit het onderzoek wat betreft de waardering voor monumenten zijn dus:

– *Monumenten worden zeer veel mooier gevonden dan niet-monumenten, en dit is een algemeen gedeeld gevoel. Er is grote overeenstemming tussen de officiële kwalificaties en de publieke opvatting, en tussen leden van het publiek onderling.*

– *Voorzover er sprake is van een verschil tussen officiële classificaties van monumenten en de waardering bij het publiek, kunnen we zeggen dat het publiek een sterkere voorkeur heeft voor echt oude en traditionele objecten.*

– *Wanneer we een verklaring zoeken voor deze hoge waardering in de visuele variatie die monumenten bieden, gaat deze slechts gedeeltelijk op. Weliswaar geldt dat meer gevarieerde straten mooier gevonden, maar monumentale straten zijn slechts in geringe mate gevarieerder dan niet-monumentale straten.*

– *Een belangrijke verklaring van waardering voor monumenten bieden betekenissen van een straat: traditionele vormgeving en bouwmaterialen, rustige functies, en het ontbreken van moderne bouwmaterialen en winkel- en verkeersfuncties. Over het algemeen blijkt dat de waardering sterker nog dan de monumentaliteit van de bebouwing de ouderdom ervan betreft.*

BEZICHTIGING VAN MONUMENTEN

Een derde vorm van beleving van monumenten, die in het onderzoek aan de orde is gesteld, bestaat uit het bezichtigen van monumenten. Monumenten kunnen herkend en gewaardeerd worden door mensen die daar niet speciaal oog voor hebben, maar de binnenstad om functionele redenen bezoeken, bijvoorbeeld om daar te winkelen of te werken. Erop uit trekken om monumenten te bezichtigen kost daarentegen moeite en tijd. Het hoeft niet veel te zijn, maar men moet er toch de deur voor uit. We zullen het bezichtigen van monumenten bekijken in vergelijking met bezoek aan (andere) culturele instellingen, als film, theater, concert en museum. Naar culturele activiteiten is in het verleden, zowel in Nederland als elders, erg veel onderzoek gedaan. Een vaste bevinding van vrijwel al deze onderzoeken is dat culturele participatie zeer ongelijk verdeeld is over de bevolking. Twee conclusies treden daarbij steeds weer naar voren:

1. Het deelnemen aan één vorm van cultuur hangt samen met deelname aan andere vormen. Mensen die naar een museum gaat, gaan relatief vaker naar toneel, concert of film etc. Deze samenhang is vrij groot, hetgeen erop duidt dat ze berust op een zeer sterke achterliggende factor. Dit is des te opmerkelijker omdat men in gevallen als deze ook een zekere concurrerende trend kan verwachten. Wie veel in de bioscoop zit, heeft minder tijd om in de schouwburg te zitten. Maar het daaruit te verwachten negatieve verband tussen deze bezigheden wordt kennelijk gecompenseerd door hun verwantschap.

2. Een zeer sterk onderscheid in de mate van culturele activiteit treedt op tussen mensen met een hoge en een lage sociale status. Men kan sociale status uitdrukken in verschillende kenmerken, zoals inkomen, beroepsprestige en opleiding. Cultureel actieve mensen verdienen veel, hebben een beroep met veel prestige en zijn hoog opgeleid. Al deze kenmerken differentiëren culturele activiteit, maar verreweg de grootste verschillen worden teweeggebracht door de factor «opleiding». De relatie tussen opleiding en bezoek aan culturele instellingen is ongewoon sterk naar maatstaven van sociaal-wetenschappelijk onderzoek.

Bij deze resultaten kan worden aangetekend dat velen, niet in het minst de subsidiërende overheid, zich hierbij ongemakkelijk voelen. Men krijgt het idee dat overheids gelden worden besteed aan leden van een groep, die maatschappelijk gezien toch al een goede plaats onder de zon hebben, en dat subsidies voor culturele instellingen van verschillende stromen bij telkens dezelfde mensen terecht komen. «Volksopvoeding», «cultuurspreiding», of «gelijkheid van kansen» behoort dan ook reeds jaren tot overheidsdoelstellingen op dit gebied, overigens zonder veel merkbaar succes.

Hoe komt het dat deze vorm van sociale ongelijkheid bestaat? Waarom is ze in de loop der jaren niet verdwenen of aanzienlijk kleiner geworden? Waarom hangt cultuurparticipatie juist zo samen met opleiding, en veel minder met inkomen of beroepsprestige?

Het onderzoek naar cultuurparticipatie levert wel veel ideeën hierover op maar weinig duidelijke conclusies. Populair is de gedachtengang dat culturele activiteiten status verlenen. Mensen met een hoge status zouden deze willen benadrukken door «zich te laten zien» in theater of concert. Een andere factor van belang zou gelegen kunnen zijn in de aard van het gebodene. Het onderwerp van toneel en films zou speciaal van belang zijn voor mensen met een hoge status.

Deze gedachten maken ook op het terrein van monumentenzorg opgang. We verwijzen naar de kritiek dat monumentenzorg het plezier van een hedendaagse sociale elite is, omdat deze in hoofdzaak objecten beschermt die bij een (vroegere) sociale elite behoren. Onlogisch klinkt het allemaal niet, maar de redenering dient toch kritisch gezien te worden. Met name kan men er moeilijk mee verklaren, waarom nu juist opleiding de sterkst differentiërende factor is. Een betere verklaring is mogelijk gelegen in de theorie van de Franse socioloog Bourdieu (1968), die aansluiting biedt op wat hierboven betoogd is over waardering van kunst. Bourdieu wijst als verklarende factor bij cultuurdeelname aan de mate waarin iemand in staat is het gebodene te verwerken, te begrijpen, en er daardoor van te genieten. Een kunstwerk biedt een «code» die door de toeschouwer ontcijferd moet worden. Men beleeft slechts plezier aan culturele activiteiten als men in staat is deze codes te ontcijferen.

Een aantal factoren kunnen bijdragen tot het vermogen kunst te decoderen. De belangrijkste daarvan is opleiding, niet alleen omdat deze een schifting vormt op intellectuele eigenschappen, maar ook omdat daar kennis op cultureel gebied (en daarmee begrip van de «codes») wordt bijgebracht. Ook kan op deze manier verklaard worden waarom culturele activiteiten zo vaak samengaan. Uit de deelname aan één vorm vergroot men de vermogens plezier te beleven aan andere vormen.

De vraag die we ons stellen is of het bezoek aan monumenten dit stramen van andere cultuurparticipatievormen volgt, en met name voorkomt bij een hoog-opgeleide elite?

Onderzoekresultaten

In het onderzoek naar beleving van monumenten zijn we er niet aan toegekomen verschillende verklaringen van culturele activiteiten met elkaar te vergelijken, noch is de theorie van Bourdieu, die met een verklaring geeft voor de sterk determinerende invloed van de genoten opleiding, systematisch op proef gesteld. Maar wel is een vergelijking gemaakt tussen het bezichtigen van monumenten en het bezoeken van theater, concert, film en museum. Hieruit blijken twee dingen:

1. Het bezichtigen van monumenten maakt inderdaad deel uit van de traditionele cluster van culturele activiteiten, maar slechts zijdelings. Er is een aanwijsbaar verband tussen bezichtiging van monumenten en de vier andere vormen, maar deze relatie is in verhouding zwak.

2. We vinden terug dat opleiding de sterkst differentiërende factor is bij de mate van culturele activiteit, maar ook hierbij is het bezichtigen van monumenten een marginale lidmaat van het patroon. Ter vergelijking kijken we eens naar tabel 7, die laat zien hoe groot het verschil is tussen mensen met alleen lager onderwijs, en mensen met wetenschappelijk onderwijs. Door de gegevens zo terug te wegen dat zij representatief zijn wat betreft de onderwijsverdeling van de Nederlandse bevolking kunnen we schatten welk percentage van de bevolking wel eens deze culturele activiteiten beoefent. We zien dat het bezichtigen van monumenten een relatief populaire vorm van culturele activiteit is, en dat de verschillen tussen opleidingsgroepen daarbij het kleinst zijn.

Tabel 7. % deelneming aan 5 verschillende vormen van culturele activiteit (N = 163)

	Monumen- ten	Museum	Toneel	Muziek	Film
Over alle groepen (teruggewogen)	69%	43%	46%	37%	55%
Laagste opleiding (LO)	60%	32%	31%	15%	32%
Hoogste opleiding (WO)	88%	67%	89%	93%	98%

Onze conclusie luidt dat het wat betreft de bezichtiging van monumenten nogal meevalt met het soms veronderstelde elitaire karakter van die vorm aan culturele activiteit. Weliswaar is er een verband aantoonbaar tussen een opleiding en bezichtiging van monumenten, maar dit is veel kleiner dan bij andere vormen van cultuurparticipatie.

Dit resultaat is niet meer dan een probleemstelling voor volgend onderzoek: waarom onderscheidt het bezichtigen van monumenten zich op deze manier van andere vormen van culturele activiteit? Kan de gedachtengang van Bourdieu, waarin het vermogen een kunstwerk te decoderen centraal staat, hiervoor een verklaring bieden? Deze en andere vragen zullen in het vervolgonderzoek aandacht krijgen.

CONCLUSIES EN DISCUSSIE

De belangrijkste resultaten van het onderzoek naar beleving van monumenten kunnen als volgt worden samengevat:

1. Monumenten blijken een bijdrage te leveren aan de herkenbaarheid van de stad.
2. Monumenten worden veel mooier gevonden dan niet-monumenten. Deze waardering is voor een klein gedeelte te verklaren uit de zuiver visuele variatie die monumenten bieden ten opzichte van niet-monumenten.

Maar voor een groter gedeelte is de waardering voor monumenten te verklaren uit de voorkeur voor traditionele vormgeving als zodanig, en deels uit het feit dat monumentale straten minder negatief en meer positief ervaren functies hebben.

3. In vergelijking met andere vormen van culturele activiteit is het bezichtigen van monumenten een sociaal gespreide vorm van cultuurparticipatie. Het bezichtigen van monumenten komt relatief frequent voor, en blijft niet beperkt tot een hoog opgeleide, culturele elite.

Zo bezien treedt uit de onderzoeksresultaten een vrij gunstig beeld over effecten van monumenten en monumentenzorg naar voren. In hoeverre zijn deze resultaten generaliseerbaar?

Het onderzoek is onderhevig geweest aan de volgende beperkingen

- Het is een momentopname.
- Het is uitgevoerd in één monumentale situatie.
- Het is uitgevoerd onder een geselecteerde groep bewoners van Utrecht. Deze vormt geen precieze afspiegeling van de bevolking van Nederland. De onderzochte groep is zo gekozen, dat er een oververtegenwoordiging is van hoger opgeleiden, en daarmee van een aantal andere groepen als jongeren en mensen met een hoog beroepsprestige. Nadrukkelijk zij er echter op gewezen, dat dit *niet* betekent dat in de ondervraagde groep geen lager opgeleiden etc. voorkomen. Een vergelijking tussen hoger opgeleiden en lager opgeleiden is juist goed mogelijk.
- Het onderzoek heeft zich gericht op een beperkt aantal aspecten van beleving van monumenten. Er is vooral gekeken naar effecten van monumenten op mensen, niet gevraagd is naar een uitdrukkelijk geformuleerde houding tegenover monumenten of monumentenzorg, noch is aandacht geschonken aan het beeld dat men heeft van monumentenzorg als overheidsbemoeyenis.

Men kan de vraag stellen: zijn deze beperkingen van invloed geweest op het resultaat, zou dit anders geluid hebben, als het onderzoek was uitgevoerd in een andere tijd, in een andere stad, met een meer representatieve groep ondervraagden, of wanneer de vraagstelling was gericht op andere aspecten van beleving van monumenten? Het antwoord op dit soort vragen is steeds een kwestie van speculatieve argumentatie, een gedegen antwoord kan slechts komen uit nieuw onderzoek. Maar op redelijke gronden kan verondersteld worden dat het resultaat niet gevoelig is voor de keus van onderzoeksterrein en ondervraagden. Wat betreft het *onderzoeksterrein* kan aangevoerd worden dat het waar het resultaat vergelijkbaar is met dat van andere onderzoeken er een redelijke overeenstemming bestaat. Wat betreft de *ondervraagden* kan worden gezegd dat bij vergelijking van delen van de ondervraagde groep, bijvoorbeeld jongeren en ouderen, of hoger en lager opgeleiden, geen systematisch verschil optreedt in waardering van monumenten. We mogen dus verwachten dat bij herhaling van het onderzoek in andere plaatsen en met andere ondervraagden in grote lijn eenzelfde resultaat naar voren zal komen.

Lijken er weinig redenen aanwezig om het gunstige beeld van monumentenzorg, dat uit het onderzoek naar voren treedt, te wijten aan de keus van onderzoeksterrein en ondervraagden, het blijft een open vraag of dit ook zou gelden wanneer *andere aspecten van beleving van monumenten* onderzocht waren. Waardering voor *monumenten* zou best eens wat anders kunnen zijn dan waardering voor *monumentenzorg*. Dat uit het onderzoek blijkt dat bezichtigen van monumenten een relatief gespreide vorm van cultuurparticipatie is, is niet onvereenigbaar met het beeld dat het beoefenen van monumentenzorg een terrein is voor en door een afgesloten sociale groep/elite. Bij deze beperking voor de generaliseerbaarheid van de bevindingen kan slechts worden aangetekend dat in één onderzoek nu eenmaal een klein aantal vragen kan worden gesteld. In het nog te rapporteren tweede gedeelte van het onderzoek zal op andere vragen worden ingegaan.

Een volgend punt waarop generaliseerbaarheid van met name de conclusie dat monumenten alom hoog gewaardeerd worden, in twijfel kan worden getrokken, is het al dan niet *tijdelijke* karakter van dit verschijnsel. Heeft waardering voor monumenten iets te maken met voorbijgaande gevoelens van nostalgie? Hoe lag het 20 jaar geleden, en hoe zal het over 20 jaar liggen?

Ook op deze vragen kan alleen maar een antwoord worden gevonden door meerdere onderzoeken te vergelijken. In afwachting daarvan kunnen slechts enige kanttekeningen worden gemaakt. De *eerste* daarvan is dat bij de veronderstelling dat voorkeur voor monumenten een verschijnsel van voorbijgaande aard is, er misschien wat al te gemakkelijk vanuit gegaan wordt dat er een eenduidige relatie bestaat tussen voorkeuren voor monumenten en nostalgische geluiden die naar voren komen in maatschappelijk merkbare actie en reactie. Dat men juist in deze tijd opmerkelijk veel activiteit voor behoud van monumenten aantreft, en 20 jaar terug minder, hoeft nog niet te betekenen dat de daaraan ten grondslag liggende houding veranderd is. Het kan ook aan de verslechterde situatie liggen. Iemand die zich alleen maar gelukkig voelt in een leefmilieu met schoon water, schone lucht en monumenten heeft heden ten dage meer reden actie te ondernemen dan 20 jaar terug. De *tweede* opmerking over de mogelijk voorbijgaande aard van de hoge waardering voor monumenten is: dat deze voorkeuren recent zijn opgekomen (aangenomen dat dit het geval is), betekent nog niet dat ze snel zullen verdwijnen. Men kan een mogelijke verklaring voor de opkomst ervan zoeken in de veranderde sociaal-economische omstandigheden. In de tijd van wederopbouw en economische groei maakte men zich niet zo druk om de kwaliteit van de ruimtelijke omgeving. Nu deze steeds meer bekend raakt en men zich minder richt op inkomensgroei als bron van welbevinden, komt het belang van de kwaliteit van de omgeving wat meer naar voren. Dit alles is slechts speculatief, en bedoeld als waarschuwing om de voorkeur voor monumenten, zoals deze uit het onderzoek blijkt, niet al te snel tot een tijdelijke zaak te bestempelen. Deze voorkeur zou best eens van blijvende betekenis kunnen zijn.

Het onderzoeksresultaat en het monumentenbeleid

Dit onderzoek is opgezet vanuit een algemeen en theoretisch doel. Vanuit de resultaten hiervan kunnen wij enige opmerkingen maken over het te voeren beleid ten aanzien van «beleving van monumenten». Wat kan onder «belevingswaarde» verstaan worden, en welke functie dient belevingsonderzoek in het bepalen van deze waarde te hebben?

Belevingswaarde als argument om monumenten te beschermen

In discussies over monumentenzorg wordt wel de vraag gesteld of het een goede zaak zou zijn als naast reeds erkende argumenten om objecten te beschermen de belevingswaarde van een gebouw een extra criterium zou zijn. Deze vraag komt met name op in de context van het geschetste decentralisatieproces. De gedachtengang is immers dat de beleidsvoering «dichter bij de mensen gebracht moet worden». Dat zou niet alleen moeten betekenen dat de verantwoordelijkheid wordt overgegeven aan lagere overheden, maar ook dat de behoeften en voorkeuren van het (locaal) publiek sterker in het beleid tot uitdrukking komen. In het verlengde hiervan lijkt het logisch het belang dat mensen aan monumenten hechten in het beschermingsproces mee te wegen.

Het NIROV (Nijhoff 1980) heeft zich over deze decentralisatieproblematiek gebogen, en ook het Organisatiebureau Van de Bunt (Colthof & Van Leeuwen 1981) is met bestuurlijke voorstellen gekomen voor decentralisatie. De voorstellen komen erop neer monumenten te classeren naar hun (inter)nationaal, regionaal of lokaal belang, en de bescherming ervan aan de desbetreffende overheid op te dragen. Beide doen daarbij de suggestie

dat bij decentralisatie een groter belang aan de belevingswaarde van monumenten gekoppeld dient te worden, maar ze geven niet aan hoe dat precies zou moeten gebeuren.

Hoe zou aan deze gedachten vorm kunnen worden gegeven? Een mogelijkheid hiertoe is verandering van de Monumentenwet. Deze laat tot op heden slechts toe dat gebouwen als monument erkend worden, indien zij van algemeen belang zijn door «hun schoonheid, hun betekenis voor de wetenschap of hun volkskundige waarde». Belevingswaarde kan aan deze lijst worden toegevoegd, bijvoorbeeld als «bijzondere betekenis voor de bevolking» of door in de wettelijke omschrijving een referentie op te nemen naar een «algemeen gevoelen», waarnaar de genoemde criteria zouden kunnen verwijzen.

Het is een open vraag of een dergelijke wijziging van de Monumentenwet waardevol zou zijn. Het invoeren van belevingswaarde om monumenten te beschermen duidt ontegenzeggelijk op een meer populistische koers. Wanneer men zich afvraagt welke verandering van beleid zou voortkomen uit het beschermen op grond van belevingswaarden, zou men waarschijnlijk tot twee conclusies komen:

– Selectie van monumenten op hun belevingswaarde zou niet relatief jonge en recent opgekomen categorieën als woningen, bedrijfsgebouwen en nieuwe bouwkunst opleveren. Wat dat betreft geeft het resultaat van het onderzoek steun aan de opvatting dat men dan een lijst van *zeer oude, en zeer traditionele objecten* zou moeten maken. De opkomst van jonge architectuur, en het belang dat gehecht wordt aan historische ontwikkelingen, lijkt sterk voort te komen uit de voorkeuren van hen die deze selectie nu maken en niet uit de voorkeuren van het publiek.

– Iets soortgelijks zou gelden voor restauratie. Beleving is een oppervlakkige zaak, en daaruit doordenkend zou men verwachten dat men net zo goed aan de genoegens van het publiek tegemoet kan komen door alleen gevels te restaureren, of in plaats daarvan aangepaste nieuw- of nep-oudbouw te plaatsen. Het plaatje is belangrijk, maar of dat historisch verantwoord is, zal er betrekkelijk weinig toe doen.

Datgene wat nu een groot gedeelte van monumentenzorg uitmaakt, de vraag *hoe* een bepaald gebouw behouden moet blijven, welke bouwmaterialen en welke bouwstijl daar precies bijhoren, is vanuit het punt van beleving van het grote publiek van betrekkelijk weinig belang.

Dit brengt ons op een punt dat zeker de moeite van het overdenken waard is. In de door ons geschetste historische ontwikkeling van de Nederlandse monumentenzorg lopen twee tendensen samen, die vaak aan elkaar gekoppeld worden, maar die toch ook juist uiteen kunnen vallen.

1. Er is een ontwikkeling naar het meer beschermen van alledaagse objecten als woonhuizen, boerderijen, bedrijfsgebouwen en volkswoningbouw.

2. Men ziet dit als een tegemoetkoming aan de kritiek dat monumentenzorg een elitair karakter heeft.

De koppeling die tussen deze twee zaken wordt gemaakt is beslist niet dwingend. Eerder lijkt het erop dat het één ten koste van het andere gaat. Het is aannemelijk dat deskundigen belang stellen in zaken die cultuurhistorisch interessant zijn, het publiek in zaken die mooi zijn. In de historische ontwikkeling van monumentenzorg is er steeds meer een tendens om in plaats van mooie, interessante objecten te beschermen, en in de manier van bescherming niet de schoonheid, maar de reconstructie van de historie te bevorderen. Dit contrasteert met de wens de beleving van monumenten bij het publiek als toetssteen voor bescherming en restauratie te nemen.

In dit kader kan ook een vraagteken worden gezet bij het verlangen monumentenzorg een integraal onderdeel te maken van het ruimtelijk ordeningsbeleid. Men zou hiermee het karakter van monumentenzorg wezenlijk veranderen. De verhouding tussen monumentenzorg en het publiek lijkt nu zo te liggen, dat bescherming en restauratie van monumenten

zoals die nu plaatsvindt, weliswaar een positieve ontvangst heeft bij het publiek, maar dat een meer op de belevingswaarde gerichte aanpak tot een koerswijziging zal leiden, die niet strookt met de doelstellingen die monumentenzorg heeft. Men kan de gunstige ontvangst van monumentenzorg bij het grote publiek zien als niet meer dan een positief bijverschijnsel, waarmee men zich gelukkig kan voelen. Dat hoeft nog geen leidraad voor monumentenbescherming te zijn.

Wanneer men eraan hecht de gebouwde omgeving in te richten overeenkomstig de voorkeuren van het publiek, is dat ook geen zaak die beperkt moet zijn tot *historische* omgevingen. Scherpe verschillen in waardering voor de gebouwde omgeving, zoals uit ons onderzoek naar voren treden, bestaan niet alleen in historische milieus maar overal waar mensen leven. Het optimaliseren van de belevingswaarde voor deze omgeving zal in nieuwere en niet-monumentale gebieden volgens dezelfde principes moeten gebeuren als in monumentale omgevingen. Ook daarin kan men verwachten dat rustige functies en traditionele vormgeving en bouwmaterialen de waardering verhogen, en verkeers- en winkelfuncties en modern bouw materiaal de waardering verlagen. Afstemming van monumentenzorg op deze voorkeuren van het publiek zou betekenen dat monumentenzorg sterk in de buurt komt van het welstandstoezicht (de schoonheidscommissie): nadruk op het uiterlijk van gebouwen en de algemene inrichting van het gebied. De zorg voor het uiterlijk van gebouwen en de algemene inrichting van het gebied is echter een doelstelling die niet thuishoort in het beperkte historische kader van monumentenzorg, maar in het ruimere van het welstandstoezicht.

De functie van belevingsonderzoek

Wanneer men overweegt belevingswaarde van omgevingen op een of andere wijze te verdisconteren in de beleidsvoering, moet men over een manier beschikken om deze belevingswaarde vast te stellen. Het lijkt voor de hand te liggen dat te doen door het publiek te ondervragen. Men zou methoden kunnen gebruiken die toegepast zijn in dit onderzoek. Zoals gemeenten voor allerlei doeleinden bevolkingsonderzoek doen, zo kan men ook hiervoor in een enquête vragen stellen: «wat vindt u mooi, wat moet volgens u beschermd worden?». Deze open vragen kunnen aangevuld worden met vragen over welomschreven objecten, die aan de hand van foto's gepresenteerd worden. Uit ons onderzoek blijkt dat men met het ondervragen van weinig mensen kan volstaan om het gemiddelde beeld goed naar voren te brengen.

Toch zouden we niet graag de aanbeveling doen van zo'n procedure een standaardmaatregel te maken. De reden hiervoor is heel eenvoudig: de uitkomst van dit soort onderzoek zal niets anders opleveren dan een lijst die een goed en breed samengestelde monumentencommissie, die in frequent contact staat met het gebied dat zij moet beoordelen, in een paar middagen kan maken. Men hoeft niet te vrezen dat er belangrijke smaakverschillen zullen optreden tussen monumentendeskundigen en leken. Daar waar een monumentencommissie bij gebrek aan kennis van het terrein niet tot een volledig resultaat komt, kan dit worden aangevuld met incidentele contacten met bewoners, en goedkopere manieren van inspraak dan sociologisch onderzoek.

Wil men belevingswaarde tot een criterium voor bescherming en behoud maken, dan is het belangrijker dat de voor selectie verantwoordelijke deskundigen dit criterium gebruiken, dan dat de belevingswaarde van elke plek zorgvuldig via publieksonderzoek gekwantificeerd wordt. De beoordeling van de deskundigen en het publiek zullen niet ver uiteenlopen, en waar dat wel het geval is, zal dat juist op punten zijn waar de publieke smaak de cultuurhistorische waarde van een object (nog) niet ziet. Een goede reden om de publieke smaak te wantrouwen.

LITERATUUR

- D. E. Berlyne
Aesthetics and psychobiology (Appleton, New York, 1971)
- D. E. Berlyne (Ed.)
Studies in the new experimental aesthetics (Wiley, New York, 1974)
- Beschermd Stadsgezicht
Gemeente Utrecht, Dienst Openbare Werken, (1975)
- P. Bourdieu
Outline of a sociological theory of art perception (International Social Science, 1968, pp. 589–612)
- H. Colthof & R. van Leeuwen (Organisatiebureau Van de Bunt)
Onderzoek monumentenbeleid (Staatsuitgeverij, Den Haag, 1981)
- Decentralisatienota
(Staatsuitgeverij, Den Haag, 1980)
- D. de Jonge
Stedelijke structuurbeelden (Arnhem, 1962)
- K. Lynch
The image of the city (Cambridge, Mass., 1960)
- Monumentenwet (bewerkt door H. C. van Eck)
(Tjeenk Willink, Zwolle, 1977)
- N. Nelissen (rapp.)
Monument en samenleving, een toekomst voor ons verleden (Maastricht, 1974)
- N. Nelissen & C. de Vocht (rapp.)
Monument en binnenstad (Maastricht, 1976)
- P. Nijhoff (rapp.)
Zorgen om monumenten – een evaluatie van het monumentenbeleid in Nederland sinds 1961 (Werkgroep Monumentenzorg NIROV, Den Haag 1980)
- N. L. Prak
De visuele waarneming van de gebouwde omgeving (Delftse Universitaire Pers, Delft 1979)
- Rijksmonumentenlijst voor de gemeente Utrecht
(Gemeente Utrecht, 1971)
- H. M. C. Schellekens
De straat, een omgevingspsychologisch proefschrift (Eindhoven, 1976)
- G. Smets & M. Sente
Experimentele esthetiek in Leuven (Nederlands tijdschrift voor psychologie en haar grensgebieden, 1979, pp. 373–383)
- Sociaal en Cultureel Planbureau
Sociaal en Cultureel Rapport 1974 (Staatsuitgeverij, Den Haag, 1974)
- J. A. C. Tillema
Schetsen uit de geschiedenis van monumentenzorg in Nederland (Staatsuitgeverij, Den Haag, 1975)

VOORLOPIGE STANDPUNTBEPALING VAN DE STAATSSECRETARIS VAN CULTUUR, RECREATIE EN MAATSCHAPPELIJK WERK MET BETREKKING TOT HET RAPPORT VAN DE EXTERNE ADVISEUR VAN DE BUNT OVER DE MONUMENTENZORG

1. INLEIDING

Op 29 januari 1980 werd aan Van de Bunt, adviseurs voor organisatie en beleid, de opdracht verstrekt het beleidsterrein van de monumentenzorg te onderzoeken en aanbevelingen te doen op het punt van het in de toekomst te voeren monumentenbeleid. Het onderzoek van de adviseurs, dat zowel in- als extern was gericht, vond plaats in de periode van 1 maart tot 1 november 1980.

Het rapport «Onderzoek Monumentenbeleid» werd op 12 maart 1981 aangeboden aan de toenmalige Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

De adviseurs breng ik gaarne dank voor de voortvarende wijze, waarop zij het terrein van de monumentenzorg hebben onderzocht en hun conclusies en aanbevelingen hebben gepresenteerd.

Ten aanzien van de door de adviseurs voorgestelde beleidsvoornemens heb ik een voorlopig standpunt ingenomen, dat ik ter kennis heb gebracht van de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De volgende raden en advieslichamen heb ik verzocht voor 1 juni 1982 commentaar te leveren op mijn voorlopige visie, indien zij daartoe aanleiding zien:

- de Raad voor het Binnenlands Bestuur
- de Raad voor de Gemeentefinanciën
- de Harmonisatieraad Specifiek Welzijn
- het Interprovinciaal Overleg Cultuur
- de Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- de Nationale Contactcommissie voor de Monumentenbescherming
- de Bijzondere Commissie van Overleg voor personeel werkzaam bij het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk
- de Dienstcommissie van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg met het verzoek commentaar daarop te leveren.

Dit commentaar zal mij eventueel aanleiding kunnen geven dit voorlopige standpunt aan te passen. Nadat ik vervolgens het advies van de Monumentenraad heb ingewonnen, stel ik mij voor mijn standpunt ten aanzien van het in de toekomst te voeren monumentenbeleid definitief te bepalen.

