

Vergaderjaar 1998–1999

26 200 VIII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 1999

Nr. 115

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 17 september 1999

Met deze brief informeer ik u over het vraagstuk van de grootschalige restauraties in de monumentenzorg. Ik kom hiermee een toezegging na die ik deed tijdens het Algemeen Overleg van 30 november 1998 met de vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (26 200 VIII, nr. 49), naar aanleiding van een vraag van mevrouw Visser over de financiële problemen bij kerkgebouwen. Toen kon ik melden dat studie werd verricht naar aard en omvang van veel grootschalige restauraties. Nu leg ik u een analyse van de «kanjerproblematiek» voor en meld ik u hoe ik dit vraagstuk wil gaan aanpakken.

Het vraagstuk van de grootschalige restauraties betreft 109 monumentale gebouwen en complexen die ieder meer dan een miljoen gulden aan restauratiesubsidie vergen. Hun totale subsidiebeslag is f 343 miljoen, dat wil zeggen ongeveer 20% van de subsidiebehoefte van alle rijksmonumenten. Met de op dit moment ter beschikking staande middelen is de restauratie hiervan voor gemeenten en provincies een lastige opgave. Daarom wil ik de komende vier jaar een evenredig deel van het subsidiebudget inzetten om te helpen bij de aanpak van dit probleem. Dit betekent dat ik via een tijdelijke centrale voorziening circa f 25 miljoen per jaar beschikbaar zal stellen voor de restauraties die het meest urgent zijn.

«Kanjers» en hun instandhouding

De ruim honderd «kanjers» waar het hier om gaat vormen een nationale keurcollectie van bijzondere gebouwen en complexen uit verschillende tijden. Hierin zijn vele bouwtypen vertegenwoordigd: kerken, kastelen en landhuizen, molens, vestingwerken, kademuren, bruggen en sluizen, scheepswerven, scholen, beursgebouwen, synagogen, kloosters, fabriekscomplexen, steenovens en locomotievenloodsen. Deze rijksmonumenten hebben op uiteenlopende gronden grote cultuurhistorische waarde, reden waarom ze als beschermd monument zijn aangewezen. Daarbij komt dat het veelal gaat om markante bouwwerken en complexen,

die binnen hun stedelijke of landelijke omgeving beeldbepalend zijn en sterk bijdragen aan de specifieke identiteit van een bepaald gebied.

De instandhouding van deze monumenten is dus in meerdere opzichten van groot belang. Hierbij doen zich echter nogal eens problemen voor. In de eerste plaats maakt de omvang van deze monumenten de instandhouding ervan tot een kostbare aangelegenheid. Daarnaast vertoont een deel van de complexen zodanige bouwkundige gebreken of tekenen van verval, dat herstel zeer dringend en ingrijpend is. Wanneer hier niet snel wordt gehandeld kunnen de kosten van vervolgschade snel oplopen. Vaak is deze ernstige toestand een gevolg van leegstand of het ontbreken van een functie die een financieel gezonde exploitatie garandeert. In deze gevallen zal de restauratie samen moeten gaan met het vinden van een passende nieuwe bestemming voor het monument. Ik hecht hieraan veel waarde, omdat door hergebruik en herstel van dergelijke complexen hele gebieden en stadsdelen nieuw leven kan worden ingeblazen. Dit sluit ook aan bij de nota Belvedere, waarin een ontwikkelingsgerichte aanpak voor gebieden, landelijk of stedelijk, wordt voorgestaan om het duurzaam behoud van het culturele erfgoed te waarborgen. Functievernieuwing speelt daarin een belangrijke rol.

