

Vergaderjaar 2014–2015

32 156

Monumentenzorg

Nr. 58

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2015

Hierbij bied ik u de tijdens het notaoverleg Cultuur van 8 september 2014 (Kamerstuk 32 820, nr. 116) toegezegde brief aan over de beschikbare cijfers van de Subsidieregeling Instandhouding Rijksmonumenten (hierna: Brim) en de positie van grote monumenten binnen de regeling. Ik beantwoord de motie Monasch/Rutte (Kamerstuk 34 000 VII, nr. 16) over dat onderwerp. Ik heb toegezegd in deze brief vooruit te blikken naar de komende jaren. Bij mijn brief van 23 oktober 2014 over de voortgang van het Brim (Kamerstuk 32 156, nr. 53) heb ik gevoegd het rapport «Bestuurlijke afspraken restauratie rijksmonumenten en ruimtelijk beleid voor erfgoed» (DSP-groep 2014). Ik heb toegezegd dat ik na overleg met het IPO zou terugkomen op de aanbevelingen uit dit rapport. Tenslotte heb ik, naar aanleiding van de vraag van de heer Monasch tijdens het notaoverleg, met de branche gesproken over het inzetten van leerwerkplekken bij instandhouding van grote kerken. Ook daarover wil ik u graag informeren.

Leeswijzer

Na een korte samenvatting en inleiding over de subsidieregeling, ga ik in op het terugkeergedrag van aanvragers na zes jaar. Dit terugkeergedrag is een belangrijke indicator of er structureel aan de instandhouding wordt gewerkt. Daarna volgen de cijfers uit het Brim over de aanvraagronde van dit jaar. Dan volgt een analyse van het stuwmeer aan afgewezen aanvragen en de vaststellingen uit de eerste zes jaren-periode van het Brim. Ik ga vervolgens in op een kwalitatief onderzoek dat ik onder eigenaren heb verricht. Op grond van al die gegevens trek ik mijn conclusie over de vraag of de oorspronkelijke prognose van onderzoeksbureau Arcadis in 2018 wordt gehaald. Deze prognose hield in dat alle aanvragen kunnen worden gehonoreerd. Deze stappen zijn door het Ministerie van OCW uitgebreid met de Federatie Instandhouding Monumenten (FIM) besproken.

Vervolgens presenteer ik een plan van aanpak voor de vraagstukken bij de grote monumenten. De brief besluit met de evaluatie van de bestuurlijke afspraken met het IPO over de restauratie van monumenten en de leerwerkplekken.

Samenvatting analyse

- De systematiek om zoveel mogelijk monumenten zekerheid op een rijksbijdrage te verlenen, wordt gesteund door eigenaren.
- Na zes jaar maken bijna alle eigenaren opnieuw gebruik van de regeling. Dit duidt erop dat er een structurele instandhouding van rijksmonumenten op gang is gebracht.
- Essentieel is de vraag of de monumenten op langere termijn in goede staat blijven. Dat is een oordeel dat pas in de loop der jaren gegeven kan worden. In de erfgoedmonitor (2016) en de erfgoedbalans wordt hier nader op ingegaan.
- Uit de analyse blijkt dat de middelen voor het Brim naar verwachting voldoende zijn om het grootste deel van de rijksmonumenten te subsidiëren in de periode tot 2018. Op basis van de prognose dreigt een kleine groep grote (top)monumenten buiten de boot te vallen.
- Maar uit analyses tot dusver blijkt ook dat ongeveer 10% van het toegekende budget niet door de eigenaar wordt benut. Dat deel kan opnieuw worden verplicht. Dit biedt voldoende financiële ruimte om ook de grote monumenten subsidie te kunnen toekennen.
- Wachten tot 2018 voordat die monumenten aan bod komen is onwenselijk.
- In 2016 wil ik voor grote gebouwde monumenten € 20 miljoen aan extra verplichtingen vervroegd aangaan.

