

Vergaderjaar 2005–2006

29 734

Wijziging van de Monumentenwet 1988 inzake de rol van het provinciaal bestuur en het gemeentebestuur bij de rijkssubsidiëring van beschermde monumenten alsmede het wijzigen van de voorhangbepaling van artikel 34

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 4 november 2005

1. Algemeen

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de reacties van de fracties van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

2. Rol van gemeenten en provincies

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de staatssecretaris overgaat op een centralistisch beleid terwijl decentraliseren meer in de lijn der verwachting ligt. Zij vroegen of de staatssecretaris met deze leden het gevaar inziet van teveel pandgericht beleid, terwijl monumentenbeleid vooral ook gebiedgericht zou moeten zijn.

De regering heeft voor ogen dat alle monumenten die in redelijke tot goede staat verkeren, in die staat moeten kunnen blijven. Verval moet worden voorkomen en het Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten (Brim) is daarvoor bedoeld. Bij het Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten 1997, het Brrm 1997, was voortdurend sprake van te weinig middelen ten opzichte van de vraag. Om die schaarse middelen te verdelen bevatte het Brrm 1997 een voorziening waarbij de gemeenten konden aangeven waar in het kader van hun eigen ruimtelijk en cultuurhistorisch beleid, restauraties het meest nodig waren. Dat is straks niet meer nodig. Er lijken in beginsel immers voldoende middelen voor instandhouding te zijn.

Om de ca 24 000 potentiële aanvragers gelijk te kunnen behandelen is indiening en afhandeling van de subsidieaanvragen op één punt nodig. Daar worden alle aanvragen op dezelfde wijze getoetst op de vraag of sprake is van subsidiabele kosten, op sober en doelmatig werken en op financiële gegevens. Verdeling van het Brim-budget over ruim 400 gemeenten is onwenselijk omdat dat zou leiden tot veel rompslomp in verband met verdeelsleutels en restbudgetten en tot ongelijke afhandeling van aanvragen.

Ook de regering legt sterk de nadruk op gebiedsgerichte monumentenzorg. Het zorgvuldig omgaan met de individuele objecten doet daar niets aan af. Het betekent niet dat de regering haar mening over gebiedsgericht werken herziet. Voor wat betreft de restauratieachterstand zet de

regering in op het volledig wegwerken van die achterstand. Een prioriteitsstelling is in dat voornemen niet meer nodig.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de onduidelijkheid voor de eigenaar wanneer deze twee procedures moet volgen. Deze leden stelden enkele vragen over de relatie tussen de vergunningverlening door de gemeente en de subsidieverlening door het Rijk.

In het Brim zijn bepalingen opgenomen om de procedures op elkaar af te stemmen. Een afschrift van de Brim-beschikking wordt aan de desbetreffende gemeente gestuurd, bij de subsidietoezegging wordt de eigenaar erop gewezen dat mogelijk een vergunning nodig is en dat bij weigering van de vergunning geen subsidie wordt verleend of dat de beschikking wordt aangepast, en de subsidie kan lager of op nihil worden vastgesteld wanneer de gemeente de vergunning weigert.

Overigens merkt de regering op dat de groep monumenten waarvoor de subsidievariant geldt, bestaat uit kastelen, kerken, molens en woonhuizen van beherende organisaties. Deze eigenaren beheren en onderhouden vaak al lang hun monument. Zij kennen het stelsel van de monumentenzorg en weten de weg naar de gemeente te vinden. De veel grotere groep van woonhuismonumenten wordt niet via subsidie maar via de leningsvariant van het Nationaal Restauratiefonds bediend.

Het werken met één loket is in theorie een goede gedachte. De gemeenten kennen echter grote verschillen in de afhandeling van vergunningen. De vraag of werkzaamheden al dan niet een vergunning behoeven, verschilt per gemeente. Ook de behandelingstermijn kent grote verschillen. Om de rechtsgelijkheid van eigenaren te borgen kiest de regering ervoor om niet 400 loketten te gebruiken, maar kiest de regering voor één centrale afhandeling van subsidies. Bij die keuze staat het financiële belang van de eigenaar centraal.