Financiering van grootschalige restauraties

Het bepalen van een geschikte functie voor een leegstaand monument, het maken van restauratieplannen en het vinden van de daarbij horende financiering zijn stappen in een lang proces, waarbij alle belangen moeten worden afgewogen. Het gaat dan om een samenspel tussen eigenaar, overheid en investeerders. Van overheidswege zal een bijdrage aan de financiering moeten worden toegezegd, want zonder substantiële subsidie in de kosten van restauratie komen de noodzakelijke investeringen in herstel en functieverandering meestal niet van de grond. Voor grootschalige restauraties geldt vrijwel altijd een subsidiepercentage van 70, dat wil zeggen dat 70% van de zogenaamde subsidiabele kosten van de restauratie worden vergoed. Subsidies voor grootschalige restauraties zijn dan ook forse bedragen die een zware belasting vormen voor het restauratiebudget van de betreffende gemeente of provincie.

Dit laatste is mede een gevolg van de verdeling van het voor restauraties beschikbare geld in budgetten. In 1997 is het aantal gemeenten met een eigen restauratiebudget teruggebracht van 550 tot 85. De 12 provincies – elk met een eigen budget – zorgen voor de verdeling van de rest van het landelijk budget. Op dit moment is dus sprake van 97 budgethouders. Desondanks is het budget nog altijd gefragmenteerd, waardoor de financiering van grootschalige rijksmonumenten nog steeds niet eenvoudig is. Ik vind het echter van groot belang dat gemeenten met veel rijksmonumenten zo zelfstandig mogelijk te werk kunnen gaan. Daarom opteer ik nu, zo kort na de jongste wijzigingen van het subsidieregime (het Besluit rijkssubsidieering restauratie monumenten 1997 ofwel Brm 1997), niet voor verdere schaalvergroting. In het kader van de evaluatie van het Werkplan voor de Monumentenzorg «Op de bres» (WPM) kom ik uitvoerig terug op deze problematiek.

De budgetten van gemeenten en provincies zijn verdeeld over drie categorieën monumenten: woonhuizen/boerderijen (50%), kerken (30%) en overige monumenten (20%). Daar is een goede reden voor. Op die manier worden de middelen naar verhouding ingezet, dat wil zeggen dat zij daar terecht komen waar zij het meest nodig zijn. Maar ook dit maakt de financiering van grootschalige restauraties niet eenvoudiger. Op deze problematiek van de «verschotting» zal ik eveneens nader ingaan in het kader van de evaluatie van het WPM.

Tegenover de fragmentatie staat dat binnen de systematiek van het Brm 1997 niet alleen verplichtingen kunnen worden aangegaan uit het budget van het lopende jaar, maar ook uit de budgetten van vijf daaropvolgende jaren. Met behulp van voorfinanciering door het Nationaal Restauratiefonds (NRF) kunnen subsidiebudgetten van vijf toekomstige jaren tot besteding worden gebracht. Bovendien vinden grootschalige restauraties vaak gefaseerd plaats, zodat de financiering over een groot aantal jaren kan worden uitgesmeerd. Tenslotte verlicht het verruimen van de restauratiebudgetten van gemeenten en provincies de problematiek van grootschalige restauraties. Een belangrijk deel van de extra dotatie van het vorige kabinet is gebruikt om de restauratiebudgetten van gemeenten en provincies te versterken. Eerder heb ik toegezegd dat ik ook de restauratiebudgetten voor 2001 tot en met 2004 op een hoger niveau zal tillen. Ik kom hier later in deze brief op terug.

Ik stel echter vast dat per saldo de allergrootste restauraties voor gemeenten en provincies een onoverkomelijk probleem zullen blijven vormen. Ondanks de inzet van extra middelen door dit kabinet is binnen de monumentenzorg nog niet voldoende geld beschikbaar om alle achterstanden weg te werken. Ik verwijs hierbij naar het rapport «Monumenten in de steigers» van 20 april 1998.

Wanneer is een restauratie problematisch?

Het gemiddelde restauratiesubsidie ligt op ongeveer f 80 000,- per object. Over het algemeen zullen restauraties die ver boven dit gemiddelde liggen problematisch zijn. Wanneer het subsidiebeslag meer dan f 1 mln bedraagt is dat voor de betreffende gemeente of provincie een zware en soms te zware belasting. Bij een subsidiebeslag van meer dan f 1 mln en ook nog eens meer dan zes maal het jaarbudget van de betreffende gemeente (of provincie) is een dergelijke restauratie een vrijwel onmogelijke opgave.

Er is gedegen informatie beschikbaar over de restauratiebehoefte bij grote rijksmonumenten: de behoefteraming 1997 en de intussen gerealiseerde restauraties. Daaruit kon een inventarisatie worden opgesteld, die een goed beeld geeft van de omvang van (mogelijk) problematische restauraties. Hun aantal is beperkt – 109 op een totaal van 18 000 rijksmonumenten met restauratieachterstand – maar het geschatte subsidiebeslag van deze selecte groep bedraagt maar liefst f 343 mln. Dat is ongeveer 20% van de totale subsidiebehoefte van alle rijksmonumenten. De geschatte benodigde subsidie varieert van iets meer dan f 1 mln tot f 28 mln. De objecten zijn als volgt naar subsidiebehoefte te rangschikken:

1. Meer dan 1 mln en minder dan 3 mln: 77 objecten, subsidiebeslag 126 mln
2. Meer dan 3 mln en minder dan 5 mln: 20 objecten, subsidiebeslag 73 mln
3. Meer dan 5 mln en minder dan 10 mln: 6 objecten, subsidiebeslag 34 mln
4. Meer dan 10 mln: 6 objecten, subsidiebeslag 110 mln.

Een inventarisatie van deze probleemgevallen is opgenomen in de bijlage¹ bij deze brief. Om een idee te geven van de diversiteit zijn in deze bijlage acht gebouwen en complexen nader gedocumenteerd.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Een tijdelijke centrale regeling

Om een begin te kunnen maken met de aanpak van deze kanjerproblematiek zal een evenredig deel (20%) van de totale subsidiebehoefte beschikbaar moeten komen. Dit komt neer op minstens f 25 mln per jaar, oftewel minimaal f 100 mln voor de komende vier jaar. Dit geld zal geconcentreerd moeten worden ingezet. Ik wil dat realiseren via een regeling die vooralsnog, dat wil zeggen zolang de middelen schaars zijn, een tijdelijk karakter heeft. Hiermee moeten in vier jaar tijd de omvangrijkste en meest acute problemen worden weggenomen.

De door mij voorgestelde regeling zal gelden voor de periode 2000 tot en met 2003. Voor het realiseren van mijn plannen zal ik met een eenvoudige Amvb komen, die de basis gaat vormen voor een correcte verdeling van de gelden op grond van de aan het eind van deze brief beschreven criteria. Naar verwachting zal de regeling in de zomer 2000 in werking kunnen treden. In het kader van de zogenoemde voorhangprocedure (art. 34, vierde lid, van de Monumentenwet 1988) zal de Kamer van de exacte inhoud nog kennis nemen.

In dit verband wijs ik erop dat in het verleden al ervaring is opgedaan met de verdeling van subsidiemiddelen op centraal niveau; in de jaren 1991–1995 via de zogenoemde «knelpuntenpot», in 1996 en 1997 door de extra dotatie voor de monumentenzorg.

Financiering

Op 12 april 1999 heb ik u schriftelijk geïnformeerd over de inzet van de extra gelden voor de monumentenzorg f 99 mln voor deze kabinetsperiode en f 421 mln voor de jaren 2003 tot en met 2010. Ik meldde toen dat voor 2001 en 2002 bijna f 50 mln per jaar aan de gemeentelijke en provinciale restauratiebudgetten zou worden toegevoegd, en voor de jaren 2003 en 2004 jaarlijks f 30 mln. Hierbij moest ik een voorbehoud maken ten aanzien van besluitvorming over de Kaderbrief en goedkeuring van de ICES. Deze hebben inmiddels plaatsgevonden, waardoor dit voorbehoud is komen te vervallen. De uitkomst van een en ander is dat voor de periode 2003 tot en met 2010 f 50 mln per jaar aan extra geld voor de monumentenzorg ter beschikking komt. Door dit Kabinet kunnen, op grond van de systematiek van het Brm 1997, de jaarbudgetten tot en met 2007 verplicht worden.