Algemeen

Ik hecht eraan de Kamer erop te wijzen dat de financiële ondersteuning door OCW van rijksmonumenten verder reikt dan de Brim-regeling, die voornamelijk betrekking heeft op onderhoud van monumenten. Het Brim bedient een groep van ruim 24.000 rijksmonumenten.

Naast het Brim is er het Revolving Fund voor woonhuismonumenten waar een eigenaar een laagrentende lening aan kan vragen. Dat bedient ruim 30.000 monumenten tot volle tevredenheid. Voorts is er een Revolving Fund plus voor leningen voor grote restauraties en herbestemmingen. Projecten als De Hallen in Amsterdam, dierentuin Blijdorp en de Stoomweverij in Aalten zijn daarmee van de grond gekomen. Interessant is ook dat inmiddels vier monumentale binnenstadskerken via deze laagrentende lening gerestaureerd worden.¹ Sinds 2012 wordt via het provinciefonds jaarlijks € 20 miljoen subsidie voor restauratie van Rijksmonumenten beschikbaar gesteld (met aanvullende budgetten van de provincies) en tenslotte kennen we in ons land de fiscale aftrek voor het onderhoud aan rijksmonumenten. In dit palet aan op maat toegesneden ondersteuningsmaatregelen, vormt het Brim een onmisbare schakel die zich richt op subsidie voor het onderhoud van niet-woonhuis Rijksmonumenten.

Het Brim is een regeling waarbij de eigenaar een plan indient voor een periode van zes jaar. Hij/zij krijgt een subsidietoekenning voor die zes jaar. De maximale hoogte van de subsidie is gebaseerd op de herbouwwaarde van het monument. Uiteraard kijkt de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) of de werkzaamheden inderdaad onderhoud betreffen. De eigenaar mag zelf besluiten wanneer het werk binnen de zes jaar-periode wordt uitgevoerd. Na zes jaar dient hij/zij een verzoek tot vaststelling in en

¹ Koepelkerk te Smilde, St. Janskerk te Gouda, Cunerakerk te Rhenen en de Grote Kerk te Vlaardingen.

wordt de subsidie definitief vastgesteld door de RCE. De hoofddoelstelling van het Brim is het planmatig verrichten van structureel (sober en doelmatig) onderhoud van het monument. Het is dus de bedoeling dat daarna voor de nieuwe periode opnieuw een aanvraag wordt ingediend. Bij overvraag worden eerst de monumenten met de status van Werelderfgoed gehonoreerd. Vervolgens de aanvragen van de Professionele Organisaties voor Monumentenbehoud (de zogenoemde POM's) en ten slotte worden aanvragen gehonoreerd volgens het principe: aanvragen met de laagste kosten eerst.

Nader onderzoek

In mijn brief over dit onderwerp «Voortgang Besluit Rijkssubsidiëring Instandhouding Monumenten» d.d. 23 oktober 2014, heb ik inzicht gegeven in de cijfers van de subsidieregeling uit 2013 en 2014. Hierbij ging ik in op de prognose die onderzoeksbureau Arcadis in 2012 presenteerde en op de vraagtekens die de FIM zette bij de haalbaarheid van het uitgangspunt dat alle aanvragen, inclusief die van grote monumenten, in een periode van zes jaar via het Brim gehonoreerd zouden kunnen worden. Vanwege de planperiodes van zes jaar, was het in oktober vorig jaar nog niet mogelijk om op basis van de op dat moment beschikbare cijfers conclusies te trekken. Ik gaf in mijn vorige brief aan dat verder kwantitatief en kwalitatief onderzoek vereist was. In deze brief geef ik de resultaten van dat onderzoek en bespreek ik de effecten hiervan op de prognoses uit het Arcadis-rapport.