In antwoord op de vraag hoe de staatssecretaris voorkomt dat besluiten van gemeente en Rijk van elkaar afwijken, zij opgemerkt dat de regering natuurlijk niet kan garanderen dat er nooit verschillen zijn tussen de opvatting van de gemeente over een ingreep en het Rijk. Bepalend voor het door een eigenaar mogen uitvoeren van de plannen, is echter de vergunning. In die zin is de opvatting van de gemeente dus leidend.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de staatssecretaris bepaalt of een vergunning nodig is. Of zijn de gemeenten autonoom om aan te geven waarvoor een vergunning nodig is, zo vroegen deze leden. Het is niet de regering die bepaalt of een vergunning nodig is. Dat is een autonome beslissing van de gemeente.

De leden van de VVD-fractie merkten op dat de staatssecretaris tijdens de behandeling in de Tweede Kamer heeft gesteld dat zij «de indruk heeft dat zij er met de VNG wel uit komt». Heeft de staatssecretaris nog steeds die indruk, zo vroegen deze leden zich af.

De regering is er niet uitgekomen met de VNG. De wens van VNG dat subsidieaanvragen bij gemeenten moeten worden ingediend is voor de regering niet uitvoerbaar. Wanneer bijvoorbeeld tien eigenaren van kerkelijke monumenten op dezelfde dag een subsidieverzoek indienen, moeten alle tien binnen dertien weken een beschikking krijgen. Die eis heeft de regering zichzelf gesteld. De eigenaar heeft dan in één keer een beschikking voor een periode van zes jaar. Het is voor de regering onaanvaardbaar dat de afhandeling van de aanvraag wordt bepaald door de handelingssnelheid of besluitvorming binnen een gemeente. Het belang van de eigenaar staat immers voorop.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de staatssecretaris het ermee eens is dat het niet verantwoord is een wetswijziging in te voeren waarin

de verantwoordelijkheden tussen twee betrokken overheden niet helder zijn afgebakend.

De regering heeft in het Brim de verantwoordelijkheden van gemeente en Rijk, zoals ook hiervoor reeds is aangegeven, helder en voldoende afgebakend. De regering is ervan overtuigd dat het Brim voor eigenaren van beschermde monumenten een optimale regeling is.

3. Restauratieachterstanden

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag hoe groot exact de algehele restauratieachterstand bij rijksmonumenten is. Aantallen van 52 000, maar ook van 60 000 circuleren. De leden van deze fractie vroegen zich voorts af of het niet noodzakelijk is om naast het Brim structureel een restauratieregeling in stand te houden.

Er zijn ongeveer 60 000 van rijkswege beschermde monumenten. De regering heeft opdracht gegeven tot een omvangrijke steekproef naar de restauratieachterstand. De resultaten van dat onderzoek zullen in de eerste helft van 2006 beschikbaar zijn. Met het Brim is een keuze gemaakt om in de monumentenzorg het accent te verschuiven van restauratie naar instandhouding. De regering meent dat goede instandhouding verder gaat dan gewoon onderhoud. Deelrestauraties, bestrijding van ongedierte e.d. zijn zaken die in een periodiek Instandhoudingsplan meegenomen worden en die subsidiabel zijn.

Wat betreft het wegwerken van de restauratieachterstand zij opgemerkt dat in het Brim ook een artikel wordt opgenomen dat een specifieke grondslag biedt voor subsidieverlening om restauraties uit de achterstand weg te kunnen werken. Dit artikel zal bij beschikbaar budget toegepast kunnen worden. Inmiddels heeft de regering al € 100 miljoen uitgetrokken voor het wegwerken van de restauratieachterstand.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen de staatssecretaris of er voor de stadsherstellen geen restauratiegelden meer zullen zijn indien er ook geen extra middelen voor de restauratieachterstand beschikbaar worden gesteld.

Er zijn voor het wegwerken van de restauratieachterstand al gelden beschikbaar gesteld. Ook de stadsherstellen kunnen na inwerkingtreding van het Brim daarop een beroep doen. Indien de begrotingswetgever in de toekomst geen nieuw budget beschikbaar stelt voor het wegwerken van de restauratieachterstand, kan inderdaad geen beroep gedaan worden op het artikel dat in het Brim daarvoor wordt opgenomen. Dit geldt overigens voor alle eigenaren van beschermde monumenten die tot de restauratieachterstand gerekend moeten worden.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen de staatssecretaris hoe zij denkt te voorkomen dat restaurerende instellingen ter ziele gaan door gebrek aan continuïteit en wat zij vindt van commerciële ondernemers die het niet zo nauw nemen met de historische waarde.

