

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2012

Nr. 181

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 april 2012

Met deze brief geef ik aan welke wijzigingen ik in de instandhoudingssubsidie voor rijksmonumenten per 2013 wil invoeren.

De instandhoudingssubsidie is in 2006 van start gegaan. De eerste drie jaar was er sprake van ondervraag: er bleef budget over. In 2009 ging het budget voor het eerst op en in 2010 en 2011 was er overvraag; in 2011 moest 80% van de aanvragen worden afgewezen. Vanuit het veld en vanuit de Tweede Kamer was er veel kritiek op deze gang van zaken. Het is niet prettig voor monumenteneigenaren als een subsidieregeling onvoorspelbaar is en het onzeker is of je de gevraagde subsidie krijgt. Bovendien doet een eigenaar een investering voor een subsidieaanvraag (voor het laten opstellen van een bouwkundig inspectierapport en een meerjarenonderhoudsplan), die na afwijzing voor niets blijkt te zijn. Ik heb de overvraag van de laatste jaren laten analyseren door onderzoeksbureau Arcadis in samenwerking met bureau Hylkema Consultants¹. Er zijn twee mogelijkheden:

- De overvraag is een «hobbel» die na verloop van tijd uitvlakt. In dat geval kan een kleine reparatie van de instandhoudingssubsidie volstaan om de regeling meer voorspelbaar te maken.
- De overvraag is een «berg»: in dat geval is ook de komende jaren het beschikbare budget ontoereikend om in de vraag te voorzien. Er is dan een fundamentele herziening nodig van de instandhoudingssubsidie om eigenaren meer zekerheid te bieden.

Uit de analyse bleek dat er sprake is van een berg. Een fundamentele verandering is nodig: de subsidies moeten slimmer worden verdeeld om meer eigenaren te bedienen, zodat de regeling voorspelbaar, rustig en robuust wordt. In dat verband wil ik dat eigenaren ook meer zelf gaan betalen. De instandhoudingssubsidie is louter bedoeld voor sober onderhoud en daarom zal ik de maximale subsidies naar beneden

¹ De onderzoeksrapporten *Evaluatie Brim 2011* (d.d. 26 juli 2011) en *Advies aan OCW over een effectieve subsidieregeling voor onderhoud van rijksmonumenten* (d.d. 18 januari 2012) zijn op 30 januari jongstleden aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2011/12, 33 000 VIII, nr. 170).

bijstellen. Een ander probleem van de huidige regeling is dat er weinig maatwerk mogelijk is en ook dat wil ik oplossen. Conform de wens van de Tweede Kamer kunnen monumenten met technische urgentie gehonoreerd worden. Tot slot streef ik naar een eenvoudige, generieke regeling met zo weinig mogelijk rompslomp. Dit resulteert in de volgende zeven uitgangspunten:

1. De eigenaar gaat meer zelf betalen;
2. Meer maatwerk bij het bepalen van de maximale subsidie;
3. Meer voorspelbaarheid;
4. Technische urgentie: ook monumenten in slechte staat kunnen subsidie aanvragen;
5. Meer beheersbaarheid: vastgestelde budgetten voor groen en archeologie;
6. Aparte strategie voor kerken;
7. Meer eenvoud.

De belangrijkste wijzigingen in de instandhoudingssubsidie

Vooraf

De rijksoverheid wil iedereen die een rijksmonument in bezit heeft, stimuleren om zijn bezit goed te onderhouden en te restaureren wanneer dat nodig is. Immers, goed onderhouden rijksmonumenten bewaren de verhalen van vroeger en dragen die over op jongere generaties. Daar bovenop zijn onze goed onderhouden molens, kerken, kastelen, forten enzovoorts een toeristische trekpleister en werkt de monumentenzorg als een economische motor in de bouw. Ik wil daarom goed en planmatig onderhoud van rijksmonumenten stimuleren. Daarbij sluit ik geen categorieën monumenten of eigenaren uit van instandhoudingssubsidie (met uitzondering van woonhuizen; net als in de afgelopen Brim¹ periode). Het niet uitsluiten van categorieën wordt ook bepleit door de FIM (Federatie Instandhouding Monumenten).

Uit de evaluatie van het Brim blijkt dat de instandhoudingssubsidie zijn doelstelling bereikt: het stimuleert planmatig onderhoud, waarmee grote en dure restauraties worden beperkt, uitgesteld of zelfs voorkomen. Op de lange termijn is dat economisch voordeliger en het is beter voor het monument. Echter, door de onvoorspelbaarheid van de regeling verliest deze aan effectiviteit. Het budget voor de instandhoudingssubsidie is de komende periode 2013–2018 € 291 mln, mede door integratie van het budget voor groen erfgoed. Het budget in de beginjaren 2006–2011 bedroeg € 269 mln inclusief € 19 mln voor het provinciefonds. Het aantal aanvragers is dusdanig gestegen dat het budget op een andere manier verdeeld moet worden.

