

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2009

Nr. 189

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2009

In mijn brief van 16 december 2008 (kamerstuk 31 700 VIII, nr. 122) heb ik u geïnformeerd over de evaluatie van het Besluit rijkssubsidieëring instandhouding monumenten (het Brim). In het Algemeen Overleg van 8 april 2009 hebben we de evaluatie besproken.

U vroeg mij twee zaken: op welke wijze wordt de administratieve lastendruk naar beneden bijgesteld en welke verdere voorstellen van vereenvoudiging en verbeteringen van de instandhoudingsregeling mogen worden verwacht. Ik heb toegezegd u voor 1 juni een brief te sturen met daarin de geplande maatregelen om de regeldruk te verlagen.

In de discussies met het veld en met uw kamer komt steeds naar voren dat de instandhoudingsregeling een ingewikkeld subsidiesysteem is. Voordat ik dieper de maatregelen toelicht, wil ik kort de systematiek uitleggen.

De regeling

De instandhoudingsregeling voor rijksmonumenten is een in Europa uniek systeem (door de combinatie van onderhoud en restauratie) om cultuurhistorisch erfgoed in goede staat te houden. De hoofdlijn van deze subsidieregeling werd in 2005 door uw Kamer breed ondersteund. Het doel van de regeling is duurzame instandhouding van de rijksmonumenten. Daartoe zijn de regelingen voor onderhoud en restauratie geïntegreerd.

De regeling maakt een onderscheid in twee wijzen van financiële ondersteuning, een lening of een subsidie. Een laagrentende lening voor eigenaren van woonhuizen en boerderijen zonder agrarische functie, en subsidie voor eigenaren van de overige categorieën.

De rijksmonumenten worden ingedeeld in categorieën, vanwege de verschillen in instandhoudingsbehoefte per soort monument. De vijf categorieën zijn:

- a. woonhuizen en boerderijen zonder agrarische functie;

- b. kerkgebouwen;
- c. kastelen, buitenplaatsen en landhuizen;
- d. molens en gemalen;
- e. overige beschermde monumenten.

Laagrentende lening

Eigenaren van woonhuizen en boerderijen zonder agrarische functie (ofwel categorie a) en die als rijksmonument zijn aangewezen, komen in aanmerking voor een laagrentende lening voor de restauratie van hun rijksmonument. Het zijn veelal monumenten waarvan de economische functie met relatief beperkte overheidssteun in stand kan worden gehouden. Het overgrote deel van de eigenaren van deze categorie monumenten kan de kosten van (groot) onderhoud fiscaal aftrekken.

Een laagrentende lening bedraagt 70% van de door het Bureau Belastingen Monumentenpanden (BBM) vastgestelde fiscaal aftrekbare onderhoudskosten, met een maximum van € 300 000. Dit wordt de Restauratiefondshypotheek van het Nationaal Restauratiefonds (NRF) genoemd. Voor eigenaren van deze categorie rijksmonumenten die géén recht hebben op belastingaftrek bedraagt de lening 100% van de vast te stellen onderhoudskosten, welke worden bepaald op basis van dezelfde grondslagen als die worden gebruikt voor vaststelling van de fiscaal aftrekbare kosten.

De Restauratiefondshypotheek wordt sinds september 2002 door het NRF aangeboden aan alle eigenaren die in aanmerking komen voor fiscale aftrek van onderhoudskosten. De evaluatie laat zien dat dit onderdeel van de regeling een succes is. Jaarlijks worden ongeveer 300 woonhuizen via een laagrentende lening gerestaureerd voor een totaalbedrag van ca € 30 miljoen. Ruim 7 000 eigenaren maken jaarlijks gebruik van de fiscale aftrek van het onderhoud.

