



# Rapport

**Datum: 3 december 2002**  
**Rapportnummer: 2002/370**

## Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Rijksdienst voor de Monumentenzorg:

1. geen gevolgen verbindt aan de conclusie dat de gemeente Groningen in zijn geval aan de rijksregeling met betrekking tot de subsidieverlening voor monumenten geen juiste uitleg geeft, en
2. met de brief van 24 juli 2001 niet volledig heeft gereageerd op zijn klacht van 30 april 2001, maar die reactie ter behandeling heeft overgedragen aan de bezwarencommissie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

## Beoordeling

1. met betrekking tot het verbinden van gevolgen aan de onjuiste uitleg van de rijksregeling

1.1. Verzoeker is eigenaar van een pand dat is aangewezen als beschermd monument in de zin van de Monumentenwet 1988. De eigenaar van een dergelijk monument kan in aanmerking worden gebracht voor een financiële tegemoetkoming in de kosten van restauratie of onderhoud van het pand. In het Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten 1997 (Brrm 1997) is bepaald, dat het bestuur van een budgethoudende gemeente jaarlijks een restauratie-uitvoeringsprogramma (GRUP) kan vaststellen, waarin staat aangegeven welke beschermde monumenten voor subsidie in aanmerking komen en in welke volgorde, en dat de minister de eigenaar van een in dat programma opgenomen monument subsidie kan toekennen. De gemeente waar verzoekers pand is gevestigd, stelde zich in 1999 op het standpunt dat eigenaren van een monumentenpand die voor fiscale aftrek in aanmerking komen, geen aanspraak kunnen maken op restauratiesubsidie.

1.2. Verzoeker diende bij de gemeente op 8 december 1999 een aanvraag in om subsidie op grond van het Brrm. De gemeente zond de aanvraag door naar de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, met de mededeling dat de aanvraag niet in aanmerking kwam voor honorering, omdat het pand niet was geplaatst op het restauratie-uitvoeringsprogramma en dat de gemeente had bepaald dat restauraties waarvoor fiscale aftrek kon worden verkregen, niet voor subsidiëring in aanmerking kwamen. De Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RdMz) wees vervolgens namens de Staatssecretaris van Financiën de aanvraag bij beschikking van 15 maart 2000 af, omdat niet was voldaan aan de voorwaarde dat het pand moet zijn opgenomen in het restauratieprogramma en voorts omdat de gemeente niet had aangegeven ten laste van welk budgetjaar de restauratie diende te worden gebracht.

De RdMz wees verzoeker er in de beschikking van 15 maart 2000 voorts op, dat het door de gemeente gehanteerde criterium dat in het geval de eigenaar van een

monumentenpand voor fiscale aftrek in aanmerking komt geen aanspraak bestaat op restauratiesubsidie, zijns inziens zonder meer in strijd was met de opzet van het Brrm 1997. De RdMz informeerde de gemeente door middel van toezending van een kopie van deze brief.

1.3. Verzoeker stelde in zijn bezwaarschrift van 23 maart 2000 onder meer, dat de RdMz niet had kunnen volstaan met de constatering dat de gemeente in zijn geval onjuiste, met de rijksregeling strijdige criteria had toegepast, maar zich actief had moeten betonen in het vinden van een oplossing voor een interpretatiegeschil tussen twee overheden waar hij als burger geen partij in wenste te zijn, zonodig door de gemeente te dwingen het Brrm 1997 correct uit te voeren en het niet aan hem over te laten om via de lange weg van bezwaarprocedures alsnog subsidie te verkrijgen.

1.4. Blijkens de bepalingen in de Monumentenwet 1988 met betrekking tot de aanwijzing van voor bescherming in aanmerking komende monumenten en de subsidiëring van de kosten van instandhouding of herstel daarvan, mede gelet op de geschiedenis van totstandkoming van de wet, heeft de gemeente een belangrijke rol en een zwaarwegende stem bij de advisering, maar is het de Minister aan wie in alle gevallen de beslissing toekomt. Ingevolge artikel 34, lid 3 van de Monumentenwet 1988 worden regels met betrekking tot het verstrekken van subsidie, zoals die betreffende de criteria voor subsidieverstrekking, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gesteld. Het betreffende besluit, het Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten 1997 (Brrm 1997), laat het aan de gemeenten om jaarlijks vast te stellen welke beschermde monumenten voor subsidie in aanmerking komen. Verzoeker is via zijn bezwaarschrift van 18 oktober 2000 een procedure begonnen tegen het besluit van de gemeente van 27 september 2000 om het betreffende pand niet op het restauratieprogramma te plaatsen. Deze procedure is beëindigd met de door de rechter op 4 april 2001 uitgesproken vernietiging van de beslissing van 27 september 2000. Naar aanleiding daarvan besloot de gemeenteraad op 30 mei 2001 het criterium van de fiscale aftrek mogelijkheid niet langer als afwijzingsgrond te hanteren, maar voor het overige de beslissing om het betreffende pand niet in het restauratieprogramma op te nemen in stand te laten. Verzoeker is tegen die beslissing van 30 mei 2001 in beroep gekomen bij de rechtbank.

1.5. Zoals volgt uit de voorgaande overwegingen is de afwijzende beschikking van 15 maart 2000 gebaseerd op de voorwaarden die bij de wet aan toekenning van een subsidie zijn gesteld, maar is evenzeer duidelijk dat de criteria op grond waarvan de gemeente is gekomen tot haar advies aan de staatssecretaris niet in overeenstemming zijn geweest met de strekking van de regeling en de bedoelingen van de wetgever. De wetgever heeft een grote mate van vrijheid willen toekennen aan de gemeenten met betrekking tot de selectie van de in het budgetjaar voor een restauratie-subsidie in aanmerking komende panden, echter ten behoeve van die selectie zijn met het Brrm 1997 de criteria gegeven waaraan een gemeente zich heeft te houden.

De vaststelling van de RdMz, die uitdrukkelijk is weergegeven in de beschikking van 15 maart 2000, dat in het geval van verzoeker een met het Brm 1997 strijdig criterium was gehanteerd, had hem er dan ook toe moeten brengen om de betrokken gemeente zijn standpunt in dezen nadrukkelijk kenbaar te maken, hetzij schriftelijk, hetzij door middel van overleg. Daarmee was niet alleen het algemeen belang van een juiste toepassing en een efficiënte uitvoering van de regelgeving gediend, maar ook het belang dat is gemoeid met een doelmatig gebruik van rechtsmiddelen.

De gemeente is weliswaar een kopie van de beschikking van 15 maart 2000 gezonden, maar van de RdMz had mogen worden verwacht dat hij hiermee niet had volstaan. Voorts is het niet juist dat tot eind 2000 is gewacht alvorens de RdMz over deze kwestie met de betrokken gemeente bestuurlijk overleg voerde. De RdMz heeft zich in deze kwestie te weinig voortvarend opgesteld.

De onderzochte gedraging op dit punt is dan ook niet behoorlijk.

1.6. In het kader van het onderzoek wees verzoeker op de mogelijkheid voor de Staatssecretaris om in zijn geval toepassing te geven aan de hardheidsclausule als bedoeld in artikel 36 van het Brm 1997. Deze hardheidsclausule maakt het mogelijk om in bijzondere situaties, waarin de toepassing van de regeling onredelijke consequenties heeft, een afwijkende beslissing te nemen. De RdMz overwoog hieromtrent onder meer, dat dit artikel niet is bedoeld om te voorzien in situaties zoals die van verzoeker.

Wat daar ook van zij, het antwoord op de vraag of de gemeente het betreffende pand in het uitvoeringsprogramma diende op te nemen en een subsidiejaar dient aan te wijzen is onderwerp van het door verzoeker ingestelde beroep, zodat het aan de rechter is om daarover uitspraak te doen. De, onherroepelijk geworden, uitspraak is de maatstaf voor de eventuele toekenning van subsidie. In zoverre is dan geen sprake meer van onredelijke consequenties, die zouden kunnen nopen tot toepassing van de hardheidsclausule.

2. met betrekking tot de overdracht van een deel van de klacht aan de bezwarencommissie

2.1. Verzoeker klaagt er verder over dat de RdMz zijn via de Nationale ombudsman ingediende klacht van 30 april 2001 niet geheel zelf heeft afgedaan maar voor een deel ter behandeling heeft overgedragen aan de Commissie voor de bezwaarschriften, die de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen diende te adviseren met betrekking tot de afhandeling van verzoekers bezwaarschrift van 23 maart 2000.

2.2. Ingevolge artikel 9:8, lid 1, onder c, van de Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond) is een bestuursorgaan niet verplicht om een klacht te behandelen als de kwestie ook via een bezwaarschrift aanhangig gemaakt had kunnen worden. Indien met betrekking tot eenzelfde gedraging zowel een bezwaarschrift als een klaagschrift is ingediend kan de klacht in dezelfde procedure als het bezwaar worden behandeld omdat

met het volgen van de regels voor de bezwaarprocedure tevens aan de eisen voor klachtbehandeling kan worden voldaan.

