

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

Nr. 11

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 december 2005

1. Inleiding

Bij brief van 31 juli 2005 (Kamerstukken II 2005/06, 29 734, nr. 10) zond de regering u de antwoorden op de door uw kamer gestelde vragen over het ontwerp-Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten (Brim). In het Wetgevingsoverleg Begrotingsonderzoek is de toezegging gedaan om een aangepaste tekst van het Brim aan uw kamer voor te leggen voorzover het betreft de regeling voor de subsidiëring van instandhouding van grootschalige projecten en voor subsidiëring van de restauratieachterstand.

Omdat de Raad van State reeds advies heeft uitgebracht, hebt u eerder de tekst van het ontwerp-besluit ontvangen zoals dat door de ministerraad is aanvaard. De regering kan u ook thans niet de gehele tekst van het Brim sturen zoals dat in het Staatsblad zal worden gepubliceerd omdat openbaarmaking van de aan de Raad voorgelegde tekst samen moet geschieden met openbaarmaking van het advies van de Raad en van het nader rapport. Publicatie kan echter pas geschieden nadat de wet is gewijzigd omdat pas dan een grondslag aanwezig is voor het Brim.

In deze brief zal de regering uitvoerig de wijzigingen aangeven die betrekking hebben op de regeling voor de subsidiëring van instandhouding van grootschalige projecten en voor subsidiëring van de restauratieachterstand.

2. Grootschalige projecten

Het Brim zal van toepassing worden op alle beschermde rijksmonumenten. Zoals aangegeven in de brief van 31 juli 2005 zijn sommige projecten echter zo grootschalig dat de instandhouding in de praktijk problematisch is. Omdat een maximumbedrag aan subsidiabele kosten wordt vastgesteld en omdat de financiële dekking van de subsidiabele kosten die niet door subsidie worden gedekt, zeker moet zijn gesteld om voor subsidie in aanmerking te komen, wordt in het Brim een voorziening getroffen voor

de subsidiëring van dergelijke grootschalige projecten. Zonder een dergelijke voorziening zouden in de praktijk hiervoor waarschijnlijk geen aanvragen worden gedaan. Voor deze grootschalige projecten geldt dan ook een hoger maximumbedrag aan subsidiabele kosten. Het budget dat voor instandhoudingssubsidies beschikbaar is, wordt daartoe verdeeld in een budget voor de «reguliere» Brim-subsidies en een budget voor de instandhouding van grote projecten. Voor beide budgetten geldt dat daarvoor afzonderlijke subsidieplafonds worden vastgesteld en dat deze worden verdeeld in de volgorde van ontvangst. In het Brim leidt dit tot wijziging van de artikelen 5, 6 en 13. De tekst van deze nieuwe artikelen luidt:

Artikel 5. Subsidieplafonds

Onze minister kan met betrekking tot ieder kalenderjaar subsidieplafonds vaststellen voor subsidieverlening ten behoeve van beschermde monumenten als bedoeld in artikel 6, eerste onderscheidenlijk tweede lid, alsmede voor categorieën van beschermde monumenten waarvoor subsidie kan worden verstrekt.

Artikel 6. Maximum subsidiabele kosten

1. Bij ministeriële regeling kan een maximumbedrag aan subsidiabele kosten worden vastgesteld waarover per beschermd monument subsidie kan worden verstrekt, voor:
 - a. woonhuizen en boerderijen zonder agrarische functie,
 - b. kerkgebouwen,
 - c. kastelen en landhuizen,
 - d. molens en gemalen, en
 - e. overige beschermde monumenten.
2. Indien de subsidiabele kosten van een beschermd monument € 700 000,- of meer bedragen over een periode van zes jaar, is het eerste lid niet van toepassing en bedraagt het maximumbedrag aan subsidiabele kosten waarover per beschermd monument subsidie kan worden verstrekt, € 1 miljoen over de periode waarop het instandhoudingsplan betrekking heeft.

Artikel 13. Verdeelcriterium

Onze minister verdeelt de beschikbare bedragen voor subsidieverlening ten behoeve van beschermde monumenten als bedoeld in artikel 6, eerste onderscheidenlijk tweede lid, in de volgorde van ontvangst van de aanvragen, met dien verstande dat wanneer de aanvrager krachtens artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht de gelegenheid heeft gehad de subsidieaanvraag aan te vullen, de dag waarop de aanvullende informatie is ontvangen met betrekking tot de verdeling als datum van ontvangst geldt.

3. Restauratieachterstand

Zoals aangegeven in de brief van 31 juli 2005 zal in het Brim ook een grondslag worden opgenomen voor het verlenen van subsidies om restauratieachterstanden weg te werken omdat de restauratieachterstand naar verwachting niet weggewerkt zal kunnen worden met instandhoudingssubsidie die op grond van het Brim kan worden verstrekt. Dit artikel zal een algemene grondslag bieden en zal alleen bij beschikbaar budget van kracht zijn. Er zullen daarnaast in de toekomst dus geen extra regelingen voor restauraties komen. De instroomregeling heeft geen relatie met het achterstandsartikel en er zullen dus geen categorieën monumenten tussen wal en schip vallen. Het achterstandsartikel staat vanaf de

inwerkingtreding van het Brim open voor alle categorieën monumenten (behalve eigenaren van woonhuizen en boerderijen zonder agrarische functie, zij kunnen aanspraak maken op een Restauratiefonds-hypotheek). Gelet op de aard van die subsidiemogelijkheid is het nodig om de uitwerking van het voorschrift op te nemen in een ministeriële regeling. De hoogte van het beschikbare bedrag is immers afhankelijk van de vraag of begrotingswetgever middelen ter beschikking stelt, hetgeen gevolgen kan hebben voor de verdeelcriteria. Bovendien kan het tijdstip waarop de middelen beschikbaar komen verschillend zijn.

De voorschriften die bij ministeriële regeling worden gegeven, zullen met name betrekking hebben op het tijdstip waarop de aanvraag kan worden gedaan, op de hoogte van de subsidiepercentages en op de wijze van verdeling van de middelen. Ook kunnen bijvoorbeeld subsidieplafonds worden vastgesteld voor de subsidiëring als bedoeld in dit artikel. De tekst van het nieuwe achterstandsartikel luidt:

Artikel 43. Subsidie voor wegwerken restauratieachterstand

1. In dit artikel wordt verstaan onder restauratie: het verrichten van die werkzaamheden, het normale onderhoud te boven gaand, die voor het herstel van een beschermd monument noodzakelijk zijn.
2. Onverminderd artikel 3, eerste lid, kan Onze minister aan een eigenaar als bedoeld in artikel 4 subsidie verstrekken in de kosten ten behoeve van de restauratie van een beschermd monument voorzover de begrotingswetgever daartoe middelen ter beschikking heeft gesteld.
3. Subsidie als bedoeld in dit artikel wordt per beschermd monument op aanvraag verleend.
4. De gefaseerde inwerkingtreding, bedoeld in artikel 41, geldt niet voor subsidieverlening op grond van dit artikel.
5. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld met betrekking tot het verstrekken van subsidie op grond van dit artikel.

Wat betreft de inhoud van de ministeriële regeling, die thans wordt voorbereid, het volgende. Voorop staat dat de regeling voorziet in subsidie ten behoeve van de restauratieachterstand van beschermde monumenten. Inherent daaraan is de bouwkundige noodzaak zoals die blijkt uit de omvang van de subsidiebehoefte. De regeling bevat diverse instrumenten om erin te voorzien dat de middelen voor het wegwerken van de restauratieachterstand zo evenwichtig mogelijk worden verdeeld. Hieronder wordt aangegeven welke instrumenten de regeling zal bevatten. Ook wordt aangegeven hoe tot de instrumenten gekomen is om de middelen te kunnen verdelen.

In de eerste plaats zal het reeds beschikbare bedrag worden verdeeld over alle in het Brim te onderscheiden categorieën door middel van subsidieplafonds. Elke categorie krijgt zijn eigen subsidieplafond. Dit is om te voorkomen dat door bepaalde categorieën een onevenwichtig beslag gelegd wordt op het totale budget. Een bijkomende gevolg van een dergelijk onevenwichtig beslag op het budget zou zijn een tekort aan werk in de ene restauratiebouwsector terwijl er overvraag in de andere zou ontstaan. De aard van de achterstandsproblematiek en de gemiddelde omvang van de objecten binnen elke categorie monumenten zal ertoe leiden dat voor de ene categorie een hoger subsidieplafond wordt vastgesteld dan voor een andere. Er wordt naar gestreefd dat binnen elke categorie nagenoeg evenveel subsidieverzoeken gehonoreerd kunnen worden.

In de tweede plaats zal binnen elke categorie een maximumbedrag (bovengrens) per monument worden geformuleerd. Dit is om te voorkomen dat een klein aantal zeer omvangrijke restauraties beslag zal leggen op het budget van een categorie (voor de hoogte van de bedragen die naar verwachting in de regeling worden opgenomen zie tabel 1).

Een bijkomend effect van het hanteren van een maximumbedrag zal zijn dat men voor heel grote projecten die het maximumbedrag zullen overschrijden, deel-restauratieplannen zal maken. In de regeling zal opgenomen worden dat alleen volledige restauratieplannen, of plannen voor onderdelen die na uitvoering zonder noodzakelijke aanvullende werkzaamheden in een goede staat gehouden kunnen worden, in aanmerking zullen komen voor subsidie. Op deze manier kan voorkomen worden dat bij uitblijven of niet tijdig beschikbaar komen van nieuw subsidiebudget, de gedane investering door verval ongedaan gemaakt wordt.

Tabel 1. Minimum en maximum aan subsidiabele kosten

Brim categorie	Minimum aan subsidiabele kosten (in mln. euro)	Maximum aan subsidiabele kosten (in mln. euro)
kerken	1,0	3,0
kastelen, landhuizen	1,0	3,0
molens, gemalen	0,3	0,5
woonhuizen, boerderijen	0,3	0,5
overige	1,0	3,0

In de derde plaats zal per categorie een drempelbedrag (ondergrens) worden geformuleerd in de vorm van een minimumbedrag aan subsidiabele kosten (zie tabel 1). Hierdoor komen alleen monumenten met een aanmerkelijke restauratieachterstand in aanmerking. Aldus wordt tevens inperking van het aantal aanvragen bewerkstelligd. Dat is nodig omdat het beschikbare bedrag immers te laag is om de gehele restauratieachterstand weg te werken. Hierdoor wordt voorkomen dat veel teveel aanvragen worden ingediend met als gevolg veel afwijzingen. De aanvrager kan op grond van de maximum- en drempelbedragen een goede eerste inschatting maken of het zinvol is om te investeren in het laten opstellen van een restauratieplan.

In de regeling zal een procedure worden opgenomen om de middelen verder te verdelen. Er is gezocht naar criteria op basis waarvan in de diverse categorieën een rangorde kan worden bepaald om de aanvragen die het meest bijdragen aan de doelstelling van de regeling met voorrang te honoreren. Hieronder wordt ingegaan op mogelijke verdeelcriteria en hun hanteerbaarheid en duidelijkheid. De duidelijkheid voor de aanvrager staat voorop bij het opstellen van de criteria, het is immers van groot belang dat de aanvrager voordat hij een plan laat opstellen weet waar hij aan toe is.

Het eerste en meest voor de hand liggende criterium dat onderzocht is, is de technische urgentie gebaseerd op de technische staat van het monument. Monumenten die er het slechtst aan toe zijn, zouden bij voorrang aan bod moeten komen. Bij de vraag hoe de technische staat gewogen moet worden, de ene aanvraag moet immers vergeleken worden met de andere, blijkt het niet mogelijk om te bepalen of een monument met bijvoorbeeld een slecht dak urgenter is dan het monument met een slechte fundering. Beide situaties kunnen een bedreiging zijn voor het voortbestaan van het monument. Een monument dat in een algehele slechte technische staat verkeert, kan over het geheel genomen hoog scoren bij toekenning van punten per onderdeel. Een monument dat slechts op één punt heel erg slecht is, kan heel laag scoren, maar het kan net het onderdeel zijn dat essentieel is voor het voortbestaan van het monument, dus zeer urgent, maar het zou afvallen op basis van punten. Het urgentiecriteria is daarmee niet goed hanteerbaar. Het biedt voor aanvragers op voorhand onvoldoende inzicht in de kans op subsidie. De kans bestaat daardoor dat een zeer groot aantal aanvragen wordt gedaan waarvan een groot deel afgewezen moet worden. De afwijzingen zouden

bovendien mogelijk kunnen leiden tot arbitraire beslissingen door de vele onvergelykbare situaties. Dit kan ook onnodige bezwaar- en beroeps-procedures met zich meebrengen. De technische urgentie is dan ook geen bruikbaar criterium.

Een ander criterium is de uniciteitswaarde van een monument. Onderzocht is of er onderscheid gemaakt kan worden tussen monumenten die een hogere waarde bezitten door bijvoorbeeld uniciteit en monumenten die minder hoog scoren op grond van deze uniciteit. Hanteren van een dergelijk criterium zou impliceren dat er meer- en minder waardevolle monumenten zijn. Niet alleen naar de aanvrager toe is dit niet te verantwoorden bij afwijzing van zijn subsidieverzoek, ook beleidsmatig is een dergelijke onderverdeling ongewenst. Het ene monument zou iets meer monument zijn dan het andere. De uniciteitswaarde is dan ook geen bruikbaar criterium.

Het «multiplier effect», oftewel hoeveel investering of economisch effect genereert de subsidie, is ook een criterium dat onderzocht is op bruikbaarheid. De multiplier wordt bepaald door de verhouding tussen de totaal begrote werkzaamheden en de subsidiabele werkzaamheden. Indien werkzaamheden aan monumenten met de hoogste multiplier het eerst gehonoreerd worden, zal dat tot gevolg hebben dat monumenten die herbestemd worden of om een andere reden een hoog aandeel niet-subsidiabele kosten hebben, eerder gehonoreerd zullen worden dan monumenten die slechts gerestaureerd worden met behoud van de oorspronkelijke functie. Vanuit het oogpunt van monumentenzorg is het wenselijk om het monument daar waar mogelijk in stand te houden met de oorspronkelijke functie. Daarom is ook dit criterium niet goed bruikbaar.

Om zoveel mogelijk subsidieaanvragen te kunnen honoreren en daarmee zo veel mogelijk urgente gevallen te kunnen verhelpen, zullen de volgende criteria worden toegepast.

Per Brim-categorie wordt in de eerste plaats gekeken naar waardering van de relatie tussen het monument en zijn omgeving oftewel de context. Gebleken is dat het bovendien mogelijk is om op een eenvoudige wijze te communiceren en te toetsen of monumenten binnen een beschermd dorps- of stadsgezicht gesitueerd zijn. Daarom zullen die monumenten die in een beschermd dorps- of stadsgezicht liggen het eerst in aanmerking komen voor subsidie. Voor de categorie kastelen, landhuizen geldt dat zij bijna nooit in een beschermd dorps- of stadsgezicht gesitueerd zijn. Voor die categorie wordt aangehouden of zij onderdeel uitmaken van een beschermde buitenplaats. Ik ben dan ook voornemens om ook dit als toetsingscriterium te hanteren.

In de tweede plaats zal als criterium worden gehanteerd dat restauratieplannen met de laagste subsidiabele kosten het eerst gehonoreerd zullen worden. Uiteraard zal men moeten voldoen aan het vastgestelde drempelbedrag. Dit criterium wil ik dan ook hanteren bij de verdeling van het beschikbare budget voor de verschillende categorieën.

Wanneer in de nabije toekomst mogelijk meer geld beschikbaar komt zal alsdan worden bezien of de subsidieplafonds kunnen worden verhoogd zodat meer aanvragen kunnen worden gehonoreerd, of dat er een nieuwe aanvraagronde komt waarbij wellicht de volgorde waarin de criteria toegepast worden wordt veranderd of criteria worden gewijzigd.

Samenvattend komt het bovenstaande op het volgende neer:

- per categorie wordt een subsidieplafond vastgesteld,
- er komen bovengrenzen om te voorkomen dat een klein aantal zeer omvangrijke restauraties beslag zal leggen op het budget van een categorie,

- er komen ondergrenzen om alleen monumenten met een aanmerkelijke restauratieachterstand in aanmerking te laten komen en het aantal aanvragen te beperken,
- monumenten die in een beschermd dorps- of stadsgezicht of op een beschermde buitenplaats liggen komen bij voorrang in aanmerking voor subsidie, en
- restauratieplannen met de laagste subsidiabele kosten binnen een groep worden met voorrang gehonoreerd om zoveel mogelijk aanvragen te kunnen honoreren.

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