Subsidie

Eigenaren van andere monumenten dan woonhuizen en boerderijen zonder agrarische functie, komen in aanmerking voor instandhoudings-subsidie. Bij deze categorie monumenten is de oorspronkelijke functie van het object bepalend. Het gaat hier veelal om bouwwerken die doorgaans minder rendabel zijn en relatief veel subsidie nodig hebben om te kunnen voortbestaan. Zij worden vaak beheerd door publieken privaatrechtelijke instanties zonder mogelijkheid tot belastingaftrek. Deze eigenaren kunnen op basis van een goedgekeurd zesjarig instandhoudingsplan een subsidie krijgen. Het subsidiepercentage van elke categorie is een gewogen gemiddelde van de percentages van de eerdere restauratie- en onderhoudsregelingen. De subsidieaanvraag wordt bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed tussen 1 april en 1 september in het jaar voorafgaand aan het eerste jaar van het zesjarig instandhoudingsplan ingediend. Jaarlijks wordt een subsidieplafond (voor 2009 € 47 miljoen) vastgesteld om een open-einderegeling te voorkomen. Voor de verschillende categorieën monumenten worden maximum subsidiebedragen per categorie vastgesteld. Daarmee wil ik voorkomen dat een kleine groep monumenten met een grote restauratiebehoefte een onevenredig beslag legt op het beschikbare budget. De aanvragen worden behandeld in volgorde van binnenkomst.

Instroommodel

Bij de start van de regeling in 2006 konden verplichtingen worden aangegaan voor de periode 2007–2012. Ik had nog niet de beschikking over het totale programmabudget voor de monumentenzorg. De verplichtingen die

nog tot en met 2011 voortvloeien uit de eerdere subsidieregelingen en de verplichtingen aan het NRF ten behoeve van de laagrentende leningen, zorgen ervoor dat eerst vanaf 2012 het structurele monumentenbudget beschikbaar is. Inmiddels zijn alle categorieën ingestroomd, behalve de kerken. Deze categorie stroomt de komende drie jaar gefaseerd in, volgens schema zoals bepaald in de regeling. Elke kerk die nog niet is ingestroomd volgens de instandhoudingsregeling, kan in aanmerking komen voor een subsidie op grond van de onderhoudsregeling, over werkzaamheden die het jaar daarvoor zijn uitgevoerd.

Restauratieachterstand

De instandhoudingsregeling biedt naast de mogelijkheid van subsidiëring van instandhoudingsplannen, ook de mogelijkheid voor subsidiëring van omvangrijke restauratiewerkzaamheden. Dit kan via artikel 43 van de regeling. Op dit artikel zijn de afgelopen drie jaar vier restauratieregelingen gebaseerd waarmee in totaal € 200 miljoen aan subsidie is verdeeld. Het betreft incidenteel beschikbaar gestelde middelen ten behoeve van het wegwerken van de restauratieachterstand bij rijksmonumenten.

Evaluatie

In 2008 is een eerste evaluatie van de instandhoudingsregeling uitgevoerd. Daaruit bleek dat veel goede resultaten zijn behaald. Ik noem de drie belangrijkste. De regeling voldoet voor de meeste eigenaren van woonhuizen en boerderijen zonder agrarische functie; de uitvoering levert hier geen grote problemen op. Eigenaren kunnen gebruikmaken van de laagrentende lening én van fiscale aftrek.

In de tweede plaats zijn de instandhoudingssubsidies over het algemeen hoger dan in de oude, jaarlijkse onderhoudsregeling, het zogenaamde Brom.

Voorts kijkend naar de participatiegraad van vooral molens en kastelen in de groep van kwetsbare monumenten, dan ligt die aanzienlijk hoger dan bij de onderhoudsregeling (82% respectievelijk 46%). Tot nu toe hebben bijna 1 000 molens een instandhoudingssubsidie ontvangen voor in totaal € 25 miljoen over 6 jaar. Ten tijde van de onderhoudsregeling waren dat er gemiddeld 650, met een subsidiebedrag van € 10 miljoen over 6 jaar. Voor kastelen werden jaarlijks gemiddeld 220 aanvragen voor onderhoudssubsidie ingediend en werd over een periode van 6 jaar gemiddeld voor circa €10 miljoen gesubsidieerd. Door de instandhoudingsregeling ontvingen een kleine 600 eigenaren van kastelen ruim € 24 miljoen aan subsidie.

