

# Monumenten in de steigers

## Inhoudsopgave

---

### Inhoudsopgave

### Samenvatting

Inleiding

Doel

Rapport

### 1. Inleiding

1.1 Opdracht

1.2 Aanpak

1.3 ICES

1.4 Opbouw rapport

### 2. Monumentenzorg, stand van zaken

2.1 Schets sector

2.2 Bezuinigingen

2.3 Onderzoek

2.4 Doelstelling

2.5 VROM

### 3. Beleid

3.1 Algemeen

3.2 Strategisch plan voor de Monumentenzorg

3.3 Budgettering

3.4 Subsidiëring

3.5 Financiering

### 4. Resultaten van het (nieuwe) beleid

4.1 Multipliers in de Monumentenzorg

4.2 Terugverdieneffecten

4.3 Werkgelegenheid

4.4 Nationaal Restauratiefonds

## **5. Achterstanden, de laatste inzichten**

5.1 Definities

5.2 Privaat en publiek aandeel

5.3 Onderzoek

## **6. Investeren en rendement**

6.1 Impuls 2001-2010

6.2 Opties

6.3 Scenario's

## **7. Politiek klimaat**

7.1 Eerste en Tweede Kamer

7.2 Partijprogramma's

## **8. Beleidsaanpassingen, conclusies en aanbevelingen**

8.1 Beleidsaanpassingen

8.2 Conclusies en aanbevelingen

## **Samenstelling werkgroepen**

## **Gebruikte afkortingen en begrippen**

# Samenvatting

---

## Inleiding

Het kabinet heeft in 1995 een begin gemaakt met de aanpak van de grote restauratie-achterstand in de monumentenzorg. Uit het Strategisch Plan voor de Monumentenzorg (SPM, april 1994) bleek dat de totale restauratie-achterstand *f* 3,6 miljard bedroeg en dat het wegwerken van de achterstanden *f* 1,4 miljard van het rijk zou vergen. Een bedrag van *f* 1,2 miljard om het subsidiabele deel van de restauratie-achterstand te dekken en *f* 200 miljoen om te investeren in de historische openbare ruimte van een aantal noodlijdende beschermde stads- en dorpsgezichten. Om de restauratie-achterstand te lijf te gaan stelde het Kabinet eind '95 *f* 275 miljoen beschikbaar en voor de historische omgeving werd de volle *f* 200 miljoen ingezet via het investeringsbudget voor de stedelijke vernieuwing.

Het inlopen van de restauratie-achterstand komt op gang, maar er dreigt vanaf 2001 een aanzienlijk financieel probleem. Volgens de cijfers van het SPM zou in de periode 2001-2010 nog eens *f* 900 miljoen beschikbaar moeten komen om de doelstelling te kunnen halen: een normale werkvoorraad restauraties in 2010. Nu is ongeveer 35% van de rijksmonumenten min of meer dringend aan restauratie toe. In 2010 zou dat 10% moeten zijn: de normale werkvoorraad.

## Doel

Op initiatief van de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Cultuur kreeg een gecombineerde ambtelijke werkgroep begin 1998 opdracht in beeld te brengen hoe de actuele situatie er uitziet en wat nodig is om de lopende operatie voort te zetten en te voltooien.

Tegelijkertijd is in het kader van ICES onderzocht in hoeverre investeringen in de monumentenzorg de ruimtelijk economische infrastructuur in Nederland zouden kunnen versterken. Het Centraal Planbureau (CPB) gaf monumentenzorg een zeer gunstige beoordeling. Investeringen in de monumentenzorg, ten belope van *f* 900 miljoen, vielen in de categorie van best beoordeelde investeringen en kregen het predikaat "robuust". Op 31 maart jl. zond het Kabinet deze conclusies en aanbevelingen over ICES naar de Kamer. In het indicatieve beleidspakket 'vitaliteit steden' ruimt het Kabinet ca. *f* 1 miljard in voor de monumentenzorg. Daarin is ook een bedrag begrepen voor de rijksmonumenten, die bij het rijk in gebruik en beheer zijn.

Het politieke klimaat is ronduit positief voor de monumentenzorg. Bij diverse gelegenheden heeft de Kamer zich uitgesproken voor voortzetting van de inhaaloperatie. Ook uit de verkiezingsprogramma's van alle grote partijen spreekt die wens.

## Rapport

### achtergrondinformatie

Nederland telt ongeveer 44.000 rijksmonumenten. Dat aantal is de afgelopen jaren vrij stabiel geweest. Daar gaat nu verandering in komen. Binnenkort worden de geselecteerde bouwwerken en stedenbouwkundige ensembles uit de periode 1850-1940 aan de monumentenlijst toegevoegd. In het jaar 2000 zullen ruim 56.000 rijksmonumenten op “de lijst” prijken.

Het budget voor restauratiesubsidies is in de afgelopen decennia als gevolg van bezuinigingen aanzienlijk geslonken: van f 180 miljoen in 1980 tot ca. f 80 miljoen in 1996. Als de prijsinflatie hierbij wordt betrokken, dan zou het budget in 1996 ten opzichte van dat in 1980 zelfs niet meer dan ongeveer f 50 miljoen bedragen.

Het Kabinet heeft de aanpak van de restauratie-achterstanden op twee fronten ingezet. Eenmalig werd een bedrag van f 275 miljoen toegevoegd aan het monumentenbudget. Het grootste deel werd bestemd voor restauraties, de rest voor onderhoud. Verder heeft het Kabinet een aantal stelselwijzigingen ingevoerd. Die wijzigingen zijn erop gericht de inzet van middelen effectiever en efficiënter te maken. De budgettering naar gemeenten en provincies is niet langer gebaseerd op het aantal rijksmonumenten. De verdeling vindt sinds kort plaats op basis van de omvang van de restauratiebehoefte. Verder wordt op de budgettering gestuurd, zodat bij alle categorieën monumenten, de woonhuizen en boerderijen, de kerken en de overige monumenten, voldoende resultaat kan worden geboekt.

In het oude regime was het restauratiebudget erg versnipperd geraakt met veel kleine monumentengemeenten en erg kleine budgetten. Bestuurlijke schaalvergroting heeft het aantal budgethoudende gemeenten teruggebracht tot 85. Monumenteigenaren in de overige gemeenten ontvangen hun subsidie op basis van een provinciaal ‘restauratie-uitvoeringsprogramma’. Het subsidiepercentage werd voor alle categorieën monumenten met 10%-punten verlaagd. Om vraagtval en dus negatieve gevolgen voor de restauratie-omzet te vermijden, werden tegelijkertijd nieuwe aantrekkelijke financieringsfaciliteiten geïntroduceerd. De Staat sloot daartoe een achterborgovereenkomst af met het Nationaal Restauratiefonds (NRF). De onderhoudsregeling is uitgebreid en aantrekkelijker gemaakt. De opleiding en scholing in restauratieambachten van onder meer werklozen is ter hand genomen.

Het is nog te vroeg om de balans te kunnen opmaken over het nieuwe beleid, het Brrm 1997. Enige bevindingen kunnen wel al gemeld worden. In 1996 is f 25 miljoen en in 1997 is f 50 miljoen uit de extra dotatie besteed. Ook in 1998, 1999 en 2000 zal f 50 miljoen extra voor restauraties ingezet worden bovenop het reguliere budget van f 75 miljoen.