Analyse beschikbare cijfers subsidieperiode 2006–2015

In de eerste zes jaar Brim (2006–2012) heeft de zoektocht naar een balans tussen aantallen monumenten, de onderhoudsvraag, de beschikbare middelen en de verschillende categorieën monumenten, geleid tot tussentijdse bijstellingen. Daarmee werd ingespeeld op behoeften en wensen op dat moment, terwijl de effecten op langere termijn van die bijstellingen niet volledig konden worden voorspeld. Het aangepaste Brim 2013 gaat uit van stabiliteit, van maximale duidelijkheid voor eigenaren, geen jaarlijkse bijstellingen van de regeling, zekerheid waar mogelijk op financiële ondersteuning en een goede afstemming tussen de verschillende overheden.²

Aantallen en bedragen

Er zijn ongeveer 60.000 rijksmonumenten in ons land. Er kunnen ongeveer 24.000 gebouwde monumenten een beroep doen op het Brim (woonhuizen zijn uitgesloten). Niet alle eigenaren dienen een aanvraag in.³ Tot nu toe hebben 9.300 individuele monumenten een subsidie of lening gekregen. In totaal is in die zes jaar voor € 398 miljoen aan subsidies en € 57 miljoen aan laagrentende leningen verstrekt. Van het subsidiebudget is ca 50% naar kerkelijke monumenten gegaan. Molens hebben op grote schaal gebruik gemaakt van de regeling. Maar liefst 90% van de molens heeft in die periode een Brim-subsidie ontvangen. Agrarische gebouwen maken het minst gebruik van de regeling. Tot nu toe heeft daarvan slechts 10% een subsidie gevraagd en gekregen. Werelderfgoed en de Professionele Organisaties voor Monumentenbehoud (POM's) doen tot nu toe jaarlijks een beroep op ca 20% van het budget.

² De gebruikte cijfers en gegevens zijn vanaf eind juni te raadplegen op www.erfgoedmonitor.nl.

³ De restauratievoorraad is 10% van het bestand, dat zijn 6.000 monumenten. Deze dienen geen Brim aanvraag in. Er zijn ook eigenaren die zelf het onderhoud betalen.

In 2012 heeft de CDA-fractie gevraagd naar een mogelijkheid voor afgewezen Brim-aanvragen om een laagrentende lening te krijgen (Kamerstuk 33 000 VIII, nr. 54). Sinds 2012 hebben 185 eigenaren een laagrentende lening uit het Revolving Fund aangevraagd in plaats van een subsidie voor een totaalbedrag van € 57 miljoen. Een revolverend fonds van voldoende sterkte is een goed alternatief voor subsidie en het is verheugend dat dit instrument gebruikt wordt.

Terugkeergedrag

Kern van de Brim-regeling is dat eigenaren worden gestimuleerd om het onderhoud structureel uit te voeren. Een belangrijke indicator daarvoor is de vraag of aanvragers uit de eerste Brim-periode opnieuw een subsidie aanvragen (terugkeren). We hebben nu de cijfers van de jaren 2006 tot en met 2009 kunnen vergelijken met die van 2012 tot en met 2015.

Er is zeker sprake van terugkeergedrag in de verschillende categorieën. Van de 1.055 verleende subsidies uit 2006 hebben inmiddels 939 monumenten opnieuw een subsidieverlening. Vooral molens tonen een sterk terugkeergedrag van ruim 95%. Van de 1.482 verleende subsidies uit 2007 hebben tot nu toe 1.114 monumenten opnieuw een subsidie ontvangen. Dat zijn aantallen die erop duiden dat de structurele instandhouding van rijksmonumenten goed op gang is gekomen. Belangrijk is wel om op te merken dat men niet direct na zes jaar terugkeert, maar dat er een vertraging in zit. Het eerste jaar na de cyclus van zes jaar keert 50–70% terug, het jaar erna 20% en nog 10% in de jaren erna. In het Arcadis-rapport is uitgegaan van de stelling dat na zes jaar de aanvragers terugkomen. De praktijk wijst uit dat de onderhoudscyclus gemiddeld langer is dan zes jaar.

Er is ook een vergelijking gemaakt van de financiële effecten van het terugkeergedrag. Uit de gegevens blijkt dat de hoeveelheid subsidie voor de terugkeerders iets lager ligt dan in de subsidierondes in 2006, 2007 en 2008 is toegekend. Dit effect wordt mede bereikt doordat bij de introductie van het Brim 2013 de eigen bijdrage steeg van 40% naar 50%.