De onderzoeksopdracht omvatte niet het terrein van de archeologische monumentenzorg, zoals die is opgedragen aan de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek.

Daar ik van mening ben, dat moet worden overwogen of de voorgestelde veranderingen in het beleid ook hun weerslag moeten vinden in het ten aanzien van de archeologische monumentenzorg gevoerde beleid, zullen de specifieke problemen, die aan dit onderdeel van de monumentenzorg zijn verbonden, nader worden bezien in overleg met de directeur en de medewerkers van de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek.

In hun rapport signaleren de adviseurs naar mijn oordeel terecht, dat in de afgelopen jaren een accentverlegging heeft plaatsgevonden van de objectgerichte bescherming naar een beschermingsproces in een breder kader.

De problematiek van de bescherming van de individuele monumenten is door de adviseurs op nagenoeg dezelfde wijze behandeld als de problematiek van de bescherming van de stedenbouwkundige monumenten (de bescherming van stads- en dorpsgezichten). Deze benadering heeft tot gevolg gehad, dat naar mijn oordeel de relatie van de monumentenzorg met de ruimtelijke ordening en de rol, die de monumentenzorg in het ruimtelijke

ordeningsbeleid is gaan spelen, in het rapport onvoldoende uit de verf is gekomen. Op deze lacune is reeds gewezen in commentaren, die naar aanleiding van het verschijnen van het rapport werden gegeven.

De Rijksdienst voor de Monumentenzorg heeft een nota geschreven om in deze lacune te voorzien, die als bijlage aan deze voorlopige standpuntbepaling is toegevoegd. Het komt mij noodzakelijk voor, dat aan deze problematiek en aan de daarover door de Rijksdienst voor de Monumentenzorg ontwikkelde gedachten aandacht wordt besteed bij de uitwerking van de aanbevelingen van de adviseurs.

1.2. Visie van de adviseurs

De adviseurs signaleren de volgende ontwikkelingen en omstandigheden:

1. het toenemen van de belangstelling voor de monumentenzorg, zoals die naar voren komt in een aantal recente rapporten en artikelen¹;
2. het streven de (rijks)overheidsactiviteiten te decentraliseren (vgl. onder meer de decentralisatienota's van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de rapporten van de commissie-Vonhoff);
3. de grotere vraag naar financiële steun bij restauraties dan in feite kan worden geboden, wat noodzaakt tot een scherpe(re) afweging van prioriteiten;
4. de toegenomen relatie/verwevenheid met beleidsterreinen als de natuur- en landschapsbescherming, de volkshuisvesting (woonhuismonumenten, stadsvernieuwing) en de ruimtelijke ordening, en met andere bestuurlijke niveaus, waardoor zich een steeds sterker wordend coördinatieprobleem zowel intra- als inter-departementaal voordoet;
5. het geleidelijk steeds meer verleggen van het accent van een objectgerichte vorm van bescherming naar een situatie waarin de instandhouding van cultuurhistorische waarden in ruimere zin wordt nagestreefd;
6. de aandrang om tot een vereenvoudiging en een grotere doorzichtigheid van het stelsel van de bescherming en van de daartoe ingezette instrumenten te komen;
7. de noodzaak een aantal «missing links» in te vullen, zoals voorzieningen voor het onderhoud van gerestaureerde monumenten², koppeling van bescherming aan de financiële consequenties daarvan, en selectienormen voor een gradering in beschermenswaardigheid van monumenten en gezichten;
8. de beperkte omvang van de bestuurlijke organen, die zich zowel op rijksniveau als op het niveau van de lagere overheden rechtstreeks met de monumentenzorg bezighouden.

Zij spreken als hun oordeel uit, dat de monumentenzorg een activiteit behoort te zijn die niet alleen het Rijk, maar ook de lagere overheden en het particuliere veld aangaat. Er dient dan ook naar hun oordeel een beleids- en organisatorisch kader te worden gecreëerd om in de toekomst een samenhangender en consistent beleid op het terrein van de monumentenzorg mogelijk te maken. De adviseurs vinden voorts, dat de samenwerking van de overheid in haar verschillende bestuurslagen met het particulier initiatief (eigenaren, burgers en particuliere organisaties) dient te worden versterkt. Om een dergelijk beleid mogelijk te maken bepleiten de adviseurs te komen tot:

- a. een selectief beschermingsbeleid;
- b. inschakeling van particuliere organisaties;
- c. gedifferentieerde decentralisatie;
- d. herziening van het financiële instrumentarium;
- e. ontwikkeling van een onderhoudsregeling;
- f. verbetering van de interdepartementale coördinatie;
- g. verbetering van de intradepartementale coördinatie;
- h. aanpassing van de departementale organisatie aan het herziene monumentenbeleid.

¹ Zie de literatuurlijst opgenomen als bijlage 2 van het rapport.

² Inmiddels trad een onderhoudsregeling voor beschermde kerken en kastelen in werking.

2. VISIE VAN DE STAATSSECRETARIS VAN CULTUUR, RECREATIE EN MAATSCHAPPELIJK WERK

Ik teken bij de conclusies en aanbevelingen van de adviseurs het volgende aan.

2.1. Selectief beschermingsbeleid

De adviseurs stellen voor:

1. een beperkte lijst van rijksmonumenten (A-lijst) vast te stellen, die zich mede uitstrekt tot de jongere bouwkunst, en met een directe koppeling tussen de bescherming en de middelen als basis voor een blijvende instandhouding ter vervanging van de thans feitelijk bestaande «at random» bescherming;
2. een lijst van gemeentelijke en provinciale monumenten (B- en C-lijsten) op te stellen;
3. een aantal categoriale lijsten, vooral in samenhang met de C-lijsten, vast te stellen, die betrekking hebben op specifieke objecten buiten het directe gemeentelijke of nationale aandachtsgebied.

Commentaar

Het op basis van de in 1961 in werking getreden Monumentenwet gevoerde beschermingsbeleid dient naar mijn oordeel in relatie gezien te worden met de omstandigheden, waaronder dat beleid zich voltrok: weinig belangstelling voor een actief monumentenbeleid en een sterke nadruk op kaalslag en nieuwbouw bij de lagere overheden en bepaalde onderdelen van het rijksapparaat.

Met (cultuur) historische gegevens en -waarden werd weinig rekening gehouden. Van rijkszijde werd dan ook door een ruim aanwijzingsbeleid ernaar gestreefd zoveel mogelijk waardevolle objecten en structuren (voorlopig) veilig te stellen op basis van de door de wetgever aangereikte instrumenten.

De ingrijpende wijzigingen in historisch gegroeide structuren gingen in steeds sterkere mate op weerstanden stuiten wat ertoe leidde – mede als gevolg van het in 1975 gehouden Monumentenjaar – dat de belangstelling voor en de betrokkenheid bij de gebouwde omgeving en de daarin als waardevol te onderkennen elementen in een steeds bredere kring sterk toenam.

Het door het Rijk – mede door het zeer terughoudende beleid, dat de lagere overheden op dit punt jarenlang voerden – ruime aanwijzingsbeleid doet enerzijds de vraag actueel worden of het Rijk in staat geacht kan worden al deze objecten adequaat te beschermen en anderzijds of het op de weg van de rijksoverheid ligt dat te (blijven) doen. Omdat ik het met de adviseurs eens ben, dat de monumentenzorg niet alleen het Rijk, maar ook de lagere overheden aangaat, kan ik dan ook met hun conclusie, dat een voortzetting van het huidige ruime beschermingsbeleid bezwaarlijk kan zijn voor een effectief en zich verder ontwikkelend monumentenbeleid in de toekomst, meegaan.

Beleidsvoornemen 1

Ik stel mij voor de rijksbeschermingsactiviteiten te beperken op basis van een strenge(re) selectie en te bevorderen, dat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de lagere overheden op het punt van de bescherming en instandhouding van monumenten worden vergroot.

Het pleidooi van de adviseurs voor een rechtstreekse koppeling bescherming – middelen bij de monumenten die voor de verantwoordelijkheid van het Rijk blijven, wijs ik echter af. Ik meen, dat dan onder de druk van een te klein en/of afnemend budget een te groot aantal monumenten, waarvan

om (cultuur)historische redenen bescherming van rijkswege noodzakelijk moet worden geacht, zou (moeten) worden opgegeven. Een dergelijke koppeling zou een minimumbeleid tot gevolg kunnen hebben. Bij het rijksbeschermingsbeleid is de mogelijkheid van subsidie nooit een criterium, laat staan het belangrijkste, geweest. In veel gevallen speelt trouwens het verlenen van subsidie geen rol. Bij het ontwikkelen en voeren van een beschermingsbeleid dient het te beschermen belang op grond van (cultuur) historische motieven en waarden voorop te staan, niet de al dan niet aanwezigheid van middelen om te restaureren.

Uit het hierboven geformuleerde beleidsvoornemen 1 vloeit voort, dat ik het advies van de adviseurs te komen tot de opstelling van een lijst van gemeentelijke monumenten (een B-lijst), opgebouwd deels vanuit het huidige rijksregister, deels door invoeging van reeds door gemeenten vastgestelde lijsten, en deels met nog op grond van hun lokale belang te beschermen objecten, onderschrijf. Hierdoor zal tot een gedecentraliseerde opzet van de monumentenzorg kunnen worden gekomen. Op deze gemeentelijke B-lijsten zullen in mijn visie vooral de thans van rijkswege beschermde en de z.g. beeldbepalende woonhuismonumenten een plaats moeten krijgen, alsmede andere monumenten die landelijk gezien geen bijzondere aandacht vereisen, doch die in de situatie ter plaatse een belangrijke rol vervullen.

Het ontwikkelen van criteria voor de plaatsing van een object op de A-, dan wel op een B-lijst zal evenwel nog de nodige hoofdbreken kosten. Met het ontwikkelen van die criteria en met de splitsing van het thans van rijkswege beschermde bestand in A- en eventueel B-monumenten op basis daarvan zal zeker geruime tijd zijn gemoeid. Daarbij dient bedacht te worden, dat het opsplitsen van het van rijkswege beschermde bestand het onttrekken van objecten aan de beschermende werking van de huidige Monumentenwet kan betekenen met alle gevolgen van dien in juridisch, financieel en fiscaal opzicht.

Ten einde de rechtszekerheid niet in gevaar te brengen zal deze gecompliceerde en tijdrovende activiteit met grote zorgvuldigheid en deskundigheid moeten worden uitgevoerd. Wil deze gedecentraliseerde opzet in praktijk slagen en door de gemeenten worden aanvaard, dan dienen voor de van gemeentewege beschermde objecten in fiscaal opzicht dezelfde faciliteiten te worden geschapen als thans voor de van rijkswege beschermde monumenten gelden³.

Het bevorderen van de opstelling van C-lijsten van provinciale monumenten en in samenhang met die lijsten van een aantal categoriale lijsten – de adviseurs denken in dit verband vooral aan monumenten als kastelen, vestingwerken en molens – is evenwel een gedachte, die mij niet aanspreekt. Het zal al ingewikkeld genoeg zijn een grens te trekken tussen objecten, die voor plaatsing op de A- dan wel een B-lijst in aanmerking komen. Een systeem met drie lijsten, waarvan dan nog één lijst (C) twee onderdelen kent, zou mijns inziens het beschermingsbeleid (te) ingewikkeld en ondoorzichtig maken. Het ontwikkelen van criteria daartoe lijkt bovendien een onmogelijke opgave.

Voor het beschermen en in stand houden van de niet van rijkswege beschermde kastelen, vestingwerken en molens door de provincie op basis van een C- dan wel een categoriale lijst zijn naar mijn opvatting in vele gevallen minder steekhoudende argumenten aan te voeren dan voor een bescherming van gemeentewege. Waarom immers zouden de in een gemeente gelegen vestingwerken of molens moeten worden toevertrouwd aan de provincie, hetzij als provinciaal monument, hetzij als «categoriaal monument»? Een dergelijke constructie zou zich ook niet goed verdragen met de beoogde gedecentraliseerde opzet van het beschermingsbeleid, dat de bedoeling heeft de hem rakende beslissingen dichterbij de burger te brengen. En dat geldt in sterke mate voor de beslissing tot bescherming!

³ Naar de problemen op het terrein van de belastingaftrek bij (woonhuis)restauraties zal een apart onderzoek worden ingesteld.

Naar mijn oordeel ligt het op de weg van de provincies in het kader van het ruimtelijk beleid (streekplannen en toetsing bestemmingsplannen) na te gaan of in voldoende mate aandacht wordt gegeven aan de veiligstelling van (cultuur)historische waarden⁴. Ook kan de provincie coördinerend optreden op het punt van de monumentenbelangen enerzijds en de belangen van natuur- en landschapsbescherming anderzijds, bij de behartiging waarvan de provincies een centrale rol is toegedacht.

2.2. Inschakeling van de particuliere organisaties

«Gezien de relatief hoge organisatiegraad van het particuliere initiatief ten aanzien van deze «categoriale monumenten», verdient het, zo menen de adviseurs, aanbeveling «delegatie van functies in het monumentenzorgproces en mogelijk daarbij behorende financiële middelen aan daartoe in aanmerking komende particuliere organisaties te bevorderen». Zij stellen verder, dat «decentralisatie zal (moeten) worden gebaseerd op het voldoen aan een aantal vanuit de monumentenzorg te stellen objectieve en operationele eisen aan het juridische en/of organisatorisch instrumentarium van zowel de betreffende bestuursniveaus als mogelijk te betrekken specifieke particuliere organisaties». Er dient te dien aanzien een duidelijk stimuleringsbeleid te worden gevoerd.

Ervan uitgaande, dat de beleidsmatige op wettelijke bevoegdheden gebaseerde verantwoordelijkheden van de betrokken overheden niet aan particuliere monumentenorganisaties kunnen worden overgedragen, meen ik, dat het actiever betrekken van het «veld» bij het beleid mogelijk moet zijn. Ik ben zonder meer een groot voorstander van het bevorderen van de adviserende en enthousiasmerende activiteiten van de particuliere organisaties, waarbij aan de Nationale Contactcommissie voor de Monumentenbescherming een belangrijke (bemiddelende) rol kan worden toegedacht. Ik wijs in dit verband erop, dat er op het terrein van de monumentenzorg en het monumentenbehoud vele organisaties op veelal lokaal of regionaal niveau actief zijn, maar stel anderzijds vast, dat zich op het terrein van de monumentenzorg niet een organisatie heeft ontwikkeld, die wat potentie en aanhang betreft is te vergelijken met een organisatie als bij voorbeeld de Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten. Niettemin meen ik, dat de (rijks)overheid het functioneren van het particulier initiatief op het terrein van de monumentenzorg waar mogelijk moet ondersteunen, ook in financiële zin in de verwachting, dat zich ook op dit beleidsterrein een krachtige particuliere organisatie zal ontwikkelen.

Met bescheiden bijdragen kan hier veel worden verricht. Ook dienen de overheden meer dan tot nu toe een kader te scheppen, waarbinnen een gericht en efficiënt gebruik kan worden gemaakt van de op het particuliere draagvlak aanwezige kennis en de bereidheid tot actie. Tegen deze achtergrond stem ik gaarne in met het pleidooi van de adviseurs voor de particuliere organisaties meer ruimte te scheppen, waarbij ik met name aan voorlichting en educatie denk. In het bijzonder op het punt van de instandhouding van bepaalde categorieën monumenten als kerken, molens en kastelen, kan aan de particuliere organisaties ook in de toekomst een actieve rol worden toegedacht. Daarbij ware niet alleen te denken aan bestuurlijke activiteiten in verenigingsverband, doch ook aan het verrichten van onderhoudswerkzaamheden door vrijwilligers welk verschijnsel zich op het terrein van de natuur- en landschapsbescherming sterker voordoet.

Ten slotte ware aandacht te schenken aan de positie en de belangen van de eigenaren en gebruikers van monumenten. Zowel in de overgangsfase als in de toekomstige geherstructureerde situatie zal met hun belangen terdege rekening moeten worden gehouden.

Beleidsvoornemen 2

Het particulier initiatief op het terrein van de monumentenzorg zal, waar mogelijk, worden ondersteund.

⁴ Vgl. het daaromtrent gestelde in de NIROV-nota «Zorgen om monumenten», 2de druk oktober 1981.

2.3. Gedifferentieerde decentralisatie

Omdat de monumenten niet gelijkelijk over provincies en gemeenten zijn verdeeld, maken de adviseurs een onderscheid tussen monumentrijke gemeenten met een eigen instrumentarium en een eigen apparaat («grote draagkracht») en de situaties, waarin hetzij in gemeenschappelijk verband (gemeenschappelijke, respectievelijk complementaire regelingen), hetzij met inschakeling van externe deskundigheid aan de eigen, meer beperkte behoefte kan worden voldaan. Zij bepleiten daarom de decentralisatie gedifferentieerd uit te voeren, omdat decentralisatie niet voor alle categorieën van monumenten in gelijke mate door hen uitvoerbaar wordt geacht. Hoewel ik niet ontken, dat zich op het punt van de aanwezigheid van monumenten en het beschikbaar zijn van instrumenten om een monumentenbeleid te voeren grote verschillen voordoen tussen gemeenten en tussen provincies, moet ik de gedachte aan dezelfde overheden verschillende bevoegdheden toe te kennen afwijzen. Niet alleen zou zich dan een vorm van rechtsongelijkheid gaan voordoen, maar het zou «onwillige» gemeenten, die niet staan te dringen om bevoegdheden op dit terrein te krijgen, bepaald niet ertoe brengen aan de voor decentralisatie gestelde voorwaarden te gaan voldoen. Te gemakkelijk zou men zich dan kunnen blijven verschuilen achter het argument: «Ik ben nog niet zo ver», om de decentralisatie buiten de deur te houden.

Mijn opvatting is, dat als wij van de lagere overheden – en dan mijns inziens in het bijzonder van de gemeenten – een actief monumentenbeleid gaan verlangen, gebaseerd op het uitgangspunt «decentralisatie», dat voor alle lagere overheden moet gaan gelden.

Om een monumentenbeleid op gemeentelijk niveau mogelijk te maken, zal in zeer veel gevallen nog een bestuurlijke infrastructuur moeten worden opgebouwd in organisatorisch, juridisch en instrumentaal opzicht. De decentralisatie van de monumentenzorg zal zich geleidelijk dienen te voltrekken. Overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten acht ik in dit verband noodzakelijk.

Beleidsvoornemen 3

De decentralisatie van de monumentenzorg zal zich geleidelijk moeten gaan voltrekken. De aanwezigheid van een eigen organisatie, van eigen deskundigheid en van een eigen instrumentarium is van invloed op de tijd, die dit proces in beslag zal nemen.

Voor alle duidelijkheid stel ik vast, dat

- a. wil er gedecentraliseerd worden, voldaan moet worden aan een aantal objectieve en operationele voorwaarden, betrekking hebbend op de eigen organisatie en deskundigheid en het beschikken over een goed juridisch en bestuurlijk instrumentarium;
- b. voor gemeenten met een gering monumentenbestand oplossingen gevonden moeten worden, uitgaande van het principe, dat de besluitvorming op het eigen niveau moet gaan plaatsvinden; te denken valt aan gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten, complementaire regelingen tussen gemeenten en provincies, en regionale monumentenbureaus (vgl. het Oversticht in Overijssel);
- c. zolang niet aan de eisen van een redelijk instrumentarium wordt voldaan, de huidige beschermende taak van de centrale overheid vooralsnog kan worden voortgezet; het beleid dient er echter op te worden gericht te komen tot een organisatiestructuur op (inter)gemeentelijk niveau, op basis waarvan een eigen gemeentelijk monumentenbeleid gestalte gegeven zal kunnen worden;
- d. met een veranderingsproces in de monumentenzorg een aantal jaren zal zijn gemoeid;

e. voor het inschakelen van specialistische deskundigheid, waarvan niet mag worden verwacht, dat de lagere overheden die altijd in huis zullen hebben, steeds de mogelijkheid zal bestaan van het doen van een beroep op de bij de Rijksdienst voor de Monumentenzorg aanwezige specialistische kennis en ervaring;

f. synchronisatie van dit proces met de invoering en uitwerking van de Kaderwet Specifiek Welzijn zal worden nagestreefd; de Monumentenwet kan niet worden geïntegreerd in de Kaderwet. De strekking van de Monumentenwet heeft daarvoor een te afwijkend karakter, zowel wat betreft de doelstelling (het behoud van het als zodanig aangemerkte monumentenbestand) als de methodiek (een registratie- en vergunningenstelsel). Wel dient bezien te worden of de bescherming en instandhouding van monumenten niet onder het bereik van de Kaderwet, bij voorbeeld ten aanzien van de planningsparagraaf, kunnen gaan vallen. Harmonisatie van dat eigen wettelijke kader met de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing is voorts een dwingende eis.

2.4. Herziening van het financiële instrumentarium

Het huidige subsidiesysteem en de daarmee samenhangende financiële regelingen tussen de bestuurslagen achten de adviseurs gecompliceerd. Om daarin verbetering te brengen doen de adviseurs de volgende suggesties:

a. herstel en restauratie dienen te worden gefinancierd met directe financieringsmiddelen, zoals speciale hypothecaire leningen, dekking van voorfinancieringslasten en rentesubsidies; de daartegen bij het Ministerie van Financiën bestaande bezwaren van principiële aard zouden moeten worden afgewogen tegen de problemen, die het huidige systeem van restauratiefinanciering oproept; het eventueel geldscheppende effect bij het gebruik van rentesubsidies in plaats van subsidies à fonds perdu achten de adviseurs zeer beperkt. Langs deze weg zou, zo menen zij, een revolving fund kunnen ontstaan, waaraan om financiële redenen een plafond kan worden gesteld. Eveneens zou op deze manier bij de huidige stagnatie van het restauratievolume een financiële injectie kunnen worden gegeven;

b. door decentralisatie van het beleid kan het huidige systeem van de koppelsubsidies worden verlaten. De verschillende bestuurslagen gaan een eigen verantwoordelijkheid dragen voor het mede op basis van rijksbijdrageregelingen zelf verschaffen van geldmiddelen voor specifieke projecten. Het zelf stellen van prioriteiten wordt erdoor verplicht;

c. het verstrekken van relatief beperkte bijdragen in de bureau-, organisatie- en onderzoekskosten van de particuliere organisaties dient gehandhaafd te blijven en zo mogelijk uitgebouwd te worden;

d. de interdepartementale financieringsmogelijkheden zullen moeten worden nagegaan;

e. in de overgangperiode, waarin de verantwoordelijkheid voor de «B-monumenten» bij de lagere overheden zal worden gelegd, zullen de lagere overheden een rijksbijdrage op basis van algemene programma's moeten ontvangen. Daarna zal de rijksbijdrageregeling/doeluitkering worden vervangen door een algemene bijdrage uit het Gemeentefonds. Of een lagere overheid de bescherming wil koppelen aan eigen financiële regelingen voor restauratie en onderhoud staat ter beoordeling van die lagere overheid zelf⁵.

Deze suggesties en ideeën, waaraan ik de mogelijkheid van het leggen van een financiële relatie met de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing toevoeg, acht ik zeker een nadere studie waard.

Ten einde tot concrete aanbevelingen te komen, dient deze ingewikkelde materie – ik denk ook aan de fiscale kanten – goed te worden bestudeerd.

⁵ Een deel van deze financiële problematiek is in opdracht van het Ministerie van CRM onderzocht door het Research Instituut voor de Gebouwde Omgeving.

In het in 1981 verschenen rapport «Woonhuismonumenten en de subsidiëring van het herstel» van dit instituut is een voorstel ontwikkeld om de subsidiemethode bij woonhuismonumenten te verbeteren. In opdracht van het Ministerie van CRM publiceerde het instituut eerder het rapport «Monumenten zijn ook bouwwerken». Dit onderzoek naar de bouwkosten van en de prijsvorming bij de restauratie van woonhuismonumenten verscheen in 1977.

Ik zal hiertoe na interne voorbereiding een interdepartementale commissie van financiële deskundigen instellen. Het lijkt juist daarbij ook deskundigen op dat terrein van de lagere overheid te betrekken.

De financiële gevolgen van de decentralisatie zouden aan de orde moeten komen in een commissie, die regels ontwerpt voor de overgangssituatie.

Wat punt d betreft, merk ik op, dat de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een beroep op de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk heeft gedaan mee te werken aan een verdubbeling van het stadsvernieuwingsbudget. Tevens wees de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in dat verband op het «knelpunt» van de financiering van de restauratie van de grote monumenten. Het gezamenlijk ontplooiën van actie ligt hier voor de hand. Tevens zou, zoals in het verleden bij herhaling met succes is gebeurd, het ter beschikking stellen van middelen op grond van de hoge arbeidsintensiteit van de restauratiebouw als werkgelegenheidsobject moeten worden bepleit. Daarbij kan gewezen worden op het feit, dat gelet op de hoge arbeidsintensiteit en de grote werkvoorraad aan restauratie-objecten een continue werkgelegenheid voor 7 à 10 000 geschoolde vaklieden gedurende 10 à 15 jaar kan worden gegarandeerd. Vanzelfsprekend dient daarover in nader overleg met de betrokken departementen te worden getreden.

2.5. Ontwikkeling van de onderhoudsregeling

Het ontbreken van een onderhoudsregeling achten de adviseurs een «missing link». Dat het ontbreken van een onderhoudsregeling als een «missing link» is ervaren, moge blijken uit het feit, dat inmiddels op rijksniveau een dergelijke regeling voor beschermde kerken, kastelen en buitenplaatsen in werking is getreden. Deze regeling heeft een voorlopig karakter. Na verloop van enige tijd zal worden gezien of de regeling inderdaad het beoogde effect blijkt te hebben. Mochten lagere overheden op dit terrein zelf voorzieningen treffen, dan kan dat alleen maar worden toegejuicht.

2.6. Verbetering interdepartementale coördinatie

De opvatting van de adviseurs, dat op interdepartementaal niveau vooral de verhouding met de Ministeries van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en van Binnenlandse Zaken van direct belang is, deel ik. Zeker in de naaste toekomst zullen de relaties met het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening nog intensiever worden in het kader van de stadsvernieuwing en de ruimtelijke ordening.

De decentralisatie van de woonhuismonumenten zal zoveel mogelijk aansluiting moeten krijgen bij het decentralisatieproces op het terrein van de volkshuisvesting en de stadsvernieuwing. Zowel wat betreft de regelingen als wat betreft de uitvoering en de termijnen dienen deze processen op elkaar te worden afgestemd. Met het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is de afspraak gemaakt een speciale coördinatiecommissie VRO-CRM hiertoe in het leven te roepen. In deze commissie zal ook aan de sociale, functionele en economische aspecten van de stadsvernieuwing aandacht moeten worden gegeven. Wanneer deze processen zullen zijn afgerond zal, zo stel ik mij voor, de relatie met het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening op dat terrein afnemen, omdat het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk dan in mindere mate bij de woonhuisproblematiek zal zijn betrokken. Die verwevenheid van belangen zal zich wel blijven voordoen bij het aanwijzen van gebieden tot beschermd stads- of dorpsgezicht. Het Ministerie van CRM (Rijksdienst voor de Monumentenzorg) zal ervoor moeten blijven zorgen, dat de cultuurhistorische waarden in het gemeenschappelijke beleid worden ingebracht. De adviseurs wijzen erop, dat de specifieke aard van

deze inbreng vanuit het cultuuraspect en de doelstellingen van het Ministerie van CRM het handhaven van de monumentenzorg binnen dat departement betekent. Achter deze visie van de adviseurs stel ik mij gaarne.

In het kader van de decentralisatie-ontwikkeling hebben de ontwikkelingen op het terrein van de monumentenzorg ook de aandacht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Door de sterke verschillen in draagvlak van de lagere bestuursorganen komt de vraag naar voren, hoe een gedecentraliseerd monumentenbeleid gestalte moet worden gegeven; immers, op dit moment beschikt slechts een beperkt aantal «monumentenconcentratie gemeenten» over de organisatie en de instrumenten om de uitvoering van een dergelijk beleid te verwezenlijken.

De adviseurs menen daarom mijns inziens terecht, dat bij de uitwerking van de in dit rapport gedane aanbevelingen coördinatie met het Ministerie van Binnenlandse Zaken over de vormgeving van de decentralisatie en de organisatorische aanpassingen nodig zal zijn.

3. ORGANISATORISCHE WIJZIGINGEN EN UITVOERING BELEIDSVOORNEMENS

3.1. De Rijkscommissie voor de Monumentenzorg

Met het oog op een doelmatiger functioneren van Afdeling II van de Monumentenraad, de Rijkscommissie voor de Monumentenzorg, bepleiten de adviseurs een aantal aanpassingen:

A. aan de commissie zouden enkele leden moeten worden toegevoegd uit de beheerssfeer van monumenten, vooral voor het vinden van goede bestemmingen van monumenten. Om de volgende redenen spreekt mij deze gedachte niet aan:

- a. het zoeken naar een nieuwe bestemming van een monument behoort geen taak te zijn van het rijksadviesorgaan op het terrein van de monumentenzorg;
- b. deskundigheid op het punt van het beheer van een bepaalde categorie monumenten, bij voorbeeld molens, garandeert nog niet, dat men ook op andere terreinen op deskundigen kan bogen;
- c. een centraal werkend adviesorgaan kan onmogelijk op de hoogte zijn van c.q. adequaat reageren op beheersproblemen, die zich in een bepaalde plaats of in een bepaalde regio voordoen ten aanzien van een of meer bepaalde monumenten;
- d. ik acht de mogelijkheid, dat dergelijke beheersdeskundigen zich zouden gaan ontwikkelen tot de behartigers van de belangen van een bepaald monument of een bepaalde categorie monumenten niet uitgesloten;
- e. in het kader van de algemene advisering over het monumentenbeleid zie ik voor dergelijke deskundigen geen rol weggelegd;

B. de inbreng op het beleidsgebied als adviseur van de Minister moet worden verstrekt waartoe onder meer het secretariaat van de Rijkscommissie versterkt zou moeten worden. Tegen deze stelling heb ik geen bedenkingen;

C. de functie van de Rijkscommissie als adviesinstantie ingevolge artikel 9 van de Monumentenwet zou bekeken moeten worden op zijn consequenties bij decentralisatie, dat wil zeggen dat de rijkscommissie de bescherming van monumenten door de lagere overheden marginaal zou moeten toetsen.