1. Eigenaar gaat meer zelf betalen

Ik ga de eigen verantwoordelijkheid van de eigenaren meer centraal stellen: eigenaren zullen zelf meer eigen geld bij moeten leggen en/of op zoek moeten gaan naar andere financieringsbronnen. De subsidiepercentages gaan omlaag: in de nieuwe instandhoudingsregeling zal de eigenaar 50%, dus de helft van de subsidiabele instandhoudingskosten zelf moeten gaan betalen (nu zijn de subsidiepercentages 60% en 65%).

2. Meer maatwerk bij het bepalen van de maximale subsidie

Ik wil dat er meer maatwerk geleverd gaat worden bij het bepalen van het maximaal te verkrijgen subsidiebedrag. Dat is nu € 65 000,- voor kerken en € 30 000,- voor overige monumenten (voor een periode van zes jaar). Het nadeel hiervan is dat een groot object hieraan niet genoeg heeft en

¹ Besluit Rijkssubsidiering Instandhouding Monumenten (Kamerstuk 32 156, nr. 33)

voor een klein object is het juist weer ruim, zodat er ook werkzaamheden kunnen worden opgevoerd die qua onderhoud niet direct noodzakelijk zijn.

Het voorstel is om voortaan van de herbouwwaarde (HBW) uit te gaan. De herbouwwaarde is gekoppeld aan de grootte van het object en aan de rijkheid (ornamenten, interieur). Hoe groter en hoe rijker gedecoreerd, hoe hoger de HBW en daarmee de maximaal subsidiabele kosten. Volgens het adviesrapport van Arcadis en Hylkema is 0,5 % van de HBW per jaar voldoende voor sober onderhoud. De eigenaar betaalt de helft (0,25%) daarvan zelf en kan dus maximaal 0,25% van de HBW van zijn object per jaar aan subsidie ontvangen.¹ Vooral voor grote objecten is dit een financiële vooruitgang, aangezien hiermee meer maatwerk wordt geleverd en zij een hogere subsidie kunnen ontvangen dan met de huidige vaste maxima.² Behalve meer maatwerk levert dit ook een versobering van de plannen op. Grote restauraties zijn bij een gemiddelde investering van 0,5% van de herbouwwaarde per jaar vrijwel niet meer mogelijk. Voor restauraties kan een eigenaar een aanvraag indienen bij de provincie of een laagrentende lening bij het NRF aanvragen (zie mijn brief van 16 september 2011 hierover, Kamerstukken II, 2010/11 32 156, nr. 31). Voor molens blijft het maximale subsidiebedrag € 30 000,-. Uit eigen onderzoek blijkt dat 0,5% van de herbouwwaarde te weinig is om ze te onderhouden. Molens hebben immers bewegende onderdelen en slijten daardoor meer dan «gewone» monumenten.

3. Meer voorspelbaarheid

Het totale budget voor de komende zes jaar komt naar verwachting behoorlijk overeen met de verwachte subsidievraag over zes jaar.³ De kans dat een aanvraag wordt gehonoreerd is dus groot. Omdat nooit met 100% zekerheid valt te voorspellen wie wanneer aanvraagt, zullen er van jaar tot jaar wel verschillen optreden. Er zal een golfbeweging ontstaan: sommige jaren kan er sprake zijn van minder aanvragen, andere jaren kan er een overvraag optreden. Er dient een systeem voorhanden te zijn dat kan worden gebruikt in het geval van overvraag in enig jaar. Loting is ongewenst, daarom is gekozen voor het volgende prioriteringssysteem.

¹ Een eigenaar van een object met een herbouwwaarde van € 1 mln ontvangt dus maximaal 0,50 % * 1 000 000 * 50% * 6 = € 15 000,- voor een periode van zes jaar.

² Dit is conform het uitgangspunt van mijn brief van 23 september 2011. (Kamerstuknummer 33 000 VIII, nr. 6), waarin ik aankondigde dat ik een goede spreiding van subsidies belangrijk vind. Met meer maatwerk worden de subsidies goed gespreid over de grote, kleine, sobere en rijk gedecoreerde monumenten.