2.3. Verzoekers klacht zoals die is weergegeven in zijn brief van 30 april 2001 had betrekking op de passieve houding van de RdMz, die zich, hoewel duidelijk was dat het Brm 1997 in zijn geval niet juist was toegepast, zijns inziens te weinig heeft ingespannen om een correcte toepassing door de gemeente na te streven. De Commissie voor de bezwaarschriften heeft in haar advies weliswaar afwegingen gemaakt met betrekking tot het instrumentarium dat de RdMz ten dienste staat maar niet ten aanzien van de door de RvdM gepleegde inspanningen, met uitzondering van een bestuurlijk overleg in december 2000. Daarvan is echter opgemerkt dat geen verslag beschikbaar is, geen conclusies en geen kenbaar resultaat. De vraag in hoeverre er vanuit bestuurlijk oogpunt reden kon zijn om zich zonodig verder met de gemeente te verstaan, viel volgens de commissie buiten het bestek van de bezwaarschriftenprocedure.

Aldus moet worden vastgesteld dat verzoekers klacht op dit punt onvoldoende is behandeld. Evenmin is het juist dat het ontbreekt aan een duidelijk standpunt met betrekking tot de gegrondheid van verzoekers klacht op dit punt.

De onderzochte gedraging is ook voor wat dit klachtonderdeel betreft niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, is gegrond.

## **Onderzoek**

Op 28 september 2001 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 27 september 2001, van de heer B. te Groningen, met een klacht over de Rijksdienst voor de Monumentenzorg.

Verzoeker had zich al eerder, bij brief van 30 april 2001, tot de Nationale ombudsman gewend. Zijn verzoek voldeed toen echter niet aan het kenbaarheidsvereiste, zoals neergelegd in artikel 12, tweede lid, van de Wet Nationale ombudsman, zodat het niet in onderzoek werd genomen. Naar aanleiding van verzoekers brief van 27 september 2001 werd naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd de Minister een aantal

specifieke vragen gesteld.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Verzoeker deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van de Minister gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen.

## **Bevindingen**

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### A. feiten

1. De Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RdMz) deelde verzoeker bij beschikking van 15 maart 2000 namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen onder meer het volgende mee:

“Op 27-12-1999 ontving ik van het college van burgemeester en wethouders uw aanvraag d.d. 08-12-1999 om een subsidie op grond van het Brm (Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten 1997, zie Achtergrond) met betrekking tot bovengenoemd project.

Helaas moet ik besluiten u geen subsidie te verlenen om de volgende reden(en).

- Het object staat niet op het door de gemeente Groningen vastgestelde restauratie-uitvoeringsprogramma.
- Burgemeester en Wethouders hebben niet aangegeven ten laste van welk budgetjaar de restauratie moet komen.

Daar de gemeente bij de ingediende subsidie-aanvraag geen budgetjaar aangeeft en of op dit moment aangeeft onvoldoende budget aanwezig te hebben, is dit in strijd met het bepaalde in artikel 15, eerste lid, van het Brm 1997. Te weten: gemeenten geven aan of de aanvraag gelet op het gemeentelijk restauratie-uitvoeringsprogramma voor inwilliging in aanmerking komt en ten laste van welk voor de gemeente vastgesteld budget de subsidie zou moeten worden gebracht.

Gezien het bovenstaande is het aan mij onmogelijk een positieve subsidiebeschikking te nemen.

Bij de aanbiedingsbrief van de subsidieaanvraag door Burgemeester en Wethouders wordt mij geadviseerd uw verzoek tevens af te wijzen op grond van de overweging dat de gemeenteraad van Groningen heeft bepaald dat restauraties waarbij onderhoudskosten fiscaal zijn te vereffenen, niet voor subsidiëring krachtens het Brm 1997 in aanmerking komen.

Ik moet ten aanzien van deze argumentatie van de gemeente Groningen vaststellen dat de gevolgde handelwijze c.q. het standpunt van de raad zonder meer in strijd is met de opzet van het Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten 1997 (Brm 1997), zoals deze thans luidt. Immers bij de vaststelling van de hoogte van de onderscheiden subsidiepercentage's is reeds rekening gehouden met de omstandigheid dat eigenaren fiscale aftrekmogelijkheden hebben. Indien men in aanmerking komt voor fiscale aftrek, heeft men in het systeem van het Brm 1997 aanspraak op het basis-percentages van 20 van de subsidiabele restauratiekosten.

Ik verwijs hiervoor naar de percentage-verdeling zoals neergelegd in artikel 17 van het Brm 1997. Het besluit van de gemeenteraad van Groningen gaat derhalve voorbij aan dit uitgangspunt van het Brm 1997.

Bovendien betekent een dergelijke handelwijze een blokkade van de systematiek van de restauratiehypotheek. Immers in alle gevallen waarin subsidieverlening plaatsvindt op basis van het lage percentage staat tevens de mogelijkheid open van een door het Nationaal Restauratiefonds te verstrekken restauratie-hypotheek, aldus de toelichting op het Brm 1997 in hoofdstuk XI, par 2. Niet alleen wordt een belanghebbende aldus een aanspraak op subsidie onthouden, maar tevens het recht op een financieringsmogelijkheid van 30% van de subsidiabele restauratiekosten.

Het staat naar mijn oordeel een raad van een gemeente niet vrij om via een raadsbesluit op een dergelijke wijze toepassing aan een rijksregeling te geven."

Een afschrift van deze beschikking werd gezonden aan onder meer het college van burgemeester en wethouders van Groningen.

2. Verzoeker diende tegen deze beschikking een bezwaarschrift, met dagtekening 23 maart 2000, in bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, ter attentie van de Commissie voor de bezwaarschriften. Hij stelde daarin onder meer het volgende:

"De afwijzing grondt u op handelen van de gemeente Groningen in strijd met de belangen van het Brm -1997. Ik meen dat dit handelen van de gemeente onrechtmatig en verwijtbaar is; dit standpunt kunt u wellicht delen. De consequentie die u trekt, wijs ik van de hand. Niet mij moet u schrijven maar **de gemeente!** In hoofdstuk II, paragraaf 2 onder d. (Rol gemeenten) de Nota van Toelichting op het Brm-1997 stelt u zelf de gemeente Groningen aan: *in alle gevallen aanspreekpunt voor de burger die restauratiesubsidie*

*verlangt*. Uit oogpunt van behoorlijk bestuur dient u er dan op toe te zien dat de gemeente als uw voorpost het Brm-1997 correct uitvoert. Indien u constateert dat dit niet zo is (en dat schrijft de Staatssecretaris in zijn besluit), dan moet u de gemeente Groningen hard aanpakken en niet mij een afwijzende beschikking sturen.

Dit klemt temeer, waar de Rijksdienst voor de Monumentenzorg reeds lange tijd op de hoogte is van het - m.i. onrechtmatige - handelen van de gemeente. Wellicht ben ik de eerste wiens verzoek door de gemeente met een m.i. onbehoorlijke brief wordt doorgezonden. Maar uit de mededelingen van de Rijksdienst concludeer ik dat u geen maatregelen hebt ondernomen om de gemeente Groningen te dwingen het Brm-1997 correct uit te voeren.

Ik mag niet het slachtoffer worden van een interpretatieverschil dat de gemeente creëert. In het verkeer tussen overheden op grond van de Monumentenwet 1988 en het Brm-1997 ben ik volstrekt geen partij. Ik wens dat u uw verschillen onderling oplost, waarbij ik ervan uit ga dat de rechtsgelijkheid t.a.v. individuele burgers in het Koninkrijk der Nederlanden in de uitvoering van de wet en de regeling nauwlettend wordt bewaakt door de Minister. Indien lagere overheden als de gemeente Groningen zich van willekeur, cliëntalisme en intimiderend handelen bedienen, wil ik daarvoor beschermd worden door u. U moet mij niet dwingen om via de lange omweg van bezwaarschriften alsnog de subsidie te verwerven, maar zelf handelen en de gemeente aanpakken.

(...)

## Conclusie

Ik verzoek u om mijn subsidieverzoek d.d. 8 december 1999 af te handelen conform de bepalingen van het Brm, maar vooral conform de bedoelingen die daaraan ten grondslag liggen. In verband met het spoedeisend karakter verzoek ik u om een supersnelle afhandeling van mijn bezwaar.”

3. Het aan de Commissie voor de bezwaarschriften gerichte verweerschrift van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van 3 augustus 2001 met betrekking tot het bezwaar bevatte onder meer de volgende passage:

“Het probleem is in deze hoe bij de gemeente een ander beleid af te dwingen.