De gedachte de commissie een adviesfunctie toe te kennen ten aanzien van het beschermingsbeleid door de lagere overheden spreekt mij niet aan.

Indien behoefte bestaat aan een onafhankelijk college, dat de lagere overheden adviseert, dient naar mijn oordeel in die behoefte op het lagere niveau zelf te worden voorzien. De figuur van een gemeentelijke monumentencommissie of -raad is trouwens al jarenlang bekend o.a. in Amsterdam en Maastricht.

3.2. Een ambtelijke commissie van advies en bijstand

De adviseurs pleiten ervoor een interdepartementale commissie aan advies en bijstand op ambtelijk niveau in het leven te roepen, die ten aanzien van de beleidszaken en de bestuurlijk-organisatorische zaken tot de nodige ondersteuning en horizontale/verticale coördinatie zou moeten bijdragen. *Hen staat daarbij een figuur voor ogen, zoals die zich op het terrein van de stadsvernieuwing voordoet, nl. de Coördinatie Commissie Stadsvernieuwing (CCSV).*

Mijns inziens bestaat aan het creëren van nog weer een nieuwe overleginstantie geen behoefte. Ik ben van oordeel dat een dergelijke commissie niet zal bijdragen tot een grotere doorzichtigheid van het beleid of tot een grotere slagvaardigheid. Bovendien lijkt mij deze gedachte niet in overeenstemming met het door de adviseurs gepropageerde beleid, *dat ertoe moet leiden, dat op den duur de rijkstaken op het terrein van de monumentenzorg worden versmald. Dat het monumentenbelang in de bestaande overlegstructuur waarmede de monumentenzorg aanrakingspunten heeft, zo goed mogelijk moet worden ingebracht, acht ik een vanzelfsprekende zaak.*

3.3. Relatie Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk – Rijksdienst voor de Monumentenzorg.

De adviseurs merken terecht op, dat de effectuering van de door hen bepleite beleidsaanbevelingen van directe invloed zal zijn op de relatie tussen het beleidsbepalende orgaan, het Ministerie van CRM, en het beleidsuitvoerende orgaan, de Rijksdienst voor de Monumentenzorg.

Zij menen, dat zowel naar binnen als naar buiten duidelijker moet worden gemarkeerd, waar de bevoegdheden liggen en hoe de competenties zijn afgebakend.

Wanneer ik mij achter deze uitspraak van de adviseurs stel, betekent dat, dat een nadere bezinning zal moeten plaatsvinden omtrent de enerzijds bij het Ministerie van CRM geconcentreerde taken en bevoegdheden en anderzijds op hetgeen tot de taken en verantwoordelijkheden van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg behoort. Ook zal de relatie tussen Ministerie en Rijksdienst nader moeten worden onderzocht. Dat daarbij aan de belangen van de daarbij betrokken medewerkers zowel bij het Ministerie van CRM als bij de Rijksdienst voor de Monumentenzorg bijzondere aandacht zal moeten worden besteed, is vanzelfsprekend.

Wat het toekomstige takenpakket van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg betreft, meen ik, dat het accent gelegd zal moeten worden op een versterking van de thans reeds binnen de dienst aanwezige specialistische kennis en ervaring. Er doet zich bij deze dienst nog steeds een formatieve achterstand voor, gemeten naar het huidige takenpakket. De adviseurs wijzen op de relatief beperkte omvang van de bestuurlijke organen, die zich zowel op rijksniveau als op het niveau van de lagere overheden rechtstreeks met het monumentenbeleid bezighouden. Zeker wat betreft de omvang van het apparaat van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg kan deze vaststelling van de adviseurs worden onderschreven. Naast vanzelfsprekend het uitvoeren van het rijksmonumentenbeleid zal de Rijksdienst voor de Monumentenzorg in de toekomstige, gedecentraliseerde situatie een belangrijke functie gaan vervullen ten behoeve van de lagere overheden en de particuliere organisaties op de gebieden, waarop daar behoefte zal bestaan aan gespecialiseerde deskundigheid. In dit kader dient ook de relatie met een instelling als het Centraal Laboratorium voor onderzoek van

voorwerpen van kunst en wetenschap te worden verdiept en verbreed. In dit verband benadruk ik in zijn algemeenheid het belang van adequate opleidingen, (bij)scholing, kennisbundeling en- overdracht, waarbij voor de Rijksdienst voor de Monumentenzorg een belangrijke taak zal zijn blijven weggelegd.

3.4. Uitvoering beleidsvoornemens

Willen de hierboven geformuleerde beleidsvoornemens, gericht op de verwezenlijking van een gedecentraliseerd monumentenbeleid, tot uitvoering worden gebracht, dan dienen de hierboven geschetste lijnen te worden uitgewerkt. Daartoe stel ik mij voor een viertal werkgroepen in het leven te roepen, die elk tot taak krijgen de in deze standpuntbepaling uitgezette koers uit te werken en aanbevelingen te doen voor het verder te voeren beleid. Deze werkgroepen zijn:

- a. een werkgroep om criteria voor het splitsen van het monumentenbestand te formuleren;
- b. een interdepartementale werkgroep, die zich gaat bezighouden met de financiering bij een gedecentraliseerd systeem; deze werkgroep zal aansluiting moeten zoeken bij de al enige tijd functionerende Projectgroep Financiële Gevolgen Decentralisatie;
- c. een werkgroep, die alternatieve financieringsmethoden gaat onderzoeken;
- d. een werkgroep, die de bestuurlijk/administratieve gevolgen van de decentralisatie moet bestuderen en moet bezien welke administratieve procedures, respectievelijk welke bestuurlijke maatregelen noodzakelijk zijn om tot een gedecentraliseerde structuur te komen.

De in het hierbovenstaande genoemde VRO-CRM-werkgroep valt naar mijn oordeel enigszins buiten dit kader.

Om dit veranderingsproces te begeleiden en te coördineren ben ik voornemens een project-leider aan te trekken. Een steungroep op hoog ambtelijk niveau zal deze projectleider bijstaan. Ik acht het zeker niet uitgesloten, dat deskundigen van buiten het Departement van CRM zullen worden uitgenodigd aan de werkzaamheden van de werkgroepen deel te nemen. Het betekent derhalve, dat binnen het Ministerie van CRM een hoogwaardige veranderings-organisatie in het leven moet worden geroepen om het veranderingsproces van de monumentenzorg zo zorgvuldig en deskundig mogelijk te begeleiden.

Ik benadruk, dat het uitvoeren van de hierboven opgesomde maatregelen de inzet en de werkkraft van velen zal vragen, van wie zal worden gevraagd die inzet te geven naast hun dagelijkse, veelal drukke bezigheden. De afhandeling van de lopende zaken mag daaronder niet te lijden krijgen! Er dienen dan ook garanties te worden geschapen, dat op die inzet met vrucht een beroep kan worden gedaan. Wordt aan die voorwaarde niet voldaan, dan is het naar mijn oordeel onmogelijk het decentralisatieproces op het terrein van de monumentenzorg tot een goed einde te brengen. Dat zou overigens niet tot gevolg mogen hebben, dat alles bij het oude zou moeten blijven. De reeds enkele jaren vanuit de Rijksdienst voor de Monumentenzorg en het «veld» gegeven signalen, dat het binnen de huidige structuur niet verder mogelijk is een adequaat (rijks)monumentenbeleid te voeren, waarvan de terechtheid uit het onderzoek van Van de Bunt is gebleken, dwingen ertoe dan andere, minder ver gaande oplossingen na te streven.

Mocht aan de voorwaarden, die mijns inziens noodzakelijk zijn voor het welslagen van deze operatie, niet kunnen worden voldaan, dan zal nader moeten worden bezien wat dat dan voor oplossingen zouden kunnen zijn. Ik acht het van groot belang en essentieel voor het slagen van het beoogde gedecentraliseerde beleid, dat zowel tijdens het veranderingsproces als daarna, wanneer een gedecentraliseerde structuur op het terrein van de monumentenzorg zal zijn doorgevoerd, het kwaliteitsniveau wordt gehand-

haafd en zo mogelijk nog wordt opgevoerd. Immers, monumentenzorg kan slechts met succes worden bedreven, wanneer dat geschiedt op basis van inzicht in een grote kennis van het erfgoed. Dat inzicht en die kennis is thans gebundeld binnen de Rijksdienst voor de Monumentenzorg, en dat dient ook in de toekomst zo te blijven.

Aan de personele gevolgen van het veranderingsproces in de monumentenzorg dient dan ook – ik onderstreep dat – grote aandacht te worden gegeven, mede om te voorkomen dat hetgeen in een lange reeks van jaren werd opgebouwd, teniet gaat.

Het doel: een beter functioneren van de monumentenzorg in ons land dient de leidraad voor ons handelen te zijn. Moge het in gang zetten van dit veranderingsproces daartoe leiden!

Onderzoek Monumentenbeleid, aanvulling op het rapport van het Bureau Van de Bunt, maart 1980**1. Inleiding**

Begin 1981 is het rapport Onderzoek Monumentenbeleid, een extern doelstellingenonderzoek opgesteld door het Bureau Van de Bunt, in opdracht van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, verschenen. Op dit rapport is inmiddels op ambtelijk en bestuurlijk niveau een eerste reactie gegeven.

Uit de reacties komt als vrij uniforme mening naar voren dat aan de stedenbouwkundige aspecten van de Monumentenzorg te weinig aandacht is besteed. Weliswaar is de bescherming van stads- en dorpsgezichten niet geheel vergeten, maar het duidelijke onderscheid dat de Monumentenwet maakt tussen monumenten en stads- en dorpsgezichten ontbreekt. In het rapport is sprake van een sterke vermenging van deze onderwerpen, hetgeen resulteert in een volstrekt onvoldoende mate van helderheid ter zake van het toekomstig beleid op dit terrein. Dit is voor de Rijksdienst voor de Monumentenzorg aanleiding geweest een interne werkgroep te formeren die de opdracht kreeg een voorzet te doen voor aanvulling van de geconstateerde lacune in het rapport. Met deze notitie is daaraan inhoud gegeven. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de bestaande situatie en praktijk van de bescherming van stads- en dorpsgezichten en op de inhoud van het rapport, gevolgd door conclusies en aanbevelingen.

2. Analyse van de bestaande situatie en praktijk ter zake van de bescherming van stads- en dorpsgezichten*Aanwijzing*

De aanwijzing van beschermde stads- en dorpsgezichten is gebaseerd op artikel 20 en 21 van de Monumentenwet, die dateert uit 1961. De Monumentenwet bood naast de bescherming van individuele objecten ook de mogelijkheid van bescherming van stads- en dorpsgezichten. Na het van kracht worden van de wet heeft er enerzijds een sterke uitbreiding van de Monumentenlijst plaatsgevonden en anderzijds is een aanwijzingsprogramma van de te beschermen stads- en dorpsgezichten opgesteld.

Er bestond destijds al een lange ervaring met de instandhouding van individuele objecten. Ervaring met de «bescherming» van stedenbouwkundige ensembles (niet structuren) bestond nog niet. Ondanks een aantal bestuurlijke mogelijkheden (Woningwet, tijdelijke Monumentenwet van 1940 en de Wederopbouwwet van 1950) werd nog geen relatie gelegd tussen enige vorm van ruimtelijke ordening en de instandhouding van karakteristieke en objecten in dat kader. De interpretatie van het begrip stads- en dorpsgezichten gaat na 1961 aanvankelijk in de richting van behoud van stedenbouwkundige ensembles, waarbij het vooral ging om de beveiliging van kleine groepen monumenten en de directe omgeving daarvan. De bescherming was gericht op een vormregeling van monumentaal geachte gebieden, waaraan verdere ontwikkeling ondergeschikt moest zijn.

In de loop van de tijd ontstaat een accentverschuiving van vormbescherming en -conservering naar structuurbescherming en -conservering, wat op haar beurt tot structuurbescherming en procesbegeleiding leidt.

In de nota «Herinventarisatie» wordt dit als volgt verwoord:

1. beschermd dienen te worden nederzettingen of delen van nederzettingen met een structuur, die, getoetst aan historische ontwikkeling en karakteristiek ter plaatse, nog van hoge kwaliteit is;

2. daarenboven dienen de samenstellende delen van deze (de te beschermen) structuur aanmerkelijke cultuurhistorische waarden te hebben en als zodanig visueel herkenbaar te zijn;

3. de bescherming dient gericht te zijn zowel op het behoud van de structuur als op het doorfunctioneren van de nederzetting in overeenstemming met het historisch ontwikkelingsproces (1978).

Verschuiving van beschermingsbelangen van ensemblewaarde naar structuur is herkenbaar in latere toelichtingen op beschermde stads- en dorpsgezichten, waarin meer aandacht wordt besteed aan de structurele opbouw van betreffende kernen en waarin de beschrijving van de in historisch-architectonisch opzicht meest gave delen niet meer voorop staat. De redengevende omschrijving van de aanwijzing heeft uiteraard gevolgen voor het door de gemeente te ontwikkelen beschermings- en instandhoudingsbeleid. De aanwijzing (= aanduiding facet belangen) gebeurt door het Rijk.

Bij de aanwijzing zijn betrokken de Minister van CRM met betrekking tot de culturele, historische en structurele waarden en de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening met betrekking tot een «goede» ruimtelijke ordening en de rechtsgevolgen op het gebied van de ruimtelijke ordening en de Woningwet. De Monumentenwet laat ruimte voor provincies en gemeenten op dit terrein. In dat verband wordt in de nota Herinventarisatie gesproken van structuren van regionaal of lokaal belang.

Bescherming

De bescherming, zijnde het rechtsgevolg van de aanwijzing, van stads- en dorpsgezichten is niet geregeld in de Monumentenwet, maar in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (artikel 37, lid 5).

Rechtsgevolg van de aanwijzing van stads- en dorpsgezichten is de verplichting, genoemde belangen veilig te stellen door middel van het opstellen van een bestemmingsplan. De keuze van het instrument is niet onbelangrijk. Het bestemmingsplan beoogt namelijk een kader te scheppen voor verdere ruimtelijke ontwikkeling, waarin ook de cultuurhistorische waarden een geïntegreerde plaats kunnen krijgen. Hierbij stelt de gemeenteraad vast, gedeputeerde staten keuren goed, gehoord de Monumentenraad. Het instrumentarium ten behoeve van deze bescherming is derhalve feitelijk gedecentraliseerd, de rijksoverheid heeft slechts een adviserende rol. Ook zonder aanwijzing van rijkszijde is het instrumentarium te gebruiken door de gemeente.

De aanwijzing dient om specifieke belangen veilig te stellen, doch is mede van belang omdat de Wet op de Ruimtelijke Ordening geen verplichting kent om voor de bebouwde kom een bestemmingsplan vast te stellen.

Indien een gemeente derhalve bepaalde belangen niet vrijwillig wil regelen in de bebouwde kom, kan door middel van een aanwijzing een gemeente alsnog daartoe «gedwongen» worden.

Het is dan ook duidelijk dat een dergelijke aanwijzing alleen van hogerhand kan komen; in dit geval van een provincie of het Rijk.

Een ontwikkeling van objectinteresse naar structuurontwikkeling is ook herkenbaar in de bestemmingsplannen opgesteld ingevolge artikel 37, lid 5 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Van een vastlegging per onderdeel van de bestaande situatie wordt steeds meer gekomen tot een meer algemene regeling van stedenbouwkundig structurele karakteristieken in ruimtelijk en functioneel opzicht. Bij goed gebruik van de mogelijkheden van het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium (inclusief beheers- en uitvoeringsplannen als aanvulling op het bestemmingsplan) door de gemeenten en aandacht van gedeputeerde staten in hun goedkeuringsbeleid voor specifieke belangen en voor een volwaardige invulling van het financiële aspect kan het monumentenbelang als geïntegreerd onderdeel van een op algemeen welzijn gericht beleid voldoende gewaarborgd worden.

Structuurbescherming zoals hiervoor is uitgewerkt biedt een kader voor flexibel beleid ten aanzien van beheer en instandhouding van waardevolle objecten. De mate waarin daarvoor financiële mogelijkheden zijn behoeft niet direct gekoppeld te zijn aan de structuurbescherming zelf en hoeft daarop ook geen directe invloed te hebben. Een en ander kan de gemeente tot uitdrukking laten komen in nadere uitvoeringsplannen en maatregelen, ter ondersteuning van een goede ruimtelijke ordening, van de cultuurhistorische aspecten daarin en van het materiële behoud van karakteristieke objecten voor zover daarvoor ruimte is.

Bij vroege voorbeelden van stadsvernieuwing bestond over het algemeen de relatie met Monumentenzorg alleen uit het in stand houden van individuele objecten. Daartoe stelde de gemeente restauratieplannen op, het Rijk bood financiële medewerking. Te zelfde tijd werden in het kader van de Woningwet en de Wederopbouwwet door het Rijk grote financiële bijdragen verstrekt voor sanering en reconstructie van historische nederzettingen. Pas aan het einde van de jaren zestig ontstaat tussen beide kaders van stadsvernieuwing een vorm van samenwerking. Vanuit de belangen van de Volkshuisvesting werd het verbeteren van het wonen, de woonseer en infrastructuur gestimuleerd en gesubsidieerd, vanuit de belangen van het beschermde stadsgezicht werd daaraan gekoppeld de instandhouding van de vormen als afgeleide van de functie en de verbetering van de openbare ruimte bevorderd en waar nodig gesubsidieerd.

De samenwerking heeft zich in de zeventiger jaren verder ontwikkeld. In 1975 verscheen onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Ministers van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en CRM de brochure «Hersteld Verleden van Dorpen en Steden». Hierin werden ten behoeve van gemeenten welke reeds beschermd waren of beschermenswaardig werden geacht richtlijnen verstrekt voor het opstellen van een stads- (of dorps-)verbeteringsplan op grond van een door de Raad vastgesteld bestemmingsplan of bestemmingsvisie. Hierin was niet alleen sprake van een herstel van woningen, maar ook van openbare werken, sanering en reconstructie, met andere woorden van een aanzet voor een meer integrale benadering van de stads- en dorpsvernieuwing. In dat kader komt vervolgens de z.g. Interim Saldo Regeling tot stand, een voorlopige regeling met beperkt toepassingsgebied. Deze regeling voorziet in een integrale aanpak van de stadsvernieuwing, waarin de behartiging van cultuurhistorische belangen als element in een groter geheel is ingepast.

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat het instandhoudingsbeleid van monumenten meer onderdeel is gaan uitmaken van het ruimtelijke-orderingsbeleid. De behartiging van het monumentenbelang heeft daardoor een meer structurele plaats gekregen en kan zich meer aansluiten bij algemeen maatschappelijke doelen waarvoor de ruimtelijke ordening het kader vormt. Voor de hantering van het instrumentarium voor objectbescherming (artikel 14/15) houdt dit in die zin gevolgen in, dat naast de autonome waarde (vastgelegd in de monumentenlijst) ook andere aspecten in de afweging betrokken dienen te worden.

3. Analyse van het rapport Onderzoek Monumentenbeleid

In het rapport Onderzoek Monumentenbeleid wordt aan de plaats en betekenis van de bescherming van stads- en dorpsgezichten geen aparte aandacht besteed. Het rapport laat daarmee niet alleen een belangrijk aspect van Monumentenzorg onvoldoende aan bod komen, maar verliest door het niet onderkennen van de eigen inhoud en mogelijkheden van deze bescherming ook overigens aan scherpte. Aan de hand van de doelstellingsstructuur, de conclusies en de aanbevelingen, te zamen de kern van het rapport, zullen de lacunes nader worden aangegeven.

De in het rapport opgenomen doelstellingenstructuur wordt getypeerd als een proeve van een redelijk samenhangende doelstellingenstructuur voor het veld. Zij is opgesteld op basis van een deductieve analyse, aanvullende interviews met de voornaamste instanties en het identificeren van mogelijke trends in de Monumentenzorg voor de jaren tachtig. De deductieve analyse geeft volgens het rapport een beeld van de samenhangende beleidsvoornemens (de «soll-positie») in het veld en van de consistentie respectievelijk strijdigheid en onvolledigheid van het doelstellingenpakket. Als resultaat van de deductieve analyse moet de doelstellingenstructuur zijn redelijke samenhang en bruikbaarheid voor de komende periode dus ontlenen aan de inbreng van de aanvullende interviews en het identificeren van trends voor de jaren tachtig.

De resultaten van de deductieve analyse, waartoe de doelstellingenstructuur gerekend moet worden, worden volgens het rapport afgezet tegen de feitelijke situatie (de «ist-positie»). Op basis daarvan wordt aangegeven, in hoeverre het huidige beleidskader c.q. de huidige programmastructuur aanpassing behoeven. De doelstellingenstructuur vormt derhalve de basis onder de conclusies en aanbevelingen. Het onderzoeksgedeelte dat geleid heeft tot de doelstellingenstructuur is in dat verband van groot belang. Bij de beschrijving van het betreffende onderzoeksgedeelte in het inleidend hoofdstuk van het rapport komt de verhouding tussen objectbescherming en structuurbescherming enige malen expliciet aan de orde. Enkele citaten:

– (onder het hoofdje «algemeen/ten geleide», blz. 9)

Ten slotte is bij het onderzoek, met name van de doelstellingen, ook aandacht besteed aan de raakvlakken met andere beleidsterreinen en perifere doelstellingen, zowel in de zin van «belendende percelen» als de natuur- en landschapsbescherming, volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, als in de zin van bestuurlijke niveaus (gemeentelijke, respectievelijk provinciale organisaties en particuliere organisatievormen).

Deze ontwikkeling is met name in de laatste jaren mede versneld omdat het monument als geïsoleerd object alleen in uitzonderingsgevallen kan worden beoordeeld en omdat ons relatief grote bestand aan woonhuismonumenten uiteraard steeds meer in het kader van stads- en dorpsgezichten, de stadsvernieuwing en in het kader van de ruimtelijke ordening enz. beoordeeld moet worden.

– (onder het hoofdje «perspectief voor de tachtiger jaren», blz. 11)

Ten aanzien van de samenstelling nemen de zogenaamde kleine monumenten/woonhuismonumenten een overwegende plaats in, met circa 80% van het totale bestand; de grote monumenten zijn met circa 5000 objecten vertegenwoordigd. Voor beide categorieën van objecten geldt dat zij qua bescherming en instandhouding in *toenemende mate geplaatst worden in het bredere kader van de beschermde structuren.*

Het rapport onderkent de betekenis van de ruimtelijke ordening als kader voor monumentenzorg. Echter veeleer vanuit de bescherming van individuele objecten dan vanuit de bescherming van stads- en dorpsgezichten. Het betreffende onderzoeksgedeelte leidt tot de conclusie, dat het gewenst is, het domein van Monumentenzorg enerzijds vanuit de oorspronkelijke objectbescherming te definiëren met het accent van de bescherming bij het Rijk en de gemeente, anderzijds de bescherming van bovengemeentelijke belangen en ruimtelijke structuur, vooral op provinciaal niveau te verankeren (blz. 41). Deze vorm van loskoppeling gaat, zoals in het vervolg zal worden aangegeven, voorbij aan de betekenis van de bescherming van stads- en dorpsgezichten mede als kader voor instandhouding van objecten en aan de toekomstige perspectieven daarvoor.

De uiteindelijk ontwikkelde doelstellingenstructuur is sterk vanuit het fysieke behoud van het individueel beschermde monument opgebouwd en wekt een statische indruk. Zij sluit daarmee onvoldoende aan op het

dubbele spoor waarop de Monumentenzorg sinds 1961 rijdt, op de ontwikkelingen die zich sinds 1961 in de inhoudelijke opvattingen over en de maatschappelijke context van het monumentenzorgbeleid hebben voorgedaan (blz. 44: Van objectdenken en verkokering naar procesbenadering en integratie) en op de plaats van de bescherming van stads- en dorpsgezichten daarin. Ook de helderheid en de logica van de gekozen structuur is niet overal even groot.

De plaats van de Monumentenzorg is door de in het algemeen veranderende opvattingen over de betekenis van het aanwezige ruimtelijke milieu en het proces van ruimtelijke ontwikkeling duidelijk veranderd. Het zoeken van aanknopingspunten bij de bestaande ruimtelijke structuur en het geven van prioriteit aan behoud en aanpassing voor afbraak en totale vernieuwing is normale praktijk van ruimtelijke ordening geworden. Monumentenzorg is daarmee verschoven van sterk begrensd en afgeperkt behoud naar een meer algemene inbreng van specifiek ruimtelijke waarden. Aanvulling van de in het rapport opgenomen doelstellingenstructuur voor het aspect structuurbescherming is gelet op de aard van de doelstellingenstructuur problematisch. Uitgaand van een meer dynamisch gerichte monumentenzorg waarin structuurbescherming en objectbescherming beide een plaats hebben zijn de volgende twee hoofddoelstellingen te formuleren:

1. het bevorderen van de kennis van en de waardering voor historische stads- en dorpsstructuren en monumenten van geschiedenis en kunst;
2. het bevorderen van een blijvende integratie van waardevolle cultuurhistorische elementen in het veranderend leefmilieu.

In de nieuwe hoofddoelstelling 1 is het accent verlegd van behoud naar kennis en waardering. In hoofddoelstelling 2 is een dynamisch element gebracht. Het bevorderen van het behoud van objecten en structuren wordt in deze opzet een afgeleide van hoofddoelstelling 2. Onder deze hoofddoelstelling hebben ook structuurbescherming en objectbescherming een plaats. Structuurbescherming wordt daarbij opgevat als kaderscheppend, mede voor in stand houden van objecten.

In de conclusies en aanbevelingen wordt de noodzaak, de huidige at random-bescherming te vervangen door een meer selectieve bescherming althans op rijksniveau, centraal gesteld. Het is een gedachtengang, die een zekere logica in zich bergt, als wordt uitgegaan van object- en behoudgerichte doelstellingen en een structureel te klein budget.

Ook dan kan de vraag gesteld worden, of het verband tussen budget en beschermingsomvang niet wat erg hard gelegd wordt en werkelijk van een at random-beleid sprake is. Mogelijk geldt die stelling slechts voor specifieke sectoren van het bestand en is dan nog de vraag, of het geld of de maatschappelijke functie die ontbreekt het grootste probleem vormt. De oplossing die het rapport voorschrijft heeft in elk geval als groot nadeel, dat los van wat zich feitelijk zal gaan voordoen de omvang van het bestand conjunctuurgevoelig wordt gemaakt. Uitgaand van structuurbescherming als kaderscheppende maatregel kan als alternatief voor het voorgeschreven recept de hantering van het bestand conjunctuurgevoelig gemaakt worden. Met een goed register (gedifferentieerde belangenaanduiding!) kan binnen de marges van de structuurbescherming meer of minder ruimte voor objectbehoud aanwezig zijn zonder dat de waarde van de totaliteit in ruimtelijk en in functioneel opzicht in essentie behoeft te worden aangetast. Dit vereist een relatiever en genuanceerder hanteren van het stelsel van plaatsing en afvoering en een wendbaarder financieel beleid.

De directe koppeling tussen een noodzakelijke selectievere objectbescherming en decentralisatie lijkt niet erg logisch. De inhoud en omvang van de objectbescherming is één vraag. Wie het bestand vult, beheert en leegt is een gans andere vraag. Bij de bescherming van stads- en dorpsstructuren kan het leggen van een koppeling tussen een noodzakelijke selectievere bescherming en decentralisatie niet aan de orde zijn, omdat de feitelijke bescherming reeds in overwegende mate is gedecentraliseerd. In het hierna volgende zal één en ander aan de hand van een analyse van de bestaande situatie en praktijk nader worden onderbouwd.

4. Conclusies en aanbevelingen

Geconstateerd kan worden dat er sinds het van kracht worden van de Monumentenwet een wijziging heeft plaatsgevonden in het denken over de bescherming van stads- en dorpsgezichten. Waar aanvankelijk de bescherming gericht was op het behoud van nederzettingen of delen daarvan in de huidige structuur c.q. ruimtelijke vorm, ligt thans het accent op structuurbescherming die inspeelt op het ontwikkelingsproces van de gebouwde omgeving. Het doel achter en de praktijk van de bescherming hebben zich van vormconservering naar procesbegeleiding ontwikkeld. Illustratief hiervoor is de standaard slotpassage in recente aanwijzingstoelichtingen:

«Doel van de aanwijzing is de karakteristieke en met de historische ontwikkeling samenhangende structuur en ruimtelijke kwaliteit van het gebied te onderkennen als een zwaarwegend belang bij de verdere ontwikkelingen binnen het gebied. De aanwijzing beoogt op die wijze een basis te geven voor een ruimtelijke ontwikkeling die inspeelt op de aanwezige kwaliteiten, daarvan gebruik maakt en daarop voortbouwt.»