³ De verwachte subsidievraag is gebaseerd op berekende aannames; deze zijn door diverse betrokkenen als betrouwbaar aangemerkt. Via de Subsidieregeling Instandhouding Monumenten kan ik, indien blijkt dat er een structurele afwijking in de aannames zit, tussentijds de regeling aanpassen.

⁴ Deze prioritering is conform mijn brief aan de Kamer van 23 september 2011 (Kamerstuknummer 33 000 VIII, nr. 6).

⁵ Deze grens is opgesteld conform de rijksbrede USK-normering, waar bij subsidiebedragen boven de € 125 000,- andere regels gelden dan bij bedragen daaronder. Een subsidiebedrag van € 125 000,- komt neer op een HBW van 8,3 mln. Bij groen en archeologie gaat de grens gelden van boven de € 250 000,- subsidiabele kosten (wat bij 50% eigen bijdrage neerkomt op hetzelfde subsidiebedrag).

Werelderfgoed en professionele behoudsorganisaties krijgen voorrang.⁴ Daarna zijn kleinere aanvragers aan de beurt. Werelderfgoed verdient die positie omdat het rijk een speciale verantwoordelijkheid heeft voor deze buitencategorie monumenten. Professionele organisaties met veel rijksmonumenten in bezit en veel deskundigheid in huis krijgen administratieve lastenverlichting en meer vrijheid om de subsidie naar eigen inzicht te verdelen. Om als professionele behoudsorganisatie erkend te worden, moet de organisatie aan kwaliteitscriteria voldoen. Deze criteria worden dit jaar ontwikkeld. De wijze van aanwijzing van die organisaties en de criteria waaraan zij getoetst worden, zullen worden opgenomen in een ministeriële regeling. Met het Brim 2013 vervallen de aanwijzingen van de huidige organisaties voor monumentenbehoud.

In het geval van overvraag wordt het restbudget (nadat Werelderfgoed en professionele organisaties zijn bediend) verdeeld over kleine aanvragen en grote objecten (boven een HBW van € 8,3 mln),⁵ waarbij in beide gevallen de prioriteringsregel geldt: kleintjes eerst (de laagste begrotingen hebben voorrang).

Zoals gezegd is de regeling gericht op sober en doelmatig onderhoud. Door de laagste begroting voorrang te geven, wordt de aanvrager gestimuleerd een sobere begroting in te dienen om zoveel mogelijk kans op subsidie te maken. Dat deze aanpak werkt, is gebleken bij de Brim aanvragen 2012, waarbij hetzelfde verdeelprincipe geldt.

4. Technische urgentie: geen uitsluitingmonumenten in slechte of matige staat

Het advies van de onderzoekers van Arcadis en Hylkema is om slechte en matige monumenten uit te sluiten van instandhoudingssubsidie. Ik neem dit advies niet over om de volgende twee redenen:

1. De Tweede Kamer heeft meermalen aangedrongen om technische urgentie zwaar te laten wegen bij de verdeling van middelen bij overvraag. Ik houd daarom de regeling open voor technische urgente gevallen, ondanks het advies in het onderzoeksrapport om monumenten in slechte of matige staat uit te sluiten van de regeling. Door de sobere opzet van de nieuwe regeling zullen eigenaren van monumenten in slechte staat hun aanvraag in de meeste gevallen gehonoreerd krijgen.
2. Bovendien is het uitvoeringstechnisch een lastige zaak om de grens te trekken tussen monumenten in slechte tot matige en in redelijke tot goede staat.

5. Beter beheersbaar: vastgestelde budgetten voor archeologie en groen

Arcadis en Hylkema pleiten – met de groene sector zelf – voor een vastgesteld budget voor groen erfgoed. Dat neem ik over en het budget bepaal ik op € 5 mln. Het bedrag is gebaseerd op een schatting, omdat het niet goed mogelijk bleek om precies te bepalen hoeveel geld nodig is voor sober onderhoud van de groene (onderdelen van) monumenten. Het budget voor archeologie blijft € 0,8 mln. Deze subsidie wordt benut voor het tegengaan van verval, zoals het voorkomen van erosie en herstellen van onze grafheuvels en hunebedden.

Er is voor deze categorieën geen maximum: eigenaren kunnen gewoon onderhoudsplannen indienen en de RCE zal de subsidiabele kosten bepalen, op basis van een leidraad. Eigenaren van groen en archeologie betalen ook 50% van de subsidiabele kosten zelf. Ik kies voor deze systematiek omdat er voor groen en archeologie geen grondslag voor subsidie is vergelijkbaar met de herbouwwaarde. De leidraad wordt een bijlage bij de ministeriële regeling.