In overleg tussen de Rijksdienst voor de Monumentenzorg en bezwaarde is langs meerdere wegen naar een oplossing gezocht. Eén van deze wegen is de thans voorliggende bezwarenprocedure om zo bij de Commissie voor de bezwaarschriften de situatie onder de aandacht te brengen. Bezwaarde neemt het immers de staatssecretaris kwalijk dat de juridisch onjuiste stellingname van de gemeente weliswaar wordt erkend, maar dat er niet wordt opgetreden. Als noodmaatregel verzoekt de bezwaarde thans dan



ook de toepassing van artikel 36 Brrm 1997 (Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten 1997; N.o.), luidende:

“Onze minister kan artikelen van dit besluit buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing gelet op het belang dat dit besluit beoogt te beschermen zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.”

(...)

Tot nu toe heeft het ministerie deze stap beleidsmatig nog niet durven zetten, omdat het als een ernstig bestuurlijk conflict met een grote monumenten-gemeente wordt gezien”.

4. Verzoeker had zich inmiddels per brief van 30 april 2001 tot de Nationale ombudsman gewend met het verzoek aandacht te willen geven aan de passieve houding van de RdMz met betrekking tot de wijze waarop de gemeente Groningen in zijn geval uitvoering gaf aan het Brrm 1997. Omdat verzoeker zijn klacht niet eerst had voorgelegd aan de RdMz, werd zijn brief van 30 april 2001 ter afhandeling overgedragen aan de RdMz.

In reactie deelde de RdMz verzoeker per brief van 24 juli 2001 onder meer het volgende mee:

“Uw klacht betreft de passieve houding van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg inzake de wijze waarop de gemeente Groningen het Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten hanteert. Ook refereert u aan een verklaring van de wethouder waarin deze de directeur van de RdMz citeert, als zou hij de gemeente de volle vrijheid laten voor het stellen van criteria om in aanmerking te komen voor een plaats op het gemeentelijk restauratie uitvoeringsprogramma (Grup) en daarmee ook voor de mogelijkheid voor restauratiesubsidie. Wij hadden daarover telefonisch contact, waarbij wij hebben afgesproken dat u mij gegevens zou sturen waaruit blijkt dat de gemeente uitlatingen van de RdMz wellicht onjuist interpreteert of weergeeft. Ik zal u daarover naar bevind van zaken informeren.

Uw stelling dat de RdMz niet adequaat heeft gereageerd op het beleid van de gemeente Groningen met betrekking tot het niet toekennen van Brrm-subsidies aan woonhuiseigenaren met mogelijkheid van fiscale aftrek, kan ik niet beamen. Het staat de gemeente vrij om criteria te ontwikkelen voor het opstellen van het Grup. Hoever de gemeente daarin kan gaan, is niet in de regelgeving vastgelegd. Uit het feit dat de subsidiëring van woonhuizen met een percentage van 20% van de subsidiabele restauratiekosten, gekoppeld is aan een laagrentende lening van 30%, die onder andere de basis vormt voor de vorming van het Revolving Fund bij het Nationaal Restauratiefonds, mag worden afgeleid dat ik het beleid van de gemeente op het punt van het niet-honoreren van subsidie-aanvragen van woonhuiseigenaren met fiscale aftrekmogelijkheid, niet vind stroken met het rijksbeleid. Het Brrm 1997 voorziet echter niet in een sanctiemiddel voor

de Minister indien geconstateerd wordt dat gemeenten afwijken van het stelsel zoals dat is neergelegd in de regelgeving.

Uw klacht over de handelwijze van de RdMz zal naar ik begreep binnenkort in de bezwarencommissie van het Ministerie van OC&W behandeld worden. Op grond van de uitspraak van de commissie zal ik mij beraden op verdere stappen.”

De Commissie voor de bezwaarschriften van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen hoorde verzoeker en, namens de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, een medewerker van de RdMz, op de zitting van 28 augustus 2001 met betrekking tot verzoekers bezwaar tegen het besluit van 15 maart 2000 tot afwijzing van het verzoek om subsidietoekenning. Bij deze gelegenheid werd de zienswijze van de RdMz met betrekking tot de door de gemeente aan het Brrm gegeven uitleg toegelicht.

5. De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen verklaarde verzoekers bezwaar bij besluit van 24 oktober 2001 ongegrond, overeenkomstig het advies van de Commissie voor de bezwaarschriften van 12 oktober 2001. De Commissie overwoog met betrekking tot verzoekers klacht van 30 april 2001 in zijn advies onder meer het volgende:

“Op 8 december 1999 heeft bezwaarde (verzoeker; N.o.) blijkens het aanvraagformulier restauratiesubsidie Brrm 1997 een aanvraag ingediend om subsidie op grond van het Brrm 1997 ten behoeve van het pand (...) te Groningen (verder te noemen: het pand).

Bij brief van 22 december 1999 hebben burgemeester en wethouders van de gemeente Groningen (verder te noemen; de gemeente) deze aanvraag doorgestuurd naar de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RdMz). Daarin heeft de gemeente gesteld dat de aanvraag niet kan worden gehonoreerd omdat het restauratieplan niet voorkomt op het meest recent vastgestelde meerjarenuitvoeringsprogramma en dat bovendien de gemeente heeft bepaald dat restauraties waarbij de onderhoudskosten fiscaal zijn te vereffenen, niet voor subsidiëring in aanmerking komen.

(...)

Bij besluit van 15 maart 2000, (...), heeft de staatssecretaris besloten geen subsidie op grond van het Brrm te verlenen, omdat het pand niet staat op het door de gemeente vastgestelde restauratie uitvoeringsprogramma en burgemeester en wethouders van de gemeente niet hebben aangegeven ten laste van welk budgetjaar de restauratie moet komen. De staatssecretaris heeft eraan toegevoegd dat het standpunt van de gemeente dat restauraties waarbij de onderhoudskosten fiscaal zijn te vereffenen niet voor subsidiëring in aanmerking komen, zonder meer in strijd is met het Brrm 1997.

(...)

Op 8 juni 2000 hebben B en W de gemeenteraad voorgesteld de subsidieaanvraag van bezwaarde niet op te nemen in het meerjarenuitvoeringsprogramma, omdat honorering niet past binnen de door de raad vastgestelde criteria om voor Brm-subsidie in aanmerking te komen.

(...)

Bij brief van 3 juli 2000 heeft bezwaarde tegen het voorstel van 8 juni 2000 van B en W een bezwaarschrift ingediend bij de ambtelijke commissie voor de beroep- en bezwaarschriften van de gemeente.

(...)

Bij besluit van 27 september 2000 heeft de gemeenteraad besloten de subsidieaanvraag van bezwaarde niet op te nemen in het GRUP (gemeentelijk restauratie uitvoeringsprogramma; N.o.), omdat honorering niet past binnen de door de gemeenteraad vastgestelde criteria, waaronder het criterium dat geen subsidie wordt verleend op onderhoudskosten bij rijksmonumenten, indien hiervoor fiscale aftrek kan worden verkregen.

Bij brief van 3 oktober 2000, (...), gericht aan bezwaarde, heeft de directeur van de RdMz namens de staatssecretaris herhaald dat het standpunt van de gemeente dat restauraties, waarbij de onderhoudskosten fiscaal zijn te vereffenen, niet voor subsidiëring in aanmerking komen, zonder meer in strijd is met de opzet van het Brm 1997.

Bij brief van 18 oktober 2000 heeft bezwaarde tegen het besluit van 27 september 2000 van de gemeenteraad een bezwaarschrift ingediend bij de ambtelijke commissie voor de beroep- en bezwaarschriften van de gemeente.

Bij besluit van 27 oktober 2000, (...), hebben B en W op advies van de ambtelijke commissie voor de beroep- en bezwaarschriften van de gemeente besloten het bezwaarschrift van bezwaarde van 3 juli 2000 (kennelijk) niet ontvankelijk/ongegrond te verklaren.

Bij brief van 1 november 2000 heeft bezwaarde beroep ingediend bij de Arrondissementsrechtbank Groningen (verder te noemen: de rechtbank) tegen het besluit van 27 oktober 2000, (...), van B en W van de gemeente.

(...)

Bij besluit van 20 december 2000 heeft de gemeenteraad het bezwaarschrift van 18 oktober 2000 alsnog gegrond verklaard. De gemeenteraad heeft echter besloten dat de weigering om het pand van bezwaarde op te nemen in het GRUP in stand wordt gelaten.

Bij uitspraak van 4 april 2001 heeft de rechtbank het besluit van B en W van de gemeente van 27 oktober 2000 om het bezwaar ontvankelijk te verklaren vernietigd en het bezwaar alsnog niet-ontvankelijk te verklaren en bepaald dat deze beslissing in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Voor het overige heeft de rechtbank het beroep ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 19 april 2001 heeft de president van de rechtbank met toepassing van artikel 8:86 van de Awb het beroep tegen het besluit van 20 december 2000 van de gemeenteraad gegrond verklaard, het besluit vernietigd en bepaald dat de gemeente binnen 4 weken na de dag van verzending van deze uitspraak opnieuw op de bezwaarschriften van 11 april en 18 oktober 2000 dient te beslissen.