Waar de gebouwde omgeving kan worden gedefinieerd als de ruimtelijke neerslag van de wijze waarop in het maatschappelijke bestel goederen en diensten geproduceerd worden is de relatie met de ruimtelijke ordening evident. Ook op dit (overheids-)terrein kan een verschuiving van doelstellingen en praktijk worden geconstateerd, van gerichtheid op realisering van eindsituaties naar procesbegeleiding als uitgangspunt. Daarbij zijn tevens een meer ecologische benadering van het ruimtelijke (bestaande) milieu, een meer integrale belangenafweging en een groei naar een zorgvuldiger beheer te constateren.

Door deze wijzigingen is ook de positie van de Monumentenzorg binnen het ruimtelijke ordeningsproces wezenlijk veranderd. Haar rol is verschoven van een op zich zelf staand streven naar behoud in een meer algemeen inbrengen van specifiek ruimtelijke kwaliteiten. Ter illustratie kan gewezen worden op de groeiende aandacht voor de niet als object beschermde karakteristieke elementen van het ruimtelijk milieu.

In dit verband is het van belang op te merken dat de huidige monumentenlijst niet opgevat kan worden als een verzameling van louter op individuele kwaliteiten geselecteerde objecten. De aard en de omvang van het bestand wekken de sterke indruk dat bij de samenstelling ook stedenbouwkundige motieven een rol hebben gespeeld en dat een aantal objecten vooral vanwege hun betekenis als onderdeel van een groep waardevolle objecten of vanwege hun strategische situering in de historische nederzettingenstructuur op de lijst is geplaatst.

Tekenend zijn de feiten dat ruim 33 000 van de ongeveer 41 000 beschermde monumenten (81%) zijn gelegen in gemeenten waar beschermde of te beschermen stads- en dorpsgezichten in voorkomen en de zeer sterke vertegenwoordiging van objecten die in de redengevende omschrijving als «eenvoudig doch harmonisch» worden aangeduid. Dat het aldus opgebouwde monumentenbestand mede fungeert als instrument van procesbeïnvloeding is voor de interpretatie van het beleidsmiddel bescherming Monumenten van groot belang.

In deze zienswijze kan het monumentenbestand i.c. de objectbescherming een meer conjuncturele rol hebben binnen een beleid dat gericht is op een dynamische wijze van cultuurbehoud. Structuurbescherming behelst in die optiek het aangeven van kaders en het scheppen van voorwaarden, waarbinnen begeleiding van het verdere ontwikkelingsproces en van de behartiging van objectbelangen daarbij mogelijk is. De aard van de overheidsbemoeienis is dan wezenlijk veranderd.

Conclusies

– De bescherming van stads- en dorpsgezichten dient te worden opgevat als een structuurbescherming door middel van procesbegeleiding in het kader van het totale ruimtelijke ordeningsgebied.

- Daarmee is het Monumenten(zorg)beleid van een overwegend statische, op zich zelf staande vorm van cultuurbehoud gewijzigd in een meer dynamische, zich in het maatschappelijke ontwikkelingsproces voegende vorm van cultuurbehoud.
- De aard van de overheidsbemoediging dient daarop te worden afgestemd.

De conclusies sluiten aan bij de voorgestelde herziene doelstellingenstructuur, waarin het accent wordt verschoven van feitelijk behoud naar wetenschappelijke, voorlichtende en kaderscheppende verantwoordelijkheden. Feitelijk behoud blijft van belang, echter het kader is verbreed.

Aanbevelingen

De conclusies leiden tot de navolgende aanzet voor aanbevelingen, voor zover dat het terrein van de beschermde stads- en dorpsgezichten betreft.

– Aanwijzing

Het bevorderen van de kennis van en de waardering voor historische stads- en dorpsstructuren door middel van een blijvende integratie in het veranderende leefmilieu behoort gelet op het bovengemeentelijke belang daarvan mede tot de taak van Rijk en provincie. De betrokkenheid van het Rijk blijft noodzakelijk gelet op de vaststelling van het nationale niveau van het belang alsook gelet op een landelijk gelijkwaardige belangenaanduiding. Deze betrokkenheid kan zich uiten op een directe wijze (aanwijzing door het Rijk conform de huidige praktijk) of op een meer getrapte manier (aanduiding van de cultuurhistorische belangen door de vaststelling van een facetbelangennota, gevolgd door aanwijzingen door het Rijk of de provincie). Zo gekozen wordt voor een model waarin de provincie de aanwijzing verricht, dan dient een wetwijziging plaats te vinden.

– Bescherming

De bescherming van stads- en dorpsgezichten blijft voornamelijk een taak van gemeente en provincie, waarbij het Rijk alleen een adviserende betrokkenheid heeft. Door de verschuivingen in de accenten bij de bescherming zal die adviserende verantwoordelijkheid zich uitstrekken tot de in de nederzettingsstructuren onderkende cultuurhistorische waarden en, in directe samenhang daarmee, tot de bruikbaarheid van de voor te stellen beschermingsmaatregelen als kader voor instandhouding van objecten. De adviserende rol kan globaler blijven dan in het verleden wel het geval was.

De provincie ziet erop toe, dat beschermende maatregelen ook daadwerkelijk getroffen worden en dat binnen de ontworpen kaders een redelijk uitvoeringsbeleid mogelijk is.

– Uitvoering

De opstelling van uitvoeringsplannen en de feitelijke uitvoering blijft voornamelijk een taak van de gemeente. Bevoegdheden op het terrein van de behartiging van cultuurhistorische belangen dienen daartoe meer dan nu bij de gemeente te worden gesitueerd.

Het uitvoeringsprogramma dient gebaseerd te zijn op of onderdeel te vormen van het bestemmingsplan (of te zijner tijd stads- en dorpsvernieuwingplan) dat de formele bescherming regelt, zodat de economische haalbaarheid daarvan door de provincie ook is te toetsen.

De prioriteitsstelling en fasering behoort daarmee in eerste instantie tot de verantwoordelijkheid van de gemeente. Het ligt dan voor de hand de verantwoordelijkheid voor de aanwending van rijksbijdragen te leggen bij de gemeente. De toedeling van gelden geschiedt door middel van objectieve verdeelsleutels, gebaseerd op de omvang van het facetbelang binnen de afzonderlijke gemeenten. De methodiek van toedeling naar provincies en gemeenten zou een sterke verwantschap kunnen hebben met die van het ontwerp van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, waarbij landelijk

wordt vastgesteld, welke middelen jaarlijks ten behoeve van belangenbehartiging van het cultuurhistorische facet beschikbaar kunnen worden gesteld. (Weging van het facetbelang met de parameters: aantoonbare maatschappelijke behoefte en beschikbaar nationaal budget.)

28 december 1981,
De hoofddirecteur,
J. Jessurun

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan mevrouw drs. S. J. Stuiveling, Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken

's-Gravenhage, 21 april 1982

Onderwerp: Werkgroep decentralisatie monumentenzorg.

Hierbij zend ik u het rapport van bovenvermelde werkgroep. Het is gegoten in de vorm van een concept-hoofdstuk monumentenzorg ten behoeve van het decentralisatieplan.

Ik wijs u er op, dat de werkgroep op twee plaatsen in het stuk geen unanieme opvatting heeft kunnen geven.

In paragraaf 6 onderscheidt het standpunt van de vertegenwoordiger van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zich van dat van de meerderheid van de werkgroep. In paragraaf 10 is zulks het geval voor de vertegenwoordigers van Financiën.

Voor wat de divergerende opinies betreft adviseer ik u, daarover met de betrokken bewindspersonen overleg te plegen.

G. W. van Herwaarden, voorzitter

P. Boekestijn, secretaris.

HOOFDSTUK MONUMENTENZORG TEN BEHOEVE VAN HET DECENTRALISATIEPLAN

1. De bestaande verdeling van bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden

a. *Bevoegdheden van de rijksoverheid*

De doelstelling «het bevorderen van het behoud van monumenten van geschiedenis en kunst» kreeg in 1875 inhoud door de aanstelling van jhr. mr. Victor de Stuers bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken als chef van een nieuwe afdeling Kunsten.

Het duurde tot 1961 voordat de Monumentenwet in werking trad. Deze wet geeft aan de Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, De Boer, de bevoegdheid, op advies van de Monumentenraad monumenten onder de beschermende werking van de wet te brengen, door deze monumenten te doen inschrijven in het monumentenregister (artikel 10).

In het kader van deze procedure stelt de Staatssecretaris van CRM de betrokken gemeente en provincie in de gelegenheid van haar oordeel over de bescherming te doen blijken. Ook de eigenaren en zakelijk gerechtigden kunnen hun mening kenbaar maken. Het wijzigen of slopen van een beschermd monument kan niet plaatsvinden zonder toestemming van de Staatssecretaris van CRM, die daarover het advies inwint van de gemeente en de provincie (artt. 14 en 15). Tegen beslissingen ingevolge de Monumentenwet staat beroep open op de Kroon (artikel 26).

De Monumentenwet introduceerde als noviteit de mogelijkheid van het aanwijzen van gebieden tot beschermd stads- of dorpsgezicht. Ingevolge artikel 20 van de wet vindt een dergelijke aanwijzing plaats door (thans) de Staatssecretarissen van CRM en VRO, nadat over het voornemen daartoe de Monumentenraad, de gemeenteraad, gedeputeerde staten en de Rijksplanologische Commissie zijn gehoord. De aanwijzing dient te leiden tot de vaststelling door de betrokken gemeenten van een bestemmingsplan, als bedoeld in artikel 37, vijfde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Niet in de Monumentenzorg voorziene instrumenten om aan het rijksmonumentenbeleid inhoud te geven zijn de subsidiëring in de restauratiekosten van beschermde monumenten, het doen van wetenschappelijk onderzoek, het bundelen en overdragen van kennis, het geven van voorlichting, o.a. door wetenschappelijke en andere publikaties, het verzorgen van educatie en het ondersteunen van op het terrein van de monumentenzorg werkzame organisaties en instellingen. Naast de al langer bestaande onderhoudsregeling voor molens, is met ingang van 1982 een beperkt opgezette en voorlopige onderhoudsregeling voor kerken, kastelen, buitenplaatsen en historische orgels van start gegaan (Ned. Staatscourant van 30 juni 1981, nr. 121).

Op de begroting 1982 van het Ministerie van CRM staat ten behoeve van de restauratie van monumenten een bedrag van ongeveer f 100 mln. vermeld. Dit bedrag wordt ongeveer als volgt besteed:

- f 51,5 mln. voor kerken, kastelen, en andere (grotere monumenten);
- f 2,5 mln. voor de onderhoudsregeling;
- f 14,1 mln. voor woonhuisrestauratie, inclusief Amsterdam;
- f 28,8 mln. voor woonhuisrestauratie in het kader van de samenwerkingsregeling VRO-CRM;
- f 2,3 mln. voor molens;
- f 1 mln. voor orgels.

Bij de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ) – het aan de Staatssecretaris van CRM ten dienste staande apparaat voor de uitvoering van het rijksmonumentenbeleid – zijn ongeveer 180 ambtenaren werkzaam. De personele en materiële uitgaven van de RDMZ worden voor 1982 geraamd op f 15 mln.

Om in aanmerking te komen voor een restauratiesubsidie dient de eigenaar van het monument een plan met een begroting bij de Rijksdienst voor de Monumentenzorg in te dienen. Deze dienst beoordeelt het plan (in verband met het eventueel verlenen van een vergunning als bedoeld in artikel 15 van de Monumentenwet) en stelt de vanuit een oogpunt van monumentenzorg subsidiabele restauratiekosten vast. Indien de middelen dat toelaten, kan dan vervolgens een subsidie worden toegezegd tot een percentage van 30 tot 50 in die kosten, afhankelijk van het soort object: voor woon- en pakhuizen en boederijen bedraagt het percentage 30, voor gebouwen met een kerkelijke bestemming 50.

b. Bevoegdheden van de provinciale overheid

Naast het geven van advies in het kader van het door het Rijk gevoerde beschermings- en vergunningenbeleid hebben de provincies de mogelijkheid een zelfstandig monumentenbeleid te ontwikkelen op basis van een provinciale verordening ter bescherming van monumenten en van stads- en dorpsgezichten. Een dergelijke verordening mag niet in strijd zijn met de Monumentenwet (artikel 32). Van deze mogelijkheid is overigens tot nog toe nauwelijks gebruik gemaakt. Wel zijn de meeste provincies de laatste jaren ertoe overgegaan monumentennota's en programma's uit te brengen waarin wordt aangegeven wat een provinciaal monumentenbeleid zou kunnen en moeten inhouden. Het is voor de hand liggend, dat men daarbij vooral accent wil geven aan die zaken, die van provinciaal belang worden geacht.

In aansluiting op het Rijk nemen de provincies in vele gevallen een bepaald gedeelte van de door het Rijk subsidiabel verklaarde restauratiekosten voor rekening van de provinciale kas. Het daarmee in 1982 gemoeide bedrag bedraagt circa f 32 mln. Daarenboven verlenen de provinciale besturen subsidies aan op het terrein van de monumentenzorg werkzame organisaties.

De provinciale apparaatskosten, verband houdende met bovengenoemde adviserende taak, alsmede met activiteiten in het kader van het streekplanwerk en de goedkeuring van bestemmingsplannen als bedoeld in artikel 37, vijfde lid van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zijn voor 1982 te schatten op circa f 10 mln.

c. Bevoegdheden van de gemeentelijke overheid

Mutatis mutandis kan voor de gemeentelijke overheden ongeveer een overeenkomstig betoog worden gehouden, zij het met twee belangrijke nuanceringen:

- het van gemeentewege verstrekte percentage in de subsidiabel verklaarde restauratiekosten bedraagt veelal 30;
- 43 gemeenten hebben een gemeentelijke monumentenverordening, op basis waarvan monumenten van gemeentenwege kunnen worden beschermd en een vergunningstelsel functioneert.

Gemeenten met een grote concentratie van van rijkswege beschermde monumenten zoals Amsterdam, Dordrecht, 's-Gravenhage, Haarlem en Utrecht, beschikken bovendien over een eigen deskundig apparaat om zowel het rijksmonumentenbeleid te ondersteunen als om het eigen monumentenbeleid inhoud te geven. Nadere gegevens hierover zijn te vinden in het in 1981 verschenen rapport van het Nederlandse Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (NIROV) «Zorgen om monumenten». Een aantal gemeenten beschikt voorts over een recente monumentennota. Voor het opstellen van een gemeentelijke monumentenverordening kan de in 1964 verschenen modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten als leidraad dienen. Een herzien model zal binnenkort verschijnen.

Hoewel de gemeenten hun bijdrage in de subsidiabel verklaarde restauratiekosten ten laste van het eigen gemeentelijke budget brengen, ontvangen zij uit het Gemeentefonds – en dat op basis van het Besluit van 18 juni 1965, Stb. 265, houdende vaststelling van het Besluit verfijning algemene uitkering monumenten – een uitkering tot een bedrag van 30% van de verwerkte subsidiabele kosten op basis van een 25-jarige annuïteit. Weliswaar versterkt deze uitkering de algemene middelen van de gemeente en heeft de gemeente niet de verplichting dat bedrag als subsidie toe te kennen aan de restaurerende eigenaar, maar in de praktijk laten de gemeenten het bedrag toch wel geheel of bijna geheel ten goede komen van de restauratie.

Hoewel het in dit verband niet direct van belang is, verdient ook vermelding, dat sinds 1973 een verfijningsregeling functioneert voor de historische stadskernen, op basis waarvan gemeenten met een historische kern een in verband daarmee verhoogde algemene uitkering ontvangen als steun in de daaruit voortvloeiende bijzondere lasten.

Het op gang komen van het stadsvernieuwingproces in het begin van de jaren 70, hetgeen het groeien van een nauwe relatie tussen het opereren van de Ministeries van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en CRM tot gevolg heeft gehad – het functioneren van de Interim Saldoregeling verdient in dit verband vermelding –, heeft ook geleid tot een beleidsmatige aanpak van het woonhuisherstel op basis van meerjarenprogramma's. Dergelijke programma's, die vooral tot stand kwamen in gebieden, die als beschermd stads- of dorpsgezicht waren aangewezen of waarvoor het in het voornemen ligt daartoe te komen, kunnen worden beschouwd als uitwerkingen in de praktijk van gemeentelijk monumentenbeleid.

2. Recente ontwikkelingen op het terrein van de monumentenzorg

Hoewel dat nooit bewust in de bedoeling heeft gelegen, is het accent bij de monumentenbescherming in Nederland toch sterk bij het Rijk komen te liggen. Het Rijk nam het voortouw – al aan het einde van de 19de eeuw – een verschaft de instrumenten om aan het monumentenbeleid gestalte te geven. Het gevolg was dat het provinciale en gemeentelijke beleid op dit terrein een «volgend» karakter kreeg, wat mede in de hand werd gewerkt door het in feite gegroeide systeem van koppelsubsidies.

Nu de Monumentenwet twintig jaar functioneert, is er aanleiding voor een heroriëntatie, zowel wat betreft de bestuurlijke verantwoordelijkheden als ten aanzien van de financieringssystematiek. De volgende ontwikkelingen, die zich de laatste jaren – mede onder invloed van het Monumentenjaar 1975 – op het terrein van de monumentenzorg hebben voorgedaan, vormen daartoe mede een reden:

- afsluiting van de bescherming van monumenten van vóór 1850; de aandacht zal worden geconcentreerd op de inventarisatie, selectie en eventuele bescherming van jongere monumenten;
- het naast de individuele bescherming accentueren van de structuurbescherming, op te vatten als het begeleiden van het ruimtelijke ontwikkelingsproces vanuit een (cultuur)historische invalshoek;
- het ontstaan van nauwe relaties met andere beleidssectoren, zoals de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening, de stadsvernieuwing, de natuur- en landschapsbescherming en de openluchtrecreatie;
- het ontwikkelen van het monumentenherstel tot een object van werkgelegenheid;
- de toeneming van de aandacht voor de beheersproblematiek, naar voren komende door een onlangs tot stand gebrachte eenvoudige onderhoudsregeling (voor molens bestond een dergelijke regeling al langer); een punt van aandacht is in dit verband mede, dat door omstandigheden als luchtvervuiling en verkeersgeluidstrillingen het verval van monumenten veel sneller gaat dan vroeger;

- het ontwikkelen van gedachten om de monumentenzorg meer decentraal te organiseren;
- het streven om de restauraties van monumenten zo sober en doelmatig mogelijk uit te voeren, waardoor het aantasten van de authenticiteit van het monument wordt tegengegaan; de herstelactiviteiten richten zich steeds meer op een vorm van consolidatie, wat betekent, dat zonder grote ingrepen wordt geprobeerd het monument te laten «overleven»; naast dit soort partiële «overlevingsrestauraties» moeten echter ook «kwaliteitsrestauraties» tot het mogelijkheden blijven behoren;
 - meer aandacht voor kennisbundeling en kennisoverdracht (technieken, ambacht, materialen enz.);
 - een planmatige aanpak van het restauratie- en rehabilitatiebeleid op grond van meerjarenafspraken met gemeenten;
 - het aantal objecten, dat binnen de sfeer van de monumentenzorg kwam, nam sterk toe; ter vergelijking: op de in 1915 gepubliceerde voorlopige monumentenlijst van Den Haag stonden 235 objecten vermeld; de in 1966 vastgestelde lijst voor deze gemeente vermeldde ongeveer 600 objecten;
 - het aantal restauraties nam sterk toe, waarbij het accent ging verschuiven van de restauratie van «grote» monumenten naar «kleinere» monumenten, zoals woonhuizen in het kader van de stadsvernieuwing en het verbeteren van de «leefomgeving»;
 - er ging belangstelling ontstaan voor objecten, die eerder buiten de aandacht van de monumentenzorg waren gebleven, zoals het jongere monument, het monument van bedrijf en techniek, historische parken en tuinen en buitenplaatsen.

In het bijzonder op het terrein van de stadsvernieuwing en de monumentenzorg groeide een nauwe samenwerking tussen de Departementen van CRM en VRO; een samenwerking waaraan met name gestalte werd gegeven door bijdragen, bedoeld voor de sanering, aan te wenden voor de verbetering van woonhuizen met waarde als monument, gelegen in beschermde of te beschermen stads- en dorpsgezichten. Door de bewindspersonen van VRO en CRM kunnen bijdragen worden verstrekt in het kader van goedgekeurde gemeentelijke meerjarenprogramma's. Beide ministeries hebben gelden gereserveerd voor het jaarlijks aantal van 1100 te subsidiëren woonhuisrestauraties. Daartoe zijn met een 90-tal gemeenten budgetafspraken gemaakt. Van 34 gemeenten zijn ingediende meerjarenprogramma's, bevattende 2730 panden, wel technisch goedgekeurd, maar de gevraagde budgetafspraken konden niet worden gemaakt wegens een gebrek aan financiële middelen. Daarnaast zijn er woonpanden, die een karakteristiek onderdeel van een beschermd of te beschermen gezicht vormen, opgenomen in genoemde programma's. Afgezien van deze relatie is vooral in de laatste jaren steeds meer het besef doorgedrongen, dat monumenten een nauwe samenhang vertonen met het landschap waarin zij zijn gelegen. Hun instandhouding en eventueel herstel dient dan ook mede te worden gezien in het verband met het natuur- en landschapsbehoud.

De noodzaak tot een herbezinning van het tot dusverre gevoerde monumentenbeleid heeft geleid tot een onderzoek naar de ontwikkelingen op het gebied van de monumentenzorg en de gewenst te achten ontwikkeling van het toekomstig te voeren monumentenbeleid, door een extern adviesbureau in opdracht van de vorige Staatssecretaris van CRM. De huidige Staatssecretaris, De Boer, heeft begin februari 1982 zijn voorlopig standpunt over dit rapport uitgebracht; een aantal instanties is verzocht vóór 1 juni 1982 te reageren.

Omdat de navolgende opvattingen geen afwijking, maar een uitwerking van het voorlopige standpunt op het onderdeel van de decentralisatie inhouden, wordt de inmiddels in gang gezette adviesprocedure met de publikatie van het Decentralisatieplan niet doorkruist en is dus thans het wachten op de adviezen naar aanleiding van het door de Staatssecretaris van CRM ingenomen voorlopig standpunt.

Tot slot van deze paragraaf zij erop gewezen, dat onder verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van CRM door de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB) de archeologische monumentenzorg in ons land wordt uitgevoerd. Dat gebeurt overigens in een nauwe samenwerking met de op dat terrein *werkzame universitaire instituten*. Het ligt in het voornemen van de Staatssecretaris van CRM, in overleg met de Directeur van de ROB te bezien, of de veranderingen in het monumentenbeleid ook van invloed moeten zijn op de wijze waarop in ons land het oudheidkundig bodemonderzoek wordt uitgevoerd. In het kader van het Decentralisatieplan blijft deze activiteit buiten beschouwing.

3. Toetsing aan (de)centralisatiemotieven

3.1. Vooraf zij op het volgende gewezen:

- de hierna te bespreken centralisatiemotieven stellen niet per definitie als eis de desbetreffende bevoegdheden voor 100% bij het Rijk te concentreren. Voor de decentralisatiemotieven geldt m.m. het zelfde.
- de hierna genoemde (de)centralisatie-overwegingen hebben ook niet alle het zelfde gewicht, in zoverre daarmee immers bepaalde aspecten in *meer of in mindere mate eenzijdig* worden belicht. Daarnaast vormen de onderscheiden centralisatiemotieven vaak de keerzijde van de decentralisatiemotieven en vice versa.
- Voor de uiteindelijke conclusie op basis van een afweging van centralisatie- en decentralisatie-overwegingen wordt verwezen naar het hierna gestelde onder 3.4.

3.2. *Vóór centralisatie pleiten:*

- *Landelijke betekenis:* voor een niet onaanzienlijk aantal monumenten bestaat vanwege de (inter)-nationaal cultuurhistorische waarde ervan, een noodzaak tot een afweging van belangen op rijksniveau.
- ook de *ongelijke spreiding en concentratie* van monumenten (een – kleine – gemeente, met een uit het oogpunt van monumentenzorg geringe technische en financiële draagkracht, kan veel monumenten binnen haar grenzen hebben) zou een argument kunnen zijn om een centraal beleid te voeren.
- *uniformiteit van beleid:* vanuit een algemene visie op de techniek van de restauratie kan het gewenst zijn bij met name specialistische restauraties steeds een zelfde gedragslijn te volgen. Plaatselijke invloeden en tegenstellingen spelen hierbij geen rol.
- *eenheid van behandeling:* uit een oogpunt van rechtsgelijkheid is het gewenst particuliere eigenaren van monumenten zoveel mogelijk op dezelfde wijze te behandelen; dit geldt ook voor het huur- en subsidiebeleid, dat landelijk uniform dient te worden uitgevoerd.
- En ten slotte het argument van de *economische schaalvoordelen:* de zeer specifieke deskundigheid op het gebied van de monumentenzorg berust nu voornamelijk bij de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ). Daarnaast is echter ook in verscheidene grotere steden een behoorlijke deskundigheid aanwezig. Het is echter niet efficiënt en te kostbaar om in geval van decentralisatie, voor alle gemeenten een dergelijke mate van specifieke deskundigheid op te bouwen; Het betreft hier dus niet zo zeer een argument voor centralisatie van bestuurlijke taken en -bevoegdheden, maar meer een argument voor centralisatie van bepaalde specifieke deskundigheid.

3.3. *Vóór decentralisatie pleiten:*

- *het bevorderen van samenhang*
 - *Monumentenzorg en het bredere cultuurbeleid:* door decentralisatie van de monumentenzorg kan dit beleidsterrein een meer nadrukkelijke plaats verwerven in het bredere kader van het ter plaatse te voeren cultuurbeleid.

– *samenhang met andere beleidsterreinen*: vele nauw met de monumentenzorg samenhangende terreinen van overheidszorg – te denken valt hierbij aan onder meer de ruimtelijke ordening, de stads- en dorpsvernieuwing en de openluchtrecreatie – hebben reeds een gedecentraliseerde opzet. Bovendien zullen zoals uit de andere hoofdstukken van het Decentralisatieplan blijkt, ook andere met de monumentenzorg samenhangende beleidsterreinen, zoals de natuur- en landschapsbescherming en de volkshuisvesting, gedecentraliseerd dan wel verder gedecentraliseerd worden. De afstemming van de monumentenzorg op deze terreinen kan het beste door het integraal bestuur op het niveau van gemeenten en eventueel de provincies gestalte worden gegeven, waarbij voor de afstemming in het kader van de ruimtelijke ordening de streek-, structuur- en bestemmingsplannen kunnen dienen.

- *democratische invloed van de burgers*: bij een gedecentraliseerde besluitvorming op met name het gemeentelijk niveau ten aanzien van de aldaar gelegen en voor hem van belang zijnde monumenten, kan directer rekening worden gehouden met de wensen van de burger ter plaatse die zowel belanghebbend eigenaar of huurder kan zijn, dan wel er anderszins bij betrokken is (woonomgeving; in het kader van de stadsvernieuwing). Ook zal de afweging op plaatselijk niveau binnen de gemeentelijke huishouding mogelijk zijn van de prioriteit welke de zorg voor (bepaalde) monumenten ten opzichte van andere gemeentelijke taken krijgt; in zijn algemeenheid moet het van belang worden geacht dat men op het gemeentelijk niveau zelf bepaalt, welke objecten en structuren van zo'n belang voor de gemeente moeten worden geacht, dat men een beleid ontwikkelt, dat is gericht op behoud en eventueel herstel van die objecten en structuren.

- mede in verband met het gestelde aan het slot van de vorige alinea is relevant, dat door decentralisatie de *belangstelling van de bevolking* voor de monumenten in haar omgeving zal kunnen toenemen.

- *variatie en maatwerk*: in verschillende opzichten is het van belang de omstandigheden ter plaatse zoveel mogelijk de doorslag te laten geven. Gelet op de spreiding van en de verschillen in kwaliteit en aard van de monumenten, is het onmogelijk en wellicht ook niet gewenst tot een, zelfs maar bepaalde, mate van uniformiteit in het monumentenbeleid te komen. Dit betekent dat men zich op het terrein van de monumentenzorg een naar de omstandigheden ter plekke gedifferentieerde aanpak kan voorstellen, met name ten aanzien van de vraag welke monumenten zullen worden beschermd en ook ten aanzien van de vraag naar de wijze van de omvang van eventuele subsidiëring.

- *efficiency*: door decentralisatie is het mogelijk tot een beperking en tot een vereenvoudiging van procedures te komen. Thans zijn diverse instanties: Rijk/RDMZ, provincies en gemeenten bij de subsidiëring van restauraties betrokken. Het leggen van de beslissing in handen van één bestuursorgaan, in casu de gemeente, zal de doelmatigheid verhogen.

3.4. Conclusie

Het verplaatsen van de centralisatie- en decentralisatiemotieven tegenover en naast elkaar leidt tot de conclusie, dat op het terrein van de monumentenzorg een decentralisatie van taken, bevoegdheden en middelen, mogelijk en gewenst is. Die monumenten die van (inter)nationale cultuur-historische waarde zijn, zullen evenwel ook in een gedecentraliseerd bestuursmodel tot de zorg van het Rijk moeten blijven behoren.

4. Decentralisatie-elementen uit het voorlopig standpunt van de Staatssecretaris van CRM naar aanleiding van het rapport van het externe adviesbureau

De hiervoor weergegeven decentralisatie-overwegingen hebben, zij het meer impliciet, ook een rol gespeeld bij de formulering door de Staatssecretaris van CRM, De Boer, van diens standpunt naar aanleiding van het rapport van het externe adviesbureau, waarin ook wordt geopteerd voor een meer gedecentraliseerde verdeling van taken, bevoegdheden en middelen. Alvorens nu in het kader van het Decentralisatieplan tot een meer uitgewerkte opzet voor een dergelijke verdeling te komen, zal hier eerst in hoofdlijnen het standpunt van de Staatssecretaris van CRM op het punt van de decentralisatie worden weergegeven.