6. Kerkenstrategie

De kerken vormen een speciale groep monumenten, niet alleen wegens hun rijke historie en belang voor het erfgoed, ook door hun relatieve grootte (onder de 40 grootste gebouwde monumenten in Nederland bevinden zich 35 kerken). Met de methode HBW is te zien dat ca 50% van het beschikbare Brimbudget nodig is voor ongeveer 3800 kerken (van de 27 000 monumenten die in aanmerking komen voor Instandhoudingssubsidie). Ik heb overlegd met het CIO-K¹ om te bekijken hoe de instandhoudingssubsidie het meest effectief onder kerken kan worden verdeeld. Een groot probleem bij de kerken is de toenemende leegstand en de prognose van functieverlies van kerken in de komende jaren. Vanuit de kerkenkoepel kwam het verzoek om samen de discussie te stimuleren over wat er met die leegstaande gebouwen moet gebeuren. Welke kerken houden hun religieuze functie, en voor welke kerken moet een andere oplossing worden gezocht? Het beleid is en blijft om beeldbepalende kerken in stand te houden. Op verzoek van de kerkenkoepel wil ik, samen met de kerkenorganisaties, alle mogelijke oplossingen in geval van een leegstaande kerk bespreekbaar maken. In geval van leegstand is herbestemming natuurlijk wenselijk maar in uiterste gevallen, zo vragen de kerkelijke organisaties, moet ook sloop bespreekbaar zijn. Ik vind het heel belangrijk dat kerken een bestendige functie hebben of krijgen. Om die reden vraag ik bij een subsidieaanvraag een verklaring van de kerkei-

¹ CIO-K staat voor Interkerkelijk Contact in Overheidszaken – Kerkelijke Gebouwen.

genaar (religieus en niet-religieus) dat er sprake is van bestendig gebruik voor de zesjarige planperiode. Op die manier krijgen kerken met een bestendige functie meer kans op subsidie.

Het Brim 2013 heeft voor kerken nog het volgende voordeel: voor kerkgenootschappen wordt het ook mogelijk om de status van professionele monumentenorganisatie te krijgen, mits ze aan de criteria voldoen.

7. Meer eenvoud

Nederland heeft een rijk bestand aan monumenten: molens, kerken, kastelen, dorpspompen, begraafplaatsen, stadparken, boerderijen, woonhuizen, klein en groot, oud en nog ouder, van steen, hout, riet, beton, met bomen, gazon of waterpartij: kortom, een enorme verscheidenheid. Ook de eigenaren zijn heel verschillend: particulieren, stichtingen, bedrijven. Enerzijds wil ik recht doen aan de rijke gevarieerdheid van de monumenten en hun eigenaren, anderzijds wil ik een eenvoudige, uitvoerbare en goed uit te leggen regeling, met niet teveel uitzonderingen en met zo weinig mogelijk bureaucratie. Binnen dat kader heb ik geprobeerd zoveel mogelijk recht te doen aan de monumenten, zonder te vervallen in al te veel uitzonderingen, afwijkende regels, verschillende categorieën etc. Iedereen hetzelfde subsidiepercentage van 50% past hierin. Ook het prioriteren gebeurt steeds op dezelfde manier: eerst werelderfgoed, dan professionele monumentenorganisaties en dan de kleine aanvragen.

De termijn van de instandhoudingssubsidie blijft ongewijzigd: 6 jaar. Voor eigenaren wordt het indienen van een aanvraag eenvoudiger en minder formeel. Ten eerste kan dit straks naar verwachting digitaal. Ten tweede wordt de regel «wie het eerst komt, het eerst maalt» afgeschaft: eigenaren kunnen in een bepaalde periode van enkele maanden indienen. Dus geen race naar het loket meer. Na de sluitingsdatum vindt de beoordeling en de verdeling plaats op basis van de criteria.

Omdat ik een eenvoudige regeling nastreef met voor iedereen hetzelfde subsidiepercentage van 50%, gaan decentrale overheden er op vooruit; deze krijgen nu 30% van de subsidiabele kosten.

Over zes jaar wil ik de maatregelen evalueren. Tot die tijd zal ik de regeling in principe niet wijzigen, tenzij er een structureel verschil blijkt te zijn tussen de gehanteerde aannames en de werkelijkheid. Daarmee kom ik tegemoet aan de roep uit het veld om niet elk jaar aan de regeling te sleutelen.

Ik ben gaarne bereid om u deze nieuwe systematiek van de instandhoudingssubsidie toe te lichten door een ambtelijke technische briefing voor de Tweede Kamer te organiseren.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
H. Zijlstra

In 2011 heb ik twee onderzoeken laten uitvoeren naar het Brim door bureau Arcadis in samenwerking met bureau Hylkema Consultants. Deze rapporten zijn op 30 januari naar de Tweede Kamer verstuurd (Kamerstukken II 2011/12, 33 000 VIII, nr. 170).

1. Evaluatie Brim 2011

De evaluatie die in het voorjaar 2011 is uitgevoerd had als hoofdvraag: bereikt de instandhoudingssubsidie zijn doel? Het doel van de instandhoudingssubsidie is om eigenaren van monumenten te stimuleren tot planmatig onderhoud van hun pand. De gedachte daarachter is dat planmatig onderhoud de grote en dure restauraties beperkt of zelfs overbodig maakt. De instandhoudingssubsidie is bedoeld voor die 90% van de rijksmonumenten die in redelijke tot goede staat verkeren. Monumenten in slechte tot matige staat moeten eerst gerestaureerd worden, voordat een beroep op instandhoudingssubsidie kan worden gedaan, zo is de bedoeling.

Uit de evaluatie komt naar voren dat de Brim-filosofie door het veld breed wordt onderschreven. Eigenaren geven aan een attitudeverandering te hebben ondergaan: men is inderdaad planmatiger gaan instandhouden. Bij een subsidieaanvraag moet immers een zesjarenplan worden meegezonden. Restauraties worden hierdoor inderdaad beperkt of uitgesteld, wat op de langere termijn economisch voordelig is.

Echter, het bereik van de regeling wordt deels teniet gedaan door:

- i. De grote overvraag in de laatste jaren, waardoor het voor een eigenaar onvoorspelbaar werd of men wel of geen subsidie zou krijgen, terwijl voor de aanvraag van een subsidie wel is geïnvesteerd, o.m. het (laten) opstellen van een inspectierapport en een onderhoudsplan.
- ii. Het lotingsstelsel dat in 2011 moest worden toegepast. Op deze verdeelwijze was veel kritiek.
- iii. De voor eigenaren als ingewikkeld beoordeelde systematiek en de steeds wisselende maximale subsidiabele kosten.

De regeling geeft een onrustig beeld: de eerste drie jaren was er een grote ondervraag; de laatste drie jaren een grote overvraag. De grote overvraag is deels veroorzaakt doordat de maximale subsidiabele kosten voor kerken tussentijds zijn verhoogd voor een periode van drie jaar. Daarvoor is gekozen vanwege de onderuitputting in eerdere jaren en vanwege de door de Kamer gevoelde noodzaak voor het oplossen van een kerkenprobleem. Dit maakte het voor kerken in een minder goede staat mogelijk een aanvraag met ingrijpendere werkzaamheden of zelfs een restauratie gefinancierd te krijgen. Daarnaast willen eigenaren soms meer werkzaamheden uitvoeren dan strikt noodzakelijk is, en is de instandhoudingssubsidie populairder geworden.

Ik heb hieruit geconcludeerd dat de instandhoudingssubsidie als instrument zijn doel bereikt en dus gehandhaafd moet blijven. De effectiviteit moet echter beter. De nieuwe instandhoudingssubsidie per 2013 zou de eigenaar meer zekerheid moeten bieden, zich moeten beperken tot onderhoud (geen restauraties mogelijk maken), minder ingewikkeld zijn, en een rustiger, stabielere beeld moeten geven.

2. Advies aan OCW over een effectieve subsidieregeling voor onderhoud van rijksmonumenten

In het vervolgonderzoek hebben de onderzoekers van Arcadis en Hylkema een voorspelling gedaan over het aantal aanvragen voor de jaren 2013 en verder. Die houdt in dat het aantal aanvragen, met de huidige verdeelsystematiek, ook de komende jaren (veel) hoger zal zijn dan het beschikbare budget.

Het adviesrapport heeft OCW goed inzicht gegeven in de verschillende draaiknoppen die er zijn om de subsidie effectiever en voorspelbaarder te maken en tevens binnen budget te blijven. Het rapport geeft ook een aantal aanbevelingen voor nader onderzoek om te kijken hoe zaken in de praktijk uitpakken. In januari en februari is in samenwerking met het veld daar uitvoering aan gegeven. Er is in relatief korte tijd veel werk verzet en veel kennis vergaard en ik ben blij dat het veld zo ruimhartig heeft willen meedenken.

Achtereenvolgens zal ik op de verschillende adviezen reageren.