Van de extra middelen voor 2003 en 2004 heb ik f 40 mln (2 x f 20 mln) nog niet bestemd. Deze f 40 mln wil ik niet toevoegen aan de gemeentelijke en provinciale restauratiebudgetten maar geheel reserveren voor de grootschalige restauraties. Ook van de extra middelen voor 2005 en 2006 wil ik in totaal f 40 mln voor dit doel inzetten. De overige extra middelen voor 2005 en 2006, 2 x f 30 mln, voeg ik wel toe aan de gemeentelijke en provinciale budgetten.

Ik realiseer me dat ik het hiermee gemeenten en provincies niet makkelijker maak om hun achterstanden over de volle breedte weg te werken; een bedrag van f 80 miljoen wordt immers niet aan hun restauratiebudgetten toegevoegd. In feite zorg ik voor een verschuiving van de middelen, zodat voldoende kan worden ingezet voor de aanpak van de problematische restauraties. Ik zie mij hiertoe echter genoodzaakt door de schaarste aan middelen voor de monumentenzorg.

Naast deze f 80 mln uit de extra middelen voor de jaren 2003 tot en met 2006, verwacht ik f 20 mln in te kunnen zetten uit de reallocatie 1999–2002. Dat is het niet tijdig bestede deel van de subsidiegelden. Aldus is aan

subsidiegeld de benodigde f 100 mln besteedbaar voor grootschalige restauraties.

Daarnaast heb ik met het NRF afgesproken dat dit fonds bij de inzet van goedkope financiering uit het zogenaamde Revolving Fund prioriteit zal verlenen aan grootschalige restauraties. Dit Revolving Fund wordt gevormd door de van het ministerie ontvangen subsidiegelden, vermeerderd met de jaarlijkse resultaten van het Restauratiefonds. Met de ontvangst van rente en aflossing komen middelen beschikbaar voor de verstrekking van nieuwe laagrentende leningen waardoor extra restauraties mogelijk worden. Hiervan zou in vier jaar ruim f 30 mln kunnen worden besteed aan grootschalige restauraties.

Criteria

Als voorwaarde bij de door mij voorgestelde regeling voor grootschalige restauraties geldt de subsidieomvang. In principe kunnen uit het rijksbudget de subsidies geput worden voor restauraties die volgens het Brrm 1997 meer dan f 3 mln aan subsidie vergen, ongeacht de omvang van het desbetreffende gemeentelijke of provinciale restauratiebudget. Tevens wil ik de regeling openstellen voor subsidies tussen f 1 mln en f 3 mln, wanneer het restauratiebudget niet groot genoeg is om deze vrij te maken. Dit is het geval wanneer de te verlenen subsidie groter is dan zes maal het gemeentelijke of provinciale jaarbudget voor de desbetreffende monumentencategorie. Gemeenten en provincies kunnen immers beschikken over de budgetten van het lopende jaar plus de vijf toekomstige jaren, maar voor de periode daarna kunnen zij geen verplichtingen aangaan.

Is aan deze voorwaarde van de subsidieomvang voldaan, dan wil ik mijn keuze en prioritering laten afhangen van de technische urgentie, de kans op realisatie en de aantrekkelijkheid van het ingediende project. Dit betekent dat bij de beslissing om subsidie toe te kennen een aantal aspecten zal meewegen: de bouwkundige staat van het monument, de financiering en uitvoerbaarheid van het totale project, de toekomstige bestemming, de exploitatiemogelijkheden en de te verwachten investeringseffecten. Met deze aspecten is bij de verdeling van de extra middelen in 1996 en 1997 al goede ervaring opgedaan.

Ik acht het van belang dat bij de subsidieverlening lokale omstandigheden en prioriteiten een rol spelen. Daarom zullen aanvragen op de gebruikelijke wijze moeten worden ingediend via de gemeenten.

Deze criteria zijn richtinggevend. Voor de nadere uitwerking hiervan in een Amvb wil ik mij laten adviseren door VNG en IPO.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
F. van der Ploeg