De adviseurs hebben in hun rapport onder meer het volgende opgemerkt:

1. de monumentenzorg behoort een activiteit te zijn, die niet alleen voor de verantwoordelijkheid van het Rijk moet komen;
2. er dient een (ander) beleids- en organisatorisch kader te worden geschapen om tot een meer samenhangend beleid te komen;
3. de samenwerking tussen de verschillende overheden moet worden versterkt, alsmede met burgers en particuliere organisaties;
4. een selectief beschermingsbeleid moet worden gevoerd (voor een toelichting en commentaar op dit punt en op de punten 5 en 6 zij verwezen naar het hierna volgende);
5. de decentralisatie dient gedifferentieerd plaats te vinden;
6. het financieel instrumentarium moet worden herzien;
7. een betere coördinatie met andere departementen is nodig.

Van punt 4 zegt de Staatssecretaris van CRM, dat hij zich voorstelt de rijksbeschermingsactiviteiten te beperken op basis van strenge(re) selectie en te bevorderen, dat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de lagere overheden op het punt van de bescherming en instandhouding van monumenten worden vergroot. In concreto wil de Staatssecretaris komen tot een A-lijst met van rijkswege beschermde monumenten en een B-lijst met van gemeentewege beschermde monumenten.

De Staatssecretaris heeft nadrukkelijk *niet* voor het door de adviseurs bepleite systeem van 3 lijsten gekozen, waarbij ook de provincie ten aanzien van bepaalde categorieën een eigen beschermingsbeleid zou voeren. Hij acht het al ingewikkeld genoeg een grens te trekken tussen objecten, die voor plaatsing op de A-dan wel de B-lijst in aanmerking komen. Een systeem met drie lijsten zou naar zijn mening het beschermingsbeleid (te) ingewikkeld en ondoorzichtig maken; de ontwikkeling van criteria ten behoeve van een dergelijk systeem lijkt haast onmogelijk. Daar komt bij, dat het in geval van decentralisatie juist de bedoeling is de hem rakende beslissingen zo dicht mogelijk bij de burger te brengen. Wat betreft de toekomstige taak van de provincies acht de Staatssecretaris het op de weg van deze bestuurslaag te liggen, in het kader van het ruimtelijk beleid (streekplannen en toetsing bestemmingsplannen) na te gaan of in voldoende mate aandacht wordt gegeven aan de veiligstelling van (cultuur-) historische waarden, en coördinerend op te treden op het punt van de monumentenbelangen in relatie met de natuur- en landschapsbescherming.

In verband met de A- en B-lijsten zullen criteria moeten worden ontwikkeld, waarbij een grote zorgvuldigheid (mede in verband met de rechtszekerheid) zal moeten worden betracht. Ook zullen naar de mening van de Staatssecretaris, voor de van gemeentewege te beschermen objecten in fiscaal opzicht dezelfde faciliteiten moeten worden geschapen als voor de huidige rijksmonumenten. In een studie die momenteel wordt verricht door het Fiscaal en Notarieel Instituut van de Rijksuniversiteit te Leiden naar de fiscale problematiek rond de restauratie van monumenten, wordt mede onder ogen gezien hoe de fiscale faciliteiten die bestaan voor monumenten op de rijkslijst, kunnen worden gehandhaafd in een gedecentraliseerde

bestuursstructuur, waarbij (rijks)monumenten op de B-lijsten komen te staan. CRM zal hierover met Financiën aan de hand van de resultaten van de studie nog overleg voeren.

Ten aanzien van punt 5 zegt de Staatssecretaris, dat hem deze gedachte niet aanspreekt. Aan alle gemeenten moeten de zelfde bevoegdheden, althans in beginsel, worden toegekend. De «ongelijke spreiding van monumenten» acht de Staatssecretaris daarvoor geen beletsel. In zijn visie dienen in dit verband oplossingen te worden gevonden, uitgaande van het principe, dat de besluitvorming op het eigen niveau van de gemeenten moet gaan plaatsvinden. Concreet betekent dit: gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten, dan wel complementaire regelingen tussen gemeenten en provincies. Voor het inschakelen van specialistische kundigheid zal de mogelijkheid bestaan dat de lagere overheden een beroep op de RDMZ doen.

De decentralisatie van de monumentenzorg zal zich in de visie van de Staatssecretaris geleidelijk moeten gaan voltrekken. De aanwezigheid van een eigen organisatie, van eigen deskundigheid en van een eigen instrumentarium is van invloed op de tijd, die dit proces in beslag zal nemen. In zó verre kan er dus wel sprake van een – zij het tijdelijke – differentiatie zijn.

Wat de invoeringstermijn aangaat zal er synchronisatie met de invoering en de uitwerking van de Kaderwet Specifiek Welzijn plaatsvinden, in die zin dat aan gelijklopende termijnen wordt gedacht. Een rijksbijdrageregeling ware als overgangsregeling te overwegen. In de gedecentraliseerde situatie kan dan het huidige systeem van koppelsubsidiëring worden verlaten.

De decentralisatie van de verbetering van woonhuismonumenten zal zoveel mogelijk aansluiting moeten krijgen bij het decentralisatieproces op het terrein van de volkshuisvesting en de stadsvernieuwing, zowel voor wat betreft de regelingen als de uitvoering en de termijnen. Daartoe zal een speciale coördinatie-commissie VRO-CRM in het leven worden geroepen.

In verband met de uitvoering van het op decentralisatie gerichte beleid wordt coördinatie met Binnenlandse Zaken door de Staatssecretaris van CRM nodig geacht.

De Staatssecretaris meent, dat aan de Rijkscommissie voor de Monumentenzorg geen functie dient te worden toegedacht ten aanzien van het door lagere overheden te voeren beschermingsbeleid; de lagere overheden kunnen immers zelf voorzien in de behoefte aan een onafhankelijk advies-college. Ook wijst hij een ambtelijke commissie van advies en bijstand, zoals de Coördinatie Commissie Stadsvernieuwing, af.

Om zijn beleidsvoornemens uit te voeren stelt de Staatssecretaris zich voor, vier werkgroepen in het leven te roepen, ten behoeve van respectievelijk het ontwikkelen van criteria voor splitsing van het monumentenbestand, onderzoek naar de bestuurlijk/administratieve gevolgen van decentralisatie, de financiering bij een gedecentraliseerd systeem en het onderzoek naar alternatieve financieringsmethoden. Een aan te trekken projectleider zal het gehele proces moeten begeleiden.

Met de hiervoor vermelde opvattingen van de Staatssecretaris van CRM naar aanleiding van de voorstellen van de adviseurs zijn tevens de hoofdlijnen van het regeringsbeleid ter zake van de decentralisatie van de monumentenzorg geschetst. Het gaat er thans om, in het kader van het voorliggende Decentralisatieplan daaraan op het punt van de bestuurlijke, financiële en organisatorische consequenties uitwerking te geven.

5. Voorstel voor een na te streven taak- en bevoegdhedenverdeling

5.1. Positie Rijk, provincie en gemeenten

Het monumentenbestand zal worden gesplitst in een A- en een B-categorie, waarvoor respectievelijk de rijksoverheid en de gemeenten de verantwoordelijkheid zullen dragen. De keuze voor het Rijk en de Gemeenten als primair verantwoordelijke bestuurslagen berust met name op de argumenten die in dit verband hiervoor onder 4 zijn genoemd.

De gedachte om de provincie niet voor bepaalde categorieën van monumenten een eigen beschermingsbeleid te laten voeren, wordt onderschreven. Wel is voor de provincie een taak weggelegd op het vlak van de afstemming van de monumentenzorg op andere beleidsterreinen, waarvoor de provincie belangrijke bevoegdheden zijn of zullen worden toegekend. Hierbij valt vooral te denken aan de afstemming met het beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening in het categorieën van het streekplan, de openluchtrecreatie en het natuur- en landschapsbehoud.

5.2. *Criteria voor splitsing*

Om een uitsplitsing mogelijk te maken, van het huidige (rijks)monumentenbestand (plusminus 43 000 objecten) over de twee lijsten, zullen criteria moeten worden opgesteld door een binnenkort in te stellen werkgroep. Verwacht wordt, dat met de uitsplitsing een termijn van 2 tot 3 jaar is gemoeid.

Ten aanzien van die criteria is het vooralsnog moeilijk aan te geven, hoeveel monumenten op A- en B-lijsten zullen terecht komen. Om toch enig idee hiervan te geven, kan worden vermeld, dat, globaal gesproken, wordt gedacht aan plaatsing van vrijwel de gehele categorie woonhuismonumenten op de B-lijsten. Dat betekent dat ongeveer 30 000 van de 43 000 thans van rijkswege beschermde monumenten op de gemeentelijke lijsten zouden worden geplaatst, terwijl van de resterende grote monumenten (molens, kastelen, kerken etc.) eveneens een deel op deze lijsten zal kunnen terecht komen.

5.3. *Stads- en dorpsgezichten*

De taakverdeling tussen de overheden met betrekking tot de aanwijzing en bescherming van stads- en dorpsgezichten wordt in het onderhavige decentralisatieplan onbesproken gelaten.

Te verwachten is, dat het lopende onderzoek naar de effectiviteit van bescherming van stads- en dorpsgezichten, dat wordt uitgevoerd door de Rijksuniversiteit te Leiden, aanbevelingen oplevert ten aanzien van het bestaande bestuurlijke instrumentarium voor aanwijzing en bescherming van stads- en dorpsgezichten. Over de te trekken consequenties zal in 1983 door CRM met Binnenlandse Zaken, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en met Financiën overleg worden gevoerd.

5.4. *Aanpassing van de wetgeving*

Van rijkszijde zullen op basis van de te wijzigen Monumentenwet globaal de hoofdpunten van beleid op het gebied van de Monumentenzorg worden aangegeven, terwijl de bestuurslagen ten aanzien van de beschermings- en instandhoudingstaak een zelfstandig beleid voeren, welke taak voor wat de gemeenten betreft in de wetgeving zal worden vastgelegd.

5.5. *Schematisch overzicht*

De voorgestelde taak- en bevoegdhedenverdeling is schematisch weergegeven in de bij dit rapport gevoegde bijlage.

6. Financiële verhoudingen

a. Elders in dit hoofdstuk is in algemene zin reeds ingegaan op de financiële betrokkenheid van Rijk, gemeenten en provincies bij de monumentenzorg. Eén van de op dit punt bestaande financiële relaties, te weten de verfijningsregeling monumenten, zal – aldus ligt het in het voornemen van de betrokken bewindspersonen – met ingang van 1983 wijziging ondergaan.

De aanleiding tot een wijziging van de verfijningsregeling ligt in de omstandigheid, dat de jaarlijkse volumestijging van het Gemeentefonds waaruit de uitkering wordt gedaan, in relatie tot de toeneming van het totaal van de verfijningsuitkeringen geringer wordt. Dit brengt met zich mee, dat de algemene uitkeringen uit dat fonds voor een steeds groter deel worden bepaald door de onderhavige verfijningsuitkeringen. Hoewel de desbetreffende uitkeringen in formele zin tot de algemene middelen worden gerekend, laat de praktijk veelal zien, dat de gemeenten de uitkeringen tot dezelfde omvang als subsidie doorgeven aan de eigenaren van de monumenten. Aldus bewerkstelligt de werking van de huidige verfijningsregeling geleidelijk een beperking van de eigen beleidsafweging van de gemeenten bij de besteding van haar algemene middelen.

Naast deze aanleiding tot de voorgenomen wijziging van de verfijningsregeling is er nog een andere. Het bestaande zeer ondoelmatige systeem van koppelsubsidiëring, waar de verfijningsregeling monumenten een informeel maar belangrijk deel van uitmaakt, verdient het, te worden verlaten.

Op een termijn van vier tot vijf jaar zal – althans is de meerderheid van de werkgroep van mening – moeten worden nagestreefd een financiering van de monumentenzorg door de gemeenten uit haar algemene middelen, waarmee zij via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds worden voorzien. Alleen door deze wijze van financiering immers kan de monumentenzorg een geïntegreerd onderdeel vormen in het geheel van het beleid van de gemeenten. De vertegenwoordiger van VRO in de werkgroep neemt een afzonderlijk standpunt in, dat hierna onder 6b wordt weergegeven.

Op korte termijn en voor een overgangperiode zullen de subsidiemiddelen van CRM en de daaraan gekoppelde verfijningsuitkeringen uit het Gemeentefonds te zamen via een tot stand te brengen tijdelijke bijdrageregeling naar de gemeenten worden geleid, welke de per object ontvangen bijdrage van het Rijk aan de eigenaar van het gerestaureerde monument zullen dienen door te betalen. Voor deze tussenoplossing moet om praktische redenen worden gekozen in verband met de omstandigheid, dat CRM ten aanzien van de subsidiëring over een periode van vier à vijf jaar met particuliere eigenaren en overheden verplichtingen heeft aangegaan, welke nog afwikkeling behoeven. In die gevallen van een af te wikkelen subsidiëring zal de gemeentelijke inbreng uiteraard zeer beperkt zijn. Nochtans zal het voorstel om de bijdrage in de gewijzigde financieringsopzet, in plaats van rechtstreeks aan de eigenaren, via een tijdelijke bijdrageregeling aan de gemeenten uit te keren, bevorderen, dat de betrokkenheid – ook in financiële zin – van de gemeenten bij het monumentenbeleid op een natuurlijke wijze geleidelijk sterker wordt. Immers, de te creëren bijdrageregeling zal tevens dienen te bepalen, dat alle – nieuwe – verzoeken om toestemming voor restauratie en om subsidiëring door de particuliere eigenaren in eerste instantie bij de gemeenten worden ingediend. Ook de voorwaarden, die aan de verlening van subsidie worden verbonden, zullen alsdan door de gemeenten aan de betrokken eigenaren moeten worden opgelegd.

Benadrukt wordt, dat het tot stand brengen van een bijdrageregeling voor een periode van vier tot vijf jaar slechts te zien is als een noodzakelijke tussenstap op weg naar een decentralisatie van de monumentenzorg; een stap die, afgezien van de genoemde redenen, ook noodzakelijk is, omdat de ontwikkeling en de toepassing van de criteria voor de A- en B-monumentenlijsten enkele jaren zullen vergen.

Vanuit het kader van de tijdelijke maatregel zal vervolgens een verdere gemeentelijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid moeten worden bevorderd en geregeld, waarbij als gezegd het doel is, een geheel in het beleid van de gemeenten geïntegreerde monumentenzorg.

Tot de beleidsuitgangspunten van die gemeentelijke zorg kan ook het zogenaamde onderhoudsbeheer onderdeel vormen, waardoor te kostbare en ingrijpende restauraties worden voorkomen. Een, zij het beperkte, onderhoudssubsidieregeling van CRM die inmiddels van kracht is, loopt hierop vooruit. Te zijner tijd zullen ook deze gelden, voor zover deze op de B-monumenten betrekking hebben, in de algemene uitkering uit het Gemeentefonds kunnen worden opgenomen. Uiteraard zullen de gemeenten uit de haar ter beschikking staande algemene middelen voorzieningen ter zake van het onderhoud kunnen treffen.

In het voorafgaande is de rol van de provincies onderbelicht gebleven. Vooralsnog zullen zij als mede-subsidiërende overheden een rol moeten blijven spelen. In een lange-termijnvisie op de gewenste wijze van financiering van de monumentenzorg (de financiële betrokkenheid van eigenaren- overheden buiten beschouwing gelaten) zullen afzonderlijke subsidiestromen van de provincies geen bestaansrecht meer hebben.

In het algemeen zal de toekomst meer eenvoud en duidelijkheid moeten brengen in de diverse regelingen voor subsidiëring van restauraties die er thans zijn: teveel instanties Rijk/RDMZ, provincies en gemeenten zijn er nu bij betrokken. Met name het feit, dat de eigenaar van een monument voortaan met één (gemeente)bestuur van doen zal hebben, zal een belangrijke verbetering betekenen.

b. De visie van de vertegenwoordiger van VRO in de werkgroep is de volgende.

Aangezien de inspanningen van CRM en VRO op het punt van de verbetering van woonhuismonumenten momenteel sterk zijn geïntegreerd en aangezien woonhuismonumenten de zeer grote meerderheid zullen gaan uitmaken van de hier aan de orde zijnde, nog vast te stellen, B-categorie van het te beschermen monumentenbestand, ligt het voor de hand ook bij de decentralisatie deze inspanningen als één geheel te blijven beschouwen.

In het hoofdstuk Volkshuisvesting van het voorliggende decentralisatieplan wordt met betrekking tot de individuele woningverbetering – waarvan de woonhuismonumenten een onderdeel vormen – opgemerkt, dat er een viertal methoden van financiering bij decentralisatie denkbaar zijn, namelijk: 1) een doeltaal, 2) opname in het stadsvernieuingsfonds, 3) overdracht van middelen naar het gemeentefonds en 4) toedeling op basis van het plannings- en programmeringssysteem, zoals dat ook geldt voor de complexgewijze woningverbetering. Vervolgens wordt opgemerkt, dat de Regering op dit punt nog zoekt naar de beste oplossing en dat zij bij de presentatie van het Meerjarenplan Stadsvernieuwing haar standpunt nader zal aangeven.

Omdat de Regering het, zoals gezegd, van belang acht de band die er via de verbetering van woonhuismonumenten bestaat tussen de verbetering van woningen en de restauratie van monumenten ook na de decentralisatie in stand te houden, is het naar haar oordeel gewenst een eensluidende beslissing te nemen over de wijze waarop de (individuele) woningverbetering en de restauratie van woonhuismonumenten wordt gedecentraliseerd. Dit betekent, dat de Regering momenteel nog geen definitieve beslissing op het punt van de decentralisatie van woonhuismonumenten kan nemen.

7. Organisatorische en personele gevolgen

Een decentralisatie-operatie zoals hierboven geschetst, zal onder meer met zich meebrengen dat:

- de RDMZ voor wat betreft haar activiteiten ten aanzien van de monumentenzorg van 1985 af geleidelijk wordt aangepast aan de uit de decentralisatie voortvloeiende taakvermindering en in de eerste plaats voor de rijks-(A)-lijst gaat fungeren;
- er een commissie komt, die op een termijn van 2–3 jaar de nu bestaande monumentenlijst aan de hand van (nog te ontwikkelen) algemene criteria splitst in rijks- en gemeentelijke lijsten;

Om zelfstandig op dit beleidsterrein aan de slag te kunnen gaan, zal het in veel gevallen noodzakelijk zijn voor de gemeenten om haar ambtelijk apparaat – ook organisatorisch – aan te passen.

Aangezien het mogelijk noch gewenst is voor alle (en met name de kleinere gemeenten) een eigen deskundigheid ter zake op te bouwen, zullen oplossingen gezocht moeten worden in de sfeer van bestuursafspraken, dan wel gemeenschappelijke regelingen (tussen gemeenten en eventueel met de provincie) terwijl ook de RDMZ en/of particuliere organisaties een rol zullen kunnen spelen in het vlak van serviceverlening. Dergelijke oplossingen die zich in de praktijk zullen kunnen ontwikkelen, maken het niet nodig een zogenaamde selectieve decentralisatie te overwegen.

Voor een goed begrip wordt er op gewezen, dat waar in dit verband over deskundigheid is gesproken, te onderscheiden zijn de bestuurlijk administratieve deskundigheid, waarover iedere gemeente zal (moeten) beschikken en de meer inhoudelijke (restauratie) deskundigheid die niet iedere gemeente exclusief voor zich behoeft te verwerven.

De na te streven decentralisatie van de monumentenzorg zal ook personele consequenties hebben op rijksniveau. Bij de RDMZ, waar nu ongeveer 180 mensen werkzaam zijn, zal geleidelijk een aantal functies overbodig worden. De sterkte van de RDMZ zal intussen wel voldoende moeten blijven om de taken te kunnen uitoefenen ten aanzien van de rijksmonumenten, ten aanzien van wetenschappelijk onderzoek en kennisbundeling en ten aanzien van controle achteraf om inzicht te krijgen in de toestand waarin het nationale erfgoed zich bevindt. Daarnaast dient de benodigde opbouw c.q. uitbreiding van deskundigheid bij de gemeenten op het gebied van de monumentenzorg, voor zover mogelijk, mede via de overgang van personeel van de RDMZ te geschieden.

8. Toezicht

In de voorgestelde decentrale vorm van de monumentenzorg behoeft geen specifieke toezichtsvorm te worden geïntroduceerd.

9. Planfiguren

Vooralsnog lijkt het niet noodzakelijk om ook op dit terrein, zoals op vele andere terreinen van overheidszorg, een planvorm dwingend voor te schrijven.

10. Kosten

Op den duur zal de decentralisatie door eenvoudiger procedures en besluitvorming besparingen kunnen opleveren. Verwacht mag worden dat de decentralisatie-operatie op zichzelf tijdelijk extra inspanningen met zich mee zal brengen als gevolg van de noodzaak tot uitsplitsing van de rijkslijst, tot wetsaanpassing en het ontwerpen van een overgangsregeling, aanpassing van de financiële verhouding, het uitbouwen c.q. opbouwen van gemeentelijke apparaatsonderdelen monumentenzorg en de aanpassing van de RDMZ aan de uit de decentralisatie voortvloeiende taakvermindering van de RDMZ.

Voor zover er kosten zijn gemoeid met het op-, c.q. uitbouwen van het gemeentelijke personeelsbestand dienen deze zoveel mogelijk te worden opgevangen uit de besparingen die gaandeweg ten aanzien van de RDMZ zullen worden bereikt. Indien vervolgens nog tijdelijk (frictie)kosten overblijven, zal daarvoor binnen de rijksbegroting dekking moeten worden gevonden. *De vertegenwoordigers van Financiën* in de werkgroep nemen hierbij een ander standpunt in, dat als volgt kan worden weergegeven. Alle kosten welke verband houden met de decentralisatie van de monumentenzorg dienen te worden opgevangen binnen de begroting van de RDMZ. Het is noodzakelijk, dat bij deze decentralisatie binnen het totaal van de huidige overheidsuitgaven wordt gebleven.

Rijk	Provincie	Gemeente
<ul style="list-style-type: none"> — formuleren van algemene beleids-uitgangspunten voor de monumentenzorg t.b.v. de wettelijke taken v/h rijk. — algemene steunfuncties o.a. opleiding, onderzoek, bijscholing, voorlichting en educatie. — opstellen/bijhouden rijksmonumentenlijst (A-lijst). 	<ul style="list-style-type: none"> — advisering over rijkslijst. — provincie toetst de gemeentelijke beleidsvoornemens op hun afstemming op onder meer de hiernaast vermelde beleids-terreinen en op het natuur- en landschapsbehoud. 	<ul style="list-style-type: none"> — formuleren van algemene beleidsuitgangspunten, mede in het kader van het bredere cultuurbeleid. — advisering over rijkslijst. — vaststellen/bijhouden gemeentelijke monumenten (B-lijst) — afstemmen van gemeentelijke beleidsvoornemens op het gebied van de monumentenzorg op beleidsterreinen volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en openluchtrecreatie.
<ul style="list-style-type: none"> — bescherming/instandhouding rijksmonumenten (A-lijst). — subsidiëring monumenten A-lijst. — beleidsafdeling CRM + RDMZ. — beleidsafdeling VRO 	<ul style="list-style-type: none"> — R.O.-apparaat (P.P.D. met name) voor afstemming op andere beleidsterreinen. 	<ul style="list-style-type: none"> — bescherming/instandhouding gemeentelijke monumenten en ensembles (B-lijsten). — subsidiëring monumenten B-lijst. — secretarie-onderdeel monumenten of desbetreffend onderdeel van de dienst openbare werken. — mogelijkheid voor gemeenten om een beroep te doen op know-how bij de RDMZ. — algemene middelen t.b.v. de gemeentelijke monumenten via Gemeentefonds.
<ul style="list-style-type: none"> — CRM-budget t.b.v. de rijksmonumenten. 		

BIJLAGE 5

Doelstellingenstructuur van de monumentenzorg

Hoofddoelstellingen	Subdoelstellingen	Enkelvoudige doelstellingen	
1. Het bevorderen van het behoud van geschiedenis en kunst.	1.1. Het beschermen van monumenten van geschiedenis en kunst.	1.1.1. Het opsporen van monumenten van geschiedenis en kunst.	
		1.1.2. Het onderzoeken van de waarde van monumenten van geschiedenis en kunst.	
		1.1.3. Het selecteren en vastleggen van monumenten van geschiedenis en kunst.	
		1.1.4. Het beschermen van het geheel of delen van monumenten van geschiedenis en kunst.	
		1.1.5. Het bijdragen tot de rechtszekerheid van belanghebbenden.	
		1.2.1. Het bevorderen van restauratiescholing en -opleiding.	
		1.2.2. Het bevorderen van onderzoek naar restauratiemethoden.	
		1.2.3. Het bevorderen van continuïteit in het restauratieproces.	
		1.2.4. Het bevorderen van controle op en bijstelling van restauraties.	
1.2. Het bevorderen van kwalitatief verantwoorde restauraties aan monumenten van geschiedenis en kunst.	1.3. Het bevorderen van het in goede staat houden van monumenten van geschiedenis en kunst.	1.3.1. Het bevorderen van het regelmatig plegen van noodzakelijk klein onderhoud.	
		1.3.2. Het bevorderen van kwaliteitsbewaking van het monument na restauratie.	
		1.3.3. Het bevorderen van geprogrammeerd groot onderhoud.	
2. Het verbreden van het draagvlak voor het behoud van monumenten en ensembles van geschiedenis en kunst.	2.1. Het activeren van de waardering voor waardevolle gebouwen en ensembles van gebouwen in het leefmilieu.	2.1.1. Het spreiden van kennis over monumenten en leefmilieus in de gebouwde omgeving.	
		2.1.2. Het bevorderen van de begripsvorming ten aanzien van de functie van monumenten in de samenleving.	
		2.1.3. Het verhogen van de actieve participatie van groepen en overheden.	
		2.2.1. Het plegen van selectief onderzoek naar de aard en plaats van monumenten.	
		2.2.2. Het bevorderen van de spreiding in beleid en bestuur naar lagere overheden.	
		2.2.3. Het bevorderen van belangenbehartigende structuren.	
	2.2. Het versterken van de dragende structuur voor het behoud van monumenten en ensembles van gebouwen.	3.1. Het inpassen van monumenten van geschiedenis en kunst in het leefmilieu.	2.2.4. Het bevorderen van horizontale overlegstructuren met andere elementen van gedeelde overheidszorg.
			3.1.1. Het bevorderen van het geven van een eigentijdse bestemming aan monumenten.
			3.1.2. Het bevorderen van het behoud en verbetering van oude leef- en woonmilieus.
			3.2.1. Het opsporen van stads- en dorpsgezichten.
			3.2.2. Het onderzoeken van stads- en dorpsgezichten.
			3.2.3. Het selecteren van stads- en dorpsgezichten.
3.2. Het beschermen van stads- en dorpsgezichten.	3.3. Het bevorderen van een zorgvuldige afweging van belangen tussen stads- en milieu-ontwikkelingen en te behouden elementen in de gebouwde omgeving.	3.2.4. Het beschermen van stads- en dorpsgezichten.	
		3.3.1. Het leveren van een bijdrage aan de bescherming van het historisch waardevolle landelijk gebied.	
		3.3.2. Het leveren van een bijdrage aan de leefbaarheid in oude stedelijke structuren.	
		3.3.3. Het leveren van een bijdrage aan de werkgelegenheid in de restauratie- en onderhoudssfeer.	

Uit: Onderzoek Monumentenbeleid van de Bunt, Amsterdam, februari 1981.

BIJLAGE 6

Overzicht programmastructuur monumentenzorg

Programma-element	Programmablok	Corresponderende instrumenten en activiteiten	Enkelv. doelst.	Sub. doelst.	Hoofd-doelst.
A. DGCZ		– formeel belast met de besluitvorming voor wat betreft plaatsing op de monumentenlijst.	1.1.3.	1.1.	1.
		– formeel belast met de besluitvorming voor wat betreft aanwijzing van beschermde stads- en dorpsgezichten.	3.2.3.	3.2.	3.
		– belast met advisering aan RvS inzake Kroonberoep.	1.1.5.		
		– formeel belast met de besluitvorming met betrekking tot het vergunningensysteem bij sloop weigeren.	1.1.4.	1.1.	1.
		– belast met het opstellen van de begroting.	3.2.4.	3.2.	3.
B. MMA	Beleidsontwikkeling gericht op hoofddoelstellingen 1, 2 en 3.	– belast met de ontwikkeling van het monumentenbeleid.			1. 2. 3.
C. RDMZ	Operationalisatie enkelvoudige doelstellingen gericht op hoofddoelstellingen 1, 2 en 3.	– belast met de advisering in Kroon- en beroepszaken (opstellen ambtsbericht).	1.1.5.		
		– belast met onderzoek:			
		• bouwkundig/historisch			
		• materiaalonderzoek			
		• bouwconstructies			
		• <i>bouwfysisch en bouwchemisch</i>			
		• stedenbouwkundig/historisch			
		• historisch/geografisch			
		• restauratiemethoden	1.2.2.	1.2.	1.
		– belast met kennisoverdracht			
		• informatieverstrekking	1.2.1.	1.2.	1.
		• opleidingen	2.1.1.	2.1.	2.
		– belast met toezicht op restauratiewerken.	1.2.4.	1.2.	1.
		– belast met de bevordering van de instandhouding door overleg en overreding.		2.1.	2.
		– belast met de uitvoering van het subsidiebeleid.	1.2.3.		
		– belast met het beheer van het monumentenregister.	1.1.4.		
		– belast met de uitvoering van het vergunningensysteem artikel 14 MW.	1.1.4.	1.1.	1.
– belast met de uitvoering van het vergunningensysteem artikel 50 WW.	3.2.4.				
– belast met de begeleiding bij het totstandkomen van bestemmingsplannen.	3.2.4.	3.2.	3.		
– belast met de uitvoering van het plankostensubsidiebeleid.	3.2.4.				
– belast met het geven van adviezen.	1.2.4.	1.2.	1.		
– belast met de uitvoering en coördinatie van de aanwijzingsprocedure voor beschermde/te beschermen monumenten.	1.1.1. 1.1.2. 1.1.3. 1.1.4.	1.1.	1.		
– belast met de uitvoering en coördinatie van de aanwijzingsprocedure voor te beschermen stads- en dorpsgezichten.	3.2.1. 3.2.2. 3.2.3. 3.2.4.	3.2.	3.		
D. Prov. Bestuur	Beleidsontwikkeling en operationalisatie enkelvoudige doelstellingen gericht op hoofddoelstelling 1 en 3.	– het ontwikkelen van een provinciaal monumentenbeleid.			1. 3.
		– het opstellen van provinciale monumentenverordeningen.		1.1. 3.2.	1. 3.
		– het opsporen, onderzoeken, selecteren en beschermen van individuele monumenten.	1.1.1. 1.1.2. 1.1.3. 1.1.4.	1.1.	1.

