

Vergaderjaar 2012–2013

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 103

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2012

In november 2011 is door de toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een brief aan uw Kamer gestuurd met het aangepaste beleid voor monumentaal vastgoed in rijksbezit¹. Met het aangepaste beleid geldt voor alle rijksvastgoeddiensten de algemene beleidslijn dat monumentaal vastgoed dat niet nodig is voor rijksgebruik in beginsel kan worden vervreemd.

Om het aangepaste rijksbrede vastgoedbeleid voor monumenten verantwoord in te vullen, wordt verkend hoe de huidige praktijk van exploitatie, beheer en vervreemding verder kan worden ontwikkeld. Hiervoor is in bovengenoemde brief een Toekomstagenda opgenomen. Zoals toegezegd in deze brief informeer ik u hierbij over de voortgang van deze verkenning. Hieronder vermeld ik per onderdeel de stand van zaken en herhaal ik eerst de betreffende tekst uit de Toekomstagenda.

Overheidsbreed

«Ook andere overheden staan voor een vergelijkbare opgave als de rijksdienst. De gezamenlijke rijksvastgoeddiensten zullen een analyse maken van dat deel van het vastgoed dat wel in bezit is maar niet meer nodig zal zijn voor eigen gebruik. Daarnaast zal bij provincies, gemeenten en waterschappen worden verkend of zij zich voornemen op enige schaal monumentaal erfgoed te vervreemden. Tevens wordt verkend of decentralisatie van beheer en onderhoud kan helpen om de verantwoordelijkheid voor monumenten in de gemeenschap te leggen waar de baten van het monument neerslaan.»

Monumentaal vastgoed Rijk

Nederland telt circa 60 000 rijksmonumentale objecten. De meeste hiervan zijn in privaat bezit. Het Rijk bezit circa 1 800 rijksmonumentale objecten (circa 3% van het totale aantal rijksmonumenten). De monumentenporte-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 31 490, nr. 77

feuille van het Rijk is zeer divers en omvat onder meer kantoren, kazernes, sluizen en justitiële inrichtingen. Zoals in mijn eerdergenoemde brief is aangegeven, kunnen er meerdere redenen zijn voor de afstoot van monumentaal vastgoed van het Rijk². De meeste vervreemding van monumenten wordt verwacht voor kantoren, kazernes, voormalige gevangenissen en rechtbanken en «monumenten met erfgoedfunctie» die tot voor kort om andere reden dan voor rijksgebruik werden aangehouden (zie hieronder).

De Rijksgebouwendienst beheert namens het Rijk ook een bijzondere portefeuille van circa 70 «monumenten met erfgoedfunctie». Deze monumenten zijn in bezit van het Rijk gekomen of gebleven ter bescherming overwegend als voorloper van het publiekrechtelijk stelsel van de monumentenzorg zoals we dat nu al jaren kennen. Vele hiervan zijn door het accepteren van schenkingen en legaten in rijksbezit gekomen. Deze bijzondere portefeuille bestaat uit onder meer kerkelijke gebouwen, gedenknaalden, grafmonumenten, kastelen en vestingwerken. Binnen het aangepaste beleid van november 2011 kunnen deze monumenten in beginsel worden vervreemd.

De keuzes over aankoop, (her)ontwikkeling, beheer en afstoot van rijksvastgoed worden gemaakt vanuit de rijksbrede rijksvastgoedportefeuille.³

Ontwikkelingen bij andere overheden

Bij koepels van provincies, gemeenten en waterschappen is verkend of zij zich voornemen op enige schaal monumentaal erfgoed te vervreemden. Hieruit blijkt dat andere overheden niet voornemens zijn om systematisch op grote schaal monumenten te gaan vervreemden. Wel kunnen er op lokaal niveau meerdere monumenten aan de markt worden aangeboden. Andere overheden hebben geen voornemen om grootschalig monumentaal vastgoed van het Rijk over te nemen. Op basis van casuïstiek kan hiertoe wel interesse ontstaan. Provincies hebben een grotere taak gekregen in de ruimtelijke ordening, het landelijke gebied, natuur en cultuur. Voor sommige provincies is intersectoraal beheer- en ontwikkelaanpak op natuur, cultuur en toerisme een scenario. Vanuit dat perspectief zou mogelijk provinciale interesse kunnen ontstaan voor overname van monumentaal vastgoed van het Rijk.

Decentralisatie

Monumenten van infrastructurele aard kunnen worden gedecentraliseerd conform de reguliere, daarvoor geldende procedures. Voor de monumenten waarvoor dit relevant is, worden deze procedures gestart.

