

TOELICHTING

Algemeen

In de jaren vijftig heeft de rijksoverheid een tweetal zogeheten percentageregelingen beeldende kunst in het leven geroepen. Volgens deze regelingen wordt een bepaald percentage van de bouwkosten van gebouwen en onderwijsinstellingen gereserveerd voor de toepassing van beeldende kunst bij de vormgeving van de betreffende gebouwen. Er zijn twee rijksregelingen te onderscheiden, te weten:

1. De percentageregeling bij rijksgebouwen, die wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het ministerie van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer en wordt toegepast bij de nieuwbouw van rijksgebouwen; en
2. De eenprocentsregeling, die wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het ministerie van onderwijs, cultuur en wetenschap en wordt toegepast bij de bouw van onderwijsinstellingen voor het voortgezet en wetenschappelijk onderwijs.

De kosten van deze regelingen worden gedragen door de betreffende departementen.

De doelstellingen van de percentageregelingen zijn:

- Het versterken van de kwaliteit van de gebouwde omgeving;
- De gebruiker van de gebouwen in contact brengen met werken van eigentijdse beeldende kunst;
- De bevordering van de relatie tussen beeldende kunst en architectuur.

Tegelijkertijd beogen de regelingen een uitbreiding van de mogelijkheden om beeldende kunstenaars opdrachten te verstrekken. Als zodanig hebben zij een indirect effect op de inkomensvorming van beeldende kunstenaars.

Gemeentelijke percentageregelingen

Verschillende provincies en gemeenten hebben analoog aan de percentageregelingen van het rijk een eigen percentageregeling getroffen. Gemeenten zijn vrij om al dan niet een percentageregeling in te stellen, de hoogte van het percentage vast te stellen, de bandbreedte te bepalen van de bouwprojecten die onder de regeling vallen e.d. De regelingen beperken zich veelal niet tot openbare gebouwen en scholen, maar hebben soms ook betrekking op het bouwrijp maken van nieuwe woonwijken, aanleg van wegen, openbaar groen, bruggen en zelfs op woningbouw. Een groot aantal gemeenten past percentageregelingen toe bij de bouw van scholen voor basis- en voortgezet onderwijs die onder hun financiële verantwoordelijkheid vallen. De percentageregelingen die worden gehanteerd verschillen vooral wat betreft:

- De hoogte van het percentage, variërend van een half tot twee procent;
- De bouwprojecten die onder de regeling vallen, variërend van alleen gemeentelijke nieuwbouw tot verbouw, stadsuitbreiding, straten, bruggen, recreatievoorzieningen, etc;
- Het hanteren van een glijdende schaal, dat wil zeggen dat de hoogte van het percentage afhankelijk is van de hoogte van het bedrag aan bouwkosten;
- De mate van openbaarheid bij de opdrachtprocedures.

In het kader van doelmatigheid is het zaak om de percentageregeling direct na de vaststelling ook organisatiebreed te implementeren en dit proces te monitoren. In de praktijk komt het nog al eens voor dat de regeling in voorkomende gevallen niet altijd wordt toegepast. Een prognose met een horizon van bijvoorbeeld tien jaar over de voeding van de bestemmingsreserve beeldende kunst is een handig instrument om de toepassing van de verordening mede te bewaken.

Reikwijdte

Naar analogie van de percentageregeling van de rijksoverheid ziet deze verordening 'slechts' op beeldende kunst. De mogelijkheid bestaat om de beschikbare gelden breder te besteden: Bij de actualisatie van de percentageregeling in het najaar van 2008 werd de VNG er door enkele gemeenten op gewezen dat naast de beeldende kunst, ook vormgeving een plek zou kunnen krijgen in de percentageregeling. Daarbij kan gedacht worden aan de rol van vormgevers in de breedste zin van het woord, zoals architecten, stedenbouwers, landschapsarchitecten, designers en grafici. Door

vervolg raadsbesluit van 20 december 2012, nr. 2012.00095

naast autonome kunstwerken ook (ruimtelijke) vormgeving (of toegepaste kunst) met naam en toenaam in de regeling te benoemen, zou een breder en gevarieerder speelveld kunnen ontstaan. De verordening is echter beperkt gebleven tot de beeldende kunst. Vormgeving is buiten beschouwing gelaten, omdat deze uitbreiding tot veel duurdere projecten leidt, die niet binnen de beschikbare 1 % passen. Vormgeving kent in het algemeen immers een heel andere kostenratio dan beeldende kunst en het betreffende product zal veelal duurder zijn.