Programma- element	Programmablok	Corresponderende instrumenten en activiteiten	Enkelv. doelst.	Sub. doelst.	Hoofd- doelst.
		— het geven van planologisch (en kunsthistorisch) commentaar bij aanwijzing van individuele monumenten door de Rijksoverheid.	1.1.3.	1.1.	1.
		— het opsporen, onderzoeken, selecteren en beschermen van stads- en dorpsgezichten.	3.2.1. 3.2.2. 3.2.3. 3.2.4.	3.2.	3.
		— het geven van planologisch (en kunsthistorisch) commentaar bij aanwijzing van stads- en dorpsgezichten door de Rijksoverheid.	3.2.3.	3.2.	3.
		— opstellen en uitvoeren van een provinciaal subsidiebeleid.	1.2.3.	1.2.	1.
		— het geven van een oordeel met betrekking tot vergunningensysteem artikel 14/15 aan de RDMZ.	1.1.4.	1.1.	1.
E. Gem. Bestuur	Beleidsontwikkeling en operationalisatie enkelvoudige doelstellingen gericht op hoofddoelstelling 1 en 3.	— het ontwikkelen van een gemeentelijk monumentenbeleid.			1. 3.
		— het opstellen van gemeentelijke monumentenverordeningen.		1.1. 3.2.	
		— het opsporen, onderzoeken, selecteren en beschermen van individuele monumenten.	1.1.1. 1.1.2. 1.1.3. 1.1.4.	1.1.	1.
		— het geven van planologisch en kunsthistorisch commentaar bij aanwijzing van individuele monumenten door de Rijksoverheid.	1.1.3.	1.1.	1.
		— het opsporen, onderzoeken, selecteren en beschermen van stads- en dorpsgezichten.	3.2.1. 3.2.2. 3.2.3.	3.2.	3.
		— het geven van planologisch en kunsthistorisch commentaar bij aanwijzing van stads- en dorpsgezichten door de Rijksoverheid (ambtelijk vooroverleg).	3.2.4.	3.2.	3.
		— het opstellen van een beschermend bestemmingsplan.	3.2.3. 3.2.4.	3.2.	3.
		— het opstellen en uitvoeren van een gemeentelijk subsidiebeleid.	1.2.3. 3.1.2.	1.2. 3.1.	1. 3.
		— het opstellen van meerjarenplannen.	1.2.3.	1.2.	1.
		— het geven van een oordeel met betrekking tot vergunningensysteem artikel 14/15 aan RDMZ.	1.1.4.	1.1.	1.
		— het uitvoeren van vergunningensysteem bij niet-monumenten binnen stads- en dorpsgezichten indien beschermend bestemmingsplan is goedgekeurd.	3.2.4.	3.2.	3.
F. Particuliere instellingen	Operationalisatie enkelvoudige doelstellingen gericht op hoofddoelstelling 1 en 2.	— belangenbehartiging.	2.2.3.	2.2.	2.
		— het plegen van onderzoek.	2.1.1.	2.1.	2.
		— het verspreiden van kennis.	2.1.1.	2.1.	2.
		— het restaureren van bezit.	1.2.3.	1.2.	1.
G. Mon. Raad	Adviesfunctie tijdens operationalisatie enkelvoudige doelstellingen gericht op hoofddoelstelling 1 en 3.	— belast met advisering ten aanzien van al of niet plaatsen van monumenten op de monumentenlijst.	1.1.3.	1.1.	1.
		— belast met advisering ten aanzien van vergunningen met betrekking tot sloop.	1.1.4.		
		— belast met advisering ten aanzien van aanwijzing van beschermde stads- en dorpsgezichten.	3.2.3.	3.2.	3.
		— belast met vaststelling ambtsbericht bij Kroonberoepen.	1.1.4. 3.2.4.	1.1. 3.2.	1. 3.

Programma- element	Programmablok	Corresponderende instrumenten en activiteiten	Enkelv. doelst.	Sub- doelst.	Hoofd- doelst.
H. VRO	Operationalisatie enkelvoudige doelstellingen gericht op hoofddoelstelling 3.	— advisering ten aanzien van aanwijzing van stads- en dorpsgezichten voor wat betreft RO-aspecten.	3.2.3.	3.2.	3.
		— verantwoordelijk voor aanwijzing van stads- en dorpsgezichten.	3.2.3.	3.2.	3.
		— advisering ten aanzien van gezichten bij Kroonberoep aan CRM.	3.2.4.	3.2.	3.
		— verantwoordelijk voor verlenen van vergunning met betrekking tot sloop.	3.2.4.	3.2.	3.

Uit: onderzoek monumentenbeleid
Van de Bunt, Amsterdam, februari 1981

Ad de Monumentenwet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woningwet

Het doel van de Monumentenwet (1961) is het van Rijkswege beschermen van onroerende monumenten en van stads- en dorpsgezichten.

Monumenten

Monumenten zijn vervaardigde onroerende zaken, die van algemeen belang zijn vanwege hun schoonheid, hun betekenis voor de wetenschap of hun volkskundige waarde. Blijkens constante Kroonjurisprudentie zijn voor de beoordeling van de vraag, of een monument voor bescherming in aanmerking komt, onder meer van belang de ouderdom, de kunsthistorische betekenis, architectonische bijzonderheden, de vraag of er meer exemplaren van bestaan, de ligging en de functie, welke het gebouw in het verleden in de samenleving heeft vervuld, dan wel nog vervult.

De Minister van CRM besluit omtrent de bescherming, na advies te hebben gevraagd aan de gemeenteraad en gedeputeerde staten, en eventueel andere belanghebbenden te hebben gehoord.

Het einde van deze beschermingsprocedure is de inschrijving in het monumentenregister. Het monumentenregister wordt door de bewaarder van de hypotheek, het kadaster en de scheepsbewijzen overgeschreven in de openbare registers. In de kadastrale legger maakt de bewaarder bij de percelen door het plaatsen van een M melding van de aanwijzing als beschermd monument.

Op de aldus geselecteerde beschermde monumenten is het vergunningensysteem van de Monumentenwet van toepassing. Dit houdt in, dat zonder vergunning van de Minister van CRM niet mag worden afgebroken, verplaatst of in enig opzicht gewijzigd, dan wel worden hersteld of gebruikt op een wijze, waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht. Burgemeester en wethouders alsmede gedeputeerde staten wordt advies gevraagd alvorens omtrent een vergunningaanvraag wordt beslist.

In de Woningwet is bepaald, dat burgemeester en wethouders geen bouwvergunning mogen verlenen als het gaat om een beschermd monument en er geen vergunning van de Minister van CRM is krachtens de Monumentenwet voor het bouwplan.

Is een vergunning krachtens de Monumentenwet geweigerd of zijn er voorwaarden aan verbonden, en de belanghebbende lijdt daardoor schade, die redelijkerwijze niet of geheel te zijnen laste behoort te blijven, dan kent de Minister van CRM hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe. De wet bevat verder ter zake strafbepalingen en de mogelijkheid van het toepassen van politiedwang.

Stads- en dorpsgezichten

De Monumentenwet definieert stads- en dorpsgezichten als groepen van onroerende zaken, hieronder begrepen bomen, wegen, straten, pleinen en bruggen, grachten, vaarten, sloten en andere wateren, die met een of meer tot de groep behorende monumenten een beeld vormen, dat van algemeen belang is wegens de schoonheid of het karakter van het geheel. Kort gezegd gaat het om historische structuren.

De Ministers van CRM en VRO gezamenlijk wijzen stads- en dorpsgezichten aan, gehoord de Monumentenraad, de gemeenteraad, gedeputeerde staten en de Rijksplanologische Commissie. De aanwijzing wordt gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant. Het eind van de procedure tot bescherming is de inschrijving in het register van beschermde stads- en dorpsgezichten (berust ten kantore van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg).

De procedure tot aanwijzing is geregeld in de Monumentenwet, het instrument, waarmee zo'n aangewezen gezicht wordt beschermd is geregeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Daarin is bepaald, dat de gemeenteraad verplicht is binnen maximaal 2 jaar na inschrijving in het

register een bestemmingsplan vast te stellen ter bescherming van het gebied. Voordat gedeputeerde staten omtrent de goedkeuring van een dergelijk bestemmingsplan beslissen, moeten zij de Monumentenraad horen. Voor zover het in een dergelijk gebied niet gaat om beschermende monumenten is het bestemmingsplan met voorschriften het enige beschermend toetsingskader; gaat het om wel beschermende monumenten, dan is bovendien de vergunning krachtens de Monumentenwet vereist.

Er gaat in het algemeen geruime tijd na de inschrijving van een gezicht in het daartoe bestemde register over heen voordat een beschermend bestemmingsplan rechtskracht heeft. Daarom is er voor die interimperiode een interimbescherming. Wanneer er overigens geen wijzigingsgronden zijn moeten burgemeester en wethouders, krachtens de Woningwet de beslissing omtrent een bouwvergunning aanhouden. Zij melden dit de Minister van CRM. Die moet, als hij van oordeel is, dat het verlenen van de bouwvergunning zal leiden tot een ongewenste wijziging van het beschermde stads- of dorpsgezicht, binnen 2 maanden voorziening vragen bij de Minister van VRO. Deze laatste kan dan binnen 3 maanden verklaren of tegen het verlenen van de vergunning al dan niet bezwaar bestaat. De Wet op de Ruimtelijke Ordening kent dezelfde regeling voor de aanlegvergunningen.

De genoemde termijnen zijn fataal: overschrijding betekent, dat burgemeester en wethouders de vergunning moeten verlenen. Verklaart de Minister van VRO dat bezwaar bestaat tegen het verlenen van de vergunning dan moeten burgemeester en wethouders de beslissing op de vergunningaanvraag aanhouden tot het beschermend bestemmingsplan rechtskracht heeft.

Ad RDMZ

Zie bijlage 6, onder c.

Ad Het particulier initiatief

Uit de begrotingsartikelen 84 (Stichting Monumentenwacht) en 86 (overige verenigingen en stichtingen) wordt subsidie verstrekt aan particuliere organisaties, werkzaam op het terrein van de monumentenzorg en voor de goede orde: niet als eigenaresse optredend van beschermde monumenten. Te noemen zijn: de Bond Heemschut, de Koninklijke Nederlandse Oudheidkundige Bond, de Nationale Stichting Monumentenwacht, de Nationale Contactcommissie Monumentenbescherming, voorts nog enige tientallen andere op internationaal, regionaal of lokaal niveau. In de apparaatskosten van sommige van deze organisaties wordt van rijksoverheidswege subsidie beschikbaar gesteld. Veelal betreft het (incidentele) subsidies in bepaalde activiteiten (bij voorbeeld publikaties).

De Stichting Monumentenwacht neemt daarbij een bijzondere positie in: zij inspecteert – door middel van een abonnementssysteem – de bouwkundige toestand van monumenten, verricht waar mogelijk zelf kleine restauraties en brengt in alle gevallen aan de abonnee een bouwkundig inspectierapport uit dat door het Rijk in geval van subsidieverlening (waaronder onderhoudssubsidie) als gezaghebbend wordt behandeld. De overige instellingen houden zich op immaterieel niveau met monumentenzorg bezig, waarbij het accent nu eens op het opwekken van praktische (objectgerichte, stedenbouwkundige) belangstelling dan weer op een meer wetenschappelijke benadering is gericht. Juist, om het particulier initiatief efficiënter te mobiliseren is in 1975 de Nationale Contactcommissie Monumentenbescherming opgericht, die tot taak heeft als koepelorganisatie de gesprekspartner met de rijksoverheid te zijn: met een spiering de kabeljauw vangen.

Ad Subsidies CRM

– Restauraties. In beginsel kunnen voor de restauratie van beschermende monumenten subsidies worden verstrekt. Hierbij worden door CRM de volgende %'s gehanteerd:

- bij woonhuizen 30% van de subsidiabele kosten;
- bij panden in eigendom van Verenigingen, Stichtingen en LPL's 40% van de subsidiabele kosten;
- bij kerken 50% van de subsidiabele kosten;
- bij panden in de gezamenlijke regeling met VRO (beschermende monumenten en beeldbepalende panden) respectievelijk 30%, 40% en 50% van 50% van de subsidiabele kosten tot een maximum van f 150 000 (bij beschermde monumenten eventueel f 200 000).

– Onderhoud historische tuinen en buitenplaatsen: een gezamenlijke regeling van CRM (NBOR en RDMZ) en Landbouw en Visserij (Staatsbosheer) beoogt het instandhouden van (de aanleg) historische parken en tuinen in samenhang met de instandhouding van de bouwkundige objecten (buitenplaatsen) in hun oorspronkelijke samenhang. Binnen het subsidie-artikel voor monumentenzorg is hiervoor f 500 000 gereserveerd.

– Onderhoudsregeling grote monumenten. Deze regeling beoogt grote monumenten, zoals kerken en bijzondere gebouwen, die in een goede bouwkundige toestand verkeren, zodanig op peil te houden dat omvangrijke restauraties eerlang niet noodzakelijk zullen zijn. De verfijningsregeling is hierop niet van toepassing. In 1982 f 2,5 mln., in 1986 f 4,5 mln.

– Thans wordt, indien besloten is een restauratie te subsidiëren, vooronderzoek subsidiabel gesteld.

Ad Rijksgebouwendienst

Taakstelling

De taak van de Rijksgebouwendienst is omschreven in het Koninklijk besluit van 20 augustus 1952.

Kort samengevat: de Rijksgebouwendienst zorgt voor huisvesting voor de Hoge Colleges van Staat, de departementen van algemeen bestuur en de daaronder ressorterende organen, bedrijven en diensten van het Rijk. Deze taak wordt vervuld door zorg te dragen voor een doelmatig gebruik van de gebouwen welke de Rijksgebouwendienst in het bezit heeft of huurt, nieuwbouw te realiseren of bestaande gebouwen en terreinen te verwerven. Een deel van deze gebouwen is monument ex artikel 10 van de Monumentenwet. Door aanpassing, herstel en onderhoud van deze monumenten met een rijkshuisvestingsfunctie en een groep monumenten zonder rijkshuisvestingsfunctie doet de Rijksgebouwendienst aan monumentenzorg.

Beleid

Afgezien van de monumenten zonder rijkshuisvestingsfunctie worden monumenten voor het huisvesten van verschillende rijksinstellingen gebruikt. Dit varieert van bijzondere en representatieve gebouwen, zoals het Binnenhofcomplex en het huis Ten Bosch tot politieposten en kantoorruimten in voormalige woonhuizen. Door rijksinstellingen o.a. in monumenten in oude binnensteden te huisvesten voert de Rijksgebouwendienst, middels haar specifieke taak, een stukje van de verantwoordelijkheid van de Minister van VRO op het gebied van stadsherstel en -vernieuwing. Het monumentenbeleid van de Rijksgebouwendienst richt zich primair op een verantwoorde wijze van gebruik van monumenten: behoud en herstel is financieel alleen haalbaar door deze gebouwen zinvol te bestemmen. Daarnaast is de Rijksgebouwendienst door de geschiedenis eigenaar van een aantal monumenten welke geen rijkshuisvestingsfunctie hebben. Dit zijn bij voorbeeld een aantal grafmonumenten, kerken en ruïnes. Voor onderhoud en herstel zorgt de Rijksgebouwendienst zelf. Het beleid is er niet op gericht om objecten zonder rijkshuisvestingsfunctie te verzamelen.

Ad Interim Saldo Regeling

In het kader van de Beschikking geldelijke steun stadsvernieuwing 1977 (Interim Saldo Regeling) worden door VRO bijdragen verstrekt voor de uitvoering van stadsvernieuwingsplannen in ISR-gebieden in 14 gemeenten, waarvan 12 met beschermd of te beschermen stadsgezichten. De bijdragen houden met name verband met saneringen en de uitvoering van (bijzondere) openbare werken. Voor de uitvoering van woningverbeteringsplannen waaronder de woonhuisrestauraties in dergelijke gebieden, wordt het daarvoor geëigende VRO-instrumentarium toegepast. Ten behoeve van de uitvoering van ISR-plannen worden door CRM bijdragen verstrekt voor de beleidsrubriek monumentenzorg, die in hoofdzaak worden aangewend voor woonhuisrestauraties en bijzondere openbare werken. Voor woonhuisrestauraties volgt VRO met middelen gereserveerd binnen het budget voor de (normale) particuliere woningverbetering.

Ad Beschikking geldelijke steun verbetering particuliere woningen

In de door VRO in 1979 uitgebrachte herziene regeling, de Beschikking geldelijke steun verbetering particuliere woningen 1979/II, is als voorwaarde gesteld de aanwezigheid van een beschermd of te beschermen stads- of dorpsgezicht en een door beide bewindspersonen goedgekeurd gemeentelijk meerjarenprogramma voor de restauratie van woonhuizen met waarde als monument. Voor het uitvoeren van alle meerjarenprogramma's kan de laatste jaren door beide ministeries in het herstel van in totaal 1100 woonhuizen worden gesubsidieerd.

In 1980 (827) en 1981 (787) is dit programma echter niet volledig gehaald, doordat enerzijds het planaanbod in budgettair goedgekeurde programma's afneemt en anderzijds als gevolg van de subsidievoorwaarden niet kan worden meegewerkt aan programma's zonder budget. Bovendien schuilt een niet onbelangrijke reden in de afnemende particuliere belangstelling, doordat

- de groep particulieren voor de nog in aanmerking komende (te slechte) panden te gering is;
- de investeringen na aftrek van de (te lage) subsidies in verband met de steeds stijgende bouwkosten tot onrendabele exploitaties leiden;
- een te hoge rentestand het financieren van het eigen aandeel bemoeilijkt;
- de toekomstwaarde van de panden - na restauratie - als gevolg van de ingezakte koopmarkt onzeker is.

Daarentegen bestaat er een toenemende behoefte in de historische kernen van de grote en middelgrote steden naar woningen met betaalbare huren.

In de jaren 1979 (Boterwaag- 's-Gravenhage), 1980 en 1981 is daar incidenteel op ingespeeld door het inbouwen van HAT-eenheden in historische panden, met toepassing van een combinatie van VRO- en CRM-regelingen. In 1981 betroffen dat plannen in de gemeenten: Appingedam, Delft, Deventer, Dordrecht, 's-Gravenhage, Goes, Groningen, Kampen en Middelburg. Voorts zijn in enkele gemeenten plannen voor de bouw van woningwetwoningen in dergelijke casco's in voorbereiding genomen, waarmee in Amsterdam in een tweetal gebieden wordt geëxperimenteerd. Het in verminderde mate tot uitvoering komen van plannen van woonhuisrestauratie zal tot verder verval van de desbetreffende kernen leiden. In het belang van de stadsvernieuwing zal er naar worden gestreefd een aanpassing van het huidige beleid met als uitgangspunt het jaarlijkse aantal van 1100 te subsidiëren woonhuisrestauraties. Voorstellen daartoe zullen in het Meerjarenplan Stadsvernieuwing (MPS) worden opgenomen.

Ad Besluit bijdragen reconstructie- en saneringsplannen

Ter uitvoering van bijzondere openbare werken kunnen door VRO bijdragen worden verstrekt in 50% van de subsidiabele kosten op grond van het Besluit bijdragen reconstructie- en saneringsplannen. Ook door het Ministerie van CRM zijn in de loop der jaren voor een aantal werken – rubriek overige monumenten – bijdragen verstrekt. Van een samengaan van beide ministeries was tot voor kort geen sprake, wel zijn de subsidies in die gevallen, waar beide ministeries hetzelfde werk subsidiëren, op elkaar afgestemd.

Ten einde de gezamenlijke verantwoordelijkheid beter tot uitdrukking te brengen is in 1979 de ontwerp-VRO/CRM-regeling voor bijzondere openbare werken in historische kernen door de bewindspersonen van VRO en CRM in principe geaccepteerd. Met dien verstande, dat vanwege het ontbreken van financiële middelen bij CRM – VRO subsidieert uit de middelen voor de toepassing van het Besluit bijdragen reconstructie- en saneringsplannen – de regeling slechts ad hoc wordt toegepast.

In de nieuwe regeling, die betrekking heeft op het herstel van civieltechnische werken die een essentieel onderdeel vormen van beschermde stads- en dorpsgezichten, wordt op 50/50-basis gesubsidieerd door VRO en CRM. De ad hoc-toepassing van de regeling vormt voor wat betreft meerfasenplannen een knelpunt van de desbetreffende gemeenten omdat in dit opzicht geen stadsvernieuingsbeleid op langere termijn kan worden gevoerd.

Door VRO is vanaf 1970 t/m 1981 tot een totaalbedrag van ruim f 47 000 000 aan bijdragen toegezegd voor genoemde werken.

Ad Extra Werkgelegenheidsprogramma's

A. Op grond van de doelstellingen: inschakeling werklozen, bestrijding werkloosheid en behoud, uitbreiding en/of versterking werkgelegenheid zijn in het verleden in het kader van EWP's en/of gericht aanvullend beleid middelen beschikbaar gesteld ten behoeve van monumentenzorg. De middelen zijn overgemaakt aan CRM en onder verantwoordelijkheid en via de instrumenten van CRM besteed.

In 1975 werd in totaal besteed f 44 968 000; voor 1980 was f 15 mln. begroot.

Op de structurele begroting van SZW zijn noch in het verleden, noch in de meerjarenramingen tot 1986 middelen voor monumentenzorg opgenomen.

B. De onder A gegeven doelstellingen zijn ongewijzigd. Of er echter in het kader van werkgelegenheidsplannen of -programma's of anderszins middelen voor monumentenzorg beschikbaar worden gesteld is niet bekend. De Minister van CRM heeft hiertoe wel een verzoek bij de Minister van SZW ingediend.

Ad ISP/PNL

1.1. Integraal Structuurplan Noorden des Lands (ISP)

In de eerste beleidsperiode (1979–1981) zijn vanuit de ISP-begroting middelen ter beschikking gesteld voor Monumentenzorg. Gedurende de jaren 1979, 1980, 1981 is per jaar f 3 mln. aan de betrokken provincies ter beschikking gesteld. De beleidsdoelstelling die daaraan ten grondslag lag was het creëren van werkgelegenheid dat kan meetellen in de toegezegde 10 000 manjaren voor die beleidsperiode. Voor de komende ISP-periode 1982–1985 zijn op de lijst van bestedingsrubrieken geen gelden voor Monumentenzorg uitgetrokken.

1.2. *Perspectievennota Zuid-Limburg (PNL)*

In het kader van de Perspectievennota Zuid-Limburg is geen expliciete beleidsdoelstelling ten aanzien van de monumentenzorg geformuleerd. In de afgelopen jaren hebben in het kader van de PNL-projecten in de sfeer van de monumentenzorg defactor een functie gekregen in het streven om het toeristisch-recreatief gebeuren in het Herstructureringsgebied te versterken. Deze projecten waren:

1979 – restauratie kasteel Strijthage (Schaesberg): PNL-bijdrage ad f 2 852 000

1980 – restauratie Torenmolen Gronsveld: PNL-bijdrage ad f 141 300.

Het is thans niet bekend of zich de komende jaren wederom projecten in de sfeer van de monumentenzorg zullen aandienen.

Ad Verfijning monumentenzorg

De verfijning monumenten is in 1965 tot stand gekomen. Het doel van een verfijning is gemeenten met een bijzondere eigenschap, die kostenverhogend werkt (in casu de instandhouding van monumenten) extra geldmiddelen toe te kennen.

Het beleid van CRM is uitgangspunt voor de verfijning. Bij elke door CRM gesubsidieerde restauratie verplicht het Gemeentefonds zich tot het vergoeden van een 25-jarige annuïteit van 30% van de kosten waarover restauratiesubsidie wordt verleend. Ten tijde van de totstandkoming van de verfijning lag het gemiddelde gemeentelijke subsidiepercentage rond de 10%. Een gevolg van de verfijning is dat dit percentage gestegen is naar ongeveer 30%. Het ligt in de bedoeling de verfijning per 1 januari 1983 voor nieuwe objecten buiten werking te stellen.

Alleen oude gevallen zullen nog door de beheerders van het Gemeentefonds worden afgehandeld. In verband met de overname van het Gemeentefonds-aandeel zullen de meerjarencijfers voor het CRM-restauratiebudget worden verhoogd met 75% (=ongeveer f 80 mln.).

Ad Kostenaf trek monumentenwoningen vanaf 1973

Met ingang van 1971 is het te belasten voordeel ter zake van de eigen woning uitgedrukt in het zogenaamde netto-huurwaardeforfait. Het netto-huurwaardeforfait is gelijk aan de geforfaiteerde brutohuurwaarde verminderd met een vast element dat het gemiddelde bedrag vertegenwoordigt van de over de gehele levensduur van de woning begrote onderhoudskosten, de vaste lasten en de afschrijvingen. Aangezien bij de monumentenwoningen de onderhoudskosten doorgaans op een aanzienlijk hoger niveau liggen dan bij de gemiddelde woning is met ingang van 1973 in de eigen-woningregeling een verfijning aangebracht in die zin dat voor zover bij monumentenwoningen, die zijn ingeschreven in het register bedoeld in artikel 10 van de Monumentenwet (de z.g. rijksmonumenten) de kosten, lasten en afschrijvingen tezamen beschouwd een bepaalde grens te boven gaan, ze aftrekbaar zijn. Deze drempel is afhankelijk van het bij de eigen woning behorende netto-huurwaardeforfait en bedraagt ten hoogste 4% van de waarde in het economische verkeer van de woning (60% van de waarde leeg). De aftrekregeling geldt niet voor woningen die vallen onder een «beschermd stadsgezicht» op grond van bij voorbeeld een gemeenteverordening. De regeling geldt verder alleen voor de eigen woningen, die tot een privé-vermogen behoren.

Het is niet mogelijk aan te geven welk bedrag aan kosten met deze aftrekregeling voor bepaalde monumenten gemoeid is. De statistiek inkomens- en vermogensverdeling geeft alleen informatie omtrent het gebruik van de groot-onderhoudregeling en de boven beschreven aftrekregeling te zamen, weergegeven onder de post «z.g. groot onderhoud». Dit laatste wordt veroorzaakt, doordat het aangiftebiljet niet meer informatie geeft. Overigens is van deze statistiek het jaar 1977 nog niet gepubliceerd.

Bevoegdheden van de provinciale overheid

Naast het geven van advies in het kader van het door het Rijk gevoerde beschermings- en vergunningenbeleid hebben de provincies de mogelijkheid een zelfstandig monumentenbeleid te ontwikkelen op basis van een provinciale verordening ter bescherming van monumenten en van stads- en dorpsgezichten. Een dergelijke verordening mag niet in strijd zijn met de Monumentenwet (artikel 32). Van deze mogelijkheid is overigens tot nog toe nauwelijks gebruik gemaakt. Wel zijn de meeste provincies de laatste jaren ertoe overgegaan monumentennota's en programma's uit te brengen waarin wordt aangegeven wat een provinciaal monumentenbeleid zou kunnen en moeten inhouden. Het is voor de hand liggend, dat men daarbij vooral accent wil geven aan die zaken, die van provinciaal belang worden geacht.

In aansluiting op het Rijk nemen de provincies in vele gevallen een bepaald gedeelte van de door het Rijk subsidiabel verklaarde restauratiekosten voor rekening van de provinciale kas. Het daarmee in 1982 gemoeide bedrag bedraagt circa f 32 mln. Daarenboven verlenen de provinciale besturen subsidies aan op het terrein van de monumentenzorg werkzame organisaties.

De provinciale apparaatskosten, verband houdende met bovengenoemde adviserende taak, alsmede met activiteiten in het kader van het streekplanwerk en de goedkeuring van bestemmingsplannen als bedoeld in artikel 37, vijfde lid van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zijn voor 1982 te schatten op circa f 10 mln.

Bevoegdheden van de gemeentelijke overheid

Mutatis mutandis kan voor de gemeentelijke overheden ongeveer een overeenkomstig betoog worden gehouden, zij het met twee belangrijke nuanceringen:

- het van gemeentewege verstrekte percentage in de subsidiabel verklaarde restauratiekosten bedraagt veelal 30;
- 43 gemeenten hebben een gemeentelijke monumentenverordening, op basis waarvan monumenten van gemeentewege kunnen worden beschermd.