Uit de tussentijdse evaluatie is ook kritiek op de regeling gekomen. Deze kritiek spitst zich vooral toe op twee aspecten. Het eerste betreft de administratieve lasten voor de aanvragers. Het tweede is de hoogte van de maximale subsidiabele kosten. Over drie jaar zal ik de regeling opnieuw laten evalueren.

Tenslotte wil ik graag het beeld nuanceren dat bestaat rond de beslistermijn van 13 weken. Deze aanvraagtermijn zou veelvuldig door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed worden overschreden. Gebleken is dat een aanzienlijk deel van de aanvragen onvolledig is ingediend, waardoor de periode van afhandeling toeneemt. Ik heb inmiddels maatregelen genomen om binnen de gestelde termijn een beschikking af te kunnen geven. Naast de aanpassing van het aanvraagformulier zijn dit maatregelen van organisatorische aard.

Maatregelen

De maatregelen die ik neem ter vereenvoudiging van de instandhoudingsregeling zijn in drie pakketten te verdelen: maatregelen die al zijn doorgevoerd, maatregelen naar aanleiding van het Uniform Subsidiekader, en ten slotte maatregelen die op de middellange termijn effect sorteren.

Doorgevoerde maatregelen

Tijdens het bovengenoemde AO liet ik u weten dat ik eigenaren en beheerders van rijksmonumenten op de hoogte had gebracht van de brief die ik op 16 december 2008 aan uw Kamer heb gestuurd, en waarin een aantal doorgevoerde maatregelen ter verbetering van de regeling zijn vermeld. Medio 2008 is door de Rijksdienst een vereenvoudigingstraject van het subsidieproces gestart. Dit heeft geresulteerd in een zestal vereenvoudigingen in het aanvraag- en declaratieproces:

- het aanvraagformulier is op onderdelen ingekort en vereenvoudigd en het digitaal aanvragen wordt bevorderd;
- aanvragers zijn niet meer verplicht om een financieel dekkingsplan in te dienen;
- het aantal hoofdgroepen van instandhoudingswerkzaamheden is teruggebracht van drie naar twee;
- het aantal verplichte bijlagen bij de subsidieaanvraag is beperkt tot een planomschrijving, begroting, foto's en een inspectierapport
- de papieren versie van het meerjarenplan en -begroting is vereenvoudigd en verduidelijkt;
- het declareren van gemaakte kosten is vereenvoudigd.

Met deze maatregelen zijn de toezeggingen voor de korte termijn uit mijn brief van 16 december 2008 geheel nagekomen.

Uniform Subsidiekader

De tweede maatregel die wordt getroffen om de regeldruk te verminderen is de invoering van het rijksbrede project Uniform Subsidiekader. Op 29 april 2009 bent u via een brief van de Minister van Financiën geïnformeerd over het Uniform Subsidiekader. De vereenvoudigingen als gevolg van dit nieuwe subsidiekader zullen vooral gerealiseerd worden bij het verantwoorden en vaststellen van subsidies. Op dit moment kunnen eigenaren, nadat ze een subsidieverlening hebben gekregen, hun uitgevoerde werkzaamheden bij het NRF declareren. Het nieuwe subsidiekader gaat echter uit van voorschotten. Dit betekent dat de aanvrager op het moment van subsidieverlening volgens een bepaald ritme direct een voorschot op zijn bankrekening krijgt gestort. Dit resulteert in een daling van zowel de administratieve lasten voor de aanvrager, als een vermindering van de uitvoeringskosten bij de Rijksdienst.

Voorgenomen maatregelen

In mijn brief van 16 december 2008 heb ik een viertal maatregelen voor de middellange termijn genoemd. Deze maatregelen vereisen een aanpassing van de regeling en kunnen in 2010 worden ingevoerd. Het betreft de volgende onderwerpen.

1. Vereenvoudiging categorieën monumenten

Ik ben van plan om categorie a (woonhuizen en boerderijen zonder agrarische functie) te beperken tot alleen woonhuizen.