Aard van de regeling

Gemeenten die een procentageregeling willen instellen doen dit bij besluit van de raad. Op basis van de procentageregeling beeldende kunst wordt op de begroting van gemeentelijke bouwprojecten of projecten waarbij de gemeente nauw is betrokken, een deel van het geld gereserveerd. Dit deel is bestemd voor kunst. Indien het exacte bedrag kan worden vastgesteld dient het uit het bouwproject te worden gehaald. Daarbij heeft de gemeente in beginsel twee mogelijkheden:

1. het bedrag komt rechtstreeks op de gemeentebegroting in een bestemmingsreserve beeldende kunst;
2. het bedrag wordt in een fonds gestort, dat is ondergebracht bij een stichting.

In deze verordening wordt de bestemmingsreserve weergegeven, omdat deze variant in de praktijk het meeste wordt gebruikt, eenvoudiger is en minder bestuurlijke lasten met zich mee brengt. Hierna wordt nader ingegaan op de bestemmingsreserve.

Bestemmingsreserve beeldende kunst

Sinds de dualisering zijn zowel de posities als de bevoegdheden van college- en raadsleden gescheiden. De raad stelt kaders en controleert en het college heeft de bestuursbevoegdheden en legt verantwoording af.

De raad heeft het budgetrecht, dat wil zeggen het recht om over middelen te beschikken. Artikel 189 van de Gemeentewet bepaalt dat de raad jaarlijks, voor alle taken en activiteiten, de bedragen op de begroting brengt die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden. Tevens is bepaald dat slechts uitgaven mogen worden gedaan tot de bedragen die op de begroting zijn gebracht. De essentie van het budgetrecht is dat de raad door middel van de vaststelling van de begroting het college machtigt tot uitvoering conform de begroting. De begroting is daarmee tevens de basis voor de bedrijfsvoering en de basis voor de verantwoording door middel van de jaarstukken.

In de begroting wordt echter maar in beperkte mate rekening gehouden met de inzet van bestemmingsreserves voor het realiseren van taken. Normaal gesproken is alleen de planmatige inzet van deze reserves opgenomen. Het kan echter voorkomen dat in de loop van een begrotingsjaar blijkt dat het nodig is de bestemmingsreserve beeldende kunst in te zetten. In dat geval dient het college toestemming te vragen aan de raad voor de aanwending van deze reserve.

Op grond van artikel 54 van het Besluit Begroting en Verantwoording (BVV) moet het college zich in de toelichting op de jaarrekening verantwoorden over het verloop van iedere reserve, dus ook die van beeldende kunst. Voorheen was ten aanzien van deze verantwoordingsplicht een bepaling opgenomen in de verordening. Nu dit reeds is vastgelegd in het BVV is deze bepaling achterwege gelaten.

ARTIKELGEWIJS

Artikel 1 Begripsbepalingen

Onderdeel b: bouwkosten

Het bedrag dat uiteindelijk beschikbaar komt voor beeldende kunst wordt berekend over de totale bouwkosten. Om discussies te voorkomen is het van belang dat er een zo eenduidig mogelijke definitie wordt gegeven van het begrip 'bouwkosten'. Met de definitie is daarom aansluiting gezocht bij het begrip bouwkosten dat wordt gebruikt in de modelverordening leges, modelbouwverordening en door het Centraal Bureau voor de Statistiek voor de toepassing van de bouwstatistiek.

vervolg raadsbesluit van 20 december 2012, nr. 2012.00095

Het begrip bouwkosten is gebaseerd op het begrip aannemingsom zoals dat is gedefinieerd in de Uniforme administratieve voorwaarden voor de uitvoering van werken 1989 (UAV 1989; Bijlage 1 (zie ook de modelverordening leges)). Indien nog geen aannemingsom bekend is moeten de bouwkosten worden bepaald aan de hand van de regeling zoals deze is opgenomen in het normblad van het Nederlands normalisatie-instituut (NEN 1979, nr. 2631; Bijlage 2 (zie ook de modelverordening leges)). Om te voorkomen dat de verordening gewijzigd moet worden op het moment dat het normblad wijzigt is in onderdeel 5.2.2 bepaald dat de meest recente versie van het normblad gehanteerd moet worden. De NEN is een landelijke objectieve norm. Over de invulling en uitleg hiervan is diverse jurisprudentie voor handen. (Zie bijvoorbeeld Rechtbank 's-Hertogenbosch, 22 maart 2006, LJN: AZ9475, AWB 05/2622) Voor meer informatie wordt verwezen naar (de toelichting bij) de modelverordening leges en de modelbouwverordening.

Onderdeel c: bouwwerk

De vraag of er al dan niet sprake is van een bouwwerk, is moeilijk te beantwoorden mede omdat de Woningwet geen definitie geeft van het begrip bouwwerk. Een in de jurisprudentie en het spraakgebruik aanvaarde definitie is: - bouwwerk: elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren. In deze verordening is, voor wat betreft het begrip bouwwerk aangesloten bij deze algemeen aanvaarde definitie. Hieruit volgt dat in beginsel aan de hand van vier elementen van de definitie van het begrip bouwwerk wordt bepaald of een object een bouwwerk is of niet, namelijk: 1) constructie, 2) van enige omvang, 3) met de grond verbonden, en 4) bedoeld om ter plaatse te functioneren. Maar ook indien aan deze vier elementen is voldaan is het niet altijd zonder meer duidelijk of er in het specifieke geval sprake is van een bouwwerk. Niet voor niets bestaat er dan ook een uitgebreid scala aan jurisprudentie over dit onderwerp. Het gaat te ver om hier in dit verband nader op in te gaan. Voor nadere toelichting wordt verwezen naar de publicatie 'Standaardregelingen in de bouw' (uitgave van de SDU).

Onderdeel d: exploitatielasten

De kosten voor het beheren van een gebouw.

Onderdeel e: gebouw

Artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de Woningwet geeft als definitie van het begrip 'gebouw': elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt.

Onderdeel f: kunstopdracht

Voor een dergelijke opdrachtverstrekking heeft de VNG een modelovereenkomst Gemeentelijke beeldende kunstopdracht beschikbaar.

Onderdeel h: reserve

In de vorige model-percentageverordening van de VNG werd nog gesproken over storting in het fonds, waarvan het college beheerder was. Destijds werd het begrip 'fonds' door gemeenten veelvuldig gebruikt voor bestemmingsreserves, met name op het gebied van de beeldende kunst, zonder dat er sprake was van een aparte privaatrechtelijke rechtspersoon.

De huidige regelgeving over de gemeentelijke begroting en jaarrekening kent deze term 'fonds' niet meer. In plaats daarvan wordt er gesproken over reserves of voorzieningen. In dit geval is er dus sprake van een reserve, en meer specifiek: een bestemmingsreserve beeldende kunst.

Onderdeel i: werk

Bij het begrip werk valt te denken aan infrastructurele werken zoals een weg, parkeerplaats, voetpad, fietspad, plein, trottoir, maar ook aan een speelplaats, vijver, park, of groenvoorziening.

Onderdeel j: werkgroep 'kunst'

Deze werkgroep adviseert het college over het te realiseren kunstwerk en het aanzoeken en het sluiten van een overeenkomst met een kunstenaar. Er kan worden gewerkt met een vaste adviescommissie, maar er kan ook ad hoc, per opdracht een commissie worden samengesteld. In Veenendaal is voor het laatste gekozen waarbij de projectgroep van het betreffende project de leden van de werkgroep benoemt.

Artikel 2 Toepassingsbereik

Artikel 2 van de verordening geeft de reikwijdte weer, oftewel: in welke gevallen is de verordening van toepassing. In het eerste lid is bepaald dat de verordening alleen van toepassing is op nieuwbouw van bouwwerken, gebouwen en werken waarvan de gemeente eigenaar is of waar de gemeente nauw bij is betrokken.

Deze betrokkenheid van de gemeente bestaat er uit dat de gemeente tenminste voor de helft bijdraagt in de totale bouwkosten, of de exploitatielasten van de betreffende bouwwerken en gebouwen gedurende een onafgebroken periode van tenminste drie jaar voor 50% procent of meer bekostigt. Over het algemeen zijn de organisaties weinig kapitaalkrchtig waardoor het niet in de rede ligt om hen te verplichten de andere 50% te laten bekostigen. Wanneer een organisaties hiertoe echter bereid kan worden gevonden komt dit het kunstproject alleen maar ten goede.

Schoolgebouwen

De decentralisatie van de onderwijshuisvesting naar de lokale overheid betekende een heroverweging met betrekking tot de onderwijshuisvesting waarvoor de gemeenten vanaf 1997 verantwoordelijk zijn. In deze verordening valt de onderwijshuisvesting dan ook onder de reikwijdte van de verordening.

Artikel 3 Bedrag voor kunstwerken

Het bedrag dat voor kunstwerken in het fonds wordt gestort bestaat uit een percentage van de bouwkosten, dan wel uit een percentage van de gemeentelijke bijdrage. Er is voor gekozen om in de verordening te werken met een glijdende schaal.

Dit betekent voor nieuwbouwprojecten tot 3 miljoen euro, maximaal € 30.000, voor nieuwbouwprojecten tussen de 3 en 15 miljoen euro, minimaal € 30.000 en maximaal € 90.000 en voor nieuwbouwprojecten boven de 15 miljoen euro, maximaal € 100.000.