Bij besluit van 22 mei 2001 hebben B en W van de gemeente besloten de subsidieaanvraag niet te honoreren, onder meer omdat het pand niet voorkomt in het bestaande, reeds vastgestelde restauratie uitvoeringsprogramma. B en W hebben voorts medegedeeld dat het criterium dat fiscaal aftrekbare onderhoudskosten niet worden gesubsidieerd, wordt geschrapt en niet meer zal worden toegepast.

Derhalve worden de bezwaarschriften (waaronder die van 18 oktober 2000), voor zover die gericht waren tegen de weigering om het pand van bezwaarde op te nemen in het restauratie uitvoeringsprogramma ongegrond verklaard. Dit besluit wordt ter bekrachtiging voorgelegd aan de gemeenteraad.

Bij brief van 23 mei 2001 heeft bezwaarde bij de rechtbank beroep ingediend tegen het besluit van B en W van 22 mei 2001.

Bij besluit van 30 mei 2001 heeft de gemeenteraad besloten in te stemmen met het besluit van B en W van 22 mei 2001, waarbij de bezwaarschriften (waaronder dat van 18 oktober 2000) wederom inhoudelijk ongegrond worden verklaard. Tegen dit besluit heeft bezwaarde beroep ingesteld bij der rechtbank. (...)

#### Standpunt van bezwaarde

Bezwaarde stelt dat de staatssecretaris niet kan volstaan met het constateren van het feit dat de gemeente in strijd handelt met de bepalingen van het Brrm 1997. De staatssecretaris dient naar de mening van bezwaarde uit een oogpunt van behoorlijk bestuur erop toe te zien dat de gemeente als voorpost van de staatssecretaris het Brrm 1997 correct uitvoert. Bezwaarde is van mening dat hij geen slachtoffer mag worden van een interpretatieverschil dat de gemeente creëert. De staatssecretaris dient zelf te handelen en de gemeente aan te pakken. (...)

#### Standpunt van de staatssecretaris

De staatssecretaris stelt dat de motivering van de afwijzing van de subsidieaanvraag op zichzelf beschouwd eenvoudig en niet voor bestrijding vatbaar is. Vaststaat immers dat niet is voldaan aan het bepaalde in (...) het Brrm 1997, zodat de staatssecretaris niet anders kon handelen dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan.

Met betrekking tot het standpunt van de gemeenteraad, dat restauraties waarbij onderhoudskosten fiscaal zijn te vereffenen niet voor subsidiëring krachtens het Brrm 1997 in aanmerking komen, merkt de staatssecretaris op dat dit standpunt onweerlegbaar in strijd is met het Brrm 1997. De rechtbank heeft inmiddels in de uitspraak van 4 april 2001 aangegeven dat de gemeente de gehanteerde weigeringsgrond inzake de fiscale aftrek niet mag gebruiken. De rechtbank kan echter niet verhinderen dat B en W waarschijnlijk andere criteria op bezwaarde gaat toepassen die het hem in feite onmogelijk maken met zijn pand op het restauratie uitvoeringsprogramma te komen.

Het probleem is echter op welke wijze de staatssecretaris een ander beleid kan afdwingen. De door bezwaarde voorgestelde noodmaatregel om artikel 36 van het Brrm 1997 toe te passen, hetgeen er op neerkomt dat de staatssecretaris rechtstreeks subsidie verleent onder gelijktijdige vermindering van dat bedrag, heeft de staatssecretaris beleidsmatig niet willen nemen, omdat het als een ernstig bestuurlijk conflict met een grote monumenten-gemeente wordt gezien.

De staatssecretaris brengt naar voren dat er bestuurlijk overleg is geweest tussen de directeur van de RdMz en diens collega van het Nationaal Restauratiefonds enerzijds en de gemeente anderzijds. Dit overleg heeft echter geen oplossing gebracht.

Overwegingen van de commissie

(...)

Ten aanzien van de inhoud van het bezwaar

De commissie stelt allereerst de formele aspecten van het bestreden besluit aan de orde en overweegt daartoe het volgende.

Artikel 34, derde lid, van de Monumentenwet 1988 bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot het verstrekken van subsidie ten behoeve van het herstel en de instandhouding van beschermde monumenten en dat deze regels in ieder geval betrekking hebben op de wijze waarop het provinciaal bestuur en het gemeentebestuur bij het verstrekken van subsidie worden betrokken en die voorts betrekking hebben op een aantal in dit artikellid genoemde onderwerpen, waaronder de criteria op grond waarvan subsidie kan worden verstrekt. Wat betreft het herstel van monumenten is dit geschied in het Besluit rijkssubsidiëring restauratiemonumenten 1997 (Brrm 1997). Ingevolge artikel 2 van het Brrm 1997 kan de minister alleen subsidie verlenen aan de eigenaar van een beschermd monument dat voorkomt in een

gemeentelijk c.q. provinciaal restauratie uitvoeringsprogramma (in het vervolg zal alleen over het GRUP (gemeentelijk restauratie uitvoeringsprogramma) worden gesproken). Krachtens artikel 15, eerste lid, Brrm 1997 zenden B en W de aanvraag om subsidie binnen acht weken na ontvangst door aan de minister (als het een budgethoudende gemeente betreft), vergezeld van een door hen opgestelde berekening van de hoogte van de subsidiabele restauratiekosten, en geven daarbij aan of de aanvraag gelet op het GRUP voor inwilliging in aanmerking komt en ten laste van welk voor de gemeente vastgesteld budget de subsidie zou moeten worden gebracht. In het bestreden besluit heeft de staatssecretaris aangegeven dat geen subsidie wordt verleend omdat het pand niet op het door de gemeente vastgestelde GRUP is geplaatst en omdat B en W niet hebben aangegeven ten laste van welk budgetjaar de restauratie moet komen. De staatssecretaris wijst in het vervolg van de redengeving slechts op de strijdigheid met artikel 15, eerste lid, van het Brrm 1997 en stelt dat het om die reden onmogelijk is om een positief besluit te nemen. De commissie acht dit niet geheel duidelijk. Immers, waar B en W niet volledig aan de vereisten van artikel 15 voldeden had om herstel of om aanvulling kunnen worden verzocht. Naar de mening van de commissie moet echter de redengeving kennelijk zo worden verstaan dat met name vanwege het feit dat het pand niet is opgenomen in het GRUP waardoor niet is voldaan de basisvoorwaarde om in aanmerking te komen voor subsidie, zoals geformuleerd in artikel 2 van het Brrm 1997, geen subsidie kon worden verleend.

De commissie merkt voorts op dat in het bestreden besluit evenmin is vermeld dat B en W geen berekening van de hoogte van de subsidiabele restauratiekosten hadden opgesteld en meegezonden. De commissie wijst erop dat het ook om die reden niet mogelijk was om subsidie te verlenen. Inmiddels heeft de staatssecretaris echter in dit laatste onderdeel voorzien door in zijn besluit van 17 juli 2000 (...) bij wijze van hoge uitzondering deze taak van de gemeente over te nemen en de subsidiabele restauratiekosten zelf te berekenen en vast te stellen. Niet is gesteld of gebleken dat dit op onjuiste wijze zou zijn geschied.

Op grond van het bovenstaande is de commissie van mening dat het bestreden besluit, zoals aangevuld bij voormeld besluit van 17 juli 2000, in beginsel juist is.

De kern van het probleem is gelegen in het feit dat het bestuur van de gemeente het pand van de bezwaarde niet in het GRUP heeft opgenomen, onder meer omdat blijkens de brief van B en W van 22 december 1999 de gemeenteraad heeft bepaald dat restauraties waarbij onderhoudskosten fiscaal zijn te vereffenen, niet voor subsidiëring krachtens het Brrm 1997 in aanmerking komen. De reden voor de afwijzing heeft bij de staatssecretaris de vraag doen rijzen of dit geval op grond van artikel 36 van het Brrm 1997 aanleiding had moeten zijn om in afwijking van artikel 2 van het Brrm 1997 en wat verder in dit verband is bepaald rechtstreeks subsidie te verlenen aan bezwaarde onder gelijktijdige inhouding van dat bedrag, met inbegrip van 30% restauratiehypotheek, op het budget van de gemeente. De commissie gaat in bredere zin op deze kwestie in, niet alleen omdat deze aangelegenheid een wat ruimere strekking heeft, maar ook omdat zowel de

vertegenwoordigers van de staatssecretaris als bezwaarde tijdens de hoorzitting hebben verzocht om de visie van de commissie hierover te vernemen.

Het Brm heeft het systeem van subsidieverlening in belangrijke mate gedecentraliseerd door aan de budgethoudende gemeenten belangrijke taken toe te kennen. Kernelement daarin is de jaarlijkse vaststelling van het GRUP door het gemeentebestuur. Artikel 11, eerste lid, Brm 1997 bepaalt dat het bestuur van een budgethoudende gemeente jaarlijks een GRUP kan vaststellen waarin staat aangegeven welke beschermde monumenten naar zijn oordeel voor subsidie in aanmerking komen en in welke volgorde. Zoals hiervoor is aangegeven komen alleen beschermde monumenten voor subsidie in aanmerking die op het GRUP staan en kan de minister aan de eigenaar van een beschermd monument dat niet op het GRUP is opgenomen geen subsidie verlenen.

In het licht van het bovenstaande overweegt de commissie het volgende. Zoals blijkt uit het tussenvoegsel "naar zijn oordeel" heeft de gemeente bij de vaststelling van het GRUP een belangrijke mate van beleidsvrijheid. Het is het gemeentebestuur dat op basis van een afweging tussen de gebleken restauratiebehoefte, (de staat van) de in die gemeente aanwezige beschermde monumenten, de voor de planperiode beschikbare middelen en overige relevante factoren de afweging maakt welke monumenten en in welke volgorde op het GRUP worden geplaatst. Onverlet de ter zake bestaande beleidsvrijheid is de vaststelling van het GRUP niettemin een taak die op grond van het Brm in medebewind wordt uitgevoerd. Dat betekent dat (de vaststelling van) het GRUP niet in strijd mag komen met de Monumentenwet 1988 en het Brm 1997 (dat ook, zoals hiervoor aangegeven, de criteria voor subsidieverstrekking bevat) en binnen de door die regelingen gestelde kaders moet blijven.

De aard van het GRUP brengt mee dat de eigenaar van een beschermd monument die van oordeel is dat zijn monument om wat voor reden dan ook ten onrechte niet of in onvoldoende mate in het GRUP is opgenomen, zich tegen *dat* besluit moet kunnen

richten middels de in de Algemene wet op het bestuursrecht (Awb) geregelde bezwaar- en beroepsprocedure. (...) Ook heeft zich inmiddels terzake jurisprudentie gevormd, op grond waarvan voldoende is komen vast te staan dat het hier een besluit betreft als bedoeld in artikel 1:3 Awb dat niet van bezwaar en beroep is uitgezonderd. Indien een eigenaar dus van oordeel is dat zijn monument wegens strijd met het Brm 1997 niet in het GRUP is opgenomen, dient hij bezwaar te maken bij het gemeentebestuur, waarna desgewenst voor hem de rechtsgang bij de bestuursrechter open staat. In beginsel staat de minister hier buiten.

Indien de minister c.q. staatssecretaris niettemin signalen bereiken dat in een gemeente van een (min of meer) systematische schending van de rijksregelingen sprake is, bijvoorbeeld door hantering van hiermee in strijd zijnde criteria bij de vaststelling van het GRUP, dan is het in het algemeen voor hem de meest aangewezen weg dat hij zich via de

gebruikelijke ambtelijke en bestuurlijke procedures tot het gemeentebestuur wendt voor nadere informatie en zo nodig nader overleg. In het systeem van de wettelijke regeling ligt het derhalve niet in de rede dat de minister in individuele gevallen interfereert, maar wel dat hij in situaties als hier bedoeld het gemeentebestuur daarop aanspreekt, waarbij hier verder in het midden kan worden gelaten tot welke gevolgen dit kan leiden.

Gebleken is nu dat de staatssecretaris, althans de RdMz, in elk geval in november 1999 signalen hebben bereikt dat de gemeente als een der criteria, en dus als algemene beleidslijn, voor opnemings in het GRUP heeft gehanteerd dat restauraties waarvoor fiscale tegemoetkomingen worden verleend niet voor subsidie in aanmerking komen, zodat de monumenten waarop dit van toepassing was, niet op het GRUP werden geplaatst. Zelfs werden de desbetreffende aanvragen niet doorgezonden en evenmin werden de subsidiabele restauratiekosten berekend. Naar aanleiding hiervan heeft de directeur van de RdMz, vergezeld van de directeur van het Nationaal Restauratiefonds, zij het pas in december 2000, "bestuurlijk overleg" gevoerd met de verantwoordelijk wethouder van Groningen. Daarvan is echter geen enkel (schriftelijk) verslag bekend, zelfs niet van de conclusies, zodat hiervan geen kenbaar resultaat beschikbaar is. Eerst in het bestreden besluit is de staatssecretaris met een duidelijk standpunt naar buiten gekomen en heeft hij ten aanzien van de toepassing van het fiscale criterium in duidelijke bewoordingen gesteld dat de gevolgde handelwijze zonder meer in strijd is met de opzet van het Brrm. Overigens heeft de rechtbank zich eveneens in die zin uitgelaten tijdens de behandeling van het beroep van bezwaarde tegen het besluit van de gemeenteraad van 20 december 2000 en wordt sindsdien het fiscale criterium niet meer door de gemeente toegepast. De commissie acht het bestreden besluit in die zin opmerkelijk dat het hier gaat om een oordeel over een handelwijze c.q. standpunt van een gemeentelijk orgaan, dat niet leidt tot enig gevolg en dat vervat is in een aan een burger gericht individueel besluit, dat slechts door verzending van dit besluit in afschrift aan het bestuursorgaan is kenbaar gemaakt. De commissie merkt overigens op dat het in het bestreden besluit geformuleerde oordeel onvermijdelijk was, nu B en W zelf hadden verzocht om de aanvraag af te wijzen mede op grond van de overweging dat de gemeenteraad had bepaald dat restauraties waarbij onderhoudskosten fiscaal zijn te vereffenen niet voor subsidiëring krachtens het Brrm 1997 in aanmerking komen. Uiteraard ontkwam de staatssecretaris er niet aan deze laatste overweging af te wijzen, zij het zonder er consequenties aan te verbinden en zonder ook enige ambtelijk-bestuurlijke actie te ondernemen. Een en ander heeft bij bezwaarde - naar het oordeel van de commissie op zich begrijpelijk - geleid tot de verzuchting dat hij ten onrechte het slachtoffer is van een conflict tussen de gemeente en de staatssecretaris, waar hij buiten staat. Bezwaarde verbindt hieraan het verzoek dat de staatssecretaris zijn subsidieaanvraag van 8 december 1999 conform de bedoeling van het Brrm 1997 afhandelt door met toepassing van artikel 36 op zijn aanvraag te beschikken.

In het licht van al wat hiervoor over het wettelijke stelsel en met name over de relatie rijksoverheid - gemeente - individuele eigenaar is opgemerkt, acht de commissie echter



artikel 36 niet het adequate instrument om in deze situatie toe te passen. Immers, door een rechtstreekse toekenning buiten het GRUP om wordt in feite het hele systeem van het Brrm 1997 en niet slechts artikel 2 terzijde gesteld. Zo zou ook moeten worden geregeld wat de gevolgen hiervan zijn voor het budget van de gemeente, het door haar vast te stellen GRUP, de prioritering ten aanzien van andere monumenten, etc. De commissie is bovendien van mening dat, gelet op de bij artikel 36 gegeven toelichting, deze bepaling in het algemeen niet voor dit soort situaties is bedoeld. Los van vorenstaande overwegingen is de commissie echter ook van oordeel dat in de situatie zoals die nu bestaat toepassing van artikel 36 niet valt te overwegen. Immers, B en W en de raad hebben inmiddels na de uitspraak van de rechtbank Groningen van 19 april 2001 inzake het beroep tegen het raadsbesluit van 20 december 2000 afstand genomen van het fiscale criterium, zoals blijkt uit het besluit van B en W van 22 mei 2001 respectievelijk het besluit van de raad van 30 mei 2001. Weliswaar heeft de raad in deze nieuwe beslissing op bezwaar andermaal het verzoek van bezwaarde om op het GRUP geplaatst te worden, zij het op andere gronden, afgewezen, maar bezwaarde heeft daartegen beroep ingediend bij de rechtbank Groningen, welk beroep thans voorligt. De vraag of de afwijzing nu is geschied op gronden die strijdig zijn met het Brrm 1997 (hetgeen naar de commissie voorkomt in elk geval minder evident is, maar uiteraard niet uitgesloten is) ligt derhalve ter beoordeling bij de Groningse bestuursrechter. De commissie acht het daarom niet opportuun zich hierover uit te spreken, maar meent dat, nu de in het individuele geval volgens haar bij uitstek aangewezen procedure wordt gevolgd, het niet juist zou zijn daarin van buiten af in deze bezwaarschriftprocedure op bedoelde wijze te interfereren. Dat laat overigens onverlet dat de staatssecretaris vanuit bestuurlijk oogpunt reden kan hebben zich over het vervolg van die procedure te doen informeren en zich zonedig daarover verder met de gemeente te verstaan, maar dat valt verder buiten het bestek van deze bezwaarschriftprocedure.” (volgt het advies het bezwaarschrift ongegrond te verklaren; N.o.)

#### B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker is weergegeven in de klachtsamenvatting onder Klacht.

#### C. Standpunt Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

De directeur van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RdMz) deelde bij brief van 6 mei 2002 in reactie op de klacht en de in verband daarmee gestelde vragen onder meer het volgende mee:

1. met betrekking tot de klacht dat de RdMz geen gevolgen heeft verbonden aan de conclusie met betrekking tot de uitleg die de gemeente in zijn geval aan de rijksregeling heeft gegeven.