Dat de instellingen die uitsluitend restaureren op den duur eventueel zullen verdwijnen, is het gevolg van de doelstelling van de regering om de restauratieachterstand vóór 2010 weg te werken. Tot het moment dat die doelstelling bereikt is, zullen middelen gevonden moeten worden om die instellingen te voorzien van subsidie om hun goede werk voort te kunnen zetten. Deze instellingen kunnen overigens net als andere monumenteneigenaren aanspraak maken op de reguliere Brim-subsidie, waar weliswaar een belangrijke component voor subsidie op onderhoud in ondergebracht is, maar die de instellingen in staat stelt om de subsidie en de eigen middelen in te zetten voor de restauratieachterstandwerkzaamheden.

Commerciële ondernemers die het niet zo nauw nemen met cultuurhistorie zullen niet snel een beroep doen op Brim-subsidie. Zij willen

veelal geen overheidsbemoedening. Wanneer toch een beroep op subsidie wordt gedaan, zal de besteding uiteraard moeten voldoen aan de eisen die daaraan op grond van het Brim worden gesteld. Bovendien is de monumentenvergunning het instrument om erop toe te zien dat de historische waarde van een monument behouden blijft.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen de staatssecretaris wat zij denkt te doen aan de afnemende werkgelegenheid in het restauratiewerk. De reguliere instandhouding op grond van het Brim voorziet in een gelijkmatige subsidiestroom die zeker ook restauratieve elementen in zich zal hebben. Dat houdt in dat er structureel vraag blijft bestaan aan vaklieden. De huidige restauratiemethodiek die samenhangt met het Brim 1997, veroorzaakt grote pieken en dalen in de vraag naar vaklieden. Het Brim maakt daar een einde aan.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen de staatssecretaris aan welk bedrag zij denkt als er extra geld komt.

In het najaar van 2006 wil de regering middels een steekproef nog beter inzicht verkrijgen in de werkelijke behoefte aan restauratiesubsidie. De uitkomst van deze steekproef zal de basis vormen voor de hoeveelheid extra geld die nodig zal zijn om de restauratieachterstand op te lossen. Inmiddels is al 100 miljoen euro voor het wegwerken van de restauratieachterstand beschikbaar gesteld.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen de staatssecretaris of de regeling voor het restaureren die zij in het Brim gaat opnemen ook echt voor alle stadsherstellen is. Deze leden vroegen voorts of het wellicht een goed idee zou zijn om de organisaties die in het Brim 1997 voor verhoogde subsidiebijdragen in aanmerking kwamen, ook voor restauratiesubsidie in aanmerking kunnen komen.

In de eerste plaats merk ik op dat ik daar waar ik de stadsherstellen noemde in mijn brief van 11 juni jl., waar deze leden naar verwezen, alleen de aangewezen organisaties voor monumentenbehoud bedoelde. In het Brim wordt een artikel opgenomen op grond waarvan alleen organisaties worden aangewezen die voldoen aan een aantal criteria zoals het minimaal 20 beschermde monumenten in eigendom hebben en het beschikken over voldoende professionele deskundigheid. Verder zij opgemerkt dat op grond van het Brim alle eigenaren van beschermde monumenten in aanmerking komen voor een financiële bijdrage.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vroegen de staatssecretaris de zorgen van gemeenten weg te nemen dat het Brim ervan uitgaat dat de restauratieachterstand is weggewerkt en de budgetten van het Brim geen oplossing zullen bieden voor monumenten die thans nog in een slechte staat verkeren.

Hiervoor heb ik reeds aangegeven dat wat betreft het wegwerken van de restauratieachterstand in het Brim een artikel wordt opgenomen dat een specifieke grondslag biedt voor subsidieverlening waarmee restauraties uit de achterstand weggewerkt kunnen worden. Overigens erken ik dat er nog sprake is van restauratieachterstand. Een landelijke steekproef moet inzicht verschaffen in de werkelijke behoefte aan restauratiesubsidie.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vroegen de staatssecretaris of het Brim als zodanig geen enkele financiële garantie bevat voor het aanpakken van de restauratieachterstanden en dat die aanpak pas dan zal plaatsvinden wanneer aan het jaarlijks budget extra middelen kunnen worden toegevoegd.