Gemeenten met een grote concentratie van van rijkswege beschermde monumenten zoals Amsterdam, Dordrecht, 's-Gravenhage, Haarlem en Utrecht, beschikken bovendien over een eigen deskundig apparaat om zowel het rijksmonumentenbeleid te ondersteunen als om het eigen monumentenbeleid inhoud te geven. Nadere gegevens hierover zijn te vinden in het in 1981 verschenen rapport van het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (NIROV) «Zorgen om monumenten». Een aantal gemeenten beschikt voorts over een recente monumentennota. Voor het opstellen van een gemeentelijke monumentenverordening kan de in 1964 verschenen modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten als leidraad dienen. Een herzien model zal binnenkort verschijnen.

Hoewel de gemeenten hun bijdrage in de subsidiabel verklaarde restauratiekosten ten laste van het eigen gemeentelijke budget brengen, ontvangen zij uit het Gemeentefonds – en dat op basis van het Besluit van 18 juni 1965, Stb. 265, houdende vaststelling van het Besluit verfijning algemene uitkering monumenten – een uitkering tot een maximum van 30% van de verwerkte subsidiabele kosten op basis van een 25-jarige annuïteit.

Weliswaar versterkt deze uitkering de algemene middelen van de gemeente en heeft de gemeente niet de verplichting dat bedrag als subsidie toe te kennen aan de restaurerende eigenaar, maar in de praktijk laten de gemeenten het bedrag toch wel geheel of bijna geheel ten goede komen van de restauratie.

Hoewel het in dit verband niet direct van belang is, verdient ook vermelding, dat sinds 1973 een verfijningsregeling functioneert voor de historische stadskernen, op basis waarvan gemeenten met een historische kern een in verband daarmee verhoogde algemene uitkering ontvangen als steun in de daaruit voortvloeiende bijzondere lasten.

Het op gang komen van het stadsvernieuwingsproces in het begin van de jaren-70, hetgeen het groeien van een nauwe relatie tussen het opereren van de Ministeries van VRO en CRM tot gevolg heeft gehad – het functioneren van de Interim Saldoregeling verdient in dit verband vermelding –, heeft ook geleid tot een beleidsmatige aanpak van het woonhuisherstel op basis van meerjarenprogramma's. Dergelijke programma's, die vooral tot stand kwamen in gebieden, die als beschermd stads- of dorpsgezicht waren aangewezen of waarvoor het in het voornemen ligt daartoe te komen, kunnen worden beschouwd als uitwerkingen in de praktijk van gemeentelijk monumentenbeleid.

Recente ontwikkelingen op het terrein van de monumentenzorg

Hoewel dat nooit zeer bewust in de bedoeling heeft gelegen, is het accent bij de monumentenbescherming in Nederland toch sterk bij het Rijk komen te liggen. Het Rijk nam het voortouw – al aan het einde van de 19de eeuw – en verschaftte zich de instrumenten om aan het monumentenbeleid gestalte te geven. Het gevolg was dat het provinciale en gemeentelijke beleid op dit terrein een «volgend» karakter kreeg, wat mede in de hand werd gewerkt door het in feite gegroeide systeem van koppelsubsidies.

ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk de heer G. C. Wallis de Vries

Onderwerp: Rijksdienst voor Monumentenzorg te Zeist.

's-Gravenhage, 10 juli 1978

De Algemene Rekenkamer heeft de eer uwe Excellentie hierbij een uittreksel te doen toekomen uit het verslag van een onderzoek, dat zij heeft doen instellen bij nevenvermelde dienst.

Zij zal gaarne de opmerkingen vernemen, waartoe dat stuk U aanleiding geeft.

De Algemene Rekenkamer,
Peschar, President
H. Munnikes, Secretaris

**RAPPORT BETREFFENDE DE ADMINISTRatieve ORGANISATIE, DE
CONTROLE EN HET RESTAURATIEBELEID BIJ DE RIJKSDIENST VOOR
MONUMENTENZORG (RDMZ) TE ZEIST**

2. UITKOMST VAN HET ONDERZOEK

2.2. Het juridische aspect van monumentenzorg

Zodra de eigenaar van de voorgenomen plaatsing op de lijst van voor bescherming in aanmerking komende monumenten op de hoogte is gesteld, zijn artikel 14 t/m artikel 19 van de Monumentenwet op het monument van toepassing. Deze houden onder meer in, dat zonder vergunning een beschermd monument niet mag worden beschadigd, vernield, afgebroken, verplaatst, hersteld of in zijn bestemming gewijzigd. Deze uitholling van het eigendomsrecht moet de eigenaar gedogen zonder dat het hem recht geeft op compensatie in de vorm van bij voorbeeld een onderhoudssubsidie. Een absoluut recht op een restauratiesubsidie staat nergens in de Monumentenwet genoemd. De rijksdienst kan subsidie alleen toezeggen indien de wetgever daartoe de middelen verschaft. Ambtenaren van de rijksdienst moeten zich hoeden om verwachtingen in deze te wekken, gelet op de financiële repercussies, die niet zonder meer kunnen worden gehonoreerd (Arob-geval inzake restauratie Doelen Hotel, Nederlandse Staatscourant 23 januari 1978, nr. 16). De eigenaar van een monument is slechts verplicht zijn pand te onderhouden, indien hij van het Rijk een subsidie heeft ontvangen (artikel 20 subsidievoorwaarden). Doch zelfs dan is de onderhoudsverplichting in feite niet afdwingbaar.

In het kader van de stadsvernieuwing, kan sprake zijn van een gemeenschappelijk subsidiebeleid van de Ministeries van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO), wanneer het een monument betreft, dat tevens valt onder de beschikking «geldelijke steun verbetering particuliere woningen».

In tegenstelling met VRO hanteert CRM niet het anti-speculatiebeding, dat wil zeggen dat bij verkoop door de eigenaar na restauratie, niet het pand tegen vastgestelde prijs c.q. kostprijs aangeboden moet worden aan de gemeente of nieuwe eigenaar. Het anti-speculatiebeding wil voorkomen, dat de voormalige eigenaar een onbelaste vermogensvermeerdering toucheert, die mede mogelijk gemaakt is door de met rijks gelden gesubsidieerde restauratie.

De rijksdienst is van mening, dat een ongenueanceerde toepassing van het anti-speculatiebeding tot onbillijkheden kan leiden en wijst derhalve die regeling voor zijn beleid van de hand.

2.3. Het comptabel beheer

De controle van het comptabel beheer gaf geen aanleiding tot belangrijke opmerkingen.

De administratie maakte een verzorgde indruk, de ontvangsten en uitgaven waren gedekt door bescheiden; het kassaldo sloot met de stukken.

Op de vraag of de intern gehanteerde tarieven voor foto-afdrukken, frankeerkosten, etc. nog in overeenstemming zijn met het huidige prijspeil werd vernomen, dat een eventuele herziening van bepaalde tarieven wordt overwogen. Een ten laste van het dienstjaar 1977 verantwoorde onjuiste

vooruitbetaling op een in 1978 ontvangen kantoormachine ad f31 000 zal ten laste van het dienstjaar 1978 worden overgeboekt. Hetzelfde zal gebeuren met een soortgelijke voorschotbetaling op in 1978 gemaakte kosten inzake een diaklankbeeld van per saldo f3 000.

2.4. De administratieve organisatie en automatisering

Het aspect van de functiescheiding, met name ten aanzien van het subsidiebeleid, is goed verzorgd. Er bestaat een duidelijke scheiding tussen de onderafdeling die het subsidie toezegt en de onderafdeling, die de uitbetalingsbeschikking opstelt, terwijl de feitelijke subsidiebetalingen van de comptabele achteraf afgestemd worden met die van de laatstgenoemde onderafdeling.

Een speciale sectie controle geldelijke verantwoording, stelt, aan de hand van de door facturen en betalingsbescheiden gedekte geldelijke verantwoording, de subsidiabele kosten vast en daarmee de hoogte van het restaurantsubsidie.

Het hoofd van de afdeling algemene- en financiële zaken moet prioriteiten stellen bij de verdeling van de schaarse middelen. Hij bepaalt het toelegingsbeleid maar is daarbij dikwijls afhankelijk van incomplete, verouderde en/of achterhaalde informatie, waardoor bijsturing van het beleid een moeilijke zaak wordt. Daarmee is tevens het knelpunt in het subsidiëringsproces gesignaleerd. Door de kwantitatieve en kwalitatieve toename van het aantal aanvragen (rehabilitatie, werkgelegenheidspolitiek, objecten met lange looptijd, etc.) is er een zodanige uitbreiding van werkzaamheden ontstaan, dat de informatieverstrekking in het gedrang is gekomen. Deze informatieverstrekking ter beheersing van en controle op het uitvoeringsproces en ter bepaling van het te voeren beleid op korte en lange termijn, met name de bevordering van de samenwerking en coördinatie met derden zoals het Ministerie van Sociale Zaken (SoZa), VRO, subsidie-aanvragers, lagere overheden, etc. is momenteel onvoldoende.

Wegens tijdgebrek krijgen districtshoofden en architecten geen relevante informatie, worden subsidie-aanvragers niet gerappelleerd indien zij niet met de restauratie starten of niet tijdig hun geldelijke verantwoording insturen, etc. Bij de afdeling algemene- en financiële zaken komt de nadruk steeds meer te liggen op de registrerende functie; de administratie wordt historie schrijven en geen «tool of management» en kan slechts met grote moeite de budgetbewaking op peil houden.

Door de vele schijven, die de bescheiden moeten passeren, waarbij vrijwel altijd het dossier geraadpleegd moet worden, ontstaan wachttijden voor de afhandeling van een subsidie-aanvraag en -betaling. Dit wordt mede veroorzaakt door de sinds 1972 bestaande zogenaamde «subsidie-stop», waardoor alleen die monumenten worden gerestaureerd, waarvan de urgentie is aangetoond (zogenaamde «rampgevallen»). Daardoor is in de afgelopen 6 jaren een «stuwmeer» ontstaan van ca. 3000 aanvragen tot geldelijke steun van monumenteneigenaren.

Al in 1975 is een onderzoek gestart naar de mogelijkheid van automatisering van de administratie van deze rijksdienst, die tot nu toe via een handdoorschrijfsysteem wordt gevoerd. Dit onderzoek heeft geleid tot het principebesluit van de automatische verwerking via de RCC.

2.5. Het knelpunt van de controle op de geldelijke verantwoordingen

Indien door de rijksdienst een subsidie wordt toegezegd, momenteel alleen ingevolge rehabilitatieregelingen met gemeenten en ter voorziening in «rampgevallen», zullen in eerste instantie in één of meer jaren voorschotten worden uitbetaald. De hoogte van het uit te betalen voorschot is afhankelijk van het in een kwartaal verwerkt restauratiebedrag. Op het totaal van de ingezonden «kwartaalbriefjes» wordt bij wijze van voorfinanciering 30 tot 50% van het door de aannemer verwerkte loon en materiaal-

bedrag vergoed tot een maximum van 80 à 90% van de oorspronkelijke architectenbegroting.

De slotafrekening, die een belangrijk bedrag kan uitmaken, zeker in tijden van sterke kostenstijging, kan niet verder worden opgemaakt dan nadat aan de hand van de gecontroleerde geldelijke eindverantwoording, de subsidiabele kosten zijn vastgesteld. Is eenmaal de definitieve subsidiebeschikking verzonden, dan volgt de eindafrekening met de gemeente (30%), het provinciale subsidie (5 à 10%) en kan, althans een particulier, aanspraak maken op fiscale aftrek van restauratiekosten. Het is dan ook onbegrijpelijk dat er subsidie-aanvragers zijn, die soms niet of zeer laat hun geldelijke verantwoording inzenden. Indien zij die echter wél snel indienen, betekent dat nog niet, dat zij de gehele financiering op korte termijn kunnen afwikkelen. Momenteel is er op de sectie controle geldelijke verantwoording een stuwmeer van ca. 1500 binnengekomen maar nog niet gecontroleerde eindafrekeningen, overeenkomend met een hoeveelheid arbeid van 6 à 7 manjaren.

De oorzaken van de grote achterstand zijn:

- a. sterke toename in de laatste jaren van het aantal toezeggingen, met name in het kader van de rehabilitatie en werkgelegenheidsobjecten in de laatste jaren;
- b. onderbezetting van de desbetreffende onderafdeling;
- c. veel tijdrovende informatieverschaffing door deze zelfde sectie.

2.6. Het restauratiebeleid

De rijksdienst stelt zich ten doel de bescherming en daarmee het behoud van historische gebouwen en nederzettingspatronen mogelijk te maken. Voor de restauratie – inhalen van achterstallig onderhoud – is steeds meer geld nodig. Het ambachtelijk, arbeidsintensieve restauratiewerk wordt steeds duurder door de stijging van de uurtarieven terwijl het aantal te restaureren objecten voortdurend toeneemt, omdat:

- a. vele eigenaren de hoge onderhoudskosten niet kunnen opbrengen;
- b. door de luchtvervuiling en minder goede afwerking dan in vroeger tijden restauraties een kortere conserverende werking hebben dan voorheen;
- c. steeds meer objecten als «monumentaal» worden aangemerkt.

De rijksdienst moet dan ook woekeren met de hem toegemeten beperkte middelen en kan meestal niet veel meer dan «rampgevallen» financieren. Het is overigens twijfelachtig of het huidige restauratiebeleid waarbij kerken, kastelen en andere grote monumenten met achterstallig onderhoud worden gerestaureerd (curatief) zinvol is, indien door gebrek aan financiële middelen een eenmaal gerestaureerd object in korte tijd opnieuw in verval geraakt. Onderzocht zou moeten worden of het regelmatig preventief onderhoud kan worden gestimuleerd door gebods- en verbodsbepalingen, advies, voorlichting, subsidiëring in onderhoudskosten en fiscale faciliteiten.

In het kader van de werkgelegenheidsprojecten worden door SoZa aanvullende werken gefinancierd, die soms ook op het gebied van monumentenzorg liggen en dan aan het restauratiewerk een stimulans kunnen geven. Er is in deze echter geen sprake van een structurele injectie; momenteel bij voorbeeld worden aanvullende werken meer gericht op het gebied van bruggen, autowegen en andere openbare werken. Het is overigens de vraag of een snelle toename van geldmiddelen uit deze richting op korte termijn besteed kan worden gelet op het huidige potentieel aan vakbekwame werkrachten.

De zogenaamde «rehabilitatieregeling» wordt door VRO uitgevoerd. Deze regeling maakt het mogelijk, dat in nederzettingspatronen, die als beschermd stads- of dorpsgezicht worden aangemerkt voor monumentale of beeldbepalende particuliere woningen zowel door VRO als door CRM een subsidie verstrekt wordt (hierbij vindt overleg plaats tussen beide ministeries), waaruit althans een deel van de restauratiekosten kan worden gefinancierd.

Aangezien CRM, met zijn beperkte middelen voor monumentenzorg, het budgettaire te besteden bedrag in een aantal administratieve «potten» heeft onderverdeeld, waarvan de rehabilitatiepot er één is, zal de burger, die op deze rehabilitatieregeling een beroep doet, in bepaalde gevallen wel gehoor vinden bij VRO – ruimere financiële armslag – doch nul op het rekwest krijgen, ten aanzien van het CRM-subsidiegedeelte.

Deze ongelijke behandeling van twee departementen, die te zamen één subsidieregeling uitvoeren, wordt als frustrerend aangemerkt. Naar verluidt heeft dit punt reeds de aandacht van de betrokken Ministers en wordt er aan een betere coördinatie op het financiële vlak tussen de ministeries gewerkt.

Veel toegezegde subsidies kunnen niet gehonoreerd worden of althans niet in een bepaald jaar worden afgewikkeld omdat:

- de aanvrager de subsidievoorwaarden niet tekent;
- de aanvrager geen voorschotbriefje inzendt;
- de aanvrager geen geldelijke verantwoording instuurt;
- de dienst zelf geen gelegenheid heeft om deze verantwoording tijdig te controleren (zie 2.5).

Toch worden de middelen binnen het dienstjaar voor subsidie besteed omdat het hoofd financiële- en algemene zaken kan schuiven met het jaar van toezegging en daardoor «piepsignalen» van «rampgevallen» kan honoreren. Zij, die steeds opnieuw hun zaken bepleiten vinden eerder gehoor dan degenen, die dit niet doen.

3. SAMENVATTING

1. Sinds jaren bestaat er discrepantie tussen de aan de restauratie behoevende objecten te besteden kosten en de jaarlijks daarvoor ter beschikking staande middelen. Deze toestand, die het toewijzingsbeleid bemoeilijkt, vraagt om herbezinning.

2. Bij zijn subsidiebeleid moet de dienst uitgaan van het stellen van prioriteiten; tot nu toe gaf de administratie onvoldoende inzicht om op korte termijn goed afgewogen beleidsbeslissingen te treffen. Veelal liet de dienst zich leiden door druk van op zich zelf volgens objectieve normen vastgestelde «rampgevallen»: het zogenaamd «piepsysteem». De automatisering moet een betere beleidsinformatie mogelijk maken.

3. De huidige «rehabilitatieregeling» werkt onvolkomen omdat CRM uit een krappere beurs dan VRO subsidie moet verstrekken.

4. Er bestaat een stuwmeer van 1500 door RDMZ niet afgewerkte geldelijke verantwoordingen wegens gebrek aan controlecapaciteit (6 à 7 manjaren). In deze lacune zou kunnen worden voorzien indien het kwantitatief en kwalitatief bezettingsprobleem zou kunnen worden opgelost. Als tijdelijke oplossing wordt gedacht aan een meer globale controle van de geldelijke verantwoordingen.

Behoort bij brief van de Algemene Rekenkamer dd. 10 juli 1978, nr. 1336 R.

De Secretaris,
H. Munnikes

Voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur

Aan Zijne Excellentie de Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

's-Gravenhage, 17 april 1980

Met betrekking tot de afhandeling van beroepen ingevolge artikel 26 van de Monumentenwet vraag ik uw aandacht voor het volgende.

Blijkens in januari 1980 van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg ontvangen gegevens waren op 31 december 1979 nog 46 vóór 1 juli 1976 ingestelde beroepen niet bij de Raad van State aanhangig gemaakt; 18 van deze beroepen dateren van vóór 1970 en zijn dus inmiddels meer dan 10 jaar oud.

Op zich zelf al is een zo lange duur van een beroepsprocedure uit een oogpunt van rechtsbescherming nauwelijks te rechtvaardigen. Daarbij echter heeft de Afdeling moeten constateren, dat het tempo waarin deze beroepen «oude stijl» aanhangig worden gemaakt, sedert enige tijd een zorgwekkende daling vertoont: werden in 1978 na advies van de Monumentenraad 47 beroepen aanhangig gemaakt, in 1979 bedroeg dit aantal 22, en in 1980 werden tot heden slechts twee beroepen «oude stijl» ontvangen.

Bij de beroepen, ingesteld na 1 juli 1976, was weliswaar het aantal, dat na het uitbrengen van advies door de Monumentenraad kon worden behandeld door de Afdeling, niet geringer dan in 1978 (25 vergeleken met 21 zaken), doch gezien het aantal binnengekomen beroepen (62 in 1978 en 46 in 1979) moet ook hier worden geconstateerd, dat de achterstand groeit. In 1980 ontving de Afdeling tot nu toe slechts twee ambtsberichten inzake beroepen «nieuwe stijl».

Hoewel door de wijziging van de Wet op de Raad van State ten aanzien van de beroepen, ingesteld na 1 juli 1976, het inwinnen van de ambtsberichten als zodanig niet meer tot uw verantwoordelijkheid behoort, meen ik deze getallen niettemin onder uw aandacht te moeten brengen.

Met het oog op de rechtszekerheid van de belanghebbenden ben ik van mening, dat het van groot belang is, dat goede voortgang wordt gemaakt met de afhandeling van de beroepen, welke dateren van vóór 1 juli 1976, en evenzeer, dat de achterstand, welke ten aanzien van de nadien ingestelde beroepen is ontstaan, wordt ingelopen.

Daarom moge ik er bij u op aandringen al het nodige te doen om te bevorderen, dat de advisering door de Monumentenraad kan worden bespoedigd.

Gaarne zal ik vernemen tot welke opmerkingen het bovenstaande u aanleiding geeft.

Afschrift dezes zend ik aan de Monumentenraad.

De Voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State,
J. M. Aarden

BIJLAGE 10

Artikel 83 subsidies monumentenzorg

Hoofd- groep	Aanduiding	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
00	Normale budget en grote monumenten	<i>in milj. gulden</i>								
	1. ten laste v. dienstjaar (kolom) o.g.v. binnenlijnsbedrag in voorafg. jaren aangegane verplichtingen	48 387 934	51 069 722	50 188 403	46 407 420	21,7	7,3	7,2	2,6	0,4
	2. voorl. regeling onderhoudssubsidie (grote) monumenten	2 500 000	3 000 000	3 500 000	4 000 000	4,5	5,0	5,5	6,0	6,5
	3. interim-saldo-regeling	—*	1 500 000*	4 000 000	4 000 000	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
	4. onvoorzien/beschikbaar	3 124 166	—	—	—	9,2	13,1	22,7	26,8	28,5
	5. negatief financieringssaldo	—	7.1 551 822	7. 646 703	7.14 808 420	—	—	—	—	—
	PLANBEDRAG per dienstjaar (kolom)	54 012 100	54 017 900	57 041 700	39 599 000	39,4	39,4	39,4	39,4	39,4
01	Reserveringen t.b.v. woonhuizen (gem. woonhuispot)									
	6. gemeente Amsterdam	5 396 000	5 450 000	5 500 000	5 500 000	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5
	7. overige gemeenten	9 938 000	9 938 000	9 938 000	9 938 000	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	8. N.B.O.R.	500 000	500 000	500 000	500 000	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
	PLANBEDRAG	15 834 000	15 888 000	15 938 000	15 938 000	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
02	Reserveringen t.b.v. CRM/VRO-regeling (in stads- of dorpsgezichten)									
	9. gemeenten en regio's	23 442 900	21 145 900	20 834 000	14 839 000	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
	10. afdoening achterstand	3 800 000	—	—	—	—	—	—	—	—
	11. gem. Amsterdam (Nieuwmarkt + Jordaan)	1 600 000	1 600 000	1 600 000	—	—	—	—	—	—
	PLANBEDRAG	28 842 000	22 745 900	22 434 000	14 839 000	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
03	Reserveringen t.b.v. molens									
	12. restauratie	1 900 000	1 900 000	1 900 000	1 900 000	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
	13. onderhoud	400 000	400 000	400 000	400 000	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
	PLANBEDRAG	2 300 000	2 300 000	2 300 000	2 300 000	—	—	—	—	—
	Verplichtingen — restauratie	1 877 206	1 831 925	1 864 513	1 775 267	—	—	—	—	—
	Verplichtingen — onderhoud	400 000	400 000	400 000	400 000	—	—	—	—	—
	Nog beschikbaar	22 794	68 075	35 487	124 733	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
04	Reservering t.b.v. orgels									
	14. PLANBEDRAG	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
	Verplichtingen	976 519	968 875	1 138 047	597 425	0,14	—	—	—	—
	Nog beschikbaar	23 481	31 125	7. 138 047	402 575	0,86	1	1	1	1
06	Integraal structuurplan Noorden des Lands									
	15. bedrag wordt jaarl. vastgesteld	1 522 000	1 400 000	100 000	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
07	Plankosten									
	16. Inventarisatiekosten voorbereiding bestemmingsplan stads- en dorpsgezichten	100 000	100 000	100 000	100 000	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Verplichtingen	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	Nog beschikbaar	100 000	100 000	100 000	100 000	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	TOTAAL PLANKREDIET (budget per jaar o.g.v. begrotingswet)	103 611 000	97 451 800	98 913 700	73 776 000	73,8	73,8	73,8	73,8	73,8

Opmerkingen:

- De aangevraagde, doch niet toegezegde subsidies in begrotingsoverschrijdingen — als gevolg van loon- en prijsstijgingen, tegenvallers — belopen thans een bedrag van 43 miljoen (bruto te verwerken).
- Het aantal restauraties waarvoor de eerstkomende jaren geen subsidie beschikbaar zal zijn bedraagt rond 2600. Het hiermede gemoeide te verwerken bedrag beloopt naar schatting 858 miljoen (bruto en niet geïndexeerd).

- Reeds uitgevoerde en/of in uitvoering zijnde restauraties, welke voorshans geheel voor eigen rekening van de eigenaar zijn uitgevoerd, waarmede naar schatting een verwerkt bedrag is gemoeid van f 71,4 miljoen (bruto).

* Ten laste van deze jaren is respectievelijk 4 miljoen en 2,5 miljoen reeds overgeboekt van het restauratie-artikel naar een ander artikel van de Begrotingswet. Het bedrag van 4 miljoen voor 1984 en volgende jaren zal t.z.t. eveneens worden overgeboekt naar een ander artikel van de Begrotingswet.

Zeist, 2 april 1982

3.2.6. De restauratie van monumenten

Het antwoord op de vraag hoe groot naar verwachting in de eerstkomende tien jaar de behoefte aan middelen ten behoeve van monumentenrestauratie zal zijn, is moeilijk te geven. Er is echter van uitgegaan dat het aantal subsidieverzoeken zich de eerstkomende jaren zal stabiliseren rond het gemiddelde niveau van 1979 en 1980. Voor een inzicht in de behoefte aan monumentenrestauraties voor de eerstkomende tien jaar zou in theorie een volledige technisch-bouwkundige inventarisatie van het monumentenbestand noodzakelijk zijn. De uitkomsten hiervan zouden voor een deel bij de vraag moeten worden opgeteld. Een onbekende factor is voorts de bescherming van de z.g. jongere bouwkunst, dat wil zeggen de bouwkunst van na 1850. De extra vraag naar subsidie, welke hiervan het gevolg kan zijn, is op dit moment nog niet te overzien.

Met inachtneming van het bovenstaande wordt de behoefte aan subsidie voor de periode 1981–1985 in totaal geschat op f 226 mln. per jaar, als volgt opgebouwd:

– Inhaal nog niet gehonoreerde oude verzoeken («stuwmeer»)	30 mln.
– Grote restauraties (kerken, raadhuizen, wallen, bruggen, etc.)	117 mln.
– Woonhuizen binnen rehabilitatieregeling CRM/VRO, excl. Amsterdam	31 mln.
– Idem voor Amsterdam	4 mln.
– Woonhuizen buiten rehabilitatieregeling CRM/VRO, excl. Amsterdam	25 mln.
– Idem voor Amsterdam	16 mln.
– Orgels	3 mln.
	226 mln.

Ook voor de periode 1985–1990 wordt de behoefte aan CRM-subsidies ten behoeve van monumentenrestauraties op f 226 mln. per jaar geraamd. Daarbij wordt verondersteld dat de door het aflopen van een aantal bestaande meerjarenafspraken met de gemeenten te verwachten daling in subsidieverzoeken zal worden gecompenseerd door nieuwe meerjarenafspraken in de komende jaren. Zoals bekend is, worden deze afspraken gemaakt in het kader van de gemeenschappelijke subsidieregeling tussen de Departementen van CRM en van VRO.

De volledige behoefte zal hiermee echter nog niet zijn gedekt, enerzijds als gevolg van een ontbrekende technisch-bouwkundige inventarisatie van het monumentenbestand, anderzijds als gevolg van onvoorspelbaarheid van de effecten voortvloeiend uit de bescherming van de z.g. jongere bouwkunst.

Tabel 31. Raming van de behoefte aan rijksmiddelen van belang voor de stadsvernieuwing; totaal overzicht (bedragen x f 1 mln., uitgedrukt in verplichtingen)

Activiteit	Periode 1981—2000		Gemiddeld per jaar	
	model 1	model 2	model 1	model 2
1. Herstel en verbetering ¹	29 700	37 200	1 485	1 860
2. Nieuwbouw ²	24 300	79 900	1 215	3 995
3. Steun aan bedrijven op basis van KSBS ⁵	1 420	1 730	71	86,5
4. Modernisering winkelconcentraties		320		16
5a. Maatregelen m.b.t. hinderl. bedrijven		600 ³		60
5b. Verplaatsing bedrijven om vnl. econom. motieven ⁸		p.m.		p.m.
6. Infrastruc. t.b.v. openb. vervoer in en om de steden		8 000 ⁴		400 ⁴
7. Verkeersvoorzieningen		1 555 ⁴		78 ⁴
8. Fietsvoorzieningen		269 ^{3 4}		27 ^{3 4}
9. Parkeren voor andere dan woonfuncties		700 ³		70
10. Herindeling/herinrichting openb. ruimten		2 000		100
11. Welzijnsvoorzieningen		425 ⁶		42,5 ⁶
12. BRW-programma 1981—1984		22		5
13. Monumentenzorg		4 520 ⁴		226 ⁴
14. Riolerings		5 500 ⁷		275

¹ Incl. woonhuisonumenten, verbetering woonomgeving, collectieve overdekte parkeervoorzieningen, planvorming en -voorbereiding, tijdelijke huisvesting, verhuis- en herinrichtingskosten; subjectsubsidies en exploitatiesubsidies Woningwet en premies t.b.v. koopsector.

² Incl. verwerving, sloop, openbare werken, collectieve overdekte parkeervoorzieningen, planvorming en -voorbereiding, tijdelijke huisvesting, verhuis- en herinrichtingskosten; subject-subsidies en exploitatiesubsidies Woningwet en premies t.b.v. koopsector.

³ Ten minste 10 jaar, gerekend vanaf 1981.

⁴ Uitgedrukt in betalingen.

⁵ Verondersteld is dat de KSBS in alle gemeenten van toepassing zal zijn.

⁶ Behoeftenraming door (alleen) de 14 ISR-gemeenten voor de periode 1980—1990.

