

Vergaderjaar 2003–2004

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 vervallen van de voorhangbepaling van artikel 34

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Strekking

Dit wetsvoorstel tot wijziging van artikel 34 van de Monumentenwet 1988 strekt ertoe de wettelijke verplichting om provincies en gemeenten een rol te geven bij de verlening van subsidies in het kader van de monumentenzorg, op te heffen. Daarnaast bevat het wetsvoorstel twee andere wijzigingen in artikel 34: het vervangen van de begrippen «herstel» en «instandhouding» in het eerste lid door het begrip «instandhouding» en het laten vervallen van de voorhangbepaling van het vijfde lid.

Binnen de monumentenzorg wordt gewerkt aan een nieuw instandhoudingsbeleid. In de brief aan de Tweede Kamer van 3 november 2003 (Kamerstukken II, 2003/04, 29 314, nr. 1) is aangegeven dat het beleid erop gericht is ook binnen de monumentenzorg te dereguleren en te komen tot een regeling die klantvriendelijk, minder ingewikkeld en efficiënter is. Het nieuwe instandhoudingsbeleid beoogt een verschuiving van restauratie naar planmatig onderhoud, eenvoudiger regelgeving, kortere procedures en een waarborg voor de kwaliteit van de monumentenzorg.

Een belangrijk element ervan is de ontwikkeling van een nieuwe regeling om monumenteigenaren financieel te ondersteunen, waarin restauratie en onderhoud zoveel mogelijk zijn geïntegreerd. De nieuwe regels voor het verstrekken van deze subsidie zullen worden opgenomen in een nieuw besluit: het Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten, dat het Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten 1997 (Brrm 1997) en het Besluit rijkssubsidiëring onderhoud monumenten (Brom) zal vervangen. Deze regeling zal naar verwachting op 1 januari 2006 worden ingevoerd.

Met dit wetsvoorstel en met het nieuwe instandhoudingsbeleid wordt tevens uitvoering gegeven aan het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet, waarin veel nadruk wordt gelegd op het verminderen van regelzucht en bureaucratie en op het versterken van de verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers. Bij deze dereguleringsoperatie staat de monumenteigenaar centraal en dienen de procedures hem optimaal te ondersteunen bij de instandhouding van zijn bezit.

2. De rol van gemeenten en provincies

Met de wijziging van artikel 34 van de Monumentenwet 1988 wordt de verplichte rol van gemeenten en provincies bij de subsidieverlening geschrapt. Omwille van de nagestreefde eenvoud van regels zullen gemeenten en provincies in het nieuwe stelsel niet meer worden betrokken bij de verlening van subsidies. De achtergrond bij het schrappen van de verplichte rol van gemeenten en provincies is dat de wijze waarop monumenteigenaren thans financieel worden ondersteund, complex, ondoorzichtig en tijdrovend is. In paragraaf 3.1 wordt hierop nader ingegaan.

De wijziging van artikel 34 van de Monumentenwet 1998 betekent niet dat gemeenten en provincies in de toekomst geen enkele rol meer kunnen vervullen. Het wetsvoorstel beoogt slechts de harde, juridische verplichting om regels met betrekking tot het verstrekken van subsidie altijd ook betrekking te laten hebben op de wijze waarop gemeenten en provincies bij het verstrekken van subsidie worden betrokken, te laten vervallen. Overigens hebben gemeenten en provincies bijvoorbeeld ook geen rol bij de uitvoering van het Brom (bij de totstandkoming daarvan is door de Raad van State een kritische vraag gesteld onder verwijzing naar de verplichte betrokkenheid ingevolge het derde lid van artikel 34 van de Monumentenwet 1988).

Binnen de monumentenzorg vervullen gemeenten en provincies een belangrijke functie. Gemeenten en provincies zijn samen eigenaar van 15% van het totale monumentenbestand en dragen daarmee direct verantwoordelijkheid voor de instandhouding van een belangrijk deel van onze monumenten. Daarnaast spelen zij een centrale rol bij de uitvoering van het beschermingsbeleid. De gemeente adviseert de minister over aanwijzing van rijksmonumenten en verleent monumentenvergunningen. In beide gevallen heeft ook de provincie een adviserende rol wanneer het monument is gelegen buiten de bebouwde kom. Gemeenten hebben met deze vergunningbevoegdheid grip op de monumenten op hun grondgebied en kunnen via het bestemmingsplan een koppeling leggen met het eigen beleid. Provincies hebben op grond van hun taak in het kader van de ruimtelijke ordening een rol in dat verband.

Tot slot zijn ook de provinciale steunpunten voor de monumentenzorg van groot belang. Deze bieden gemeenten bij de uitvoering van hun taken op dit gebied een platform waarop informatie en kennis kan worden uitgewisseld.

3. Het nieuwe stelsel: van restauratie naar onderhoud, klantgericht en eenvoudig

In 1993 werd vastgesteld dat bijna 40% van de rijksmonumenten dringend herstel behoefde. Op grond van het «Werkplan voor de Monumentenzorg» (1995) hebben achtereenvolgende kabinetten extra middelen ingezet om deze restauratieachterstand in te lopen. Alle soorten monumenten profiteren hiervan, voor zeer grote restauraties is de zogenaamde Kanjerregeling getroffen. Doel van dit herstelplan is het terugbrengen van de restauratieachterstand tot 10% in 2010. Ook de komende jaren zullen dus nog in het teken staan van herstel. Tegelijkertijd moeten nu reeds maatregelen worden getroffen om de bereikte resultaten te consolideren. Voorkomen moet immers worden dat in de nabije toekomst opnieuw restauratieachterstanden ontstaan. Daarom wordt het beleid zodanig aangepast dat nog tijdens het eind van het herstelprogramma het accent verschuift van restauratie naar onderhoud.

Met een nieuwe regeling om monumenteigenaren financieel te ondersteunen, zal de eigenaar worden gestimuleerd tot het plegen van plan-

matig en goed onderhoud, waarbij slechts incidenteel een noodzakelijke restauratie voorkomt.

Bij de verschuiving van restauratie naar onderhoud gaat het dus niet om een redactionele aanpassing maar om een inhoudelijke. In plaats van afzonderlijke, soms complexe, subsidieregimes voor onderhoud en restauratie komt er één regeling, gericht op planmatig onderhoud. Het begrip instandhouding omvat dit geheel van onderhoud en in voorkomend geval de noodzakelijke restauraties.

De eigenaar is primair verantwoordelijk voor de instandhouding van zijn bezit. Hij moet zorgen voor goed onderhoud en indien nodig voor restauratie. Het beleid zal zo worden vormgegeven dat de eigenaar hiertoe wordt gestimuleerd. Dit betekent een klantgerichte benadering met vanaf het begin de juiste informatie, deskundige ondersteuning, heldere regelgeving en financiële prikkels.

De huidige praktijk staat daar in sommige opzichten ver vanaf.

Monumenteigenaren oordelen over het algemeen niet positief over het huidige stelsel voor de financiële ondersteuning: te ingewikkelde regels en te weinig informatie. Dit geldt met name voor eigenaren van woonhuizen – de grote meerderheid – die geen professionele beheerders zijn en hun monument veelal zelf in gebruik hebben.

Om de monumenteigenaar te stimuleren tot planmatig onderhoud zal dit subsidiestelsel aanzienlijk worden vereenvoudigd. De rol van gemeenten en provincies bij de verlening van subsidies in het kader van de monumentenzorg zal daarbij worden opgeheven.

3.1. Het huidige stelsel

De huidige wijze van financiële ondersteuning van monumenteigenaren is complex. Vooral de procedure voor het subsidiëren van restauraties is voor de eigenaar ondoorzichtig en tijdrovend, dit in tegenstelling tot de regelingen voor fiscale aftrek van kosten van (groot)onderhoud en de regeling voor subsidiëring van onderhoud, het Brom. Restauratiesubsidies worden verleend op grond van het Brm 1997. Deze regeling kwam voort uit een situatie waarin volstrekt onvoldoende subsidiegelden voor restauraties beschikbaar waren en er een groot stuwmeer aan restauratieprojecten was. Om de te krappe budgetten toch zo goed mogelijk terecht te laten komen waar zij het meest nodig zijn, heeft dat geresulteerd in een vernuftig maar bewerkelijk systeem van budgettering naar gemeenten en provincies: een uitvoering waarbij alle bestuurslagen betrokken zijn en een mix van financiële instrumenten, zoals fiscale aftrek, subsidie, laagrentende leningen en voorfinanciering.

De procedure van het Brm 1997 is als volgt. De eigenaar wendt zich met zijn restauratieproject tot de gemeente, die het project al of niet opneemt in een restauratie-uitvoeringsprogramma (prioriteitenoverzicht) van zes jaar. Gemeenten met minder dan honderd monumenten zijn niet zelf budgethouder en dienen hun prioriteitenoverzicht in voor het restauratie-uitvoeringsprogramma van de provincie. Deze programma's worden gemaakt binnen het budget dat de minister de budgethouders heeft toegewezen. De toewijzing (hoogte van het budget) vindt plaats op grond van de geconstateerde restauratiebehoefte. De gemeente stelt hiertoe vierjaarlijks een zogeheten behoeferaming op. De gemeente berekent de subsidiabele restauratiekosten en geleidt de aanvraag door naar de minister, in casu de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ). De minister (in de praktijk de RDMZ) stelt vervolgens de subsidiabele kosten vast, bepaalt – afhankelijk van het soort monument – het subsidiebedrag en verleent subsidie. Het Nationaal Restauratiefonds (NRF) betaalt de subsidie uit. Dit fonds verstrekt ook restauratiehypotheken en goedkope voorfinanciering.

3.2. Eén regeling voor instandhouding

Het beleid is erop gericht dat er in de toekomst voor de financiële ondersteuning van monumenteigenaren één regeling komt: het Besluit rijks-subsidiëring instandhouding monumenten (Brim). Hierin wordt in plaats van de begrippen onderhoud en restauratie alleen de term «instandhouding» gehanteerd. Voor deze nieuwe regeling gelden drie uitgangspunten:

- eenvoudige regels en snelle procedures,
- integratie van onderhoud en restauratie, en
- stimuleren van gestructureerd en planmatig onderhoud.

Dit betekent zo min mogelijk verschillende categorieën monumenten en subsidiepercentages en een directe relatie tussen aanvrager en verlener van financiële steun. Om de aanvraagprocedure over zo min mogelijk schijven te laten verlopen zal de hierboven genoemde rol van gemeenten en provincies bij de subsidieverlening komen te vervallen. De doorlooptijd van aanvragen kan daarmee aanmerkelijk worden teruggebracht.

In de nieuwe regeling zal een onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten monumenten: woonhuizen en boerderijen zonder agrarische functie enerzijds en overige monumenten anderzijds.

Bij de eerste categorie gaat het veelal om kleinschalige monumenten waarvan de economische functie met relatief beperkte overheidssteun behouden kan blijven. Het overgrote deel van de eigenaren van woonhuizen en boerderijen zonder agrarische functie kan kosten van groot onderhoud fiscaal aftrekken. Op grond van het Brrm 1997 hebben zij recht op subsidie en een laagrentende lening ter grootte van een percentage van de subsidiabele kosten. In de nieuwe regeling zal dit alleen een laagrentende lening worden, die zij via het NRF kunnen ontvangen. Ook de eigenaren van woonhuizen en boerderijen zonder agrarische functie die geen recht hebben op belastingaftrek, zullen ter financiering van hun restauratie geen subsidie maar een laagrentende lening via het NRF kunnen ontvangen.

De categorie «overige monumenten» bevat veel bouwwerken – kastelen, molens, gemalen, kerken etc. – die doorgaans nauwelijks renderen en relatief veel subsidie nodig hebben om te kunnen voortbestaan. Zij worden vaak beheerd door publiek- en privaatrechtelijke lichamen zonder mogelijkheid tot belastingaftrek. Juist bij deze categorie monumenten moeten in de toekomst onnodige en dure restauraties worden voorkomen. Bij deze categorie gaat het immers om monumenten waarvan de restauratie erg duur is en waarbij goed, planmatig onderhoud van groot belang is. Wanneer te lang wordt gewacht met restauratie, wordt restauratie veel duurder. Eigenaren hiervan zullen in de toekomst daarom op basis van een meerjarig instandhoudingsplan een geïntegreerde subsidiebijdrage kunnen krijgen voor restauratie- en onderhoudswerkzaamheden, met een zodanig subsidiepercentage dat planmatig onderhoud wordt gestimuleerd.

Twee bijzondere soorten eigenaren zullen tegen een vast percentage subsidie kunnen krijgen voor het instandhouden van hun monumentenbezit: lagere overheden en professionele organisaties voor monumentenbehoud. Tot deze laatste behoren maatschappijen voor stadsherstel en particuliere organisaties die zich toeleggen op restauratie en beheer van «lastige» monumenten. Zij vormen als het ware het vangnet van de monumentenzorg en krijgen in de nieuwe systematiek subsidie op basis van resultaatafspraken.

4. Financiële gevolgen

Deze wijziging van de Monumentenwet 1988 heeft geen financiële gevolgen omdat het wetsvoorstel uitsluitend voorziet in het opheffen van de wettelijke verplichting om provincies en gemeenten een rol te geven bij de verlening van subsidies in het kader van de monumentenzorg. In de toelichting bij het Brm zal nader worden ingegaan op de financiële consequenties van het nieuwe instandhoudingsbeleid.

Voor de financiële gevolgen als gevolg van de inwerkingtreding van de nieuwe regeling zij overigens ook verwezen naar de brief van 18 december 2001 van mijn ambtsvoorganger aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2001/02, 27 432, nr. 45) en het bijbehorende rapport «Monumenten uit de Steigers».

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A

Het begrippenkader in de wet (en de daarop gebaseerde besluiten) is niet eenduidig. Zo is in de Monumentenwet 1988 sprake van «herstel» en «instandhouding». In het Brm 1997 en het Brom is sprake van «restauratie» en «onderhoud». Omdat het wenselijk is om een eenduidige terminologie te hanteren, vervalt met de wijziging van artikel 34, eerste lid, het onderscheid tussen «herstel» en «instandhouding». Deze begrippen worden vervangen door het algemene begrip «instandhouding», dat ziet op alle vormen van restauratie, onderhoud, herstel etc. Zowel ingrijpende restauraties als kleine onderhoudswerkzaamheden kunnen onder het begrip instandhouding vallen. Uitwerking van dit begrip geschiedt in de op artikel 34 van de Monumentenwet 1988 gebaseerde besluiten.

Artikel I, onderdeel B

Voor de toelichting op dit onderdeel zij verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel I, onderdeel C

Met dit wetsvoorstel wordt de tekst van het vierde lid aangepast omdat de tekst een omissie bevatte als gevolg van wijziging door de Wet van 4 december 1997, Stb. 580, tot aanpassing van bijzondere wetten aan de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Aanpassingswet derde tranche Awb II). In plaats van «regels gesteld omtrent de wijze van verdeling» stond er: regels gesteld omtrent de wijze van verdeling gesteld.

Artikel I, onderdeel D

Met dit wetsvoorstel wordt ook voorgesteld de voorhangbepaling van artikel 34, vijfde lid, te laten vervallen. De achtergrond daarvan is de volgende. Volgens de thans geldende regeling moet elke algemene maatregel van bestuur en elke wijziging daarvan worden voorgehangen om beide kamers der Staten-Generaal in kennis te stellen van plaatsing in het Staatsblad, en kan een besluit pas in werking treden twee maanden na publicatie van het Staatsblad. In de gevallen dat de voorhangbepaling van artikel 34 aan de orde is geweest, ging het daarbij meestal om wijzigingen van relatief geringe betekenis, technische aanpassingen e.d. Omdat alle (wijzigingen van) besluiten die zijn gebaseerd op artikel 34, pas twee maanden na publicatie in werking kunnen treden, wordt de totstandkomingsprocedure door deze voorhangprocedure zonder noodzaak verlengd. Dat komt de slagvaardigheid van het bestuur niet ten

goede en het kan zelfs tot problemen leiden wanneer directe inwerkingtreding noodzakelijk is.

Zowel door het kabinet als door het parlement wordt regelmatig gewezen op het belang van het vereenvoudigen van regels en van procedures. Toch is het in de praktijk soms moeilijk om invulling aan dit uitgangspunt te geven. Met het laten vervallen van de voorhangbepaling wil het kabinet dit concreet doen. Het is overigens niet alleen uit een oogpunt van vereenvoudiging van regels en van procedures, dat wordt voorgesteld de voorhangbepaling te schrappen. Ook het terugdringen van administratieve lasten, zoals in het Hoofdlijnenakkoord onderstreept, speelt hierbij een rol.

Het voorgaande betekent overigens niet dat het parlement geen rol meer heeft bij de totstandkoming van algemene maatregelen van bestuur op grond van de Monumentenwet 1988. Hoewel algemene maatregelen van bestuur in beginsel tot de verantwoordelijkheid van de Kroon moeten worden gerekend, is het begrijpelijk dat het parlement in bepaalde gevallen daarbij betrokken wil zijn om invulling te kunnen geven aan zijn rol toe te zien op het beleid van het kabinet. Gelet op de wens tot het vereenvoudigen van regels en van procedures en het terugdringen van administratieve lasten, is een voorhangprocedure daarvoor echter zeker niet het juiste instrument. Ook zonder wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure zal het parlement altijd over de ontwikkelingen op het gebied van de monumentenzorgsubsidies worden geïnformeerd. Zo heeft het kabinet het parlement reeds enkele malen geïnformeerd wat betreft het nieuwe instandhoudingsbeleid (brief van 18 december 2001, Kamerstukken II, 2001/02, 27 432, nr. 45, brief van 3 november 2003, Kamerstukken II, 2003/04, 29 314, nr. 1, en brief van 7 juni 2004, Kamerstukken II 2003/04, 29 314, nr. 4). Op 28 juni 2004 is met de Tweede Kamer der Staten-Generaal van gedachten gewisseld over het nieuwe instandhoudingsbeleid.

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