Advies Arcadis: gebruik de herbouwwaarde als verdeelinstrument

In samenwerking met de koepels voor de kerken, de molens, de kastelen en enkele aangewezen organisaties voor monumentenbehoud is onderzocht hoe de herbouwwaarde als verdeelinstrument in de praktijk uitpakt. Voor het gebouwde erfgoed is gekeken of dit tot reallocatie van middelen leidt in vergelijking met de instandhoudingssubsidie. Middels regressie analyse is gekeken hoe het verband is tussen herbouwwaarde en instandhoudingssubsidie. Daarbij zij opgemerkt dat de instandhoudingssubsidie niet één op één te vertalen is als onderhoudsbehoefte. Immers, met een vast bedrag aan MSK (maximale Subsidiabele Kosten) kan een eigenaar daar naar toe werken en kan bijvoorbeeld ook restauratiewerk worden meegenomen.

Uit de regressieanalyse blijkt, dat er voor de kerken een logaritmisch verband lijkt te zijn. Bij deze analyse zijn de subsidies Brim 2009–2011 gebruikt. Deze aanvragen zijn vervolgens berekend via de HBW methode. Daaruit bleek dat kleinere kerken via deze berekening minder subsidie zouden krijgen en de heel grote kerken veel minder aanvragen dan uit de HBW berekening verondersteld mag worden. Dat wil zeggen dat de subsidies van de kleine kerken rondom de lijn van de 0,5% HBW zweven en dat, naarmate de kerken groter worden, de subsidies onder de lijn van 0,5% HBW komen. Daarom heb ik er voor gekozen om de lijn van 0,5% HBW als maximum te hanteren. Kleine en middelgrote kerken zullen dan naar verwachting aanvragen indienen tot dit maximum, de echt heel grote kerken zullen er naar verwachting wat onder gaan zitten.

Bij molens is geen verband tussen de herbouwwaarde en de gevraagde instandhoudingssubsidies 2006–2011. Dat molens niet voldoende hebben aan 0,5% van de HBW is ook duidelijk. Dit is goed verklaarbaar: molens zijn werkende machines, die veel slijten. Ze zijn onderhoudsintensiever dan de rest van het gebouwde erfgoed. Daarom heb ik ervoor gekozen om voor molens te blijven werken met Maximale Subsidiabele Kosten van € 60 000,-, waardoor de netto maximale subsidie bij een eigen bijdrage van 50% hetzelfde blijft als in de huidige regeling: € 30 000,-.

Advies Arcadis: sluit de slechte en matige monumenten uit van subsidie

Het advies is om rijksmonumenten die in slechte of matige staat verkeren, uit te sluiten van subsidie. Dit heb ik getest op uitvoerbaarheid en daaruit bleek dat het lastig is. De definiëring van de grens tussen matig en redelijk

is moeilijk te leggen: wat doen we met een object waarvan het dak slecht is, maar de fundering goed? Daarbij kan het niet aanpakken van relatief kleine zaken bij een monument grote gevolgen hebben.

Er is van verschillende kanten herhaaldelijk op aangedrongen om de technische urgentie van een monument mee te laten spelen bij de prioritering. Dat is echter niet uitvoerbaar. Het is wel mogelijk om per monument de technische noodzaak en urgentie van ingrepen vast te stellen, maar erop prioriteren is in het Brim niet mogelijk. Dit komt allereerst door het subjectieve karakter van technische urgentie. Daarnaast, wat heeft meer prioriteit: een kerk met een lekkend dak in Brabant of een Drentse boerderij met een slecht fundament? En zo'n afweging moet dan worden gemaakt ten aanzien van honderden aanvragen in onderling verband. Dit is op zich al zeer lastig uitvoerbaar, maar praktisch onmogelijk in de beperkte periode waarin de beoordelingen moeten plaatsvinden. Prioriteren op technische noodzaak gaat dus niet. Wat wel kan is de instandhoudingssubsidie open houden voor alle monumenten, in elke staat van onderhoud en dat doe ik. Concluderend neem ik dit advies niet over omdat het lastig uitvoerbaar is en omdat het tegen de wens van de Tweede Kamer in gaat. Omdat in de nieuwe soberder regeling eigenaren van monumenten een grote kans hebben dat hun aanvraag wordt gehonoreerd, is aan een dergelijke prioriteitsstelling ook minder behoefte.