“In hoofdlijn komt het antwoord neer op de conclusie dat de Minister, in casu de RdMz, niet optreedt, dat van mijn kant dat verlangde corrigerende optreden niet kan plaatsvinden

vanwege het ontbreken van een wettelijke basis daartoe.

Het is immers de vraag in hoeverre de RdMz als onderdeel van het Ministerie van OC&W kan optreden tegen de gedragingen van een gemeente terzake van de toepassing van een rijksregeling, waarvan de uitvoering overeenkomstig de wens van het parlement, VNG en IPO voor een gedeelte is gedecentraliseerd.

De betrokken rijksregeling betreft het Besluit rijkssubsiëring restauratie monumenten 1997.

De rijksoverheid stelt subsidiegelden ter beschikking aan de gemeenten en provincies in de vorm van restauratie-budgetten. Deze budgetten moeten binnen een periode van zes jaar worden gebruikt ten behoeve van subsidieverlening voor restauraties aan rijksmonumenten. Wordt het budget niet gebruikt dan vervalt het na zes jaar weer aan het ministerie van OC&W ten behoeve van knelpunten in de monumentenzorg, de zgn. reallocatie. Hoewel Onze minister de zeggenschap heeft over de uiteindelijke toekenning in de vorm van een subsidiebeschikking, is hij afhankelijk van de voordracht van de gemeente, respectievelijk provincie, die namelijk (een gedeelte van) dat aan de gemeente, resp. provincie toegekende budget ter beschikking moet stellen voor herstel van een specifiek object.

De selectie uit de lijst van gegadigden en de voordracht naar Onze minister, in casu de Staatssecretaris van OC&W, vindt plaats door de gemeente, hetzij rechtstreeks, hetzij via de provincie.

De gemeente stelt daartoe een gemeentelijke prioriteitenlijst (gemeentelijk restauratie uitvoerings programma, GRUP) vast, dat aangeeft in welke volgorde eigenaren van beschermde monumenten die overeenkomstig het Brrm 1997 een subsidieverzoek bij de gemeente hebben ingediend, daarvoor in aanmerking komen.

De gemeente Groningen kan derhalve zelf de toegang tot subsidieverlening bepalen en Onze Minister heeft daar géén zeggenschap over.

Nu is het natuurlijk de bedoeling dat op den duur iedere monumenteneigenaar die wil restaureren en daartoe subsidie aanvraagt, een keer aan de beurt komt. De gemeente Groningen had echter als beleidsuitgangspunt in een gemeentelijke verordening uit 1996 vastgelegd dat gerechtigden die in aanmerking kwamen voor fiscale aftrek niet meer op subsidie mochten rekenen.

De overweging daarachter was dat dergelijke personen al genoeg voordeel hadden en kennelijk hun restauratie zelf wel konden bekostigen zonder aanspraak te maken op de relatief schaarse subsidiegelden die beter aan "onrendabele" monumenten besteed konden worden.

Het Brrm gaat evenwel uit van een systeem waarbij de fiscale aftrek al expliciet onderdeel uitmaakt van de regeling: wie fiscale aftrek geniet heeft recht op 20% subsidie en 30% restauratiehypotheek; wie geen fiscale aftrek geniet heeft recht op 50% subsidie zonder restauratiehypotheek. Dit is een kernpunt van het subsidiestelsel van het Brrm 1997. Er is in het Brrm 1997 dus al rekening gehouden met fiscale aftrek.

Een eigenaar die door de gemeente Groningen niet werd toegelaten op het gemeentelijk restauratie uitvoeringsprogramma verspeelde zo echter ook het recht op restauratiehypotheek. Op deze manier werd de rijkssubsidieregeling Brrm 1997 inderdaad gefrustreerd.

De RdMz werd met dit beleid in 1999-2000 geconfronteerd doordat klager, dhr B., hier aandacht voor vroeg. Langs twee wegen is toen verder gewerkt.

Eenzijds heeft dhr B. een aantal procedures bij de rechtbank aangespannen tegen de gemeente Groningen. Van belang is dat hij in zijn beroep gegrond is verklaard ten aanzien van de door de gemeente Groningen gehanteerde subsidieverordening die bepaalde dat het hebben van fiscale aftrek een uitsluitingsgrond betekende voor aanspraak op subsidie, ook als het een rijkssubsidie betrof. Dit werd door de rechtbank als strijdig met het Brrm 1997 beschouwd. Een gemeente kan niet eigenmachtig een rijksregeling wijzigen. Ik onderschrijf dit standpunt volkomen.

De RdMz heeft in deze kwestie als belanghebbende partij deelgenomen aan de zitting van de rechtbank en bij de rechtbank in dezen ook krachtig stelling genomen tegen de gemeentelijke interpretatie van het Brrm 1997 op dit onderdeel.

Tot uiting is gekomen dat een gemeente echter voor het overige wel een eigen beleid kan voeren t.a.v. andere criteria om de volgorde en toegankelijkheid te bepalen voor de gemeentelijke prioriteitenlijst, ook al betreft het toedeling van rijkssubsidies. Of de uitvoering naar de bedoeling van het Brrm 1997 geschiedt, laat zich niet goed meten. De gemeente Groningen heeft zich als beleidsuitgangspunt gesteld dat subsidie alleen aan in haar opvatting "onrendabele monumenten" mag worden besteed.

Op dit punt wordt klager inderdaad, naar de indruk van de RdMz, met een aantal door de gemeente opgeworpen obstakels geconfronteerd die hem in de praktijk afhouden van aanspraak op subsidiëring in de restauratiekosten, zonder dat gesproken kan worden van formele strijd met de regeling.

En daarin staat hij niet alleen, zo is de RdMz gebleken, al is de omvang ervan niet aan ons bekend.

Potentiële gerechtigden op subsidie worden waarschijnlijk weerhouden door de opstelling van de gemeente Groningen.

Klager noemt in zijn brief d.d. 27 september 2001 aspecten als het ontbreken van goede voorlichting, toepassen verkeerde criteria en geheimhouding van de regeling.

Op dit punt is het voor Onze minister, in casu de RdMz, echter moeilijk aanknopingspunten te vinden voor ingrijpen, behalve in algemene bestuurlijke zin.

De directeur van de RdMz heeft hierover op werkbezoek te Groningen gesproken met de betrokken wethouder, maar het heeft in de ogen van klager niet tot enige verbetering in benadering door de gemeente geleid. Ik kan slechts constateren dat hetgeen de gemeente hierover als opinie naar buiten brengt niet voor verantwoordelijkheid van Onze minister komt.

Een andere rechtsgrond voor ingrijpen is voor Onze minister niet aanwezig. Zo heeft de rechter tijdens de behandeling tussen klager en gemeente over het onjuist toepassen van criteria door de gemeente op 10 april 2001 al vastgesteld dat het Brm geen sanctiemiddel aan Onze minister toekent om een gemeente tot ander optreden te dwingen, wanneer geconstateerd wordt dat een gemeente in strijd met de regeling of de doelstelling daarvan handelt. Met een dergelijke situatie is geen rekening gehouden, omdat bij de opzet van de rijkssubsidieregeling Brm 1997 is uitgegaan van coöperatief optreden door de twee, resp. drie bestuurslagen gezamenlijk.

Het gehele stelsel van de monumentenzorg is sinds 1986 (subsiëring) en 1988 (vergunningen) gebaseerd op een samenwerking tussen verschillende overheidslagen. Ik erken dat daarbij de verantwoordelijkheden vanuit het gezichtspunt van de burger gezien, geleidelijk aan ongrijpbaar worden, wanneer meerdere bestuursorganen deel hebben aan de besluitvorming.

Wanneer een belanghebbende klachten heeft over het niet toelaten op het gemeentelijke restauratie uitvoerings programma (GRUP) of anderszins over het optreden van de gemeente, dan ligt het op diens weg om een rechtsprocedure tegen de gemeente, die dan als verweerder optreedt, aan te spannen.

Dat heeft (verzoeker; N.o.) dan ook meerdere malen gedaan.”

2. met betrekking tot het aan de bezwarencommissie overlaten van de beantwoording van verzoekers reactie op de brief van de RDMZ van 24 juli 2001

“Anderzijds is gekozen voor een rechtsgang bij het Ministerie van OC&W zelf, omdat daarmee de achterliggende kwestie onder de aandacht van de Commissie voor bezwaarschriften gebracht kon worden.

Klager verwijst naar in zijn brief aan de Nationale ombudsman naar de brief van de RdMz d.d. 24 juli 2001, waar hij niet tevreden mee is. De betrokken passage luidt: *“Uw klacht over de handelwijze van de RdMz zal naar ik begreep binnenkort in de*

*bezwarencommissie van het Ministerie van OC&W behandeld worden. Op grond van de uitspraak van de commissie zal ik mij beraden op verdere stappen”.*

De gedachte was juist dat het de voorkeur verdiende een onafhankelijke, deels uit externe leden bestaande, commissie over het optreden - of mogelijk gebrek aan optreden - te laten oordelen, dan dat de RdMz zich beperkt tot het goedkeuren van eigen optreden of nalaten van optreden. Op het moment van beantwoording moest immers de zitting van voornoemde commissie nog plaatsvinden. Dit is op 28 augustus 2001 gebeurd.