Inhoudelijk

«Het staande beleid biedt reeds de mogelijkheid om bij specifieke objecten het eigendom van een monument over te dragen aan een voor de hand liggende partij, bijvoorbeeld een maatschappelijke erfgoedorganisatie. Hiernaast worden de juridische beperkingen van legaten verkend. Voor kwetsbare en lastig te vervreemden monumenten wordt een samenhangend proces ontwikkeld omtrent verantwoorde vervreemding, waarbij nadrukkelijk aandacht zal zijn voor de samenhang tussen roerend en onroerend rijksbezit.»

² Staatsbosbeheer neemt een afwijkende positie in (wet op de Verzelfstandiging van Staatsbosbeheer).

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 31 535, nr. 10

Schenken en legaten

De rijksportefeuille monumentaal erfgoed kent circa 20 monumentencomplexen waarvan wordt overwogen om deze te vervreemden en waarop een legaat of schenkingsvoorwaarde van toepassing is. De schenker of erflater heeft voorwaarden aan de schenking of het legaat verbonden die de Staat bij de aanvaarding daarvan heeft geaccepteerd. Door de lasten of voorwaarden in de schenking of het legaat kan de Staat worden beperkt in de vervreemdingsmogelijkheden van deze monumenten. In die gevallen moet rekening worden gehouden met extra procesvereisten en een langere proceduredtijd.

Ensembles roerend/onroerend

De Rijksgebouwendienst bezit enkele monumenten met een hoge ensemblewaarde van onroerend en roerend rijksbezit. De Monumentenwet 2011 biedt alleen bescherming van onroerende zaken en niet van roerende zaken. Er is op rijksniveau een uitvoeringskader ontwikkeld om inhoud te geven aan de vraag hoe hiermee kan worden omgegaan. Bij overdracht van het onroerend bezit naar een andere partij dienen in het geval van een ensemble heldere afspraken te worden gemaakt tussen de betreffende Rijksvastgoeddienst en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, die als eigenaar van het roerende rijkscollectie optreedt.

Kwetsbare monumenten

De «monumenten met erfgoedfunctie» vertegenwoordigen veelal een hoge cultuurhistorische waarde in combinatie met een lage economische waarde. Zij kunnen hierdoor kwetsbaar zijn. De overdracht van het eigendom aan andere overheden of direct belanghebbenden vormt geen (of een laag) risico. Ook kwetsbare monumenten worden door middel van de reguliere procedures⁴ door het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf aangeboden aan andere overheden. Indien dit niet tot overdracht van het eigendom leidt, kunnen de objecten tevens aan andere partijen worden vervreemd. Aan deze partijen kunnen nadere algemene voorwaarden worden gesteld.

Markt

«Er wordt een inschatting gemaakt van de belangstelling van marktpartijen voor delen van de afstootportefeuille. Indien monumenten in de huidige markt niet, of voorlopig niet tegen marktconforme prijzen kunnen worden vervreemd, moeten alternatieve mogelijkheden tot exploitatie worden gevonden. Daarnaast wordt bij de bestaande erfgoedorganisaties geïnventariseerd welke belangstelling zij hebben voor delen van het huidige rijksbezit. Om voor de hele portefeuille tot een oplossing te kunnen komen, wordt de mogelijkheid onderzocht om courante en incurante monumenten door middel van «package deals» af te stoten.»

Laagconjunctuur op de vastgoedmarkt

Er is sprake van laagconjunctuur op de vastgoedmarkt. Het aanbod neemt toe en de vraag stagneert. Dit maakt het vervreemden van monumentaal vastgoed geen eenvoudige opgave. Er is met bestaande erfgoedorganisaties verkennend gesproken of zij mogelijk geïnteresseerd zijn om monumentaal vastgoed van het Rijk te verwerven. Een aantal erfgoedorganisaties heeft hierop positief gereageerd. Enkeligen hebben het initiatief

⁴ Regeling materiaalbeheer Rijksoverheid 2006

genomen tot de oprichting van een nationale monumentenorganisatie om ook in de toekomst het beheer van monumenten slagvaardig te kunnen realiseren (zie verder hieronder).

Buitenlandse voorbeelden

«In samenwerking met fondsenorganisaties wordt de mogelijkheid en wenselijkheid onderzocht van de oprichting van een nieuwe entiteit naar buitenlands voorbeeld, waarin overheden en andere partijen een deel van hun monumenten kunnen onderbrengen. Ook andere vormen van samenwerking tussen overheden en private erfgoedorganisaties kunnen daarbij worden verkend.»

Nationale monumentenorganisatie

Nederland telt circa 30 organisaties die door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed zijn erkend als «Aangewezen Organisatie voor Monumentenbehoud». Deze organisaties hebben veelal een lokale of regionale focus en hebben gezamenlijk geen landelijke dekking. Om de Nederlandse monumentenzorg de komende decennia vitaal te houden en daarvoor bij het grote publiek draagvlak en steun te realiseren, overwegen monumentenorganisaties om de krachten te bundelen.