Advies Arcadis: sluit monumenten die een fiscale bron zijn uit van subsidie

De bedoeling van dit advies is om rijksmonumenten die een fiscale bron zijn, waarin gewoond of gewerkt wordt, uit te sluiten van subsidie. Immers, deze eigenaren kunnen het onderhoud ook fiscaal aftrekken (van de IB respectievelijk de Vpb). Arcadis en Hylkema wijzen er in hun rapport al op dat dit voor sommige groepen onwenselijk kan zijn, omdat juist de combinatie van fiscale aftrek met instandhoudingssubsidie ervoor zorgt dat bijvoorbeeld grote groene complexen als Kasteel Middachten behouden blijven. Uitzonderingen zouden dus mogelijk moeten zijn op de regel om fiscaal uit te sluiten, wat het er niet eenvoudiger maakt. Narekening van het financiële effect wees uit dat dit een veel kleinere besparing van subsidiemiddelen oplevert dan aanvankelijk werd verondersteld. Bovendien is het moeilijk controleerbaar of een object kan worden aangemerkt als fiscale bron. Ook zijn er monumenten die op grond van de Wet Natuurbeheer fiscale voordelen hebben. Dat betekent dat er op drie soorten fiscaliteit zou moeten worden gecontroleerd: IB, VpB en Wet Natuurbeheer, wat het nog complexer maakt. Daarbij zijn rechtsvormen steeds meer vloeibaar: binnen een week kan een BV zijn veranderd in een stichting en vice versa. Ook kunnen eigenaren hun bezit splitsen in een BV en een stichting. Dit advies neem ik niet over wegens de complexe technische uitvoerbaarheid en de relatief geringe financiële opbrengst.

Advies Arcadis: stel een vastgesteld budget in voor groen erfgoed en voor archeologie

Dit advies is overgenomen.

Advies Arcadis: prioriteer bij overvraag op Werelderfgoed, technische urgentie en professionele organisaties

Dit advies wordt overgenomen wat betreft Werelderfgoed en professionele organisaties. Prioriteren op technische urgentie is, zoals hiervoor opgemerkt, praktisch niet uitvoerbaar. Dit advies neem ik dan ook niet over.

1. Historie financiering monumentenzorg

In de jaren negentig werd de restauratieachterstand op 40% van de totale monumentenvoorraad becijferd. Veel eigenaren, gemeenten en monumentenorganisaties trokken krachtig aan de bel bij het rijk. Onder leiding van toenmalig minister d'Ancona werd het Strategisch Plan voor de Monumentenzorg gelanceerd. De centrale doelstelling was het terugdringen van de restauratieachterstand van 40% naar 10%. Vervolgens is er tussen 1995 en 2010 veel incidenteel geld door achtereenvolgende kabinetten gestoken in de monumentenzorg, teneinde de restauratieachterstand te verminderen. In 2010 was de restauratieachterstand teruggedrongen tot circa 10% van het monumentenbestand. Dat houdt in dat momenteel meer dan 90% van het bestand in goede staat is (een goed casco heeft) en dat minder dan 10% in slechte staat is (een slecht casco heeft). Dat was conform de kabinetsdoelstelling: een restauratiebehoefte van 10% wordt beschouwd als een «normale werkvoorraad», die nodig is om het ambachtelijke restauratievak te behouden. In totaal zijn er circa 61 500 rijksmonumenten.

Mede om al die rijksmonumenten die net gerestaureerd waren in die staat te behouden is in 2006 het Brim (Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten) van start gegaan. Het Brim stelde drie soorten financiering beschikbaar voor eigenaren van rijksmonumenten:

- een Restauratiefonds-hypotheek tot maximaal € 300 000,-: dit is een laagrentende lening bij het Nationaal Restauratiefonds, met name bestemd voor de circa 34 500 particuliere eigenaren van woonhuizen.
- een grondslag voor restauratiesubsidie in artikel 43 (nu art. 35 Brim 2011), bestemd voor de circa 27 000 niet-woonhuismonumenten. Steeds wanneer de opeenvolgende kabinetten incidentele middelen beschikbaar stelden voor het restaureren van rijksmonumenten, werd dit artikel als grondslag gebruikt voor een incidentele restauratiesubsidieregeling.
- een instandhoudingssubsidie, bestemd voor de circa 27 000 niet-woonhuismonumenten. Het doel van de instandhoudingssubsidie was om al die rijksmonumenten die de afgelopen jaren met veel geld waren gerestaureerd en daardoor goede staat verkeerden, in die staat te behouden. Met deze subsidie werden zowel onderhoudswerkzaamheden als kleine deelrestauraties (partieel herstel) gerealiseerd.