⁷ Dit betreft de totale investering in deze werken die gedeeltelijk ten laste van gemeenten (incl. verfijningsregeling riolerings) en gedeeltelijk van het Rijk zullen komen. V & M heeft hiervoor thans een begrotingsbedrag voorzien van f 30 mln. per jaar.

⁸ Te subsidiëren uit z.g. margegelden (Ec. Zaken); zie par. 4.3.2.4.

3.3. DE TOEKOMSTIGE BEHOEFTE; ANDERE BENADERINGEN

3.3.1. Inleiding

In de voorgaande paragraaf is een gedetailleerde raming gepresenteerd van de behoefte aan middelen voor de afzonderlijke, projectgerichte activiteiten. Resultaten van een dergelijke veelomvattende exercitie zijn nog niet eerder beschikbaar geweest. Een vergelijkingsmaatstaf om de orde van grootte van deze raming te verifiëren ontbreekt derhalve.

Enigszins vergelijkbaar zijn de ramingen van de kosten van stadsvernieuwing in de vier grote gemeenten, opgesteld door die gemeenten, alsmede een soortgelijke raming, opgesteld door de tien andere ISR-gemeenten. Beide ramingen hebben betrekking op de behoefte aan middelen in de periode 1980—1990.

Een andere wijze van benaderen is het berekenen van de kosten van een integrale aanpak per oppervlakte-eenheid in de bebouwde kom; deze benadering is als functionele raming aan te duiden.

Tabel 34. Rijksbegroting 1981, begrotingsposten voor zover van belang voor stadsvernieuwingsactiviteiten + totaalbedrag meerjarencijfers 1981–1985 (verplichtingen c.q. betalingen¹ x f 1 mln.; prijspeil 1980)

	1981	Totaal meerjarencijfers
		1981–1985
1. Besluit Bijdragen reconstructie- en saneringsplannen (80%-regeling)	169	529
2. Beschikking geldelijke steun stadsvernieuwing (ISR)	216	1 066
3. Lokatiesubsidie	45	221
4. Voorbereidingskosten stadsvernieuwing	26	126
5. Verhuis- en herinrichtingskosten	81	412
6. Individuele huursubsidie	481	1 369
7. Huurgewenningsbijdrage	45	225
8. Nieuwbouw (woningwetelingen) ²	(757)	(2 797)
9. Vernieuwbouw		
– woningwetelingen ²	(1 255)	(4 754)
– particuliere woningen	264	1 344
10. Exploitatiesubsidies + prem. koopsector	1 265	4 659
11. Steun aan bedrijven op basis van KSBS (EZ)	17	230
12. Modernisering winkelconcentraties (EZ)	16	80
13. Verplaatsing bedrijven (EZ)	p.m.	p.m.
14. Integraal Structuurplan Noorden des Lands (stads- en dorpsvernieuwing) (EZ)	5	–
15. Bedrijfsverplaatsingen (L & V)	p.m.	p.m.
16. Maatregelen m.b.t. hinderlijke bedrijven (V & M)	40	192
17. Infrastructuur t.b.v. openbaar vervoer in en om de steden (V & W)*		
– via bijdrageregeling incl. verb. overloop	125	750
– via afdekking tekorten o.v. bedrijven	p.m.	p.m.
18. Verkeers- en fietsvoorzieningen in en om de steden (V & M)*		
a. verkeersvoorzieningen	65	315
b. fietsvoorzieningen	20	100
19. Herindeling/herinrichting openbare ruimten	p.m.	p.m.
20. Parkeren voor andere dan woonfuncties	p.m.	p.m.
21. Welzijnsvoorzieningen (CRM)	6	30
22. BRW-programma 1981–1984 (CRM)	5,5	22
23. Monumentenzorg (CRM)*		
– grote monumenten	58,4	279
– woonhuismonumenten	45,2	206
– overige monumenten	2,4	18
24. Rioleringen (V & M)	30	150 ³
Totaal	3 028 + p.m.	12 323 + p.m.

¹ De posten aangemerkt met * zijn betalingen.

² Incl. 1 + 2-eenheden.

³ Bij dit bedrag is nog geen rekening gehouden met eventuele gevolgen van de ombuigingsoperatie (Miljoenennota '81) voor deze post.

Het verschil tussen de rijksbegroting 1981 en de tweede behoefteaming (incl. model 2) is aanzienlijk (zie tabel 31). De verschillen worden nog groter indien uitgegaan zou worden van de meerjarencijfers voor de periode 1981–1985 (zie tabel 34). Bij die meerjarencijfers moet overigens wel worden aangetekend dat zij evenals voor 1981 zijn berekend op basis van de verhoudingscijfers die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan bij de berekening van het «stadsvernieuwingsaandeel» in de desbetreffende begrotingsposten. Een prioriteitenverschuiving ten gunste van dat stadsvernieuwingsaandeel is daarbij dus achterwege gebleven.

Jaar	Productie (prijspeil 1980 x milj. gld.)	Werkgelegenheid (in mensjaren)
1965	416	6600
1966	399	6200
1967	292	4200
1968	537	7300
1969	420	6000
1970	393	5600
1971	358	5000
1972	329	4500
1973	405	5700
1974	428	6200
1975	538	8000
1976	612	9000
1977	559	8000
1978	518	7500
1979	515	7500
1980	531	7600
1981	380	5500
1982	350	5000
1983	320	4500
1984	300	4300
1985	210	3000

Aantallen woonhuizen met waarde als monument, waarvoor in de kosten van verbetering bijdragen zijn verstrekt

Provincie	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Groningen		29	30	59	46	26	102
Friesland		103	106	73	89	57	41
Drenthe		1	3	6	3	5	2
Overijssel		76	165	145	106	79	110
Gelderland		85	147	196	120	55	105
Utrecht		140	93	133	98	19	45
Noord-Holland		141	264	341	694	236	59
Zuid-Holland		204	360	193	413	193	175
Zeeland		104	110	178	86	30	36
Noord-Brabant		98	94	102	76	39	43
Limburg		105	193	126	245	88	69
Totaal	557	1086	1565	1552	1976	827	787

Overzicht van door VRO toegezegde bijdragen (excl. ISP en ISR) in historische kernen (beschermde en te beschermen stads- en dorpsgezichten):

1970	250 000
1971	—
1972	3 747 700
1973	2 716 826
1974	2 042 245
1975	4 854 026
1976	5 487 765
1977	4 526 878
1978	5 753 541
1979	13 656 656
1980	2 611 589
1981	3 924 286 (incl. 2 plannen conform de ontwerpregeling)
Totaal:	f 47 560 512

De afname vanaf 1980 van de toegezegde bijdragen is het gevolg van de prioriteitsstelling in de provincies; de 80%-gelden zijn voor het merendeel besteed aan verwervingen.

Over het monumentenbeleid in andere Europese landen kan aan de hand van door de Raad van Europa verzamelde gegevens het volgende worden medegedeeld.

Wetgeving

Wettelijke bescherming van monumenten komt in alle landen voor. Groepen gebouwen kunnen krachtens de Monumentenwetgeving worden beschermd in België, Engeland, Frankrijk en Nederland, op basis van de Wetgeving op de Ruimtelijke Ordening in Denemarken, Duitsland (BRD) en Italië.

Bescherming

Inventarisaties als basis voor bescherming van monumenten kent men in België, Denemarken, Engeland, Frankrijk, Ierland, Nederland, Noorwegen en Zwitserland. In Duitsland, waar de monumentenzorg aan de deelstaten (Länder) is overgelaten, komen deze o.a. voor in Nedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg en Beieren. Inventarisaties van gebouwengroepen bestaan in België, Griekenland, Nederland en Zwitserland.

Het begrip «monument» is gedifferentieerd in België, Engeland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland en Noorwegen. Men onderscheidt «monumenten» en «beschermd gebouwen». Behalve in Engeland kent men in deze landen ook een systeem van monumentenclassificatie (onderscheid naar beschermd belang).

Groepen gebouwen worden in België, Frankrijk en Nederland door de centrale overheid als beschermd aangewezen door twee ministeries (Cultuur en Ruimtelijke Ordening). In Engeland, Zweden en Zwitserland geschiedt dit door de lokale of regionale bestuursorganen.

In Frankrijk is de bescherming van de hoogst geclassificeerde monumenten (30 000) zeer regoureuus. In Engeland is dat in veel mindere mate het geval en moet menig beschermd object wijken voor nieuwbouw of andere maatregelen.

Subsidies

In alle bij de Raad van Europa aangesloten landen verstrekt de centrale overheid medewerking aan de restauratie van monumenten en aan het herstel van historische bebouwing. In België, alsmede in Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Nederland en Zwitserland geven de regionale en de lokale overheden eveneens subsidies, in Engeland echter alleen de lokale. In Griekenland en Noorwegen komen restauratiesubsidies alleen van de centrale overheid. In vrijwel alle landen zijn de middelen niet toereikend om de in werkelijkheid noodzakelijke restauraties tot uitvoering te brengen.

Subsidiëring van het herstel van oude bebouwing (meestal woonhuizen) in beschermd zones en stadsdistricten is meestal een zaak van meer dan één departement. In alle landen subsidiëren de departementen van cultuur deze vorm van herstel. In België, Denemarken, Engeland, Frankrijk, Ierland, Nederland en Duitsland doen ook de departementen van ruimtelijke ordening mee. In Denemarken, Engeland, Frankrijk, Griekenland, Nederland, Noorwegen en Zweden, voorts de departementen van volkshuisvesting.

De van overheidswege geboden financiële hulp omvat:

- subsidies;
- rentesubsidies en kredietgaranties;
- onderhoudssubsidies en premies;
- belastingfaciliteiten.

Voor monumentenrestauraties worden door overheidsinstanties vrijwel overal subsidies à fonds perdu gegeven. Rentesubsidies en kredietgaranties voor woonhuisrestauraties kent men in Denemarken, Engeland en Frankrijk. Daarnaast worden in tal van landen premies voor het onderhoud van monumenten en beschermde gebouwen gegeven. Fiscale voordelen verbindt men in vele landen eveneens aan monumentenbezit. Het verst gaat men hiermee in de Duitse Bondsrepubliek, waar de fiscale faciliteiten zich uitstrekken over de grondbelasting, het registratierecht, de inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting en de omzetbelasting (Mehrwertsteuer). In Denemarken zijn kosten voor onderhoud en restauratie van monumenten voor de inkomstenbelasting aftrekbaar van het inkomen.

Wetenschappelijke beschrijving

Wetenschappelijke beschrijvingen van het monumentenbestand worden sedert vele tientallen jaren aangelegd in Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Nederland en Zwitserland. Voor de vastlegging van de cultuurhistorische waarden van monumenten, hun ontstaansgeschiedenis en hun historisch-geografische achtergrond is dit werk van zeer grote betekenis.

Een beknoptere vorm van wetenschappelijke inventarisatie kent men in België.

In alle genoemde landen zijn deze projecten nog volop in uitvoering. Voltooiing is alleen op lange termijn mogelijk.

Overige bijzonderheden

De aantallen beschermde monumenten zijn (bij benadering) in België: 3000, in Denemarken: 18 000, in Engeland: 280 000, waarvan 20 000 «ancient monuments», in Frankrijk: 30 000 (alleen hoogste klasse), in Nederland: 42 000, in Oostenrijk: 35 000, in Duitsland: vele honderdduizenden.

Beschermde gebouwengroepen heeft men in België: 190, Denemarken: 60, Frankrijk: 60 secteurs sauvegardées en 6500 ensembles, in Nederland: 158. In Duitsland is deze vorm van bescherming niet centraal geregeld. In dit land is ook de Monumentenwetgeving aan de deelstaten overgelaten. De meeste hebben thans een Monumentenwet. Een belangrijk verschil met Nederland is, dat in de meeste deelstaten voor het onderhoud van kerkgebouwen een zelfstandige financiële bron bestaat, met als resultaat dat de meeste kerken in goede staat verkeren. Ook kent men hier een wettelijke regeling ter bescherming van de omgeving van monumenten en – in bepaalde omstandigheden – een verplichting tot herstel van waardevolle gebouwen.

RDMZ april 1982

Zijne Excellentie de Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, de heer G. C. Wallis de Vries

Betreffende: Landsadvies 6608

's-Gravenhage, 6 oktober 1980

Naar aanleiding van Uw bovenbedoelde adviesaanvraag en van het gesprek dat ik mocht hebben met mr. Geurts, zou ik een algemene vraag voorop willen stellen: kan tegenover door het Rijk gedane toezeggingen e.d. een beroep worden gedaan op krapte in de financiële middelen van het Rijk?

Vooropgesteld moet worden dat de overheid aan een betalingsverplichting niet kan ontsnappen met een beroep op het ontbreken van een toereikende begrotingspost, terwijl anderzijds de omstandigheid dat op een begroting is voorzien in bepaalde uitgaven aan particulieren, geen aanspraak voor die particulieren meebrengt. De – bejaarde – jurisprudentie over dit aspect is besproken door Dommer bij Van der Pot, tiende druk, blz. 410/411. Wij bevinden ons hier echter niet in een situatie waarin een bepaalde Minister of een bepaalde overheidsdienst minder geld toegewezen kreeg dan men dacht. De situatie is deze dat overheidsdiensten over de gehele linie zich bezuinigingen moeten laten wel gevallen. Een beroep op overmacht kan hierop natuurlijk niet worden gebaseerd. De overheid als geheel, of liever het samenstel van alle in Nederland in het algemene belang werkzame corporaties, kan aan meer geld komen, bij voorbeeld door meer te lenen of de belastingen te verhogen.

Bovendien wordt in het civiele recht geldgebrek niet als overmacht beschouwd, zelfs niet indien de debiteur dat geldgebrek niet zo gemakkelijk kan verhelpen. Wel echter zou een groter beroep van de overheid op de geld- c.q. de kapitaalmarkt dan wel verhoging van de belastingen effecten hebben die in strijd worden geacht met het algemeen sociaal-economisch belang. In Bestek '81 en latere ombuigingsnota's is dat steeds beklemtoond. Uiteraard kan men altijd strijden over de vraag, hoever de ombuigingen behoren te gaan. Daarin kan de rechter echter niet treden. Hij zal dus op zich zelf wel bereid zijn, aan te nemen dat afzien van vermindering van de overheidsuitgaven met het algemeen belang in strijd zou zijn.

Hoever komt men hiermee nu, wanneer gegadigden voor subsidies moeten worden teleurgesteld? Hier moet men allereerst onderscheiden tussen toezeggingen enerzijds en opgewekte verwachtingen anderzijds; vgl. Scheltema, preadvies VAR 1975, blz. 32 e.v. Wanneer de overheid een toezegging doet, ontstaat een situatie die lijkt op een tweezijdige overeenkomst. De overheid zegt niet zo maar iets toe; tegenover de toezegging van een subsidie staat een bepaalde gedraging van de belanghebbende die de overheid in het algemeen belang wenst te bevorderen. Op het voetspoor van Scheltema zal de rechter geneigd zijn, de overheid aan toezeggingen te houden. Ik voor mij zou het argument hiervoor overigens niet in de eerste plaats willen zoeken in de overweging dat een toezegging een overeenkomstachtige situatie heeft laten ontstaan. Van meer belang vind ik dat de administratie niet lichtvaardig tot het doen van toezeggingen moet overgaan (terwijl anderzijds het opwekken van verwachtingen plaats kan vinden in een situatie waarin men zich van de gevolgen daarvan weinig rekenschap geeft). Een soepele opstelling van de rechter tegenover overheidstoezeggingen zou in de hand kunnen werken dat de overheid minder zorgvuldig optreedt hetgeen de rechtszekerheid van de burger in het algemeen niet ten goede zal komen. Op die manier zou een weinig ordelijk rechtsverkeer ontstaan en dat zijn consequenties waar de rechter in het algemeen bepaald wel oog voor heeft.

Opvallend is dat over toezeggingen weinig rechtspraak te vinden is (de rechtspraak over toezeggingen met betrekking tot de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden (Landsmeer e.d.) blijft in dit kader terzijde). Men mag aannemen dat de administratie in het algemeen weinig geneigd is, onder duidelijke toezeggingen uit te komen. Het beeld van een administratie die de waarde van haar eigen toezeggingen laag aanslaat, is dan ook weinig aantrekkelijk. De in dit verband van belang zijnde rechtspraak gaat bijna steeds om gevallen waarin de uitingen van overheidszijde niet worden gekwalificeerd als toezeggingen, maar als bronnen van opgewekte verwachtingen. Het is trouwens waarschijnlijk dat zuivere toezeggingen schaars zijn. Mede daarom heeft het leerstuk van de opgewekte verwachtingen waaraan ik thans toekom, zich kunnen ontwikkelen.

Tussen het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dat men aanduidt als vertrouwens- of verwachtingsbeginsel enerzijds en het civielrechtelijke leerstuk van de rechtsverwerking anderzijds bestaan nauwe banden; daarvan getuigt de titel van het zoëven bedoelde preadvies («Rechtsverwerking in het Administratieve Recht»). Voor het civiele recht zijn bekende arresten de Zaan/Intercoal, 1967.212 en Eidereenden 1968.251. Voor ons van bijzonder belang is HR 5-11-76,77.182. Voor een geslaagd beroep op rechtsverwerking is nodig dat schade is ontstaan *door de opgewekte verwachting*. Schade-oorzaak kan niet zijn dat de wederpartij anders handelde dan men verwachtte, maar dat men enige tijd heeft verkeerd in een verwachting (die achteraf onjuist bleek). In feite gaat het om een nadeel dat men ondervond doordat men, op de verwachting bouwende, bleef stilzitten dan wel iets deed wat men zonder de verwachting niet zou hebben gedaan. Scholten stelde onder het arrest de vraag: is er dan nooit rechtsverwerking als er geen nadeel is? Zijn antwoord was «inderdaad, dat is er nooit». Uiteraard is in de vraagstelling van Scholten het nadeel niet, dat de verwachting ongegrond bleek. Het gaat om het nadeel, teweeggebracht doordat men enige tijd in een bepaalde verwachting heeft verkeerd. Dit nadeel noem ik in het navolgende «specifieke schade».

Het gevolg van een geslaagd beroep op rechtsverwerking is dat de wederpartij op grond van de goede trouw van rechtsuitoefening moet afzien.

In het bestuursrecht zien wij een overeenkomstige ontwikkeling. Volgens Scheltema moet de overheid zich gedragen conform de opgewekte verwachting «wanneer de burger in vertrouwen op de inlichting of andere gedragingen heeft gehandeld. Wanneer daarentegen de burger door het gedrag van de administratie slechts in vreugdevolle stemming is geraakt maar geen schade lijdt doordat de administratie niet optreedt zoals hij verwacht, zou ik de overheid niet gebonden willen achten» (a.w. blz. 38); vgl. ook het belastingarrest HR 26-9-79 AB 80.210 alsmede Smits onder Centrale Raad van Beroep AB 1980.171,172.

Voor een geval waar een specifieke schade voorhanden was zie KB 11-1-73 AB 74.173. Dat geval past fraai in Scheltema's verdere benadering. Naar wij zagen, is volgens Scheltema de overheid aan de opgewekte verwachting gehouden, als specifieke schade blijkt. Op dit beginsel geldt echter een uitzondering als nakoming van de verwachting niet te rijmen zou zijn met een juist bestuursbeleid. Dat laatste geval deed zich in 1973 voor en wat de belanghebbende toen kreeg, was slechts een vergoeding voor zijn specifieke schade.

Samenvattend: als verwachtingen zijn opgewekt, is de eerste vraag of er specifieke schade is. Zo ja, dan is de overheid in beginsel gehouden, de verwachting waar te maken. Maar dan komt de tweede vraag: is dat te rijmen met een juist bestuursbeleid? Zo neen, dan volstaat de overheid met vergoeding van de specifieke schade. Uiteraard moet het hierbij steeds gaan om een gerechtvaardigde verwachting; verwachtingen waarvan men redelijkerwijs moest begrijpen dat ze niet gegrond waren, spelen juridisch in het geheel geen rol.

Ik verwijs ook nog naar het bekende artikel van Wiarda («Spel van Verwachtingen in Privaat- en Publiekrecht») in de Hijmans van den Bergh-bundel. Wiarda moest het destijds doen met vrij oude rechtspraak van administratieve rechters.

In het kader van wat ik hierboven als de tweede vraag aanduidde (is het waarmaken van de verwachting te rijmen met juist bestuursbeleid) gebruikte Wiarda niet de formulering van Scheltema; Wiarda zegt dat de overheid opgewekte verwachtingen «zoveel mogelijk» moet nakomen. Hierbij waarschuwt hij echter dat hierin geen gelijkenis mag worden gezien met het civielrechtelijke overmachtsbegrip. De overheid is enerzijds sneller gebonden dan een particulier (want een particulier is pas gebonden als hij een overeenkomst sloot), maar anderzijds kan de overheid ontheven zijn van haar verplichtingen in gevallen die niet onder het civielrechtelijk overmachtsbegrip te brengen zouden zijn.

Dat laatste brengt ons weer bij de huidige situatie welke gekenmerkt wordt door de krapte van de overheidsmiddelen. Een beroep op overmacht kan dat nimmer opleveren, maar niettemin kan deze toestand aanleiding zijn om de overheid niet gehouden te achten, gerechtvaardigde verwachtingen waar te maken, zelfs niet als specifieke schade dreigt. Wel moet dan de specifieke schade worden vergoed. Hierin schuilt natuurlijk een probleem, wanneer een bepaalde ombuiging vele individuele belanghebbenden raakt. Het zal niet altijd mogelijk zijn, na te gaan hoe groot in ieder individueel geval de specifieke schade die vergoed moet worden, is. Het beleid zal er dan op gericht moeten zijn, bijzondere aandacht te schenken aan categorieën van gevallen waarin men, zo de opgewekte verwachtingen niet zouden worden waargemaakt, specifieke schade kan vermoeden. Die categorieën zouden dan bij voorkeur buiten de ombuigingsoperaties moeten worden gehouden.

Wat nu de mij voorgelegde problematiek rond de monumentenzorg betreft, moet eerst worden nagegaan of hier sprake is van zuivere toezeggingen. Het merkwaardige is dat de ramingen van de begrotingswetgever die in het algemeen niet van betekenis zijn, in de sector van de monumentenzorg een zekere rol spelen doordat gebruikelijk is dat toezeggingen worden geclausuleerd met de formulering «voor zover de wetgever de nodige middelen ter beschikking stelt». Soms wordt daarbij een jaar van uitbetaling vermeld, doch dan gaat het steeds om het jaar waarin de uitbetaling vermoedelijk plaats zal vinden.

De hierbedoelde verwijzing naar toekomstige begrotingswetten komt ook voor in subsidieregelingen en Rijksbijdragenregelingen welke in het maatschappelijk werk een rol spelen, doch daar heeft zij een andere betekenis. In de bedoelde regelingen zijn voorschriften gegeven met betrekking tot subsidies die nog toegekend moeten worden; de desbetreffende beschikkingen zullen met inachtneming van de regeling tot stand moeten komen. Met betrekking tot die toekomstige beschikkingen behoudt de administratie zich het recht voor, geen subsidie toe te kennen indien de begroting dat niet mogelijk zal maken. In de sector van de monumentenzorg gaat het echter om beschikkingen waarbij de subsidie reeds is toegekend. Het gaat dus inderdaad om toezeggingen, maar zij zijn vergaand geclausuleerd: er wordt geen geld toegezegd, doch slechts een plaats op een wachtlijst en hoelang de belanghebbende op die wachtlijst zal moeten vertoeven voordat hij aan de beurt is, wordt open gelaten.

Dit betekent dat hetgeen in uw brief wordt aangeduid als mogelijkheid nr. 2 (verlaging van het subsidiepercentage) niet mogelijk is met betrekking tot reeds gegeven toezeggingen. Uiteraard kan men de belanghebbenden de mogelijkheid bieden, af te zien van hetgeen hun toekomst (de plaats op de wachtlijst voor het toegezegde percentage) in ruil voor snelle uitbetaling van een lager percentage. Vertraging van de uitbetalingen is wel mogelijk (mogelijkheid nr. 1) en, anders dan U op blz. 2 schrijft zou dat mogelijk ook een structurele bezuiniging kunnen opleveren nl. indien geen nieuwe toezeggingen meer worden afgegeven. Het lijkt mij overigens dat men de

belanghebbenden niet ad calendae graecas op de wachtlijst kan laten staan. Dat zou geen zorgvuldige uitvoering van de toezegging zijn. Iets dergelijks wordt door U echter niet overwogen. Ik begrijp zelfs dat zich na Uw adviesaanvraag ontwikkelingen hebben voorgedaan die mogelijkheden nrs. 1 en 2 voorlopig theoretisch doen zijn.

Mogelijkheid nr. 3 blijft reëel en is mijns inziens ook uitvoerbaar. Ik moet hier echter wijzen op de wenselijkheid van voorafgaand overleg. Daarbij is van belang dat acties van gemeenten in verband met artikel 5, aanhef en onder j Arob uitkomen bij de Haagse President.

Deze is er bijzonder op gesteld dat de overheid wettelijke consultatieverplichtingen nakomt. Hierover zijn verschillende uitspraken bekend, doorgaans betrekking hebbend op het georganiseerd overleg in Ambtenarenzaken. In een recent en nog niet gepubliceerd vonnis heeft de President het echter ook onrechtmatig geoordeeld, dat de overheid geen overleg had gepleegd over bepaalde bezuinigingen in de onderwijssector, hoewel het daar ging om een geval waar geen wettelijke overlegplicht bestond.

Maatregelen die de gemeente raken, zouden dus niet zonder vooroverleg moeten worden genomen. Hetzelfde geldt trouwens voor maatregelen die van belang zijn voor individuele burgers. Overleg zal overigens in verband met het grote aantal belanghebbenden niet altijd mogelijk zijn. Dan kan worden gedacht aan circulaires waarin beleidswijzigingen worden aangekondigd, zodat belanghebbenden er rekening mee kunnen houden.

De vereiste bereidheid tot het voeren van overleg behoeft overigens niet in te sluiten bereidheid om concessies te doen. Voldoende is dat de argumenten worden aangehoord, zodat deze in de besluitvorming kunnen worden verwerkt. Jurisprudentie waarin dit tot uitdrukking komt, is er niet; wanneer de overheid werd veroordeeld, bepaalde maatregelen na te laten totdat overleg zou zijn gepleegd, was het overleg altijd geheel achterwege gebleven omdat men dit om politieke of andere redenen niet wenste. De laatste maal dat de Ambtenarencentrales een kort geding voerden tegen de Staat in verband met de door de Minister van Binnenlandse Zaken gewenste aanpassingen in het trendmechanisme, was het echter bepaald wel duidelijk dat in de ogen van de Haagse President bereidheid tot het voeren van overleg niet behoefde te omvatten bereidheid tot het doen van concessies. Vermoedelijk is het daarom geweest, dat de Ambtenarencentrales het niet op een uitspraak hebben laten aankomen. Overigens is overleg ook niet zinloos op de enkele grond dat het Rijk slechts een bepaalde hoeveelheid geld te vergeven heeft. Het kan bij voorbeeld zijn dat de belanghebbenden de ombuigingen op een andere wijze toegepast willen zien dan het Rijk van plan was.

Ik denk hierbij aan het zoëven veronderstelde geval, waarin een recht-hebbende op een plaats op de wachtlijst die plaats wil inruilen voor snelle betaling van een verlaagd percentage.

Het voorgaande komt erop neer dat mogelijkheid 3 kan worden uitgevoerd mits zo spoedig mogelijk wordt overlegd of de beleidswijziging op andere wijze bekend wordt gemaakt. Mogelijkheden nrs. 1 en 2 zijn op het ogenblik niet aan de orde. Hierover kan echter worden gezegd dat uitstel van betaling mogelijk is, wijziging van de subsidiepercentages echter niet, tenzij de belanghebbenden daar voor kiezen. Beleidswijzigingen moeten zo tijdig worden bekendgemaakt dat althans in de meeste gevallen het ontstaan van specifieke schade kan worden voorkomen. Natuurlijk kan het zijn dat een bepaalde aankondiging van een beleidswijziging, ofschoon tijdig genoeg om in de meeste gevallen specifieke schade uit te sluiten, in een enkel geval daarvoor te laat komt. Mogelijk kan dit worden ondervangen door in circulaires mee te delen dat belanghebbenden die aantoonbaar reeds contracten met aannemers hebben gesloten, zich met uw departement kunnen verstaan.

Zijn die belanghebbenden gemeenten, dan vallen hierbij de artikelen 245a en 247 van de Gemeentewet in het oog te houden. Ik zie er niet aan voorbij dat gemeenten bij het verlenen van opdrachten aan aannemers wel

op de goedkeuring van gedeputeerde staten vooruitlopen. Daarbij lopen zij echter een zeker risico omdat vele colleges van gedeputeerde staten bij hun goedkeuringsbeleid rekening plegen te houden met wijzigingen in het subsidiebeleid van het Rijk. De gemeente kan dan natuurlijk proberen, het beroep op opgewekte verwachtingen geldend te maken bij de Kroon in het kader van de procedure van artikel 244 c.q. 235 Gemeentewet doch juist in verband met artikel 247 van voornoemde wet zal de Kroon weinig geneigd zijn, de verwachting gerechtvaardigd te achten. Overigens heeft de Kroon in de dertiger jaren juist in dit verband laten merken, niet onwelwillend te staan tegenover een beroep op de noodzaak, de openbare uitgaven te beperken, vgl. van Loenen/Troostwijk, de Gemeentewet en haar toepassing, III blz. 2-IV-41, eerste volle alinea.

De mij toegezonden stukken sluit ik weder in.

De plv. Landsadvocaat,
J. A. E. van der Does