### **secundaire effecten**

De Nationale Investeringsbank (NIB) heeft onderzoek verricht naar de economische neveneffecten. De multiplier lag in de periode 1996-1997 op 2,78: per gulden subsidie wordt gemiddeld f 2,78 geïnvesteerd. De NIB verwacht dat als gevolg van de subsidieverlaging die multiplier in de periode 1998-2000 zal stijgen naar 2,96. De verhouding tussen publiek en privaat aandeel in de investeringen schuift dus verder op in de richting van ‘privaat’. Een jaarlijks subsidiebudget van f 125 miljoen zal een investeringsvolume van f 370 miljoen teweeg brengen. Het directe terugverdieneffect van de subsidies (belastingen) komt op 74%. Macro-economisch zou op basis van het FKSEC-model van het CPB het terugverdieneffect zelfs op 114% uitkomen (bron: NIB). De inhaal operatie zal in de periode 1995-1999 gemiddeld per jaar 3.420 mensjaren werk opleveren. Als het restauratie-budget vanaf 2000 op ca. f 190 miljoen gebracht zou worden, dan levert dat werkgelegenheid op voor gemiddeld 4.840 mensjaren per jaar op. Dat bedrag van f 190 miljoen is de optelsom van het reguliere jaarbudget en (ongeveer) de extra (jaar-)impuls, die nodig

is om de inhaaloperatie uit te voeren (zie vervolg). Het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB) is gevraagd te onderzoeken of zo'n vraag naar (gespecialiseerde) vakkrachten in de periode 2000-2009 problemen op de arbeidsmarkt zou opleveren. Volgens het EIB is dat niet het geval.

De financieringsproducten en het Revolving Fund van het NRF vormen een wezenlijk onderdeel van de financiering van de monumentenzorg. Per 01-01-98 bedraagt het Revolving Fund ca. f 100 miljoen. De middelen worden ingezet voor grootschalige projecten en jonge monumenten.

### **achterstand**

In 1997 is de bouwkundige staat van alle rijksmonumenten geïnventariseerd. PRC Bouwcentrum is opdracht gegeven te rapporteren over de restauratiebehoefte van de monumenten, die nu op de lijst staan en over de restauratiebehoefte van de jonge monumenten (tijdvak 1850-1940), die binnenkort aan de lijst zullen worden toegevoegd. PRC Bouwcentrum is gevraagd met welke omvang de restauratiebehoefte moet worden teruggebracht om de doelstelling van het SPM te halen. Het onderzoeksbureau rapporteert, dat de achterstand ten opzichte van de SPM-doelstelling ca. f 3,7 miljard bedraagt. Dat betreft de monumenten die nu op de rijkslijst staan. De jonge monumenten zullen daar naar schatting nog eens een bedrag van f 650 miljoen aan toevoegen, zodat de totale achterstand op dit moment geschat moet worden op ca. **f 4,3 miljard**. PRC Bouwcentrum is tevens verzocht een extrapolatie van de restauratiebehoefte naar 2000 te maken. Daarbij dienden de effecten van de lopende restauratieprogramma's en de kosten van vervolgschade en verval te worden meegenomen. Uit die exercitie blijkt dat bij sommige monumenten de toestand zo ernstig is, dat de kosten van vervolgschade snel oplopen. De negatieve gevolgen hiervan zullen naar verwachting de gunstige effecten van de lopende restauratieprogramma's min of meer 'evenaren'. Dit laat zien dat tempo geboden is om kosten van vervolgschade zoveel mogelijk te vermijden. De restauratiebehoefte zal in 2000 ongeveer op hetzelfde niveau liggen als in 1997. Niettemin zal de SPM-doelstelling wat dichterbij gekomen zijn. In 1997 bedraagt de voorraad te restaureren monumenten ruim 35% van het bestand. In 2000 zal dat 33% zijn. De percentuele daling is een gevolg van twee factoren: toename van het aantal monumenten met een bestand dat relatief minder achterstand heeft (de jonge monumenten), en de extra restauratie-inspanning. Tenslotte laat het onderzoeksbureau zien wat nodig is om in 2010 een normale werkvoorraad van 10% te bereiken. Daartoe zal vanaf 2001 gedurende 10 jaar een bedrag van f 114 miljoen extra ingezet moeten worden om voldoende investeringsvolume in restauraties te bewerkstelligen.

### **beleidsaanpassingen**

De werkgroep heeft zich gebogen over bovenstaande gegevens. Zij meent dat de sector zeer recent een vrij ingrijpende stelselwijziging achter de rug heeft en dat het om die reden niet verstandig zou zijn op korte termijn met ingrijpende wijzigingen te komen. De werkgroep ziet daarvoor overigens ook geen aanleiding. Wel heeft de werkgroep een groot aantal maatregelen onderzocht die wellicht, ter aanvulling, een bijdrage zouden kunnen leveren aan de effectiviteit en efficiency van het stelsel. Het gaat om maatregelen die het eigenaarsgedrag zouden kunnen beïnvloeden (onderhoud), particulier initiatief zou kunnen ondersteunen, de effectiviteit van de middelen zou kunnen verhogen, enz. Achtereenvolgens worden in het rapport behandeld: integraal instandhoudingsbeleid, een regeling voor provisorische conserveringsmaatregelen, financieringsfaciliteiten, afkoop van het NRF voor restauratiehypotheek, fiscale faciliteit voor NV's stadsherstel die zich richten op andere monumenten dan woonhuizen, PPS-constructies met NV's stadsherstel, een fiscale regeling 'oud beleggen' naar analogie van 'groen beleggen', verdere verlaging subsidie percentages, subsidie 'op termijn', verlengen van de budgetperiode, een oplossing voor de zeer

grootschalige restauraties, een overgangsregeling voor gemeenten die minder budget krijgen, negatieve subsidiebeschikking bij verwijtbare verwaarlozing, het instrument van de 'aanschrijving', een minimale 'terugkomtermijn' voor restauraties, onderhoudsplan, en tenslotte de monitoring.

## conclusies en aanbevelingen

Tempo is essentieel bij het inhalen van de achterstanden. Zo kan vervolgschade tot een minimum beperkt blijven. Uitzicht op een volledige uitvoering van de operatie is belangrijk. Dan kunnen gemeenten, provincies, rijk, bedrijfsleven en eigenaren zich optimaal voorbereiden op de krachtproef. Als de achterstanden eenmaal weggewerkt zijn kan het restauratiebudget zeer aanzienlijk worden teruggebracht. Vanaf 2010 zou dan nog slechts een regulier restauratiebudget van in totaal f 50 miljoen nodig zijn. Bij het wegwerken van de achterstand kan het NRF na verloop van tijd een deel van de financieringslast op zich nemen. Volgens berekeningen van het NRF kan het Fonds de behoefte aan restauratie-hypotheken vanaf 2003 voor zijn rekening nemen, als vanaf 1999 voluit extra middelen worden ingezet. Als al in 1999 de inzet van extra middelen verhoogd wordt, dan worden de kosten van verdergaand verval bovendien aanzienlijk verminderd, zo blijkt uit berekeningen van PRC Bouwcentrum. Er kan dan ten opzichte van de besproken berekening, waarbij vanaf 2001 extra middelen worden ingezet (f 114 miljoen), aanzienlijke winst worden geboekt. Het totaal noodzakelijke bedrag kan op een aantal manieren beschikbaar gesteld worden: via een verhoging van het jaarbudget (scenario A) of bijvoorbeeld via een deel incidenteel in 1999, dat is de contante waarde van een deel van de noodzakelijke toekomstige geldstroom, en de rest via een verhoging van het jaarbudget (senario B).

*f 40 miljoen in 1999, f 40 miljoen in 2000, f 100 miljoen in 2001 en 2002, jaarlijks f 80 miljoen in de periode 2003 t/m 2009 (scenario A) Of bijvoorbeeld: incidenteel f 300 miljoen in 1999 en structureel f 50 miljoen vanaf 2000 t/m 2009 (scenario B).*

Extra benodigde middelen voor scenario A en B, uitgaande van een het beschikbaar komen met ingang van 1999 (bedragen x f 1 miljoen).

| <b>Extra benodigde middelen</b> |             | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Totaal |
|---------------------------------|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------|
| <b>Scenario A</b>               | structureel | 40   | 40   | 100  | 100  | 80   | 80   | 80   | 80   | 80   | 80   | 80   | 840    |
|                                 | incidenteel | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -      |
| <b>Scenario B</b>               | structureel | -    | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 500    |
|                                 | incidenteel | 300  | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 300    |

NB.: Deze bedragen zijn nodig bovenop het reguliere Brrm-budget van f 75 miljoen per jaar en de uit de extra dotatie van f 275 miljoen reeds beschikbaar gestelde bedragen.

De werkgroep geeft tot slot een reeks aanbevelingen.

1. Bezie of een subsidieregeling gecreëerd kan worden voor provisorische conserveringsmaatregelen ( m.n. kerken).
2. Onderzoek nut, noodzaak en mogelijke invulling van een minimale 'terugkomtermijn' voor een restauratie.
3. Bezie of eigenaren ook na de eerste vijf jaar na een restauratie verplicht moeten worden onderhoudsplannen

op te stellen.

4. Limiteer het financieringsvoordeel bij restauratie-hypotheken via het NRF door het inflatiepercentage als de minimum rentevergoeding te hanteren.
5. Onderzoek de mogelijkheid tot een zodanige verruiming van de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor stadsherstellend lichamen, dat deze NV's Stadsherstel (meer) werkzaamheden buiten het terrein van de volkshuisvesting maar in het belang van de monumentenzorg mogen verrichten.
6. Onderzoek de mogelijkheid tot PPS-constructies met NV's Stadsherstel, dat wil zeggen deelname met risicodragend kapitaal in plaats van subsidie of naast subsidie.
7. Stuur aan op een bestuurlijke schaalvergroting, waardoor grootschalige restauraties (de zogenaamde kanjers of mega-kanjers) beter ingepast kunnen worden in de meerjarenplanning. Een afzonderlijk centraal budget voor deze grootschalige restauraties kan daarbij een extra ondersteuning bieden.
8. Integreer op (middel-)lange termijn de restauratie- en onderhoudssubsidie, waardoor integraal monumentenbeheer mogelijk wordt.
9. Onderzoek de gedragsreacties als gevolg van verdere subsidieverlaging, dat wil zeggen een verdere verschuiving van subsidiëren naar lenen bij de categorie 'woonhuizen en boerderijen'.

# 1. Inleiding

---

In 1995 stelde het Kabinet *f* 275 miljoen beschikbaar voor de monumentenzorg. Met deze extra impuls werd het startsein gegeven voor het wegnemen van opgelopen restauratie-achterstanden. Dat was hard nodig, omdat uit onderzoek was gebleken dat 40% van het monumentenbestand dringend aan restauratie toe was. Tot het jaar 2000 is de zaak nu financieel gedekt. Daarna dreigt er voor deze sector opnieuw een financieel probleem te ontstaan. Want volgens de berekeningen in het Strategisch Plan voor de Monumentenzorg (SPM april 1994) is er vanaf 2000 nog eens *f* 900 miljoen extra nodig om de achterstanden te reduceren tot een aanvaardbaar niveau, dat wil zeggen een situatie met een normale werkvoorraad waarbij slechts 10% (en niet 40%) van het monumentenbestand gerestaureerd moet worden. De inhaaloperatie mag niet te traag verlopen, omdat anders de kosten aanzienlijk hoger zullen uitvallen als gevolg van vervolgschade bij monumenten die (te) lang op restauratie moeten wachten. Daarom zou de operatie in het jaar 2010 afgerond moeten zijn. Alleen op die manier kan verval en teloorgang van belangrijke delen van monumentaal Nederland vermeden worden.

## 1.1 Opdracht

Om de besluitvorming hierover bij de aanstaande kabinetsformatie voor te bereiden hebben Minister Zalm van Financiën en Staatssecretaris Nuis van Cultuur een interdepartementale werkgroep in het leven geroepen. De werkgroep kreeg opdracht precies in beeld te brengen in welke omvang extra financiële middelen nodig zouden zijn en op welke wijze en in welk tempo die extra middelen beschikbaar zouden moeten komen. Het rapport van de werkgroep kwam tot stand onder de verantwoordelijkheid van de Ministeries van Financiën en OCenW/ Rijksdienst voor de monumentenzorg (Rdmz), met bijdragen van het Nationaal Restauratiefonds (NRF) en VROM.

## 1.2 Aanpak

Vorig jaar is het Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten 1997 (Brm 1997) van kracht geworden. Daarmee is in juridisch-bestuurlijke en financieel-technische zin de basis gelegd om de achterstanden gericht te kunnen bestrijden. Het besluit heeft ook tot gevolg gehad dat zeer actuele gegevens over de restauratie-achterstanden beschikbaar zijn gekomen. Bij het opstellen van deze notitie is gebruik gemaakt van de zogenoemde behoefteramingen uit 1997. De werkzaamheden die zijn verricht voor het ICES-dossier monumentenzorg kwamen eveneens van pas. Gezien de samenhang wordt het ICES-dossier hierna kort toegelicht.

## 1.3 ICES

Monumentenzorg maakte met een bedrag van *f* 900 miljoen onderdeel uit van het zogenaamde ICES-traject. ICES bereidde besluitvorming voor over grote eenmalige investeringen in de economische infrastructuur. De effecten die bereikt kunnen worden met investeringen in de monumentenzorg bleken goed aan te sluiten op de doelstellingen uit de missiebrief van het kabinet (1996) en de voortgangsrapportage ICES (september 1997). De voorbereiding van de ICES-rapportage vond plaats in werkgroepen. Monumentenzorg was onderdeel van het thema "Vitale Steden". De verschillende investeringswensen zijn door het Centraal Planbureau (CPB) onderzocht. Monumentenzorg kreeg een



zeer gunstige beoordeling en werd ondergebracht in de categorie van best beoordeelde maatregelen met het predikaat “robuust”.

*“Robuust zijn de claims voor de monumentenzorg. Het gaat hier primair om het cultureel erfgoed, maar ook in termen van belevingswaarde voor de huidige generaties, de functionele gebruikswaarde van de monumenten en er zijn zekere economische voordelen in samenhang met de toeristische functie van monumenten. Een belangrijk positief punt is dat er een duidelijk selectieproces heeft plaatsgevonden, waarbij stevig is geselecteerd, wat de efficiëntie van de investeringen ten goede komt. Een belangrijke overweging is voorts dat de investeringen urgent zijn in zoverre dat uitstel tot belangrijke meerkosten kan leiden”.*

Op 31 maart zond het Kabinet deze conclusies en aanbevelingen over ICES naar de Kamer. Dat wil zeggen, de inventarisatie van noodzakelijke en kansrijke investeringen in de ruimtelijk-economische infrastructuur voor de periode tot en met het jaar 2010. In het indicatieve beleidspakket ‘vitaliteit steden’ ruimt het Kabinet ook een plaats in voor de monumentenzorg. Het Kabinet denkt aan een impuls van ca. f 1 miljard. In dit bedrag is overigens, naast de eerder vermelde f 900 miljoen, tevens een investeringsbedrag begrepen voor de rijksmonumenten die door het rijk gebruikt en beheerd worden (VROM/RGD).

#### **1.4 Opbouw rapport**

In *hoofdstuk 2* wordt kort de voorgeschiedenis geschetst.

Het beleid, en dan vooral de recente aanpassingen, wordt in *hoofdstuk 3* toegelicht.

Beleidsaanpassingen en extra middelen brengen niet alleen meer restauraties in de monumenten tot stand, maar deze investeringen leiden tevens tot economische neveneffecten. Deze worden beschreven in *hoofdstuk 4*.

In *hoofdstuk 5* wordt het ‘dynamische’ karakter van de restauratie-achterstand belicht. Achterstand is geen statisch gegeven, maar is aan verandering onderhevig. Diverse factoren beïnvloeden aard en omvang.

In *hoofdstuk 6* komt de omvang van het noodzakelijke investeringsvolume aan de orde. Een aantal investeringsopties wordt behandeld. Een raming van wat nodig is aan publieke (subsidie-)middelen om (private) investeringen gerealiseerd te krijgen maakt daarvan deel uit. Gevolgen voor de restauratie-achterstand worden inzichtelijk gemaakt.

*Hoofdstuk 7* geeft een schets van het politieke klimaat voor de monumentenzorg.

In *hoofdstuk 8* worden mogelijke beleidsaanpassingen behandeld, die op termijn wellicht een bijdrage zouden kunnen leveren aan de oplossing van (financiële) knelpunten in de monumentenzorg. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen van de werkgroep.

## 2. Monumentenzorg, stand van zaken

---

### 2.1 Schets sector

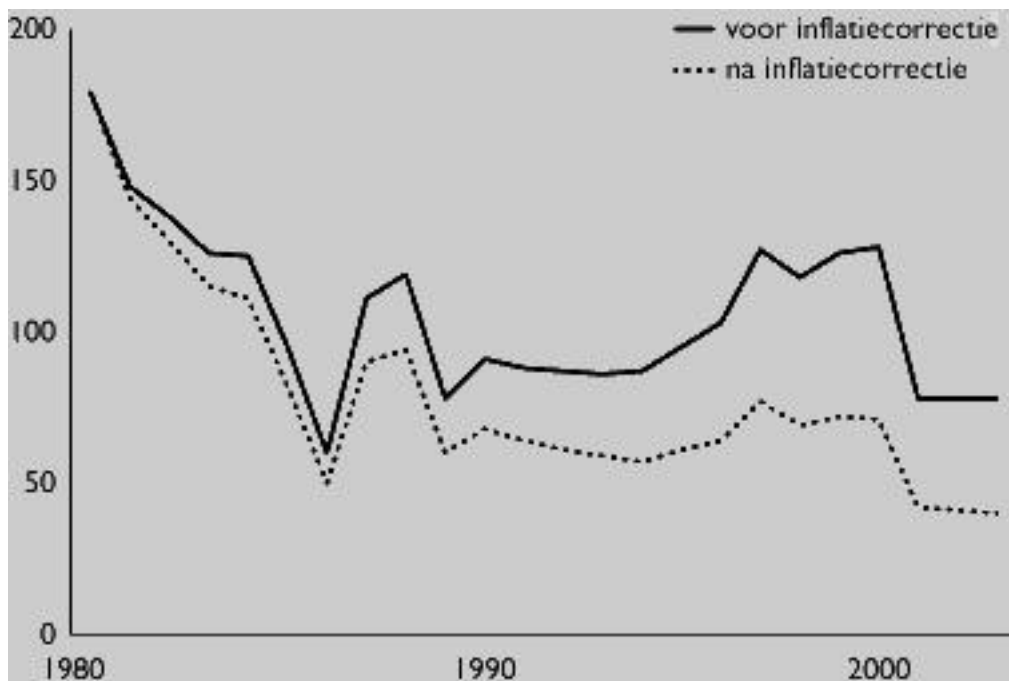
In Nederland zijn in de loop der jaren circa 44.000 bouwwerken en 330 stads- en dorpsgezichten vanwege hun cultuur-historische belang geselecteerd. Deze rijksmonumenten zijn wettelijk beschermd. Ze stammen in hoofdzaak uit de bebouwing van vóór 1850. Inmiddels is de inventarisatie van waardevolle bouwwerken en stedenbouwkundige ensembles uit de periode 1850-1940 afgerond. Daaruit wordt een selectie gemaakt, waardoor het aantal rijksmonumenten zal oplopen van 42.812 in 1993 naar ruim 56.000 rijksmonumenten in het jaar 2000. De rijksoverheid draagt de verantwoordelijkheid voor de bescherming van de rijksmonumenten en zorgt er samen met provincies en gemeenten voor dat instandhouding gerealiseerd kan worden. De monumenteigenaren worden met subsidie- en financieringsfaciliteiten ondersteund en gestimuleerd. De Rdmz voert samen met het NRF het subsidie- en financieringsstelsel uit.

### 2.2 Bezuinigingen

De jaren '80 stonden voor de monumentenzorg in het teken van bezuinigingen. Onder druk van bezuinigingstaakstellingen en als gevolg van, achteraf gezien, onjuiste veronderstellingen werd aanzienlijk bezuinigd op het monumentenbudget. Het restauratiebudget daalde van f 180 miljoen in 1980 tot circa f 80 miljoen in 1996. De budgetontwikkeling, uitgedrukt in constante prijzen, laat de gevolgen van 'prijserosie' zien en toont de werkelijke teruggang van het restauratiebudget: van f 180 miljoen in 1980 naar 55 miljoen in 1994. *In de grafiek is deze ontwikkeling weergegeven. Zoals te zien is kende het budget twee tijdelijke oplevingen. Aan het eind van de jaren 80 profiteerde de monumentenzorg van het werkgelegenheidsprogramma van het toenmalige kabinet en vanaf 1996 is het effect van de extra dotatie van f 275 miljoen te zien.*

#### Grafiek 1. Ontwikkeling van het restauratiebudget 1980-2005

Naar: *Monumenten goed gefundeerd, Strategisch plan voor de Monumentenzorg, WVC, april 1994*



De opeenvolgende bezuinigingen leidden binnen het veld van de monumentenzorg tot veel onrust. De Tweede Kamer, gealarmeerd door signalen uit het veld, vroeg zich af of de bezuinigingen op de monumentenzorg niet te fors waren geweest. Zij vroeg de toenmalige minister d'Ancona voor de ontstane problematiek een plan van aanpak op te stellen. De minister zegde de Kamer in eerste instantie onderzoek toe.

### 2.3 Onderzoek

In 1993 is met vier deelstudies diepgaand onderzoek verricht naar de toestand van de monumenten en de beschermde stads- en dorpsgezichten. Hieruit kwam onder meer naar voren dat circa 40% van de rijksmonumenten zich in een zodanige slechte staat bevond, dat restauratie noodzakelijk was om vervolgschade en ten slotte verlies van het monument te voorkomen. Er is becijferd dat een bedrag van circa f 3,6 miljard zou moeten worden geïnvesteerd. Om aan de problemen het hoofd te kunnen bieden zou f 1,4 miljard gulden extra aan rijksmiddelen moeten worden uitgetrokken. Naast extra middelen diende bovendien het stelsel van budget-toewijzing en financiering doelmatiger opgezet te worden.

### 2.4 Doelstelling

Het Strategisch Plan voor de Monumentenzorg (SPM) was de reactie van Minister d'Ancona op de onderzoeksresultaten. Het wegnemen van de achterstanden zou binnen een tijdsbestek van 10 jaar gerealiseerd kunnen en moeten worden. Na deze periode zou 90% van alle rijksmonumenten in goede staat moeten zijn en een evenwichtssituatie moeten zijn bereikt: een normale "werkvoorraad" restauraties van 10% van het bestand monumenten.

### beleid

Om dit doel te kunnen bereiken zouden niet alleen op korte termijn extra middelen ter beschikking moeten komen, maar zou tevens het subsidiesysteem snel op nieuwe leest geschoeid moeten worden. De middelen moeten daar

terecht komen waar de problemen het meest urgent zijn. Hoofdstuk 3 is gewijd aan de beleidsaanpassingen die daarvoor nodig waren en die inmiddels ook zijn ingevoerd.

## **uitvoering**

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van een nieuwe regeling is direct al een start gemaakt met de intensiveringen. Om geen tijd te verliezen zijn in 1996 en 1997 bedragen van respectievelijk *f* 25 en *f* 50 miljoen extra beschikbaar gesteld. Bij de inzet van die subsidiegelden is rekening gehouden met de achterstand bij de verschillende categorieën monumenten. Voorts hebben criteria als 'direct bedreigd in het voortbestaan' en 'herbestemming' zwaar gewicht gehad en is er gelet op bijkomende investeringseffecten. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de objecten die met de extra gelden gerestaureerd zijn.

## **2.5 VROM**

De beleidsterreinen van monumentenzorg en stadsvernieuwing raken elkaar in de praktijk regelmatig en om die reden wordt door de ministeries van VROM en OCenW sinds 1973 samengewerkt bij het herstel en het behoud van beschermde stads- en dorpsgezichten. Bij de aanpassing van het beleid voor de stadsvernieuwing is bepaald dat er voor de verdere looptijd van BELSTATO (tot 2010) extra middelen nodig zijn voor de afronding van de 'monumentenopgave'. Binnen het investeringsbudget voor de stedelijk vernieuwing 1998 t/m 2010, groot *f* 8,95 miljard, is een bedrag van *f* 200 miljoen uitgetrokken voor monumentenzorg. Deze extra bijdrage is gebaseerd op gegevens uit het SPM over de toestand van de beschermde stads- en dorpsgezichten en is bestemd voor verbetering van historisch openbaar stadsgebied, ook wel: de historische woonomgeving.

## **opgave**

Met de bijdrage van VROM van *f* 200 miljoen en de eenmalige dotatie van *f* 275 miljoen, is de afgelopen periode bijna *f* 500 miljoen extra voor de monumentenzorg beschikbaar gekomen. Op basis van de schatting uit 1993, waaruit bleek dat een bedrag van *f* 1,4 miljard aan rijksmiddelen noodzakelijk zou zijn, zou rekenkundig geredeneerd nu nog *f* 900 miljoen beschikbaar moeten komen. De vraag is echter of daar nog vanuit gegaan mag worden, gezien de recente informatie en prognoses. Daarover meer in hoofdstuk 5, 'achterstanden, de laatste inzichten'. Alvorens over te gaan tot het vraagstuk van de restauratie-achterstand, de omvang en de mogelijke oplossingen, komt in het volgende hoofdstuk 'beleid' het stelsel aan de orde dat borg moet staan voor een effectieve en efficiënte inzet van subsidiemiddelen.

## 3. Beleid

---

### 3.1 Algemeen

De bescherming van het cultureel erfgoed in de bebouwde omgeving, de monumenten, is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de (rijks-)overheid. Zo ligt dat in de monumentenwet besloten. Maar de instandhouding van de monumenten zou zonder het enthousiasme en de (financiële) inspanning van eigenaren en particuliere organisaties niet goed denkbaar zijn. Het komt dan ook aan op een goed samenspel tussen overheid en (particuliere) eigenaar, zodat bescherming en instandhouding, en dus behoud, op evenwichtige wijze gestalte krijgen. De beschermde status van een monument leidt tot zekere beperkingen en kosten, waardoor investeringen in herstel en onderhoud in economische zin meestal niet rendabel zijn voor de eigenaar. Het is voor de overheid de kunst financiële faciliteiten aan de eigenaar te bieden, die juist voldoende zijn om hem over de brug te helpen. Nederland beschikt over een uniek financieel stelsel voor de monumentenzorg. Kort samengevat ziet dat stelsel er als volgt uit. Gemeenten hebben de beschikking over een restauratiebudget. Dat restauratiebudget komt via een bepaalde verdeelsleutel tot stand. Uit het restauratie-budget komen de restauratiesubsidies voor de monumenteigenaren. De gemeenten stellen de prioriteiten. Naast subsidie stelt de overheid de monumenteigenaar diverse (financiële) faciliteiten ter beschikking, die het hem mogelijk moet maken restauratie en onderhoud te financieren. Het NRF vervult de rol van 'bankier'. Allens is het zwaartepunt van de overheidsbijdrage meer bij financieringsfaciliteiten komen te liggen en minder bij subsidie. Waar dat mogelijk was, zoals bij woonhuizen, werd het subsidiepercentage fors teruggebracht. Daarvoor in de plaats kwamen aantrekkelijke leningsfaciliteiten.

### 3.2 Strategisch plan voor de monumentenzorg

In het SPM waren maatregelen opgenomen, die op de ingeslagen weg nog enige stappen verder zetten. Meer financieren en minder subsidiëren zou er toe moeten leiden dat met hetzelfde subsidiebudget meer restauraties van de grond zouden kunnen komen. Het SPM bevatte ook op andere punten verbeteringen, die de rijksbijdrage nog effectiever en efficiënter moest maken. Wat ontbrak waren de (extra) middelen die nodig waren om te beginnen met de aanpak van de achterstanden. Daar kwam verandering in toen het kabinet op 24 november 1995 besloot een extra bijdrage van f 275 miljoen beschikbaar te stellen voor de monumentenzorg. Met deze bijdrage kon worden overgegaan tot uitvoering van het SPM. In goed overleg met bestuurlijke partners en het veld werd het werkplan 'Op de Bres' opgesteld. Dit plan is gericht op het behoud van monumenten onder realisatie van zo gunstig mogelijke economische neveneffecten, in het bijzonder werkgelegenheid. Het Besluit van 27 maart 1997 (Brrm 1997) effectueerde het werkplan. Op 16 juni 1997 trad de nieuwe subsidiesystematiek in werking. Na een intensieve voorlichtingscampagne zijn rijk, provincies en gemeenten ingespeeld op het nieuwe stelsel. De inhaaloperatie is in volle gang.

De bovengenoemde beleidswijzigingen op de terreinen van budgettering, subsidiëring en financiering, worden in de volgende paragrafen wat uitvoeriger behandeld. Ook andere ontwikkelingen die van belang zijn voor de monumentenzorg komen aan de orde.