Door deze maatregel komen alle boerderijen in aanmerking voor subsidie, ongeacht hun huidige functie. Het vaststellen of een boerderij een agrarische functie heeft, blijkt in de praktijk niet eenvoudig en brengt daardoor

onevenredig veel administratieve lasten met zich mee. Ook zal de instandhouding van bijgebouwen van een boerderij waaraan geen rendabele functie gegeven kan worden naar verwachting beter gewaarborgd kunnen worden met subsidie dan met een lening.

2. Laagrentende lening

In de praktijk is gebleken dat sommige eigenaren die in de huidige systematiek in aanmerking komen voor subsidie, liever een laagrentende lening van het NRF willen. De regeling zal zodanig worden aangepast dat eigenaren die in aanmerking komen voor subsidie in plaats daarvan een laagrentende lening kunnen krijgen.

3. Historische buitenplaatsen

Voor de subsidiëring van bepaalde objecten in de tuin- en parkaanleg van een historische buitenplaats bestaat er een aparte regeling. Eigenaren van deze objecten kunnen op dit moment voor subsidie uitsluitend een beroep doen op het *Besluit rijkssubsidiëring historische buitenplaatsen* (Brhb) terwijl ze voor andere objecten van de historische buitenplaats aanspraak kunnen maken op instandhoudingssubsidie. Eigenaren van voornoemde objecten wil ik echter een keuze geven op welke regeling zij een beroep willen doen.

Ik zal de instandhoudingsregeling dan ook open stellen voor bovengenoemde objecten. Per 2011 zal het Brhb worden ingetrokken, zodat alleen de instandhoudingsregeling overblijft.

Met deze drie maatregelen stel ik de eigenaar centraal in het proces. Maatregelen 1 en 2 stellen eigenaren in staat om zelf te beoordelen of een laagrentende lening in plaats van subsidie de meest wenselijke vorm is om het monument in stand te houden. Beide maatregelen zullen elkaar naar verwachting financieel compenseren.

4. Ontkoppelen van het monumentenregister

Het monumentenregister is in 1961 ingesteld om de ligging van de beschermde monumenten te bepalen en deze te kunnen onderscheiden ten opzichte van omliggende objecten. In het register worden vooral identificerende gegevens opgenomen. Afgezet tegen die doelstelling van het register verschaft deze wijze van registreren voldoende inzicht en voldoet het aan de verwachtingen. Zoals de evaluatie aantoonde is het register niet geschikt om een subsidieregeling op te baseren. Zo staan er in het register kerken met een pastorie onder één monumentnummer. Maar er zijn ook voorbeelden waarbij kerk en pastorie beide een eigen monumentnummer hebben (en sprake is van een complex). In het eerste geval kan voor kerk en pastorie maar één subsidieaanvraag worden ingediend, in het andere geval zijn twee aanvragen mogelijk. Dat leidt, zeker door de maximale subsidiabele kosten, in een aantal gevallen tot een ongewenst effect. Om dit op te lossen zal ik de eis in de regeling van één aanvraag per beschermd monument loslaten. De bedoeling is om, net als in voorgaande restauratieregelingen, de aanvrager zelf te laten bepalen voor welke bouwkundige eenheid of eenheden, dit zijn zelfstandige onderdelen, hij subsidie wil aanvragen. Ook hier stel ik dus de eigenaar centraal.

Door deze maatregel zullen er meer aanvragen voor kleinere eenheden worden ingediend. De eventuele financiële consequenties kunnen worden opgevangen binnen het huidige subsidieplafond van € 47 miljoen.

5. Aangewezen organisaties voor monumentenbehoud

Nederland telt enkele tientallen organisaties met een aanzienlijk aantal rijksmonumenten in eigendom, die zij duurzaam beheren. Het betreft onder andere maatschappijen voor stadsherstel en particuliere organisaties die zich toeleggen op restauratie en beheer van moeilijker te exploiteren monumenten. Indien een dergelijke organisatie tenminste 20 rijksmonumenten in eigendom heeft en voldoende professionele deskundigheid aanwendt, kan zij desgevraagd worden aangewezen als organisatie voor monumentenbehoud. Voor aangewezen organisaties geldt een specifiek subsidieregime: voor al hun rijksmonumenten bestaat aanspraak op subsidie en voor al deze monumenten kan in één keer subsidie worden aangevraagd via een gecombineerd instandhoudingsplan.

In de huidige instandhoudingsregeling moeten organisaties voor monumentenbehoud het instandhouden van hun beschermde monumenten als hoofddoelstelling hebben. Om bijvoorbeeld ook woningbouwcorporaties aan te kunnen wijzen, wordt die aanwijzing in die zin versoepeld, dat het ook een nevendoelelstelling mag betreffen.

Verder zal ik op grond van de ervaringen die de afgelopen drie jaar zijn opgedaan met de inmiddels achttien aangewezen organisaties een verdere vereenvoudiging in de subsidierelatie met deze organisaties doorvoeren, zoals in de brief van 16 december is gemeld. Daarbij zal maatwerk het uitgangspunt zijn. Concreet is de belangrijkste verbetering het laten vallen van de verplichting om tenminste 50% van het maximum bedrag aan subsidiabele kosten per rijksmonument te besteden. Dit geeft betreffende organisaties niet alleen meer vrijheid van handelen, maar betekent tevens een verlaging van de administratieve lasten.

Tijdens periodiek overleg met de aangewezen organisaties zullen afspraken worden gemaakt over de uitvoering van het instandhoudingsplan.

Met bovengenoemde vier punten wordt inhoud gegeven aan de maatregelen op middellange termijn uit mijn brief van 16 december 2008.

Verdere vereenvoudiging in het kader van de Modernisering Monumentenzorg

Subsidiepercentage

Verschillende organisaties van monumentenbehoud hebben aangegeven, ook in verschillende brieven aan uw Kamer, dat de vele verschillende subsidiepercentages de regeling ondoorzichtig maken. Aanpassing van percentages is pas mogelijk bij het begin van een de nieuwe planperiode 2013–2018. In het kader van de Modernisering Monumentenzorg, waarover ik op 8 oktober met uw Kamer zal debatteren, bekijk ik de verschillende opties om de budgetten in de monumentenzorg te herschikken. Het aanpassen van subsidiepercentages is daarbij één van de onderwerpen, naast het veelgevraagde structurele restauratiebudget. Ik heb uw kamer bij het Algemeen Overleg van 8 april toegezegd om over drie jaar het Brim opnieuw te evalueren. Dan ook zal duidelijk worden of voor de helderheid van de regeling met ingang van de planperiode 2013–2018 één subsidiepercentage voor alle categorieën rijksmonumenten wordt ingevoerd.

Monitor

In het Algemeen Overleg is door uw kamer gevraagd op welke wijze ik een beeld heb van de effecten van de subsidies in de monumentenzorg. Uw zorg deel ik.

Om een beter beeld te krijgen van de staat van onderhoud van de rijks-

monumenten, wordt nu door de Rijksdienst Cultureel Erfgoed gewerkt aan een Monitor Gebouwd Erfgoed. Deze zal deel uitmaken van een bredere Erfgoedmonitor, die het vervolg zal zijn van de onlangs verschenen Erfgoedbalans 2009.

Mijn intentie is om eind 2009 een eerste overzicht van de staat van onderhoud van de rijksmonumenten te geven. Dit zal zich, in verband met de beschikbare tijd en gegevens, beperken tot de rijksmonumenten die worden geïnspecteerd door de Monumentenwacht. Op termijn zullen lacunes in deze gegevens opgevuld worden, zodat een representatief beeld van het gehele rijksmonumentenbestand wordt verkregen. Daarbij wordt nog nader onderzocht of, en zo ja, hoe de informatie die beschikbaar is bij bijvoorbeeld gemeentes en monumentorganisaties hierbij betrokken kan worden.

Ik ga ervan uit dat de maatregelen die ik hierboven heb geschetst daadwerkelijk de regeldruk zullen verminderen en de administratieve lasten voor de aanvrager en de ontvanger zullen verkleinen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk