

Vergaderjaar 2020–2021

32 156

Monumentenzorg

Nr. 110

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2021

In 2019 heb ik uw Kamer toegezegd de Subsidieregeling instandhouding monumenten (Sim) te evalueren.¹ Op 3 maart 2021 ontving ik het in mijn opdracht opgestelde rapport van Dialogic in samenwerking met Hylkema Erfgoed² over de Sim en op 9 februari 2021 een briefadvies van de Raad voor Cultuur.³ In deze brief geef ik u mijn reactie op het rapport en het briefadvies. Daarna wil ik de actuele financiële situatie schetsen nu de aanvraagronde 2021 van de Sim gesloten is en de prognoses voor dit jaar bekend zijn.

Inhoudelijke reactie op adviezen

De rapporten van Dialogic en de Raad voor Cultuur hebben veel informatie opgeleverd. Hun bevindingen zijn voor mij aanleiding om, ondanks de financiële druk waar ik later op inga, de essentie van de Sim niet te wijzigen. Ik ga hieronder in op beide evaluaties.

Goede samenwerking met de sector

Ik heb Dialogic gevraagd particuliere eigenaren en organisaties goed te betrekken bij de evaluatie. Ik vind het van groot belang dat het bureau veel tijd en energie heeft gestoken in het raadplegen van betrokkenen. Deze waren allen van harte bereid hun kennis te delen met het onderzoeksbureau en leverden input via de klankbordgroepen of rechtstreeks met de onderzoekers. Door al die inzet en betrokkenheid ligt er nu een helder rapport met een breed draagvlak.

¹ Kamerstuk 32 156, nr. 104.

² Het rapport is te raadplegen op www.rijksoverheid.nl.

³ Het briefadvies is te raadplegen op www.raadvoorcultuur.nl.

De Sim werkt

Dialogic concludeert dat eigenaren en belangenorganisaties de Sim positief waarderen en dat de regeling op effectieve en efficiënte wijze de instandhouding van monumenten stimuleert. Ook concluderen de onderzoekers dat de Sim-subsidie een goede prikkel is voor veel eigenaren om het monument zorgvuldig te onderhouden. Het rapport is voor mij aanleiding om de basisprincipes van de Sim te handhaven. Dialogic en de Raad voor Cultuur zien wel enkele verbeterpunten en doen aanbevelingen om de regeling aan te passen.

Mijn aanpak van de aanbevelingen

Ik heb bij iedere aanbeveling een afweging gemaakt hoe noodzakelijk een aanpassing beleidsmatig is en welke gevolgen die heeft voor gebruikers van de regeling. Een aanpassing mag niet leiden tot meer druk op het doenvermogen van (groepen) aanvragers en de administratieve last mag niet hoger worden. Ook heb ik bekeken of een aanbeveling uitvoerbaar is voor de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (hierna: RCE). Tenslotte is bij iedere aanbeveling het budgettaire effect op de Sim berekend. In bijlage 1 treft u een schema aan met alle aanbevelingen van Dialogic en de Raad voor Cultuur, hoe ik daarmee om ga en op welke termijn⁴.

Uit de rapporten komen enkele thema's en aanbevelingen naar voren waar ik in deze brief dieper op in ga. Het gaat dan om steeds terugkerende vraagstukken in de Sim en om een visie op de toekomst van de Sim, vooral ook in relatie tot andere onderhoudsregelingen voor rijksmonumenten.

Wat kan op korte termijn beter in de Sim

Sturen op kwaliteit en vertrouwen

Vergeleken met de Sim-evaluatie van 2012⁵ zijn er grote stappen gezet om de eigenaren van rijksmonumenten te ondersteunen bij de instandhouding van hun monument. De kans op subsidie is nu nog hoog en over het algemeen ervaren de aanvragers de procedure als transparant. De eigenaar staat steeds meer centraal. Ik ondersteun die ontwikkeling door de kennis en expertise van de RCE nog meer in te zetten in één op één contact met eigenaren. In die gesprekken wil ik de eigenaar – in lijn met het advies van de Raad voor Cultuur – ook stimuleren om meer aandacht te besteden aan de kwaliteit van de werkzaamheden. Zo wil ik subsidie en kwaliteit meer met elkaar verbinden, door het gebruik van de uitvoeringsrichtlijnen uit de verschillende beroepsgroepen verder te stimuleren, zonder een verplichte certificering van bedrijven.

Leidraad subsidiabele instandhoudingskosten aanpassen

Ook heeft Dialogic opmerkingen gemaakt over de Leidraad subsidiabele instandhoudingskosten. Ik ga de leidraad verbeteren en deze vanaf de subsidieronde 2023 gebruiken. In de vernieuwde leidraad neem ik ook duurzaamheidsmaatregelen op, daar waar dat logisch past in het instandhoudingsplan. Ook vind ik brandpreventie erg belangrijk. We kennen allemaal de dramatische beelden van de Notre-Dame van Parijs. Ik neem daarom ook de kosten voor een Brandveiligheidsrisico Inventarisatie Tool (BRIT) op in de leidraad. Vooral preventie en de bewustwording van de risico's in het monument en bij bepaalde situaties zijn belangrijk.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁵ Kamerstuk 33 000 VIII, nr. 181.

De RCE heeft daarvoor in samenwerking met experts uit de brandweer de BRIT ontwikkeld, een tool om de risico's van brandgevaar in te schatten. Deze tool is vanaf de Sim 2023 onderdeel van de subsidiabele kosten.

De Sim richt zich op onderhoud waarbij meestal geen ingrijpende verduurzaming uitgevoerd wordt, zoals dakisolatie. Sommige werkzaamheden kunnen wel bijdragen aan verduurzamingsdoelen. Zo is het uitgangspunt in de huidige leidraad dat de eigenaar bij vervanging van delen van het gebouw hetzelfde materiaal moet gebruiken. Dat kan in bepaalde gevallen wellicht anders. Een voorbeeld is het gebruik van milieuvriendelijkere materialen. Samen met de sector wil ik onderzoeken om welke situaties het precies gaat. Dit zijn aanpassingen in de leidraad die zonder grote extra financiële druk op de Sim (of de Woonhuisregeling, hierna: WHR) uitvoerbaar zijn.

In totaal zal het budgetbeslag van beide toevoegingen circa € 400.000 bedragen. Alhoewel de verduurzaming van monumenten met het oog op de toekomst van groot belang is, is er op dit moment geen budgettaire ruimte binnen de Sim om hierin verdergaande stappen te kunnen zetten.

Archeologie

Dialogic adviseert om een apart regime te ontwikkelen voor archeologische rijksmonumenten. Een deel van de archeologische rijksmonumenten verkeert in matige tot slechte staat. De Sim is in de huidige vorm niet toereikend voor deze categorie. Dit werd eerder al benoemd in de Erfgoedbalans van 2017. Doordat eigenaren vaak geen belang hebben bij onderhoud van deze rijksmonumenten is de vormgeving van de huidige Sim (met een eigen bijdrage van 40%, een administratieve last en een hoog drempelbedrag) niet aantrekkelijk. In overleg met betrokkenen worden momenteel door het Programma instandhouding archeologische monumenten van de RCE alternatieven uitgewerkt. Het streven is om de Kamer begin 2022 te informeren over een adequater regime.

Pastorieën

De aanbeveling om pastorieën in de Sim toe te laten, neem ik over, omdat de pastorieën geen toegang hebben tot andere compensatiemogelijkheden van het Rijk. Het gaat dan om kerkelijke dienstwoningen die nog de oorspronkelijke functie hebben. Dit is voor de RCE uitvoerbaar binnen de systematiek van de Sim.⁶ Het toelaten van kerkelijke dienstwoningen die nog de oorspronkelijke functie hebben, heeft overzichtelijke financiële gevolgen. Subsidiëring van deze groep zal bij benadering € 200.000 per jaar kosten. Met deze maatregel ondersteun ik de kerkelijke complexen waar de samenhang van kerk en dienstwoning (en eventuele andere elementen zoals hekwerken, begraafplaats en overige gebouwen) bijzondere betekenis heeft.

Een visie op de toekomst

Grote monumenten

Grote monumenten zijn al lange tijd onderwerp van zorg.⁷ Kort samengevat zijn de knelpunten:

- De eigen bijdrage van 40% is in absolute zin hoog.
- De systematiek van de Sim met laagste aanvragen eerst, leidt ertoe dat sommige organisaties strategisch een lagere of zelfs te lage aanvraag

⁶ Pastorieën in eigendom van woonhuiseigenaren vallen reeds onder de WHR.

⁷ Kamerstuk 32 156, nr. 58. P. 5 ev.

- indienen voor onderhoudssubsidie dan wat noodzakelijk is vanuit het oogpunt van sobere en doelmatige instandhouding.
- Deze grote monumenten hebben een hoge cultuurhistorische waarde en zijn bouwkundig en qua exploitatie moeilijker aan te passen om inkomsten te genereren voor het onderhoud.
 - Andere overheden geven ook subsidie voor grote monumenten maar met eigen voorwaarden, subsidieperiode, verantwoording en afrekening. Dit leidt tot veel administratie.

Wanneer grote monumenten structureel te weinig middelen hebben om noodzakelijk onderhoud uit te voeren, dreigt de restauratiebehoefte budgettair te groeien. Dat houdt in dat de investeringen uit de afgelopen decennia niet geborgd kunnen worden.

Ik wil samen met de provincies, gemeenten en de Federatie Instandhouding Monumenten een meer gecoördineerde aanpak proberen te ontwikkelen. Het uitgangspunt is dan dat alle drie de overheidslagen bijdragen aan het onderhoud van hele grote monumenten. Daarbij staat voor mij open dat we bij zulke grote gebouwen ook kunnen denken aan een langere subsidieperiode van bijvoorbeeld tien jaar. We zullen ook strak moeten selecteren om er zeker van te zijn dat de echt hele grote monumenten een andere aanpak krijgen. Ook moet het gaan om monumenten met een beperkt verdienmodel. Vanaf heden voeg ik in ieder geval structureel € 4 miljoen toe uit mijn begroting voor grote monumenten in de Sim. Dit bedrag was al gereserveerd voor de instandhouding van grote monumenten en zal via de Sim beschikbaar blijven voor dat doel.

De komende tijd zal ik in gesprek met andere overheden onderzoeken in hoeverre een gezamenlijke aanpak wenselijk en realistisch is. Hiermee volg ik het advies van Dialogic op om de mogelijkheid van een apart regime voor grote monumenten te onderzoeken. Aanvullend budget voor deze categorie is noodzakelijk en kan de druk op de Sim terug brengen tot een aanvaardbaar niveau.

Bundeling regelingen

Met de Raad voor Cultuur en Dialogic ben ik van mening dat de synergie tussen de Sim en de WHR versterkt kan worden. Ik ga daarom met de sector onderzoeken hoe we de «best of both worlds» zo goed mogelijk in samenhang kunnen gebruiken. Dat is een forse stap die tijd nodig heeft. Aangezien de WHR tot en met 2023 inhoudelijk nagenoeg vastligt (dit betreft subsidie over het onderhoudsjaar 2022), zal een eventuele harmonisatie van beide regelingen op zijn vroegst per 2024 in werking kunnen treden.

Doel van de Sim en de WHR

Het doel van onderhoudssubsidies is om planmatig en doelmatig onderhoud te stimuleren. De regeling stimuleert dat door prikkels in te bouwen voor de eigenaar om bewust na te denken over wanneer welk onderhoud nodig is. De regeling bevat financiële prikkels om te investeren in onderhoud. En de regeling bevat prikkels voor de eigenaar om onderhoud zorgvuldig te doen op een kwalitatief goede manier.

Bij het onderzoek naar meer samenhang tussen de Sim en de WHR hanteer ik de volgende uitgangspunten:

- De techniek van de Sim voldoet voor het grootste deel van de rijksmonumenten. Uitgangspunt blijft een zesjaren onderhoudsplan als kern van de subsidie aanvraag. De subsidiabele kosten worden bepaald via de Leidraad subsidiabele instandhoudingskosten. Het maximale subsidiabele bedrag is 3% van de herbouwwaarde voor een

periode van zes jaar. Ik zie geen aanleiding om de voorrangspositie van werelderfgoed en POM's te veranderen. Voor gebouwde monumenten en groene monumenten blijven deelbudgetten beschikbaar evenals een budgetverdeling voor kleine en grote monumenten (75% en 25%). Ook blijven eigenaren de mogelijkheid houden om de subsidie in te zetten wanneer zij dat nodig achten in die termijn van zes jaar.

- Voor kleine aanvragen is de administratieve last in de Sim relatief hoog. Mogelijk zou het principe van subsidie achteraf uit de WHR deze last kunnen verminderen.
- Er is een grote wens tot zekerheid op subsidie. In dat verband onderzoek ik ook of een flexibel subsidie percentage meer zekerheid op subsidie voor iedereen kan bieden en kijk ik naar mogelijkheden om de subsidie te maximeren.
- Behoud van monumenten is het meest gebaat bij een eigenaar die bewust omgaat met het monument, die weet wanneer welke werkzaamheden noodzakelijk zijn en welke financiële ondersteuning beschikbaar is. Om dat te bereiken zijn prikkels nodig om vooraf na te denken over wanneer welke investeringen in onderhoud nodig zijn.
- Ik onderzoek wat de mogelijkheden zijn om in de toekomst alle woonhuismonumenten onder één regime voor onderhoud te brengen, zoals de huidige WHR. In de tussentijd stel ik de Sim of de WHR niet open voor eigenaren zoals woningcorporaties en stadsherstelorganisaties.

Door meer samenhang tussen de regelingen aan te brengen wil ik een duurzaam onderhoud van de monumenten bereiken.

Sim aanvragen 2021

De afgelopen jaren is de financiële druk op de Sim sterk gegroeid. Ook dit jaar vragen alle eigenaren samen vele tientallen miljoenen meer subsidie aan dan beschikbaar is. Ik verwacht dat dit tekort de komende jaren niet zal afnemen. Enerzijds is het een goed teken dat de eigenaren de regeling steeds meer en beter gebruiken, anderzijds is het onwenselijk dat ik veel aanvragen moet afwijzen. Dat doet geen recht aan de wens om eigenaren financieel te ondersteunen voor de meerkosten van instandhouding en aan alle plannen die gemaakt zijn met alle kosten vandien. Ik kan helaas ook in 2021 niet elke aanvraag honoreren. Uiteraard doe ik ook in deze aanvraagronde wat mogelijk is voor de aanvragen 2021 binnen de financiële kaders.

Er zijn verschillende redenen voor het groeiende tekort aan budget in de Sim. Voor een deel zijn het endogene ontwikkelingen binnen de monumentensector en voor een deel exogene macro-economische en maatschappelijke ontwikkelingen.

Uit analyses van de RCE blijkt dat er jaarlijks honderden nieuwe aanvragers bijkomen. Dat is voor een deel het gevolg van het succes van de restauratieregelingen van het Nationaal Restauratiefonds (NRF) en de provinciale restauratieprogramma's, waardoor meer monumenten gerestaureerd worden en in de Sim kunnen instromen. De eigenaren van deze rijksmonumenten melden zich enkele jaren na de restauratie aan voor de Sim voor noodzakelijk onderhoud. Ik zie het als een positieve ontwikkeling dat er na een restauratie een follow-up is in onderhoud om de investeringen te borgen. Het betekent wel een toename van aanvragen met een geschatte subsidiebehoefte van circa € 5 miljoen per jaar. Een tweede ontwikkeling is de afstoot van monumenten door het rijk aan private eigenaren. Rijkseigendom komt niet in aanmerking voor de Sim, maar na afstoot komt de nieuwe eigenaar dat wel. Denk hierbij aan afgestoten monumenten als de gevangenis Blokhuispoort te Leeuwarden, gerechtsgebouwen of kazernes. Ook wijst OCW via aanwijzingspro-

gramma's nieuwe rijksmonumenten aan. In aantallen is dat beperkt maar er zitten wel grote monumenten tussen, zoals het Evoluon die tot meer druk op het budget leiden. Het totaal aan subsidiebehoefte van afgestoten monumenten en nieuwe aanwijzingen bedraagt circa € 3 miljoen per jaar. Als laatste zien we dat steeds meer eigenaren over de gehele breedte van de categorieën monumenten de weg naar de regeling weten te vinden. Zo is er de laatste jaren een groei in aanvragen door bijvoorbeeld lokale overheden en professionele organisaties voor monumentenbehoud (hierna: POM's) waardoor steeds meer woonhuizen de Sim instromen. Al deze nieuwkomers zorgen de laatste jaren voor een autonoom stijgende subsidievraag van op dit moment circa € 5 miljoen.

Een externe factor is de prijsontwikkeling in de bouw. Toen het Ministerie van OCW in 2007 startte met de voorloper van de Sim, het Brim⁸, was gemiddeld jaarlijks € 50 miljoen subsidie beschikbaar voor de gebouwde monumenten. In de huidige Sim is het budget voor gebouwde monumenten € 54,02 miljoen. Het budget is niet meegegroeid met de prijsstijging in de bouw. Vooral de laatste jaren stijgen de bouwkosten hard, zowel de loonkosten als de materiaalkosten.⁹ Het gat tussen de prijsstijging en het huidige Sim budget raam ik op circa € 10 miljoen structureel.¹⁰

Een andere externe factor is de aantrekkende economie en de scherpe stijging van de prijs van woningen. Eigenaren zijn steeds meer bereid veel geld te investeren in hun monumenten. Zo zien we een scherpe groei van maar liefst 40% ten opzichte van 2015 van het aantal aanvragen voor subsidie voor agrarische gebouwen. Deze boerderijen hebben niet langer een agrarische functie maar worden gebruikt als (tweede) woning. Ook bij buitenplaatsen en kastelen is een groei in aanvragen van ruim 30% ten opzichte van 2015. Dat zijn niet alleen particuliere eigenaren maar ook veel bedrijven en zorginstellingen die buitenplaatsen een nieuwe functie geven en een aanvraag voor de Sim doen. Deze groei heeft geleid tot een extra druk op het budget van circa 5 miljoen.

Ten slotte is er in 2020 voor circa € 20 miljoen aan subsidie afgewezen om budgettaire redenen. Een groot deel van deze eigenaren heeft ook in 2021 weer een aanvraag ingediend. Daarmee komt het totaal aan overvraag dit jaar uit op circa € 45–50 miljoen.¹¹ Een aantal van de endogene factoren waren eerder zichtbaar, maar konden binnen het systeem van de Sim worden opgevangen. De combinatie van 5 jaar gestage endogene groei en de grote exogene effecten van de afgelopen jaren waren slecht te voorspellen.

Om de groeiende vraag naar subsidie in lijn te brengen met het beschikbare budget, kan ik alleen maatregelen treffen ten aanzien van de endogene ontwikkelingen. Ik zal daarvoor de eerste stappen zetten. Wat ik op dit moment kan doen om de druk te verminderen, wil ik uitvoeren. Het is aan een volgend kabinet om eventuele maatregelen te nemen op de lange termijn. Bij ongewijzigd beleid zal het jaarlijks tekort van circa € 20 miljoen zich opstapelen, waardoor er over vijf jaar mogelijk een tekort is van rond de € 100 miljoen.

⁸ Besluit rijkssubsiëring instandhouding monumenten.

⁹ Dit is overigens ook te zien in de laatste jaren van de aftrek onderhoudskosten rijksmonumenten waarin de realisatiecijfers hoger lagen dan de ramingen.

¹⁰ StatLine – inputprijsindex bouwkosten 2000=100, vanaf 1990 (cbs.nl). Sinds de invoering Brim in 2007 is de index circa 30 procentpunt gestegen.

¹¹ Definitieve cijfers Sim 2021 in augustus bekend.