Een aantal private erfgoedorganisaties overweegt zich te verenigen tot een nationale monumentenorganisatie met als doel om het monumentenbeheer verder te professionaliseren en een marktgerichtere attitude te realiseren onder monumentbeherende organisaties in Nederland. Deze kan daardoor in korte tijd de schaalgrootte bereiken die nodig is om professioneel en slagvaardig te opereren. De nationale monumentenorganisatie heeft als belangrijkste doelstellingen:

- bevorderen van een goed monumentenbeheer buiten de gebieden die worden bestreken door bestaande monumentenorganisaties;
- versterken van de samenwerking tussen monumentbeherende organisaties;
- versterken van de binding tussen de sector monumentenzorg en het publiek, maatschappelijke organisaties en bedrijven;
- bijeenbrengen van vraag naar en aanbod van monumentaal vastgoed om zo leegstand onder monumenten helpen terug te dringen.

Dit initiatief kan mogelijk een bijdrage bieden aan een oplossing voor de vervreemdings- en ontwikkelingsopgave van het Rijk. Ook kan het initiatief wellicht een oplossing bieden voor andere overheden.

Samenwerking

«Deze toekomstagenda zal interdepartementaal worden ingevuld met een actieve deelname van in ieder geval de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, de Rijksgebouwendienst, het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf en de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid. Tevens zal de Rijksbouwmeester worden betrokken. Waar dat relevant is, wordt aangesloten bij de verkenning naar «de besparingsmogelijkheden/rendementsvergroting voor het vastgoed in bezit van de rijksdienst». Deze verkenning wordt uitgevoerd als onderdeel van het uitvoeringsprogramma Compacte rijksdienst. Andere overheden zullen op het niveau van Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Unie van Waterschappen worden benaderd; daarboven kan op casuïstiek ook direct contact worden gezocht met individuele bestuursorganen.»

Samenwerking

De uitwerking van de Toekomstagenda is interdepartementaal tot stand gekomen als samenwerking tussen de bovengenoemde partijen. Vanuit de Raad voor Vastgoed Rijk zijn de volgende partijen betrokken geweest bij de totstandkoming van de Toekomstagenda: Rijkswaterstaat, Dienst Landelijk Gebied, Dienst Vastgoed Defensie, Rijksgebouwendienst, Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf en Staatsbosbeheer. De samenwerking tussen de deelnemers aan de Raad is vastgelegd in een protocol. Hiernaast heeft op bestuurlijk en inhoudelijk niveau overleg plaatsgevonden met andere overheden (zie onder Overheidsbreed).

Financieel

«Bij de verschillende onderzoeksrichtingen zullen de effecten op verschillende onderdelen van de rijksbegroting inzichtelijk worden gemaakt. De huidige reeks begrotingsmiddelen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bestemd voor het onderhoud van cultureel erfgoed blijft gereserveerd voor de bescherming van cultureel erfgoed en wordt ingezet om de transitie van het beleid te ondersteunen.»

Mogelijke effecten rijksbegroting

De mogelijke effecten voor de rijksbegroting bij afstoot van vastgoed zijn niet op voorhand te kwantificeren. Het betreft hier effecten op verschillende hoofdstukken van de rijksbegroting en de balansen van de rijksvastgoeddiensten.

Bij overdracht van vastgoed van het rijk naar andere partijen kunnen zich de volgende effecten voordoen op de rijksbegroting:

- verschil tussen boekwaarde en verkoopwaarde,
- bij decentralisatie: overdracht van budget van rijk naar andere overheid,
- verlichting van onderhoudsbudget en verlies van huurinkomsten,
- proceskosten, beheerkosten en leegstandskosten.

De nieuwe eigenaren van door het rijk afgestoten monumenten kunnen in voorkomend geval in aanmerking komen voor rijkssubsidies. Hiermee kan het aantal belanghebbenden van een subsidieregeling toenemen zonder dat het budget toeneemt. Een voorbeeld van een dergelijke rijkssubsidieregeling is Besluit Rijkssubsidiering instandhouding monumenten. De potentiële verdringing van door overdracht van het Rijk aan andere partijen is echter niet noemenswaardig (maximaal 1% groei van het aantal potentiële belanghebbenden). Ook mogelijke fiscale effecten zijn zeer beperkt.

Tot slot

De programmatische aanpak van het cultureel erfgoed van het Rijk wordt verder vastgelegd in de rijksvastgoedportefeuillestrategie. Deze wordt met de begrotingcyclus vastgesteld in de Ministerraad.

De minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok