



BMS001002250  
E78-090  
Grijze Literatuur

E78-90

B 7c  
264

# Positie Monumentenraad: het gevoelen van de Raad van State

Mr. L.M. Albrecht

Het eerder in dit blad gesignaleerde geschilpunt tussen de Minister van CRM en de voorzitter en een aantal leden van de Monumentenraad<sup>1</sup> is aan de Raad van State voorgelegd.

Het konflikt ging om de vraag in hoeverre de minister de Monumentenwet (Mw) had geschonden. De Monumentenraad wilde een rij historische panden in Maastricht voorlopig beschermen. De bewindsman weigerde daaraan zijn medewerking te verlenen, hoewel de Mw hem daartoe zou verplichten. Aldus het inzicht van de voorzitter van de Monumentenraad. Hij en een deel van de raad – de Rijkscommissie voor de monumentenzorg – boden daarop hun ontslag aan.

Als tussenoplossing zou het advies van de 13e afdeling van de Raad van State over het konflikt worden ingewonnen. Dat advies is er inmiddels. De voorzitter en de betrokken leden van de Monumentenraad zijn op basis van deze advisering voorlopig teruggekomen op hun ontslag-aanvraag.

## 1. Het advies<sup>2</sup>

De Raad van State is van mening dat artikel 11 Mw de minister de vrijheid toekent de procedure niet verder voort te zetten na opstelling van de ontwerprijst, wanneer daar bijzondere redenen voor zijn.

Hier zijn volgens afdeling 13 twee argumenten voor:

– de minister kan ambtshalve of op verzoek van belanghebbenden het register wijzigen. De redactie van het artikel laat ruimte voor de opvatting, dat hier aan de minister meer bevoegdheden worden gegeven dan door de Monumentenraad wordt verondersteld.

– Het artikel bevat een leemte, omdat niet duidelijk is, 'of de Monumentenraad het initiatief behoort te nemen om tot opstelling van een aanvullende ontwerprijst over te gaan, dan wel dat deze daartoe het voorstel van de minister behoort af te wachten'.

En even verder:

'Eerder is plaats voor de opvatting, dat de

Monumentenraad tot het opstellen van aanvullende lijsten slechts kan overgaan krachtens uitdrukkelijke opdracht of gedogen van de minister. Indien wordt aangenomen, dat het initiatief bij de minister berust, dan kan de minister niet de bevoegdheid worden ontzegd om te beslissen, dat een aangevangen procedure geen verdere voortgang vindt'.

De Raad van State komt tot deze interpretatie door steun te zoeken bij artikel 8 Mw. Het tweede en derde lid van dat artikel geeft de minister de ruimte nog wijzigingen aan te brengen in de aanvullende ontwerprijst, voordat hij kennisgevingen aan de belanghebbenden en de ontwerprijsten aan lagere overheden verstuurt.

De afdeling concludeert dat de wetsartikelen verschillend zijn te interpreteren. De redelijkheid brengt mee, dat de minister niet gehouden is een procedure voort te zetten, wanneer dit redelijkerwijs niet van hem te verwachten is. Hij is derhalve bevoegd de aanvullende ontwerprijsten te wijzigen, 'zulks echter slechts in bijzondere gevallen en na hieromtrent overleg te hebben gepleegd met de Monumentenraad'.

## 2. Zelfstandigheid Monumentenraad

Hoewel de Raad van State vindt dat de minister in beginsel de wettelijke procedure moet volgen, zijn er blijkbaar bijzondere redenen en bijzondere gevallen denkbaar, die een inbreuk op dit uitgangspunt rechtvaardigen.

Dit lijkt mij een miskennis van de zelfstandige positie van de Monumentenraad. Uit het stelsel van de Mw vloeit immers voort dat Monumentenraad zelfstandig is in zijn besluitvorming. Dit geldt voor het eerste gedeelte van de vaststellingsprocedure: de Monumentenraad brengt monumenten – voorlopig – onder de bescherming van het vergunningstelsel van de Mw. De minister kan geen wijziging brengen in die besluitvorming. Om hier in bijzondere gevallen van af te wijken betekent een inbreuk op de adviseringsmogelij-

kheden van provincie en gemeentelijke overheden, zoals die in de Mw zijn verankerd.

De wijzigingsprocedure heeft tot doel het register, met daarin een overzicht van de beschermde monumenten, tot stand gekomen via de vaststellingsprocedure, te wijzigen. Hierbij hebben de bewindsman en de Monumentenraad gelijke bevoegdheid: ieder voor zich kunnen zij een wijzigingsprocedure starten. In vergelijking met de vaststellingsprocedure is het mede recht van initiatief van de minister een extra. In de wijzigingsprocedure is de afhankelijkheid van de minister ten opzichte van de Monumentenraad doorbroken. De ambtshalve wijzigingsbevoegdheid van de bewindsman brengt hem op gelijke hoogte met de raad. Dat betekent echter nog niet dat de waarborgprocedure, gericht op voorlopige en vooral tijdige bescherming van monumenten en lagere overheden de mogelijkheid biedt hun zienswijze naar voren te brengen, gekort kan worden.

Evenals bij de vaststellingsprocedure is het eindoordeel aan de bewindsman, nadat de betrokken organen de kans hebben gekregen hun inzichten naar voren te brengen. Dat betekent dat de wettelijke wijzigingsprocedure moet worden gevolgd.

## 3. Maatschappelijke eisen

Het advies van de Raad van State vormt echter bovenal een miskennis van de problematiek veroorzaakt door de groei van de overheidstaak.<sup>3</sup>

1 L.M. Albrecht, Monumentenraad loopt vast in het bassin, TvO 1977, nr. 13, blz. 295-297.

2 Aanhangsel van de handelingen van de Tweede Kamer, zitting 1977, blz. 846 etc.

3 A. Hogerwerf, De groei van de overheid in Nederland sinds 1900: aspecten van omvang, ontwikkeling, onevenwichtigheid en overbelasting, Bestuurswetenschappen 1977, blz. 243-265.

De uitbreiding van de taak van de overheid heeft ook zijn gevolgen voor positie en functioneren van de minister.

De konsekwentie van de zich uitbreidende overheid is, dat regering en parlement zwaar belast worden. Terugtrek van de wetgever,<sup>4</sup> delegatie van parlement aan regering en verdere afwenteling op de bestuursorganisatie zijn het gevolg.

Het ambtelijk apparaat heeft daarbij een grote invloed, in die zin dat ambtenaren politieke beslissingsmacht uitoefenen. Staatsrechtelijk kan echter alleen de minister worden aangesproken: hij is verantwoordelijk. De politieke werkelijkheid toont echter een voortgaande vervaging van de scheiding tussen politiek en bestuur. In deze situatie is het niet overdreven te spreken van de fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>5</sup>

Het verwoordt het tanende omspanningsvermogen van de politieke leiding van een departement. Onlangs zijn nog voorstellen gedaan de politieke top van departementen te verstevigen.<sup>6</sup> Dit om de feitelijke beslissingsmacht van ambtenaren overeenkomstig de gewenste politieke koers te laten verlopen.

Een van de mede aanbevelingen hield in de bestuurlijke organisatie te wijzigen. Daarbij werd gewezen op Scheltema's Zelfstandige bestuursorganen.<sup>7</sup> Het gaat hierbij om decentralisatie van taken naar kleinere eenheden, waardoor de taak van de minister wordt verlicht, omdat ook de ministeriële verantwoordelijkheid op dat punt komt te vervallen.

De Mw biedt handvatten genoeg om tot deze taakverlichting van de minister te komen. De minister blijft verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding. Daartoe moet hij de organisatie die hij tot zijn beschikking heeft, doordringen van zijn politieke visie. Dat kan heel goed door het geven van richtlijnen. De beleidsuitvoering berust dan bij de Monumentenraad. Op basis van de politieke visie van de bewindsman, kan de raad concrete bindende beslissingen nemen. Dat brengt wel een doorbreken van de ministeriële verantwoordelijkheid mee. Maar eerder hebben we al gezien dat hier grotendeels sprake is van een fictie.

Het voordeel van deze constructie is dat de minister minder aandacht aan de uitvoeringsfase hoeft te besteden. Hierdoor komt meer tijd vrij voor een kwaliteitsverbetering van de beleidsvoorbereiding. Dat is ook goed, want daar blijft hij voor verantwoordelijk. De intensievere aandacht voor de beleidsvoorbereiding bevoor-

dert een meer systematische en samenhangende beleidsvoering.

Controle op de Monumentenraad loopt via de Kroon. De openbaarheid van de ministeriële richtlijnen vervult hier een belangrijke rol. De gepubliceerde algemene beleidslijnen verschaffen niet alleen het parlement een goed inzicht in het te voeren beleid, maar bevorderen ook de rechtszekerheid van de burger. Op basis van duidelijke richtlijnen kan een betere rechtsbescherming worden geboden. Bovendien weet de burger waar hij aan toe is.

### Tot slot

Woorden en systematiek van de Mw bieden naar mijn mening te weinig steun voor de interpretatie van de gevolgen van de procedure van artikel 11 jo. artikel 8,

eerste lid van de Mw, zoals die door afdeling 13 van de Raad van State is gegeven. Bovendien stelt de bestuurlijke organisatie bij een toegenomen overheidstaak zo z'n eigen eisen, waar te weinig rekening mee is gehouden bij het analyseren van het probleem en het uitgebrachte advies. De Raad van State kiest te zeer voor de fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid en doet de zelfstandige positie van de Monumentenraad daarmee te kort.

4 M. van Schendelen, Terugtrek van de wetgever, Groningen 1976.

5 G. Scholten, De fictie van de verantwoordelijkheid als gevolg van democratisch bestuur, Acta Politica 1970, blz. 237-253.

6 T. Horrevoets en R. Pans, Verbetering van de controle op de rol van de ambtenaren bij de beleidsvorming, NJB 1977, blz. 993-999.

7 M. Scheltema, Raden en Commissies als zelfstandige bestuursorganen, in: Adviseren aan de Overheid, Den Haag 1977, blz. 327-363.

---

## Leestafel

J.C. Schroot, mw. mr. M. van Vliet en mr. N. Wijma, Begrip van de Nederlandse gemeente, deel I Algemene inleiding; *serie Hand- en leerboek der bestuurswetenschappen, deel 22. Samsom Uitgeverij Alphen aan den Rijn, 1977, geb., 112 blz., f 22,50.*

Bij het schrijven van dit werk is blijkens het voorwoord in het bijzonder gelet op de eisen, die bij het examen 'hoger bestuursambtenaar' gelden, terwijl de auteurs voorts hopen het tot voordeel te doen strekken voor de bestuurspraktijk en de universitaire opleidingen.

Het werk heeft een dergelijke, aansprekende indeling en is rijkelijk voorzien van relativerende, soms door symbolische beelden tot leven gebrachte volzinnen, waardoor het wetenschappelijk doordacht en zorgvuldig aandoet. Daartegenover is deze schrijfstijl praktisch niet altijd direct en even gemakkelijk te 'consumeren', te meer waar het betoog hier en daar nogal uitgesponnen is.

Van de stijl een kort voorbeeld. Op bladzijde 14, waar de gemeente als een louter

administratief orgaan wordt besproken, luidt een fragment: 'Meestentijds is zij een vazal van het regeer- en bestuurscentrum in de staat (een segment in een uitgebreide bureaucratie).'

Het desbetreffende deel-boek valt uiteen in vier grotere onderdelen, respectievelijk terreinverkenning, grondslagen van het Nederlandse gemeentewezen, hoofdlijnen van de geschiedenis van de Nederlandse gemeente en de bronnen van het Nederlandse gemeenterecht.

In de terreinverkenning wordt onder meer de gemeente als staatkundig subject, als maatschappelijk subject, als cultuursubject, als economisch subject en als juridisch subject behandeld.

Met genoegen heb ik kennis genomen van de weloverwogen zienswijze van de scribenten inzake de verhouding publiekrecht en privaatrecht op bladzijde 26, waar de gemene rechtsleer (ten gunste van het privaatrecht) wordt verworpen. Aangesloten wordt t.a.p. bij de opvatting, dat het privaatrecht en het publiekrecht gelijkwaar-