Tot 1 april dit jaar hebben eigenaren subsidie aan kunnen vragen voor de komende zes jaar. Er zijn voor 1.442 monumenten aanvragen ingediend. Daarvan zijn 302 monumenten die in 2009 ook subsidie hebben gekregen. In 2009 zijn 799 aanvragen gehonoreerd en het percentage terugkeerders in het eerste jaar waarin opnieuw subsidie kon worden aangevraagd, is 38%. Deze 302 terugkeerders hebben in 2015 voor een lager bedrag aangevraagd dan de subsidie in 2009 bedroeg (namelijk in 2009 € 20,5 miljoen subsidie gekregen en in 2015 voor € 11,5 miljoen aangevraagd).

Conclusie terugkeerders

- Er is een structureel proces op gang gekomen. Eigenaren keren terug om hun monumenten in goede staat te houden.
- Eigenaren keren niet altijd direct na zes jaar terug.
- De terugkeerders vragen minder subsidie aan in de jaren 2012 tot en met 2015 dan ze in hun eerste tranche (2006–2009) hebben aangevraagd (dat komt o.a. door de hogere eigen bijdrage).

Stuwmeer

In 2012 (toen de prognose Arcadis is gemaakt) was er een stuwmeer van eerder afgewezen aanvragen van duizend monumenten. In 2013 tot en met 2015 is dat stuwmeer in aantal monumenten afgenomen met 50%.

Groene monumenten

Voor groene monumenten was in de afgelopen jaren sprake van een overvraag. Uit de voorlopige cijfers 2015 blijkt dat er in dat jaar echter voor minder dan de beschikbare € 5 miljoen is aangevraagd. Om meer inzicht te krijgen in de onderhoudsbehoefte en de staat waarin groene monumenten verkeren, laat ik een onderzoek uitvoeren. Dat onderzoek wordt uitgevoerd door de RCE in samenwerking met belangenorganisaties en zal medio 2016 zijn afgerond.

Vaststellingen 2006–2007

De subsidie wordt verstrekt voor een periode van zes jaar. Na die zes jaar wordt de definitieve subsidie vastgesteld. De definitieve vaststellingen van eerdere jaren vinden nog plaats. Uit de voorlopige cijfers blijkt als consistent beeld, dat de gebruikte subsidie ongeveer 10% lager is dan de toegekende subsidie. Dit is een belangrijk nieuw punt in de analyse van de vraag of de prognose van Arcadis realistisch is. Immers indien minder budget wordt besteed dan is verplicht, verandert het uiteindelijke beeld in 2018. Arcadis heeft dit punt niet mee kunnen nemen in haar prognose, omdat die cijfers destijds niet bekend waren. De reden waarom de definitieve subsidie lager is, gaat de RCE samen met belangenorganisaties in 2016 onderzoeken.

Kwalitatief onderzoek eigenaren

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed heeft een kwalitatief onderzoek verricht onder alle aanvragers van de Brim-subsidie. De eerste resultaten geven aan dat het merendeel van de eigenaren het bedrag aanvraagt dat ze daadwerkelijk nodig hebben (en dus niet bewust lager aanvraagt om meer kans op subsidie te maken), en dat de meeste eigenaren opnieuw een Brim-subsidie na zes jaar willen aanvragen. De redenen om niet opnieuw een aanvraag te doen, liggen vooral in externe factoren zoals het verlies of vermindering van eigen inkomsten. Tenslotte geven bijna alle geënquêteerden aan trots te zijn op het bezit van een monument.

Vergelijking met prognose Arcadis

De prognose van Arcadis dat tot 2018 alle aanvragen kunnen worden gehonoreerd, is gebaseerd op een rekenmodel. In dat model zijn de herbouwwaarde, de participatiegraad, het terugkeergedrag na zes jaar, het stuwmeer 2012 en het subsidiepercentage de parameters. Drie jaar na de introductie van het Brim 2013 blijkt dat de praktijk iets anders is dan de prognose. De gemiddelde herbouwwaarde is hoger dan aangenomen, maar eigenaren vragen niet de maximale subsidie aan. De deelname aan de regeling is door Arcadis goed ingeschat. Aanvragers komen alleen niet precies na zes jaar terug maar de cyclus is opgerekt naar zeven of acht jaar. Het stuwmeer neemt gestaag af en is in dit tempo in 2018 opgelost. Gemiddeld 10% van de beschikte subsidie wordt niet gebruikt. Wanneer die praktijkcijfers in het rekenmodel van Arcadis worden ingevoerd, is het budget tot en met 2018 voldoende om alle aanvragen te bedienen. Omdat er nog steeds aannames in het model zitten, kan de praktijk nog enigszins afwijken van de prognose.

Wat betekent dit voor de grote monumenten?

Door de systematiek van «aanvragen met de laagste kosten eerst», komen de grootste monumenten als laatste aan bod. Voor deze monumenten betekent dit dat er een groep is die in de huidige subsidieperiode pas in 2018 subsidie ontvangt. Het gaat om een groep van ongeveer 40 grote

monumenten zoals de Onze Lieve Vrouwekerk te Breda, de vestingwerken van Den Bosch, het Vredespaleis of de Grote Kerk te Naarden. Diverse eigenaren, gemeenten en belangenorganisaties hebben er terecht op gewezen dat dit voor deze grote en belangrijke monumenten een onwenselijke situatie is. Immers, ze zouden misschien nog enkele jaren voor aanmerkelijke kosten plannen moeten opstellen die worden afgewezen. Dit lange wachten leidt tot onzekerheid, kost geld en kan leiden tot het oplopen van achterstanden in het onderhoud. Dat vind ik onwenselijk en doet geen recht aan de bijzondere waarde van deze monumenten. Ik beantwoord met onderstaande passage tevens de motie Monasch/Rutte (Kamerstuk 34 000 VII, nr. 16).

Zoals ik al aangaf komt uit de analyse naar voren dat ongeveer 10% van het toegekende subsidiebedrag niet wordt gebruikt. In de zes jaar van een Brim-cyclus wordt voor ca € 300 miljoen aan verplichtingen aangegaan. Aan het eind van die zes jaar in 2018 zal er derhalve ca € 30 miljoen beschikbaar zijn om opnieuw te verplichten. Daarmee kan naar verwachting worden bewerkstelligd dat alle aanvragen in die Brim-periode worden gehonoreerd, ook die van de grote monumenten. Het doet echter geen recht aan de acute noden van veel grote monumenten om zo lang te wachten.

Ik zal daarom een deel van de in 2018 beschikbare middelen vervroegd beschikbaar stellen en ik verhoog in 2016 het Brim-plafond voor de categorie grote monumenten eenmalig met € 20 miljoen. Daarmee kunnen een veertigtal grote monumenten worden gesubsidieerd. Mocht in 2018 toch blijken dat een enkele van onze allergrootste monumenten buiten de boot dreigt te vallen, dan is er op dat moment nog € 10 miljoen ruimte om aan deze monumenten subsidie toe te kennen.

Uiteraard kunnen de POM's geen gebruik van dit budget maken, aangezien zij al een voorrangpositie hebben.

De aanbevelingen uit het rapport «Bestuurlijke afspraken restauratie rijksmonumenten en ruimtelijk beleid voor erfgoed»

In 2012 hebben het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Ministerie van OCW bestuurlijke afspraken ondertekend over de restauratie van rijksmonumenten en het ruimtelijk beleid voor het erfgoed. Afgesproken is dat de provincies de reguliere restauratiemiddelen verdelen. Het Ministerie van OCW stort daartoe sinds 2012 jaarlijks € 20 miljoen (alleen voor restauraties, niet voor Brim-onderhoud) in het Provinciefonds. De provincies prioriteren en stellen de hoogte van de subsidies vast. Zij genereren als gebiedsregisseur geldstromen van publieke en private partijen in de regio voor de restauratie van rijksmonumenten. Afgesproken werd dat de gemaakte afspraken in 2014 in opdracht van IPO en OCW zouden worden geëvalueerd.

De hoofdvraag van de evaluatie luidde: «In hoeverre worden de bestuurlijke afspraken tussen OCW en IPO nageleefd en in welke mate heeft dit effect op het bereiken van de achterliggende doelen in de erfgoedzorg (versterking historische factor in het ruimtelijke beleid, vereenvoudiging van regelgeving, vermindering van lasten voor eigenaar, gerichte stimulering van herbestemming en kwalitatief goede restauratieprocessen)?»

De conclusies uit het evaluatierapport waren zodanig dat de provincies en het Rijk constateren dat de gemaakte afspraken over de restauratie van rijksmonumenten en het ruimtelijk beleid voor het erfgoed nog onverkort van kracht zijn. De afspraken hebben de rol van de provincies vergroot en we zien dat provincies die rol ook daadwerkelijk oppakken. Er is veel variëteit, maar dat is inherent aan de afspraak om deze opgave bij de provincies te leggen. Aan de gedecentraliseerde rijksmiddelen voegen

veel provincies geld toe en het aandeel dat projecten uit andere middelen dan provinciale subsidie verwerven, is hoog. Het is nog te vroeg om te kunnen zien tot hoeveel succesvolle afgeronde restauraties deze afspraken zullen leiden, maar er is veel in gang gezet.

Onderzoeksbureau DSP concludeert dat de meeste afspraken in letter en geest voldoende zijn (geweest), en doet aanbevelingen om de afspraken op een aantal punten aan te scherpen. Daarover heb ik mij samen met het IPO gebogen en op 20 mei jl hebben wij een aanvulling op de bestuurlijke afspraken van 2012 ondertekend. Dat document voeg ik bij deze brief⁴. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed blijft in het kader van deze afspraken een actieve rol spelen als adviseur en kennisinstituut en bij de monitoring. Deze bestuurlijke afspraken zullen in 2018 opnieuw geëvalueerd worden.

Leerwerkplekken

Naar aanleiding van de vraag van het lid Monasch naar de inzet van leerwerkplekken bij de instandhouding van grote kerken, heb ik gesprekken gevoerd met de belangrijkste partners uit het veld (bedrijven, kenniscentra, onderwijs) om dit thema te verkennen. Uit deze gesprekken kwam een vrij helder antwoord naar voren: inzet van leerwerkplekken bij onderhoud ligt minder voor de hand, omdat die werkzaamheden vaak van korte duur zijn en daarom minder geschikt zijn om leerlingen op in te zetten. Het uitgangspunt is dat een project voor leerlingen kan worden benut indien er efficiënt leerlingen op kunnen worden geplaatst. Restauratieprojecten zijn vaak van langere duur en lenen zich daarom over het algemeen beter dan onderhoudsprojecten voor een efficiënte inzet van leerlingen. Uit financieel oogpunt is de inzet van leerlingen voor de eigenaar van een monument niet van wezenlijk belang. De leerlingen krijgen namelijk een aanstelling met een cao-conform loon. Het stimuleren van leerwerkplekken in de restauratiesector doe ik reeds op twee manieren. Enerzijds door subsidiering van Restauratie Opleidingsprojecten (ROP) Nederland, een stichting die bemiddelt bij het plaatsen van leerlingen op restauratieprojecten, en deze leerlingen vervolgens ook begeleidt tijdens het project. Anderzijds door (voortzetting van) de bestuurlijke afspraken met het IPO over de verdeling van restauratiemiddelen voor rijksmonumenten. Een van deze afspraken houdt in dat provincies zich inzetten om leerlingen te plaatsen op de gesubsidieerde restauratieprojecten. Tijdens de gesprekken met de verschillende partijen kwamen ook andere aspecten van het restauratievak aan de orde. Die vormden aanleiding tot het organiseren van een rondetafel, waarbij alle partijen met elkaar in gesprek konden gaan. Dit gesprek zal de komende tijd voortgezet worden. Indien partijen daar behoefte aan hebben, zal ik volgend jaar een nieuwe rondetafel organiseren.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.