Hoofdonderwerp van geschil was de afwijzing door de staatssecretaris d.d. 15 maart 2000 van een subsidieverzoek van klager.

Het subsidieverzoek van dhr B. was door de gemeente Groningen aan de RdMz doorgezonden zonder dat daarbij door de gemeente een budgetjaar was ingevuld; de gemeente had tevens nog als afwijzingsgrond het bestaan van fiscale aftrek gehanteerd (wat nadien door de rechtbank als criterium is vernietigd).

De staatssecretaris - lees RdMz - kon gelet op de bepalingen van het Brrm 1997 niet anders dan tot een afwijzende beschikking komen, maar daarbij wel impliciet zijn oordeel geven over de door de gemeente gehanteerde onjuiste motivering. Dit is later in een rechtzitting bij de rechtbank Groningen ook aan bod gekomen.

Die afwijzing van 15 maart 2000 is vervolgens onderwerp geweest van behandeling bij de Commissie voor de bezwaarschriften en bood aldus gelegenheid ook het optreden van het ministerie jegens de gemeente Groningen in beschouwing te nemen.

Naast de vaststelling dat het in het bestreden besluit geformuleerde oordeel onvermijdelijk was, heeft de commissie in dat verband uitgesproken dat toepassing van de hardheidsclausule (art 36 Brrm 1997) niet het adequate instrument is om in de voorliggende situatie toe te passen. Dhr B. had om toepassing van dit artikel 36 Brrm 1997 verzocht om uit de impasse te komen.

Hoewel er in de zitting, waar ook de Directie Cultureel Erfgoed van het Ministerie als toehoorder was vertegenwoordigd, zeker aandacht is besteed aan de mogelijkheden tot (bestuurlijk) optreden jegens de gemeente Groningen, beperkt het advies zich tot een algemene opmerking en de constatering dat deze materie buiten het bestek van deze bezwaarschriftenprocedure valt.

In zoverre zijn de verwachtingen niet uitgekomen.

Ik merk voorts nog het volgende op.

In zijn klachtbrief d.d. 27 september 2001 vermeldt dhr B. dat hij niet tevreden is met het antwoord van 24 juli 2001 en dat hij aansluitend een nadere brief aan de Rijksdienst heeft

gezonden op 8 juli 2001, waar hij tot op heden (sept. 2001) geen reactie op heeft gekregen.

De chronologische volgorde lijkt hier in tegenspraak. De beantwoording door de RdMz van de brief van 8 juli 2001 is besloten in de brief van 24 juli 2001 en bevat mede de hierboven behandelde verwijzing naar de Commissie voor de bezwaarschriften. Het schrijven van 24 juli 2001 van de Rijksdienst houdt in essentie verder hetzelfde in, als hetgeen ik hierboven meer uitvoerig uiteen heb gezet.”

#### D. Reactie verzoeker

In reactie op het hiervoor onder C. weergegeven standpunt deelde verzoeker bij brief van 18 mei 2002 onder meer het volgende mee:

“Uit de brief van 6 mei 2002 blijkt duidelijk dat het rijk na **meer dan drie jaar** volstrekt **niet** van plan is om het probleem op te lossen. Bijzonder ergerlijk vind ik dat ik zie hoe de Staatssecretaris, die ik - min of meer op verzoek van lagere ambtenaren - zelf heb aangeschreven het mooi van zich afschuift naar beneden. Nog steeds laat hij de gemeente Groningen zijn gang gaan: ingaan tegen de bedoeling van het Brrm 1997 ten nadele van Groninger burgers. En dat kan nog doorgaan tot **2009!** Ik voeg dit extra verwijt toe aan mijn klachten.

#### Correctiemogelijkheden

Het rijk had mijns inziens wel corrigerend kunnen optreden (...):

1. Als wet- en regelgever had het rijk kunnen ingrijpen door rechtstreeks schriftelijk aan de gemeente duidelijk te maken dat deze uitvoering van de rijksregeling niet kon.
2. Het rijk had de raadsbesluiten kunnen schorsen en/of vernietigen op grond van de Gemeentewet.
3. Het rijk had als politiek verantwoordelijke en/of als wet- en regelgever de regeling kunnen wijzigen en/of aanscherpen sinds 1999.
4. Het rijk had belang (tijdig geld wegzetten voor bouwvallige monumenten; (...) Het medebewind heeft nu de touwtjes helemaal uit handen gegeven bij besteding van rijksgeld.
5. Het rijk had ambtelijk of bestuurlijk op kunnen treden; zie o.m. (het hiervoor, in de Bevindingen, onder 3. opgenomen advies van de Commissie voor de bezwaarschriften; N.o.):

“Indien de minister c.q. staatssecretaris niettemin signalen bereiken dat in een gemeente van een (min of meer) systematische schending van de rijksregelingen sprake is, bijvoorbeeld door hantering van hiermee in strijd zijnde criteria bij de vaststelling van het

GRUP, dan is het in het algemeen voor hem de meest aangewezen weg dat hij zich via de gebruikelijke ambtelijke en bestuurlijke procedures tot het gemeentebestuur wendt voor andere informatie en zo nodig nader overleg. In het systeem van de wettelijke regeling ligt het derhalve niet in de rede dat de minister in individuele gevallen interfereert, maar wel dat hij in situaties als hier bedoeld het gemeentebestuur daarop aanspreekt, waarbij hier verder in het midden kan worden gelaten tot welke gevolgen dit kan leiden. (...)"

Het rijk treedt niet op:

"De voorzitter vraagt zich af of men wel kan spreken van een **bestuurlijk overleg**; van zo'n overleg dienen toch ten minste de conclusies schriftelijk te worden vastgelegd"

6. Het rijk had zich kunnen beraden op verdere stappen (zie de in de Bevindingen, onder 2. opgenomen brief van de Rijksdienst van 24 juli 2001: "*Op grond van de uitspraak van de commissie zal ik mij beraden op verder stappen.*")

Het werkbezoekgesprek van de directeur van de Rijksdienst in december 2000 werd door de Groninger wethouder als een bevestiging van zijn beleid uitgelegd. Toen ik dit in 2001 meldde reageerde de Rijksdienst niet. Nu is het slappe antwoord dat "Onze Minister" daarvoor niet verantwoordelijk is (...) Voor minder loopt men naar de rechtbank voor een rectificatie!

7. Het rijk had zelf moeten handelen en het niet over moeten laten aan de externe bezwaarcommissie (...) met nu achteraf als flauw excuus: "*In zoverre zijn de verwachtingen niet uitgekomen.*" (...)

8. Het rijk had als door de rechtbank uitgenodigde belanghebbende procespartij kunnen verschijnen tijdens de rechtszitting op 25 september 2001 waarop de gemeentelijke criteria aan de orde komen. Het rijk verscheen niet ondanks mijn smeekbeden.

Eigen gemeentelijk beleid

De Rijksdienst maakt er in de brief van 6 mei 2002 (hiervoor opgenomen onder Bevindingen, onder C.) ook een potje van. Op pagina (...) staat duidelijk dat Groningen de rijksregeling verkracht: "*Naar aanleiding van de conclusie van de heer B. in zijn brief van 22 november 2001, merk ik op dat de gemeente Groningen niet zozeer onjuiste criteria hanteert als wel ingaat tegen de bedoeling of de geest van het Brrm 1997.*"

Tegenstrijdig daaraan lijkt mij het volgende citaat: "*Of de uitvoering naar de bedoeling van het Brrm 1997 geschiedt, laat zich niet goed meten.*" (...).

Mijns inziens hanteert de gemeente overigens wel onjuiste criteria die strijdig zijn met het Brrm 1997 en hanteert vervolgens twee maten bij de uitleg van die criteria. Zo wil Groningen reconstructies laten subsidiëren, wat het Brrm 1997 nu juist verbiedt. Ook wil

Groningen in principe geen woonhuizen laten subsidiëren, wat de regeling nu juist wel wil. Zo kan ik doorgaan: bijna alle criteria zijn strijdig met het Brrm 1997 of de uitleg daarvan is strijdig met de Awb en/of de beginselen van goed algemeen bestuur. En dan schrijft het rijk: "niet zozeer onjuiste criteria!" Laat Groningen het niet lezen...

Juridische misvatting

Voor de zoveelste maal herhaalt de Rijksdienst foutieve informatie over het criterium "*bij fiscale aftrek geen subsidie*" (...). Zij kan nog niet eens goed de rechterlijke uitspraken lezen die ik steeds toegezonden heb! Zij klopt zich tevergeefs op de borst, want niet in een van de vele procedures bij de rechtbank is dit criterium door mij onderuitgehaald, maar reeds in de voorafgaande gemeentelijke bezwaarprocedure is mijn bezwaar op dit punt door de gemeenteraad gehonoreerd n.a.v. de afwijzende subsidiebeschikking van het rijk d.d. 15 maart 2000. De rechtbank heeft zich dus niet hoeven uitspreken over dit criterium. Ik wil graag dat dit - zo nodig - correct in uw eindoordeel aangehaald wordt.

### **"Slachtoffers"**

De Rijksdienst schrijft dat haar niet bekend is hoeveel 'slachtoffers' er in Groningen zijn (...). Dat is flauwekul want ze weet precies hoeveel aanvragen voor restauratie in Groningen zijn ingediend, omdat ze daarover moet adviseren. Bovendien is er voortdurend (maandelijks?) overleg over. Het aantal verleende restauratievergunningen geeft precies de omvang van de 'slachtoffers' van het Groninger beleid aan. Bovendien hoeft het rijk de in 1997 door de gemeente ingediende behoeftes aan werkelijke restauraties er maar bij te pakken."

Tussen twee overheden

Met mijn subsidieaanvraag word ik gemangeld: tussen een eigengereide gemeente die mij inmiddels al schriftelijk aankondigt tot en met de Raad van State te willen gaan en een passieve rijksoverheid, die haar handen tot bloedens toe in onschuld wast."

### **E. REACTIE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN**

In reactie op hetgeen hiervoor, onder **D.**, is weergegeven, deelde de minister van OCW het volgende mee:

"Ten aanzien van de reactie van klager merk ik op dat van diverse van de door klager gesuggereerde correctiemogelijkheden gebruik is gemaakt. Oplossing nr 4 is qua systeem echter onmogelijk; althans het Brrm 97 voorziet daar niet in. Ad 8 De afdeling BJJ van RDMZ is inderdaad uitgenodigd, maar moest door capaciteitsgebrek verstek laten gaan.

T.a.v. het onderdeel eigen gemeentelijk beleid merk ik op dat de gemeente Groningen de onrendabele "monumententop" bij restauraties financieel wil ondersteunen. Voorzover



restauranties bouwkundig gezien neerkomen op reconstructie ligt het niet in de lijn der verwachting dat de Minister cq RDMZ deze werkzaamheden als subsidiabele kosten zal aanmerken, zodat de gemeente reconstructies uit een andere geldstroom dan het Brmm 1997 zal financieren, met name uit stadsvernieuwingsgeld.

De reactie tav "foutieve informatie" wordt mijnerzijds niet begrepen. De RDMZ heeft in de brief van 6 mei 2002 (zie hiervoor, onder **C.**) aan u het standpunt duidelijk gemaakt dat het hebben van fiscale aftrek géén uitsluitingsgrond kan zijn in het Brmm 1997.

Tav. het aantal slachtoffers.

Dit aantal is niet bij mij bekend, omdat het verlenen van restauratie-vergunningen nog niet overeen behoeft te komen met het aanvragen van subsidie. Vergunning en subsidiëring zijn afzonderlijke procedures.

De RDMZ adviseert inzake ingediende restauratieverzoeken op het aspect toelaatbaarheid uit oogpunt van monumentenzorg, maar heeft daarmee nog geen inzicht hoeveel gerechtigden in het subsidietraject (voortijdig) teleurgesteld afhaken omdat de gemeente hen niet op het gemeentelijk uitvoeringsprogramma wil zetten. De cijfers kunnen m.i. niet 1:1 gelijkgesteld worden.

Dat dhr. B. het zichtbare deel van een veel groter aantal belanghebbenden vormt is overigens wel aannemelijk."

Tot zover de bevindingen.

## **Achtergrond**

### 1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 9:8, lid 1, onder c

"1. Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging:

(...)

c. waartegen door de klager bezwaar gemaakt had kunnen worden."

### **2.1. Monumentenwet 1988** (wet van 23 december 1988, Stb. 638)

Artikel 3, leden 1 en 2

"1. Onze minister kan, al dan niet op verzoek van belanghebbenden, onroerende monumenten aanwijzen als beschermd monument.

2. Voordat Onze minister ter zake een beschikking geeft, vraagt hij advies aan de raad van de gemeente waarin het monument is gelegen en, indien de monumenten zijn gelegen buiten de krachtens de Wegenverkeerswet 1994 vastgestelde bebouwde kom, tevens aan gedeputeerde staten.”

Artikel 34, leden 1, 2 en 3

“1. Onze minister kan subsidie verstrekken ten behoeve van het herstel en de instandhouding van beschermde monumenten.

2. De subsidie bestaat uit hetzij een vast bedrag per jaar hetzij een percentage van de door Onze minister vast te stellen kosten.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot het verstrekken van subsidie, bedoeld in het eerste lid. Deze regels hebben in ieder geval betrekking op de wijze waarop het provinciaal bestuur en het gemeentebestuur bij het verstrekken van subsidie worden betrokken, en kunnen voorts betrekking hebben op:

- a. de criteria op grond waarvan subsidie kan worden verstrekt;
- b. de wijze waarop het subsidiebedrag wordt bepaald;
- c. de vaststelling van een subsidieplafond;
- d. de aanvraag van een subsidie;
- e. de voorwaarden waaronder de subsidie wordt verleend;
- f. de verplichtingen van de subsidie-ontvanger;
- g. de vaststelling van de subsidie;
- h. de betaling en terugvordering van de subsidie, alsmede het verlenen van voorschotten op de subsidie.”

**2.2. Memorie van Toelichting bij de Monumentenwet** (Tweede Kamer, vergaderjaar 1987 - 1988, nr. 19 881)

artikel 3, lid 2

“Hoewel dus op rijksniveau over het al dan niet beschermen wordt beslist, komt aan de adviezen van de lagere organen een invloedrijke plaats toe. Slechts op zwaarwegende gronden zal de minister van die adviezen kunnen afwijken.”

### **3.1. Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten 1997** (Brrm; Amvb van 27 maart 1997, Stb. 145)

#### Artikel 2, lid 1

“Onze minister kan aan de eigenaar van een beschermd monument dat voorkomt in een gemeentelijk restauratie-uitvoeringsprogramma als bedoeld in artikel 11 subsidie verstrekken in de subsidiabele restauratiekosten van dat monument.”

#### Artikel 11, leden 1, 2 en 3

“1. Het bestuur van een budgethoudende gemeente kan jaarlijks een gemeentelijk restauratie-uitvoeringsprogramma vaststellen waarin staat aangegeven welke beschermde monumenten naar zijn oordeel voor subsidie in aanmerking komen en in welke volgorde.

2. Een gemeentelijk restauratie-uitvoeringsprogramma heeft betrekking op de periode van zes jaren waarvoor Onze minister budgetten heeft vastgesteld.

3. Het gemeentebestuur kan wijzigingen aanbrengen in het gemeentelijk restauratie-programma.”

#### Artikel 36

“Onze minister kan artikelen van dit besluit buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing gelet op het belang dat dit besluit beoogt te beschermen zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.”

### **3.2. Nota van toelichting op het Brrm**

#### Artikelsgewijze toelichting

#### Artikel 2

“De bevoegdheid om subsidie te verstrekken, die de minister primair ontleent aan artikel 34 van de Monumentenwet 1988 is in dit artikel nader begrensd. Het eerste lid heeft betrekking op de subsidiëring in de budgethoudende gemeenten (...), het tweede lid op de subsidiëring in de andere gemeenten waarbij een rol is toegekend aan de provincie.

De bevoegdheid strekt zich uit over die beschermde monumenten die zijn opgenomen in een gemeentelijk of provinciaal restauratie-uitvoeringsprogramma als bedoeld in de artikelen 11 en 12. Daarnaast zijn de budgettaire ruimte en de sturing op categorieën monumenten bepalende en tegelijkertijd beperkende factoren. In het derde lid is vastgelegd op welke wijze de budgetten grenzen stellen. Ten behoeve van de subsidieverstrekking in de budgethoudende gemeenten en in de andere gemeenten binnen een provincie worden jaarlijks drie te onderscheiden budgetten beschikbaar

gesteld: (...)”

#### Artikel 36

“Onder het Brrm is een enkele maal toepassing gegeven (moeten worden) aan de in dat besluit opgenomen hardheidsclausule. Omdat een dergelijke clausule dus nodig blijkt te zijn, is de onderhavige bepaling opgenomen. Uitsluitend wanneer er sprake is van een zodanig bijzondere situatie dat toepassing van dit besluit onredelijke consequenties heeft, kan de minister afwijken van dit besluit. Zo'n afwijking, die niet ten nadele van de aanvrager kan uitwerken, wordt van geval tot geval beoordeeld. Het zal moeten gaan om specifieke problemen die zich in een concreet geval voordoen en niet zijn voorzien. De toepassing zal, evenals onder het Brrm, zeer restrictief zijn.”