Oplossingsrichtingen 2021 en verder

Financieel

In deze brief beschrijf ik de ingrepen op korte termijn om de overvraag aan te pakken. Ik voeg vanuit mijn begroting structureel € 4 miljoen toe aan de budgetten voor grote gebouwe (€ 3 miljoen) en groene monumenten (€ 1 miljoen). Verder verhoog ik de Sim-budgetten de komende jaren met de prijsbijstelling van 2021. Het totale budget voor gebouwe, groene en archeologische rijksmonumenten groeit daarmee in 2021 in totaal van circa € 62,8 miljoen naar ruim € 69 miljoen. Meer budget betekent dat minder (grote) aanvragen worden afgewezen.

Maatregelen endogene ontwikkelingen

Bij de afstoot van rijksmonumenten door het Rijk maak ik afspraken met de betrokken departementen om te voorkomen dat de druk op de Sim onaanvaardbaar toeneemt. Ik heb hiermee goede ervaringen zoals bij de overdracht van 29 rijksmonumenten in 2017 door het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Toen is vanuit de begroting RVB structureel € 300.000 toegevoegd aan de begroting van OCW als compensatie voor de Sim. Ten slotte zal ook bij nieuwe aanwijzingen van rijksmonumenten een berekening van de verwachte druk op de Sim meegewogen worden.

Om grip op de budgettaire ontwikkelingen te krijgen, zijn er naast extra budget maatregelen nodig om de groei op het budget af te remmen. Structureel extra budget kan een deel van de oplossing zijn. Echter ook bij meer budget zal de groei afgeremd moeten worden om niet na enkele jaren weer met een tekort te zitten. Dialogic beschrijft in haar rapport enkele opties. Te denken is aan:

- Uitsluiten bepaalde categorieën monumenten. Een voorbeeld is monumenten die volgens de erfgoedmonitor in slechte staat verkeren en geen onderhouds- maar restauratiesubsidie nodig hebben. Ook kan overwogen worden om woonhuizen uit de Sim te halen en gebruik te laten maken van de WHR. De prijsontwikkeling van woonhuismonumenten kan ook een reden zijn om te onderzoeken of subsidiering van deze categorie noodzakelijk is.
- Uitsluiten bepaalde eigenaren. Als voorbeeld noem ik monumenten van andere overheden. Of monumenten die bedrijfsmatig beheerd worden en dus een deel van de kosten van onderhoud via de vennootschapsbelasting vergoed krijgen. Op die manier kunnen deze eigenaren immers twee keer tegemoetkoming krijgen, via de Sim en het niet gesubsidieerde deel via de aftrek van vennootschapsbelasting.
- Aanpassingen in het percentage. Dialogic suggereert om de huidige 60% terug te brengen tot 50%. Zelfs dan is het budget, zonder extra middelen, niet toereikend en blijft er overvraag. Een alternatief kan zijn een flexibel percentage zodat alle aanvragers van een subsidie verzekerd zijn.

Bovenstaande voorbeelden zijn illustratief. Samen met de sector zal ik het proces starten dat moet leiden tot keuzes om de Sim beter beheersbaar te maken. Hier zal ik de Kamer dit najaar over informeren.

Maatregelen exogene ontwikkelingen

Ten aanzien van de exogene ontwikkelingen zie ik weinig mogelijkheden om dat te beïnvloeden. Een oplossing hiervoor kan liggen in structureel extra middelen, maar ook in inhoudelijke aanpassingen aan de Sim. Het is aan een volgend kabinet hier een besluit over te nemen.

De monumenten in ons land staan er goed bij en we hebben verschillende regelingen om eigenaren te ondersteunen. Ik ga de komende tijd het gesprek aan met organisaties, overheden, deskundigen en zoveel mogelijk eigenaren. Ik wil onderzoeken hoe we de middelen kunnen inzetten waar die het meest nodig zijn en die een eigenaar optimaal ondersteunen. Ook wil ik onderzoeken hoe we meer samenhang kunnen krijgen tussen de regelingen. Kern van de aanpak is aandacht voor de kwaliteit in de uitvoering en vertrouwen in de eigenaar. Uiteindelijk draait het om de mensen die het monument onderhouden, gebruiken en voor wie het een deel van hun leven en leefomgeving is.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven