

Vergaderjaar 1995–1996

**24 247**

## **Uitgangspunten voor cultuurbeleid**

**Nr. 3**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 24 november 1995

#### **1. Inleiding**

Tijdens de discussie in de Tweede Kamer in 1992 over de Nota «Investeren in Cultuur» is aangedrongen op een onderzoek naar de stand van de **monumentenzorg** in Nederland. Dit grootscheepse onderzoek is met inzet van provincies en gemeenten in 1993 uitgevoerd. Over de resultaten daarvan bent u indertijd uitvoerig geïnformeerd. De meest in het oog springende conclusie was dat er veel geld nodig zou zijn om de monumenten voor verder verval te behoeden.

De afgelopen twee jaar zijn gebruikt om plannen te ontwikkelen om deze achterstand in te lopen en zijn de mogelijkheden verkend voor de financiering ervan. Op basis van de plannen heeft het Kabinet besloten om een eenmalig bedrag van f 275 miljoen beschikbaar te stellen voor de monumentenzorg in Nederland. Dit bedrag maakt het mogelijk om de komende cultuurnota-periode een oplossing te bieden voor de problemen waarvoor de monumentenzorg zich gesteld ziet. Daarvoor is het noodzakelijk dat naast het extra geld een aantal maatregelen wordt genomen om de effectiviteit en de doelmatigheid van het huidige subsidie-instrumentarium te vergroten.

Een opmerking die ik vooraf wil maken is dat het beschermingsbeleid dat ontleend wordt aan de huidige monumentenwet niet zal worden gewijzigd. Het financieringsinstrumentarium dat is neergelegd in de diverse Algemene maatregelen van bestuur zal wel veranderen.

In deze brief schets ik in hoofdlijnen hoe het bedrag van f 275 miljoen wordt ingezet. Bij de ontwikkeling van deze hoofdlijnen zijn de verschillende partners op het terrein van de Monumentenzorg nauw betrokken. Ook bij de verdere uitwerking van deze hoofdlijnen zal dat gebeuren. Over de relatie monumentenzorg en stadsvernieuwingsfonds zal binnenkort een gesprek plaatsvinden met mijn collega van VROM.

Op basis van een grondige en tijdige evaluatie zullen aan het eind van de cultuurnota-periode besluiten moeten worden genomen over het vervolg.

## **2. Financiering, doelstelling en uitgangspunten**

De dotatie is eenmalig. De uitdaging is om dit bedrag op een zodanige wijze in te zetten dat zo veel mogelijk structurele effecten worden bereikt: het behoud van monumenten als onderdeel van ons culturele erfgoed, economische effecten en werkgelegenheid. Om deze structurele effecten te bereiken stel ik een pakket aan maatregelen voor. Deze maatregelen hebben enerzijds tot doel om te zorgen dat de effectiviteit wordt verhoogd door de sturing op de budgetten te verbeteren. Anderzijds moeten zij de doelmatigheid verhogen door subsidie- en financieringsinstrumenten beter op elkaar af te stemmen.

In de onderzoeken is een restauratiebehoefte geconstateerd van een kleine f 4 miljard. Ik ga ervan uit dat deze achterstand in 15 jaar moet worden ingelopen om onherstelbaar verval te voorkomen. Uiteraard zullen de komende jaren de meest urgente gevallen moeten worden gerestaureerd.

Dit kan het beste gebeuren door van 1997 tot en met 2000 jaarlijks een extra bedrag van tussen f 50 en f 60 miljoen beschikbaar te stellen voor restauraties.

In combinatie met het bestaande budget van f 85 miljoen per jaar wordt de restauratieachterstand dan met ongeveer f 1 miljard verkleind. Het werkgelegenheidseffect van deze inzet is berekend op ca. 1200 mensjaren per jaar.

Het jaar 1996 zal worden benut om de in het vervolg van deze brief geschetste hoofdlijnen verder uit te werken. Vooruitlopend op de wijzigingen zal in 1996 worden begonnen met de restauratie van een aantal grote monumenten.

Daarnaast moet een extra bedrag worden gereserveerd voor onderhoud. De extra middelen in combinatie met de voorgestelde maatregelen zijn voldoende voor de financiering van de verruiming van zowel het restauratie- als het onderhoudsbudget.

## **3. Restauratie**

### *3.1. Budgettoewijzing*

Het eerdergenoemde onderzoek heeft aangetoond dat de huidige systematiek niet waarborgt dat het geld daar terecht komt waar de noden het grootst zijn. Op dit moment worden de budgetten via een sleutel op haast mechanische wijze over de gemeenten verdeeld. De zgn. meerjarenprogramma's van de gemeenten zijn voorwaarde voor budgettering, maar een feitelijke rol in de budgettoedeling spelen ze nauwelijks.

Ik stel voor dat het stelsel van budgettering van gemeenten wordt aangepast zodat de effectiviteit wordt verhoogd. De gelegenheid doet zich voor om van de gemeentelijke meerjarenprogramma's een sturingsinstrument te maken. Dat kan op voorwaarde dat ze betrouwbaar en onderling vergelijkbaar zijn. Zij zullen daarom moeten voldoen aan bepaalde inrichtingseisen en opgesteld moeten worden volgens een bepaalde methodiek.

De meerjarenprogramma's zullen bestaan uit drie delen: een deel «woonhuizen en boerderijen», een deel «kerken» en een deel «overig». De

indeling is relevant omdat zij het mogelijk maakt gericht te budgetteren. Per deel geeft de gemeente de restauratiebehoefte aan voor de komende 4 jaar.

Op basis van de meerjarenprogramma's kan de toedeling van de middelen over de gemeenten plaatsvinden en zullen met de gemeenten afspraken worden gemaakt over de prestaties die geleverd worden. Een en ander zal uiteindelijk worden vastgelegd in de gemeentelijke budget-reservering.

Daarmee zijn echter nog niet alle problemen met betrekking tot de budgetverdeling opgelost. Een jaarlijkse verdeling van het budget leidt soms tot sterk versnipperde gemeentelijke jaarbudgetten waardoor restauraties van enige omvang veel gemeenten voor grote problemen kunnen stellen. In de toekomst moet het daarom mogelijk worden bovengemeentelijk prioriteiten (in de tijd) te stellen. De provincies kunnen bij de oplossing van dit probleem een cruciale rol vervullen: zij adviseren het rijk bindend over de budgettering van de kleinere monumentengemeenten en maken voor deze categorie gemeenten een bovengemeentelijke prioritaire afweging.

In samenhang met de verruiming van het budget maakt deze wijziging van de allocatiemethodiek het mogelijk om zodanig te sturen dat de economische en werkgelegenheidseffecten maximaal worden bereikt, terwijl tegelijkertijd de kanjerproblematiek kan worden opgelost. De budgetten van de grotere gemeenten worden dermate verruimd dat hiermee de grotere restauraties kunnen worden gefinancierd. Door bundeling van de budgetten van de kleinere gemeenten is deze oplossing ook daar mogelijk.

De gemeentelijke programma's zullen worden onderworpen aan een toets door de Rijksdienst voor de Monumentenzorg. Het informatiesysteem van deze Rijksdienst zal op de algehele monitoring functie binnen de monumentensector worden ingericht.

### *3.2. Financieringssystematiek*

Om de waarde van het «monumentale vastgoed» op peil te brengen, zijn aanzienlijke investeringen noodzakelijk. Niet alleen investeringen vanwege het cultuurhistorisch aspect van het monument, maar ook investeringen om de positie van het monument in het economisch verkeer te versterken.

De bestaande financieringssystematiek kan selectiever en doelmatiger. Selectiever door de subsidie à fonds perdu zoveel mogelijk te beperken tot die categorieën monumenten die geen krachtige economische functie hebben; doelmatiger door optimaal gebruik te maken van de integrale financieringsfaciliteiten van het Nationaal Restauratiefonds (NRF).

Deze faciliteiten worden uitgebreid met een zogenaamde «achterborg». Daarmee ontstaat de mogelijkheid dat het NRF ter financiering van de niet-gesubsidieerde restauratiekosten leningen aanbiedt tegen relatief gunstige voorwaarden. Op dit moment gelden daarvoor normale hypotheektarieven. De financieringslasten van de eigenaar zullen zodoende dalen. De monumenten die geen economisch sterke functie hebben en mede daardoor de rentekosten niet fiscaal kunnen verrekenen, (bijv. de meeste kerken) zullen hier ook van profiteren.

Deze achterborgfaciliteit is mogelijk, doordat de financiële buffer van het NRF in combinatie met voorwaarden ten aanzien van de balanspositie, het voor het rijk overzienbaar maken om borg te staan voor het Fonds.

De invoering van de achterborgfaciliteit wordt gekoppeld aan een verlaging van het subsidiepercentage. Daardoor kan met hetzelfde geld meer worden gedaan. De verlaging voor alle categorieën monumenten van 10% van de subsidiabele kosten kan grotendeels wordt opgevangen door de ruimere inzet van de financiering door het NRF. Door het eerder beschikbaar stellen van de subsidiemiddelen, wordt de noodzaak tot voorfinanciering kleiner. Voor de eigenaar zal de verlaging dan ook vrijwel geen gevolgen hebben voor de woon- of financieringslasten.

De extra inspanning van het Rijk om de restauratie-achterstand terug te brengen en het gegeven dat die achterstand vooral is geconstateerd bij de woonhuizen en boerderijen, maakt dat een belangrijk deel van de extra middelen daar zal worden ingezet. Bij deze categorieën monumenten wordt de rijksbijdrage voor een deel verleend in de vorm van laagrentende leningen. Stijgt het aandeel van deze categorieën monumenten in het totale restauratievolume, dan zal ook het aandeel van de rijksbijdrage, dat in de vorm van laagrentende leningen wordt verleend, toenemen. De omvang van het Restauratiefonds (het revolving fund) zal daardoor veel sneller groeien. Ook dat betekent een extra mogelijkheid voor de financiering van de restauratie van monumenten.

Dit effect kan nog worden versterkt door in plaats van een «generale» subsidieverlaging, te kiezen voor een differentiatie naar categorie. Dan kan bijvoorbeeld de verhouding tussen subsidie en laagrentende lening bij woonhuizen verder worden aangepast. Ik wil de mogelijkheid onderzoeken om binnen een bepaalde marge, voor gemeenten een discretionaire bevoegdheid te creëren, zonder de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van eigenaren aan te tasten.

#### **4. Onderhoud**

Het is duidelijk dat zonder adequaat onderhoud van monumenten, investeringen in het inlopen van restauratie-achterstanden ondoelmatig zouden zijn. Er moeten garanties komen waardoor monumenten die in goede staat zijn, c.q. gebracht worden, dat ook blijven en niet na relatief korte tijd weer gerestaureerd moeten worden.

Uitgangspunt is dat in het onderhoud van monumenten wordt voorzien vanuit de economische functie van het monument. Pas wanneer de economische functie onvoldoende draagvlak biedt, dient een vangnet gecreëerd te worden.

Het nieuwe onderhoudsregime krijgt de volgende vorm.

De categorieën monumenten die voor onderhoud in aanmerking komen blijven ongewijzigd. Wel ben ik voornemens om, vooral om redenen van administratieve doelmatigheid, de bestaande drempel om voor subsidie in aanmerking te komen te verhogen. Momenteel wordt onderzocht welke verhoging het meest doelmatig is.

Daarnaast wordt subsidie alleen dan verleend wanneer duidelijk gemaakt kan worden dat niet in het onderhoud voorzien kan worden. Aanknopingspunten voor de beoordeling hiervan zijn de eigendoms-situatie en de economische functie van het monument.

De gemeenten zullen voor onderhoud behoeftenramingen in de vorm van meerjarenprogramma's opstellen. Ten aanzien van de provinciale rol is analogie met de restauratieprogrammering uitgangspunt.

Over het subsidie en de omvang van het onderhoudsbudget valt het volgende op te merken. Het vooruitzicht voor de eigenaar dat deze voor een langere periode is verzekerd van een onderhoudsbijdrage en de praktijkervaring met een dergelijke regeling voor kerken tot nu toe, maken het verantwoord om het subsidiepercentage vast te stellen op 50% van de

subsidiabele onderhoudskosten. Voor het onderhoud aan kerken betekent dit een daling van 10%; voor het onderhoud aan de overige in aanmerking komende monumenten betekent dit echter een belangrijke uitbreiding van de regeling.

Het is daarvoor wel nodig het voor onderhoud beschikbare budget te verhogen met f 7,5 miljoen per jaar.

De eigenaar van een beschermd monument heeft een wettelijke onderhoudsplicht voorzover een restauratie-subsidie is ontvangen. Tot nu toe is van de mogelijkheid om sancties toe te passen bij het niet nakomen van de verplichtingen, nog geen actief gebruik gemaakt. Dit zal in de toekomst wel moeten gebeuren; hiertoe zal beleid worden ontwikkeld.

## **5. Overgangsregime**

De uitwerking van de in de vorige paragrafen genoemde maatregelen en de neerslag ervan in nieuwe Algemene maatregelen van bestuur zal tijd vergen. Vanaf 1 januari 1997 moet de nieuwe systematiek worden ingevoerd. Vooruitlopend hierop wil ik voor 1996 enkele grote restauraties ter hand laten nemen. Zo snel mogelijk aan de slag om verder verval te voorkomen, is het devies.

Het reguliere monumentenzorgbudget is reeds tot en met het jaar 2001 vastgelegd in gemeentelijke budgetreserveringen. Ik streef ernaar om in goed overleg met de bestuurlijke partners te komen tot afspraken over de inzet van deze budgetten conform de nieuwe systematiek. Bij de verdeling van de extra middelen zal rekening worden gehouden met de omvang van deze reeds toegezegde budgetten in relatie tot de geconstateerde problematiek.

## **6. De rol van de gemeentelijke en provinciale overheden**

Van de betrokken bestuurlijke partners wordt nu ook een grote inspanning gevraagd. Voor gemeenten staat tegenover een taakverzwaring ook een administratieve verlichting. De provincies staat een – door henzelf bepleite – taakverzwaring te wachten. Ook de positie van de provinciale monumentenwacht binnen dit geheel vraagt de aandacht.

Op nationaal niveau zal een bijzonder beroep worden gedaan op de Rijksdienst voor de Monumentenzorg en het Nationaal Restauratiefonds.

Een grote inspanning dus voor alle betrokkenen. De zorg voor ons culturele erfgoed verdient dat.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
A. Nuis