Zoals hiervoor aangegeven is inmiddels al 100 miljoen euro aan extra middelen beschikbaar gesteld voor het wegwerken van de restauratieachterstand. Met extra middelen wordt bedoeld middelen bovenop het

reguliere Brim budget. Het reguliere Brim budget bestaat uit een component voor onderhoud en een component voor restauratie of partieel herstel, die niet nader hoeft te worden gespecificeerd bij een subsidieaanvraag omdat het onderscheid tussen restauratie en onderhoud in het Brim komt te vervallen.

De regering heeft reeds eerder zijn zorgen uitgesproken over de problematiek rond de restauratieachterstand en zal zich inspannen om deze achterstand op te lossen. De recent toegezegde 100 miljoen euro is daarvan een zichtbaar resultaat.

4. Voorhangbepaling

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering bereid is om bij een volgende wijziging van de Monumentenwet 1988 in de wet zelf meer op te nemen van de essentialia van de nieuwe instandhoudingsregeling. Ook de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vroegen of is overwogen de hoofdelementen van het Brim, zoals het onderscheid tussen soorten monumenten en de essentie van de subsidieregeling, in de wet op te nemen.

Het ligt naar het oordeel van de regering niet in de rede om bij een volgende wijziging van de Monumentenwet 1988 in de wet zelf meer op te nemen van de essentialia van de nieuwe instandhoudingsregeling. De wetgever heeft in de Monumentenwet 1988 opgenomen dat de minister subsidie kan verstrekken met het oog op de instandhouding van beschermde monumenten en dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het verstrekken van die subsidie. Gelet op de aard van de bevoegdheid (subsidieverlening door de minister) is deze bevoegdheid opgedragen aan de minister. Daarbij past het dat ook aan de minister wordt overgelaten om de regels daaromtrent op te stellen. Dit is overeenkomstig het algemene uitgangspunt dat bij de verdeling van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau duidelijke keuzes worden gemaakt waarbij ofwel een onderwerp in de wet wordt geregeld, ofwel het geven van voorschriften daaromtrent wordt gedelegeerd aan een lagere regelgever. Om de parlementaire betrokkenheid tot uiting te brengen is op verzoek van de Tweede Kamer destijds voorzien in een voorhangprocedure. De Tweede Kamer is enkele malen geïnformeerd over de ontwikkelingen op het gebied van het nieuwe instandhoudingsbeleid en er is diverse malen met de Tweede Kamer over van gedachten gewisseld. Ook bij eventuele toekomstige wijzigingen zal dit het geval zijn.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP betreurden het dat de staatssecretaris een amendement heeft overgenomen dat een bestaande voorhangbepaling, die zij aanvankelijk wenste te schrappen, handhaaft.

De regering is het met de deze leden eens dat in wetgeving de figuur van een voorhangbepaling te vaak en te gemakkelijk wordt opgenomen. Daarom had de regering in het oorspronkelijke wetsvoorstel ook voorgesteld om de voorhangbepaling van artikel 34, vijfde lid, te laten vervallen. Gelet op de standpunten van de diverse fracties bij de kamerbehandeling heeft de regering dit voorstel echter laten varen en heeft de regering het amendement tot wijziging van de voorhangbepaling overgenomen. Daardoor worden in ieder geval een aantal nadelen van de huidige voorhangbepaling weggenomen.

5. Overige vragen

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het niet subsidiabel stellen van bepaalde restauratieonderdelen de restaurerende instelling noopt tot planwijziging, waarna de procedure bij de gemeente weer over moet.

Vertragingen zullen het gevolg zijn, zo stelden deze leden. Pleit ook dit niet voor het leggen van alle afhandelingstaken bij de gemeenten, zo vroegen deze leden.

De regering stelt bij ministeriële regeling de subsidiabele kosten vast. Dit zijn de kosten die naar het oordeel van de minister noodzakelijk zijn om een beschermd monument in stand te houden. Die regeling wordt in de Staatscourant gepubliceerd. Daarnaast is de regeling voor iedere architect of bouwkundige op het internet beschikbaar en te raadplegen. De vraag of een ingreep aanvaardbaar is, is geheel ter beoordeling van de gemeente. Omdat het Rijk vaststelt welke aspecten van de ingreep voor subsidie in aanmerking komen, is niet uitgesloten dat dit leidt tot planaanpassing. Dat is ter beoordeling van de subsidieaanvrager.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie wie er beslist aan welk monument subsidie wordt toegekend wanneer in een gemeente twee gelijkwaardige panden zich aanmelden bij de Rijksdienst voor Monumentenzorg voor subsidie, zij opgemerkt dat de aanvragen voor subsidie op volgorde van binnenkomst worden behandeld. Er wordt niet op inhoudelijke overwegingen een keuze gemaakt voor het ene of andere plan: in beginsel komt iedere aanvrager in aanmerking voor subsidie zolang voldoende middelen beschikbaar zijn.

De leden van de PvdA-fractie zijn geschrokken van een opmerking van de Raad voor Cultuur in zijn advies van april 2005 («Het tekort van het teveel») over de rijksverantwoordelijkheid voor cultureel erfgoed. Deze leden vroegen hoe serieus de staatssecretaris deze opmerking neemt en wat de staatssecretaris ermee gaat doen.

De regering neemt het advies van de Raad serieus. Ongetwijfeld zijn er in de loop der jaren onzorgvuldigheden in het bestand ontstaan. De regering meent dat dit zich tot slechts enkele procenten van het bestand beperkt. Het overgrote deel van de monumenten is op basis zorgvuldige besluitvorming aangewezen. Of die aanwijzing nog strookt met huidige inzichten, is een vraag waar de regering zich nog over zal buigen.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vroegen de staatssecretaris waarom de verstrekking van Brim-subsidie gekoppeld moet worden aan bijzondere categorieën eigenaren zoals aangewezen organisaties voor monumentenbehoud en lagere overheden, en of daarmee bijvoorbeeld particuliere eigenaren uitgesloten zijn van subsidie. Het Brim maakt onderscheid tussen enerzijds eigenaren van woonhuizen en boerderijen zonder agrarische functie en anderzijds eigenaren van andere monumenten. Alle eigenaren van andere monumenten komen in aanmerking voor subsidie. Daarnaast komen de erkende organisaties voor monumentenbehoud en de decentrale overheden ook voor hun woonhuisbezit en hun boerderijen zonder agrarische functie in aanmerking voor subsidie. Deze uitzondering is gemaakt omdat deze laatste groep eigenaren in tegenstelling tot reguliere woonhuseigenaren niet beter af zijn met een laagrentende lening in combinatie met fiscale aftrekmogelijkheden. De reguliere woonhuseigenaren zijn wel voordeliger uit met een laagrentende lening met fiscale aftrek. Daar is tot op heden voldoende ervaring mee opgedaan.

De leden van de fractie van het CDA vroegen de regering in te gaan op de problematiek van de restauratie en onderhoud van monumentale kerkgebouwen. Wat denkt de regering te gaan doen aan de grote achterstand op dit gebied, zo vroegen deze leden.

De regering heeft deze vraag reeds beantwoord in paragraaf 3. Restauratieachterstanden.

De leden van de fractie van het CDA vroegen zich af of de doelstelling van het Brim niet beter kan worden gerealiseerd door het feitelijk beheer van een monument als uitgangspunt te nemen bij het aanwijzen van organisaties voor monumentenbehoud. Deze leden wilden van de regering een reactie op deze suggestie.

In het Brim is bepaald dat slechts de eigenaar of een zakelijk rechthebbende aanspraak kan maken op Brim-subsidie. De achtergrond van dit voorschrift is het voorkomen van onwerkbare en niet-transparante situaties. Als bijvoorbeeld een aangewezen organisatie gebruik maakt van de mogelijkheid om te schuiven met subsidie binnen het monumentenbestand waarover hij slechts het beheer heeft, en op enig moment een eigenaar zijn monument of monumenten onttrekt aan het beheer, dan zou de eigenaar voor een tweede keer in dezelfde periode subsidie kunnen aanvragen. Dit is niet te controleren of te voorkomen. Bovendien is het eigendom of het zakelijk recht als uitgangspunt gehanteerd om bij de toets op de naleving van de bepalingen van het Brim de eigenaar verantwoordelijk te kunnen houden, zonder geconfronteerd te worden met een partij die op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst verantwoordelijk is. Het is altijd mogelijk om contractueel vast te leggen dat een organisatie verantwoordelijk is voor de instandhouding, maar juridisch is de eigenaar altijd het aanspreekpunt voor de subsidieverlening en de naleving van de voorschriften die samenhangen met het Brim.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. C. van der Laan