Artikel 4 De reserve

De middelen, die via de percentageregeling beschikbaar komen, worden direct na vaststelling ervan door het college in de reserve gestort. Indien het college gelden uit de reserve zou willen onttrekken om aan te wenden voor een kunstproject dient zij hiertoe toestemming te hebben verkregen van de raad. Dit laatste in verband met het budgetrecht van de raad. Met de leden 2 en 3 is deze toestemming geregeld. Indien de reserve uit stijgt boven de € 100.000 worden de extra middelen toegevoegd aan de Algemene middelen.

Artikel 5 Kunstopdrachten

Zoals de raad beschikt over het budgetrecht, zo is het college het bevoegde orgaan om tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten (artikel 160, eerste lid, onderdeel e Gemeentewet). Derhalve verstrekt het college een kunstopdracht aan een kunstenaar. Voor een dergelijke opdrachtverstrekking heeft de VNG een modelovereenkomst Gemeentelijke beeldende kunstopdracht beschikbaar. Bij het verstrekken van een opdracht door een overheidsorgaan komen de aanbestedingsregels om de hoek kijken.

Als het college heeft besloten tot het verstrekken van een kunstopdracht, wordt met de kunstenaar en met de projectleider van het betreffende bouwproject besproken waar de verantwoordelijkheid voor het kunstbudget wordt neergelegd. De kunstenaar is verantwoordelijk voor het opstellen van een sluitende begroting en voor de artistieke kwaliteit van het opgeleverde kunstwerk, maar op grond van functionaliteit is de kunstenaar niet altijd de aangewezen persoon om de betaling van facturen te regelen. Als het kunstwerk volledig geïntegreerd wordt in een gebouw, is het zinvoller om de projectleider verantwoordelijkheid te geven over de besteding van de middelen. Dit heeft als bijkomend voordeel dat kostenbesparende afspraken gemaakt kunnen worden met de onderaannemers die zijn gecontracteerd voor de uitvoering van het bouwproject.

Eerste lid

vervolg raadsbesluit van 20 december 2012, nr. 2012.00095

Bij de keuze van een kunstenaar spelen verschillende aspecten een rol. In de eerste plaats zijn de locatie en het beschikbare budget van belang. Het kunstwerk dient te passen bij de karakteristieken van de omgeving. In dit kader zijn bijvoorbeeld de omvang en de keuze voor materiaal en kleur van belang. In het eerste lid is bepaald dat het kunstwerk wordt gerealiseerd in het gebouw, bouwwerk of bij het project ten behoeve waarvan de procentageregeling is toegepast.

Tweede lid

In het tweede lid staat dat aansluiting wordt gezocht bij het bedrag dat daarvoor in de reserve is gestort. Indien het budget ontoereikend is of juist het benodigde bedrag overschrijdt, kan het college de raad verzoeken extra middelen uit de reserve aan te wenden, respectievelijk het overschot in de reserve te laten.

Derde lid

Het gaat om de besteding van overheidsgelden. Derhalve is het wenselijk om belanghebbenden te betrekken bij het kunstwerk dat gerealiseerd gaat worden.

Artikel 6 Werkgroep 'kunst'

De werkgroep 'kunst' adviseert het college ten aanzien van de opdrachtverstrekking. De werkgroep wordt door de projectorganisatie benoemd en bestaat uit 3 personen. Op grond van de Gemeentewet (artikel 83 en 84) kunnen raadsleden geen deel uitmaken van een dergelijke werkgroep. Per project worden zaken als samenstelling en werkwijze van de werkgroep vastgelegd.

Artikel 7 Onvoorziene gevallen

Dit artikel kan worden gezien als een hardheidsclausule. Een voorbeeld van een situatie waarop deze bepaling van toepassing zou kunnen zijn is, een zorginstelling, die niet door de gemeente is gefinancierd of gesubsidieerd, maar waarvoor de gemeente het wel wenselijk acht dat er een kunstwerk wordt geplaatst. Ook kan worden gedacht aan (geprivatiseerde) kinderopvangcentra.

Artikel 8 Intrekking oude regeling

De datum waarop de oude regeling vervalt, is de datum waarop de verordening in werking treedt.

Artikel 9 Inwerkingtreding

Artikel 142 van de Gemeentewet bepaalt dat alle verordeningen in werking treden op de achtste dag na bekendmaking, tenzij een ander tijdstip daarvoor is aangewezen.

Artikel 10 Citeertitel

Dit artikel spreekt voor zich.