In de eerste zes Brimjaren zijn de volgende bedragen beschikbaar:

	Bedrag in 2006–2011
Restauratiehypotheek	€ 60 mln
Restauratieregeling	€ 236 mln
Instandhoudingssubsidie	€ 269 mln
Totaal	€ 565 mln

In de beleidsbrief *Modernisering Monumentenzorg* (2009) staat dat er structureel restauratiebudget nodig is om niet opnieuw in een situatie van restauratieachterstand te komen. Op dat moment was er nog geen structureel budget, immers: de restauratiesubsidiëgrondslag in artikel 43 van het Brim werd alleen incidenteel benut, wat een grillig verloop van de restauratiemarkt tot gevolg had. Vanaf 2012 is er wel structureel geld beschikbaar, met twee structurele regelingen voor de financiering van restauraties (zie mijn brief van 16 september 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 32 156, nr. 31):

- de provinciale restauratiesubsidieregelingen: jaarlijks wordt € 20 mln beschikbaar gesteld door de provincies, welk bedrag door het rijk aangevuld («gematcht») wordt tot een totaal van jaarlijks € 40 mln.
- Jaarlijks wordt er € 17 mln gestort in het Revolving Fund bij het NRF, tot een totaal van € 100 mln. Eigenaren van andere monumenten dan woonhuizen met restauratieplannen kunnen daarvoor een laagrentende lening krijgen voor hun plan. Dit is de zogenoemde Restauratiefonds-hypotheek-plus, deze geldt voor bedragen tot een maximum van € 2,5 mln.

2. Financieel stelsel

Het financiële stelsel in de monumentenzorg werkt momenteel als volgt. Er zijn circa 61 500 rijksmonumenten, waarvan circa 34 500 woonhuismonumenten en circa 27 000 niet-woonhuismonumenten (kerken, molens, kastelen, buitenplaatsen, forten, historische parken, begraafplaatsen, etc.).

De woonhuismonumenten zijn uitgesloten van subsidie. Deze groep eigenaren kan haar onderhoudskosten fiscaal aftrekken en kan bovendien gebruik maken van een laagrentende lening¹ bij het Nationaal Restauratiefonds: de zogenaamde Restauratiefonds-hypotheek. De gedachte daarachter is dat in ieder geval de groep woonhuseigenaren voldoende financiële draagkracht bezit om rente en aflossing te kunnen betalen. Deze Restauratiefonds-hypotheek heeft een maximum van € 300 000,-. Overigens staat deze vorm van financiering open voor alle categorieën monumenten, dus ook de niet-woonhuizen. Woonhuseigenaren beoordelen de combinatie van fiscale aftrek met de mogelijkheid van een Restauratiefonds-hypotheek als klantvriendelijk: de procedures zijn kort en de administratieve lasten zijn laag.

De groep eigenaren van niet-woonhuismonumenten kan, in geval van een restauratiebehoefte of achterstallig onderhoud, een aanvraag indienen voor een laagrentende lening bij het NRF of een aanvraag indienen bij de betrokken provincie voor een restauratiesubsidie. Voor een bijdrage in het onderhoud kan deze groep Instandhoudingssubsidie aanvragen.

3. Investeren in monumenten loont

In 1994 werd voor het eerst met het rapport *Rekenen met monumenten* (Nationale Investeringsbank) aangetoond dat rijksinvesteringen in de monumentenzorg lonen: de looncomponent bij investeren in monumentenzorg is 60% versus 49% in de nieuwbouw. Elke subsidie-euro leidt tot neveninvesteringen die 2,5 maal zo groot zijn als het subsidiebedrag zelf (het multiplier effect) en elke subsidie-euro wordt volledig terugverdiend (in de vorm van belastingopbrengsten, spinnend off naar toerisme en bedrijfsleven), zo blijkt uit het vervolgrapport *Verder rekenen met monumenten* (NIB, 1994).

Regelmatig worden er vervolgonderzoeken gedaan om na te gaan of het multipliereffect en het terugverdieneffect nog steeds aanwezig zijn en in welke mate. Uit het rapport *Investeren in monumenten* (NRF, 2010) blijkt over de economische effecten van de investeringen in de monumentenzorg door de rijksoverheid in de periode 1995–2009 het volgende:

- De multiplier op subsidies bedraagt gemiddeld 3,2
- De multiplier op fiscale aftrek en Restauratiefonds-hypotheeken bedraagt gemiddeld 3,5
- Het gemiddelde terugverdieneffect is direct circa 100% (97% bij subsidies; 106% bij fiscale aftrek en Restauratiefonds-hypotheeken)

¹ De rente bij het NRF ligt 5% onder de marktrente met een minimum van 1,5%.

- Het gemiddeld terugverdieneffect op investeringen in de monumentenzorg volgens macro-economische doorrekening door het CPB bedraagt 150%.