### **3.3 Budgettering**

#### **behoefteraming**

De verdeling van middelen naar gemeenten en provincies is niet langer gebaseerd op aantal monumenten. De middelen worden nu daar ingezet waar de achterstanden het grootst zijn. De verdeling vindt plaats op basis van restauratiebehoefte. Een objectief systeem voor de vaststelling van die behoefte ligt daaraan ten grondslag: de behoeferaming. Het instrument van de behoeferaming heeft tot gevolg dat alle gemeenten, provincies en rijk een goed inzicht hebben gekregen in de bouwkundige staat van de 'eigen' monumenten. Dat was voorheen zeker niet het geval en van dat gewonnen inzicht mag op alle niveau's een verdere professionalisering van beleid en beheer verwacht worden. Alle gemeenten hebben in 1997 een behoeferaming ingediend. Op basis van de behoeferaming blijkt dat van de bouwtechnische achterstand 53% toe te schrijven is aan de categorie 'woonhuizen en boerderijen', 27% aan de categorie 'kerken' en 20% aan de categorie 'overige monumenten'.

#### **sturen**

Om er voor te zorgen dat bij alle categorieën monumenten voldoende resultaat wordt geboekt, wordt op de budgettering naar gemeenten en provincies gestuurd. Het restauratiebudget is namelijk naar rato van de achterstand verdeeld in drie deelbudgetten: 50% van het restauratiebudget is bestemd voor de woonhuizen en boerderijen, 30% voor de kerken en 20% voor de overige monumenten. Gemeenten en provincies krijgen al naar gelang hun restauratiebehoefte restauratie-budget toegekend. Dat restauratiebudget wordt samengesteld uit de deelbudgetten voor woonhuizen, kerken enz. De multiplier, de verhouding tussen subsidie en investering, ligt bij woonhuizen het gunstigst. Bij een budgetverdeling, waarbij 50% van het totale restauratie-budget naar woonhuis-restauraties gaat, geeft dat direct al een omvangrijke toename van de investeringen in monumenten.

#### **schaalvergroten**

De verdeling van de voor restauraties beschikbare middelen over een kleine 600 gemeenten leidde onder het oude regime tot ongewenste versnippering van budgetten. De provincie heeft daarom een rol gekregen bij het stellen van prioriteiten op boven-gemeentelijk niveau ten behoeve van de 'kleine' monumentengemeenten. Nu kunnen ook op dit niveau substantiële restauraties van de grond komen. De allergrootste restauraties zullen in veel gevallen een knelpunt blijven. Dat is met de gerealiseerde schaalvergroting niet geheel op te lossen.

Van de gemeenten krijgen momenteel 85 gemeenten hun budget direct toegekend. De monumenteigenaren in de overige gemeenten ontvangen hun subsidie op basis van een provinciaal 'restauratie-uitvoeringsprogramma'.

### **3.4 Subsidiëring**

#### **restauratie**

Om met hetzelfde restauratiebudget meer restauraties mogelijk te maken werd het subsidiepercentage met 10%-punten verlaagd. Dat kon alleen door de verlaging van de subsidiepercentages gepaard te laten gaan met de introductie van nieuwe aantrekkelijke financieringsfaciliteiten. De financieringsfaciliteiten compenseren de monumenteigenaar in de meeste gevallen volledig voor het verlies van subsidie. Bovendien stimuleert financieren in plaats van subsidiëren de eigenaren om zo spoedig mogelijk een begin te maken met de restauratie. Niet onbelangrijk, want snelheid beperkt verdergaand verval.

## **onderhoud**

Restauratie en onderhoud van monumenten hangen zeer nauw samen. Investeren in restauratie heeft immers weinig zin als na herstel niet continu planmatig onderhoud plaatsvindt. De voorbereidingen voor een integraal instandhoudings-beleid zijn inmiddels gestart. De ombuiging van de aandacht naar actief beheer staat daarbij centraal. Restauratie zal ook in de toekomst noodzakelijk blijven, maar dan als een onvermijdelijke forse ingreep die voortvloeit uit de levenscyclus van een monument of noodzakelijk is ten gevolge van een calamiteit. Bij uitwerking van de beoogde nieuwe aanpak staan de volgende hoofdlijnen centraal.

*Subsidiëring van restauratie en onderhoud onderbrengen in één regime en zo mogelijk in één regeling. Subsidiëring van planmatig onderhoud alleen daar waar het noodzakelijke onderhoud niet kan worden gefinancierd uit de exploitatie. En, zonodig, bijdragen in kosten van beheer en exploitatie.*

De invoering hiervan vergt de nodige studie en voorbereiding. Bovendien past dit stelsel bij een situatie waarin het overgrote deel van de rijksmonumenten in goede staat verkeert. Op korte en middellange termijn zal het zwaartepunt, gegeven de achterstanden, vooral op herstel ofwel restauratie moeten liggen zonder overigens het belang van goed onderhoud uit het oog te verliezen. Daarom is het budget voor onderhoud van rijksmonumenten voor een periode van voorlopig tien jaar van *f* 15,5 miljoen naar *f* 26 miljoen per jaar opgetrokken. Tevens is de reikwijdte van de onderhoudsregeling (Brom) recent uitgebreid. Categorieën monumenten die in bedrijfseconomische zin als onrendabel kunnen worden aangemerkt, zijn binnen bereik van de regeling gebracht. Daarnaast is het subsidiepercentage voor die categorieën naar 50% van de subsidiabele onderhoudskosten gebracht. Dat was onder de oude regeling in de meeste gevallen 40%. Voorts is de eigenaar van zo'n monument na restauratie verplicht jaarlijks een rapport te laten opstellen over de bouwkundige staat.

## **opleiding en scholing**

Aan de specifieke opleiding en scholing in restauratieambachten van onder meer werklozen wordt beperkt subsidie verleend. In zijn algemeenheid is het van belang dat het restauratie-ambacht in kwalitatief en kwantitatief opzicht op peil blijft. Bij een structurele verhoging van het restauratiebudget en dus uitzicht op continuïteit zal de gespecialiseerde bouwwereld, zo is de verwachting, (blijven) investeren in opleiding en scholing.

## **3.5 Financiering**

### **componenten**

De financiering van een restauratie kan voor een eigenaar uit een aantal componenten bestaan: fiscale teruggave, subsidie, eventueel een restauratie-hypotheek, en het zelf te financieren aandeel. Het hier gegeven voorbeeld kan in zijn omvang als een 'gemiddelde' woonhuis-restauratie beschouwd worden. De investeringsbedragen lopen in de praktijk behoorlijk uiteen. De verhouding tussen de verschillende financierings-componenten is echter een constante.

Een voorbeeld van een woonhuseigenaar die zijn onderhoudskosten fiscaal kan verrekenen:

*De financiering van een restauratie kan voor een eigenaar uit een aantal componenten bestaan; fiscale teruggave, subsidie en eventuele restauratie-hypotheek en het zelf te financieren aandeel. Een voorbeeld van een*

*woonhuiseigenaar die zijn onderhoudskosten fiscaal kan verrekenen:*

|  |         |
|--|---------|
| <b>Totale investering</b>                                      | 170.000 |
| <b>Waarvan subsidiabel</b>                                     | 100.000 |
| <b>Waarvan als fiscale<br/>onderhoudskosten<br/>aangemerkt</b> | 110.000 |
| <b>Subsidie Brrm-97</b>  | 20%     |
| <b>Restauratie-hypotheek</b>                                   | 30%     |
| <b>Totale investering</b>                                      | 170.000 |
| <b>Subsidie</b>  | 20.000  |
| <b>Fiscaal aftrekbaar is<br/>110.000 -/ 20.000 =</b>           | 90.000  |
| <b>Fiscale teruggave bij<br/>gem. belastingtarief van 40%</b>  | 36.000  |
| <b>Te financieren</b>  | 114.000 |
| <b>waarvan als restauratie-hypotheek</b>                       | 30.000  |
| <b>waarvan 'marktconform'</b>                                  | 84.000  |

### **fiscale aftrek**

Sinds 1986 maakt de fiscale aftrekregeling voor onderhoud en restauratie deel uit van de subsidiesystematiek. Eigenaar-bewoners van een rijksmonument kunnen onder bepaalde voorwaarden en met inachtneming van een drempel de onderhouds- en restauratiekosten aan hun woning fiscaal verrekenen. Voor 'fiscaal relevante' eigenaren is subsidie in financiering omgezet. Daardoor ontstaat een hefboom naar 'fiscale financiering'. Eigenaren krijgen geen 50% subsidie meer, zoals vroeger, maar nog slechts 20%. De resterende 30% wordt door het ministerie van OCenW verstrekt aan het NRF dat dit geld vervolgens weer aan de betreffende eigenaar uitleent in de vorm van een restauratie-hypotheek. Het renteniveau van deze lening ligt 5% onder de gemiddelde marktrente. Aangezien een eigenaar alle verkregen subsidies met de fiscaal aftrekbare onderhouds- en restauratiekosten moet salderen, betekent minder subsidie uiteindelijk meer fiscale aftrek. In vrijwel alle gevallen is voor de eigenaar het netto-effect nagenoeg nihil.

### **revolving fund**

De subsidie voor het verstrekken van restauratie-hypotheek en de bedrijfsresultaten van het NRF vormen samen het zogeheten Revolving Fund. Uit aflossingen van restauratie-hypotheek en het bedrijfsresultaat kunnen gelden opnieuw aangewend worden voor de monumentenzorg. Dit gebeurt in de vorm van restauratiefonds-hypotheek; leningen voor 100% van de subsidiabele kosten en onder dezelfde gunstige voorwaarden als een gewone restauratie-hypotheek. Prioriteiten komen tot stand op voordracht van Rdmz en gemeenten. Met deze financieringsfaciliteit worden restauraties van rijksmonumenten gerealiseerd, die anders geen doorgang zouden kunnen vinden en



restauraties van jonge monumenten, die op de nominatie staan op korte termijn rijksmonument te worden en dat slechts in formele zin nog niet zijn.

### **zachte lening**

Ter compensatie van de 10%-subsidieverlaging zijn de financieringsfaciliteiten van het NRF uitgebreid. Belangrijke schakel daarin is de zogeheten achterborg-overeenkomst met het NRF. De Staat der Nederlanden stelt zich garant voor het NRF en daardoor kan het NRF tegen scherpe tarieven geld aantrekken op de kapitaalmarkt. Deze leent vervolgens tegen eveneens scherpe tarieven aan eigenaren van rijksmonumenten. Daardoor wordt de financiering van alle restauratiekosten via het NRF mogelijk en wel tegen tarieven die gemiddeld 0,5 tot 1,5% lager liggen dan gebruikelijk is. Als gevolg van de extra dotatie van f 275 miljoen kan een aanzienlijk aantal restauratieprojecten gesubsidieerd worden zonder dat de eigenaar moet voorzien in voorfinanciering. Voor deze restauratieprojecten vervallen de tot voor kort gebruikelijke voorfinancieringskosten. Niettemin zijn er nog erg veel eigenaren die (noodgedwongen) subsidie uit een toekomstig budgetjaar krijgen. Zij worden dus nog altijd met kosten van voorfinanciering geconfronteerd. In verband daarmee en ter compensatie van de subsidieverlaging is het renteniveau van de voorfinanciering verlaagd tot hetzelfde lage renteniveau als de restauratie-hypotheek.

### **markt en overheid**

Vaak komen restauraties van monumenten tot stand dankzij geld van verschillende partijen. Bij kastelen, kerken e.d. zijn dat andere overheden of particuliere fondsen. In de sector 'woonhuizen' zijn een groot aantal organisaties actief, die zich toeleggen op het mogelijk maken van restauraties. Verschillende vormen van PPS-constructies blijken mogelijk bij restauratie, onderhoud en exploitatie van monumenten. Dat varieert van het maken van afspraken tussen publieke en private partijen, bijvoorbeeld in de vorm van onderhouds- en exploitatieovereenkomsten, tot sponsoring. Stadsherstel Amsterdam is een goed voorbeeld. Stadsherstel koopt panden aan en restaureert deze. De financiën hiervoor zijn afkomstig van aandeelhouders (banken en beleggers), die een dividend van maximaal 5% ontvangen, en subsidieverleners (gemeente en rijk). Stadsherstel verhuurt de gerestaureerde panden als woningen of horecaruimten. Dit soort organisaties opereert met veel succes en weet vaak de meest bedreigde woonhuizen aan te pakken. De uitgevoerde restauraties in deze categorie hebben meestal een groot positief uitstralingseffect op de directe omgeving. Dit soort instellingen zijn op grond van de woningwet 'toegelaten' en kunnen gebruik maken van enige fiscale vrijstellingen. Hierdoor zijn ze in staat relatief goedkoop geld aan te trekken.

## 4.Resultaten van het (nieuwe) beleid

---

### Oordeel

Het is nog te vroeg om een integraal oordeel te kunnen vellen over de effecten van Brrm 1997. De Kamer is een evaluatie in 1999 toegezegd. Hierop vooruitlopend is de Kamer op 19 december 1997 wel al geïnformeerd over de eerste bevindingen. Daarin gaat Staatssecretaris Cultuur in op vragen en opmerkingen die door de Kamer zijn gemaakt bij gelegenheid van het Algemeen Overleg over het Brrm 1997. De Staatssecretaris concludeert dat: “de eerste ervaringen bemoedigend zijn (...) en deze sterken mij in de overtuiging dat de ingeslagen weg met budgetteren naar behoefte en het beschikbaar stellen van budgetten in drie categorieën een juiste is om gericht achterstanden in de monumentenzorg weg te werken”. De tussenrapportage is vooral gebaseerd op de effecten van de extra dotaties, die in 1995, 1996 en in 1997 beschikbaar zijn gesteld.

### Effecten extra inzet 95-97

In 1995 werd een bedrag van *f* 10 miljoen extra beschikbaar gesteld voor de restauratie van monumenten. De ‘Extra Impuls 1995’ is uitsluitend gestoken in restauraties van woonhuismonumenten. Het Brrm 1997 was uiteraard nog niet van toepassing. In 1996 is *f* 25 miljoen en in 1997 *f* 50 miljoen uit de extra dotatie besteed. In 1997 waren voor het eerst de verlaagde subsidiepercentages van het Brrm 1997 van kracht. Het aandeel van de restauraties in de categorie ‘woonhuizen en boerderijen’ -waar de hoogste multiplier gerealiseerd wordt- was relatief laag. In de volgende paragrafen zijn resultaten van een recente studie van NIBConsult ‘Doorrekenen met Monumenten’ verwerkt.

### 4.1 Multipliers in de Monumentenzorg

In tabel 1 is de ontwikkeling van de verhouding tussen de verstrekte subsidie en de gegenereerde investering (de multiplier) voor het totale subsidiebudget in de periode 1988 - 1997 weergegeven.

**Tabel 1. Multipliers 1988-1997**

*Bron: Doorrekenen met monumenten, NIBConsult, 1998*

|                   |                     |                    | Woonhuizen |        | Overige    |  |
|-------------------|---------------------|--------------------|------------|--------|------------|--|
|                   | Bron                | Totaal boerderijen |            | Kerken | monumenten |  |
| 1988 - 1992g      | CBS nacalculatie    | 1,90               | 3,21       | 1,53   | 2,15       |  |
| 1993 - 1995       | CBS nacalculatie    | 1,94               | 3,19       | 1,50   | 1,94       |  |
| Extra impuls 1995 | RDMZ nacalculatie   | 4,42               | 4,42       | -      | -          |  |
| 1996 - 1997>      | RDMZ voorcalculatie | 2,78               | 3,17       | 2,33   | 2,78       |  |

Uit de hierboven gepresenteerde multipliers blijkt dat over een langere periode de multiplier voor monumentenzorg op een hoog niveau ligt. Recente cijfers geven aan dat die verhouding zelfs nog verbeterd is: per gulden subsidie

wordt gemiddeld  $f$  2,78 geïnvesteerd. Die verbetering wordt veroorzaakt door de subsidieverlaging van 10% en door een gewijzigde verhouding tussen de totale investering en het aandeel daarin van de subsidiabele kosten. Dit laatste valt vooral te constateren bij kerken en overige monumenten. Van de 'Extra Impuls 1995' mochten aanzienlijke multipliers verwacht worden, omdat de impuls uitsluitend naar woonhuis-monumenten is gegaan. Uit tabel 1 is af te lezen dat dit inderdaad het geval was. Uit voorcalculatie bleek dat de multiplier op 3,42 zou (kunnen) uitkomen. De nacalculatie kwam zelfs uit op 4,42. Dit betekent, dat ook de terugverdien capaciteit van de subsidiegulden aanzienlijk hoger uitkwam dan tevoren was aangenomen. Een verklaring hiervoor is de ontwikkeling van de hypotheekrente. In de jaren na 1994 is de rente voor nieuw af te sluiten hypotheeklen van een niveau van 7% gezakt naar circa 5,5% (vijfjaarsrente voor eerste hypotheeklen). Bij woningen is de prijsdaling gepaard gegaan met een forse groei van het volume woninghypotheeklen. Een belangrijk deel daarvan ging naar woningverbetering. Over monumenten is geen specifieke informatie beschikbaar, maar het lijkt aannemelijk dat daar soortgelijke bestedingseffecten optreden. Dat zou voor een deel de hogere investeringen, bij gelijkblijvend restauratiesubsidie, kunnen verklaren.

## **Modelberekening 1998-2000**

### **Investeringen en multiplier**

Wat gaat dit betekenen voor de periode 1998-2000? Bij de inzet van een subsidiebudget van  $f$  125 miljoen voor restauraties -het jaarlijkse budget in de periode 1998-2000- berekent NIBConsult een jaarlijkse investering van  $f$  370 miljoen. Dat is een multiplier van 2,96. En dat betekent, dat het private aandeel in de investeringen het dubbele bedraagt van het publieke aandeel. De verwachte multiplier ligt dus nog boven het niveau van de jaren 1996-1997 (2,78). In 1996 golden namelijk nog de oude (hogere) subsidiepercentages.

### **fiscaal effect**

De verlaging van de subsidiepercentages heeft tot gevolg dat de eigenaar voor een restauratie meer zelf moet opbrengen en dientengevolge meer fiscaal in aftrek kan brengen. Volgens de berekening van de NIB leidt  $f$  125 miljoen tot een investeringsomvang van  $f$  370 miljoen en dat geeft een belastingteruggave (IB) van  $f$  38 miljoen. Elke extra subsidiegulden heeft dus tevens een extra belastingteruggave voor onderhoudskosten van  $f$  0,28 tot gevolg. De hogere belastingopbrengsten,  $f$  1,07 BTW en loonbelasting, wegen hier echter ruimschoots tegen op.

## **4.2 Terugverdieneffecten**

Van een restauratie-impuls zijn drie directe economische effecten te voorzien, te weten: de BTW over de investering, de inkomstenbelasting (IB) over de looncomponent in de investering en voor eigenaren die onder de IB vallen, het effect van de aftrekregeling voor onderhoudskosten en rente. De eerste twee effecten zijn positief voor de rijksbegroting, de laatste negatief. Het directe terugverdieneffect van restauratiesubsidies bedraagt 74%. Uit de modelberekeningen van de NIB blijkt dat van een rijksbijdrage van  $f$  125 miljoen per jaar (periode 1998-2000) per saldo  $f$  98 miljoen hetzelfde jaar of het jaar daarop terugvloeit.

Op basis van het FKSEC-model van het Centraal Planbureau (CPB) kan worden berekend dat macro-economisch gezien het terugverdieneffect van restauratiesubsidies groter is dan langs de directe weg is becijferd. In 1994 werd in 'Verder rekenen met monumenten' aangegeven dat, op basis van de modelberekening, restauratiesubsidie met een vermenigvuldigingsfactor van 1,08 terugvloeit naar de overheid. De berekening van de geactualiseerde verhoudingen

met behulp van de "spoorboekjes" van het FKSEC-model geeft aan dat die factor nu 1,14 zou bedragen.

### 4.3 Werkgelegenheid

#### arbeidsplaatsen en arbeidsmarkt

Uit het rapport 'werken aan monumenten' van december 1994 van het EIB blijkt dat een verhoging van het monumenten-budget leidt tot een aanzienlijke stijging van het aantal arbeidsplaatsen in de bouwsector. De modelberekening voor het SPM, waarbij uitgegaan werd van een verhoging van het budget naar f 189 miljoen en een verlaging van de subsidiepercentages, liet zien dat de werkgelegenheid in dat geval stijgt met 2.340 mensjaren. Het EIB verwachtte dat de arbeidsmarkt de stijgende vraag naar arbeid in de restauratiesector zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin zou kunnen opvangen. Het onderzoek van het EIB is onlangs geactualiseerd. In 'Doorwerken aan monumenten' van maart 1998 analyseert het EIB, dat de arbeidsmarkt ook de komende tien jaar de arbeidsvraag als gevolg van een eventuele budgetverhoging naar ca. f 190 miljoen zonder probleem kan opvangen. (Zoals uit het vervolg nog zal blijken is f 190 miljoen ongeveer het vereiste budgetniveau in de periode 2000-2009 om de achterstanden in te lopen.)

In tabel 2 zijn de werkgelegenheidseffecten weergegeven van de Extra Impuls in '95-'97.

**Tabel 2. Werkgelegenheidseffecten Extra impuls 1995-1997**

Bron: *Doorrekenen aan Monumenten, NIB, 1998*

|      | <b>Subsidie-impuls</b> | <b>Werkgelegenheids-impuls</b> | <b>Werkgelegenheid mensjaren</b> |
|------|------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| 1995 | 10 miljoen             | 20 miljoen>                    | 200                              |
| 1996 | 25 miljoen             | 31 miljoen                     | 310                              |
| 1997 | 50 miljoen             | 95 miljoen                     | 950                              |

De jaarmzet in de periode 1995-1999 zal gemiddeld 3.420 mensjaren per jaar vergen. Bij uitvoering van het SPM bedraagt het aantal mensjaren in de periode 2000-2009 gemiddeld 4.840 per jaar. Gerelateerd aan de restauratiesubsidie gaat het om een subsidiebedrag van f 40.000,- per mensjaar. Als rekening wordt gehouden met het indirecte terugverdieneffect bedraagt de netto-rijksbijdrage minder dan f 10.000,- per mensjaar. Macroeconomisch gezien krijgt de overheid de restauratiesubsidie (per mensjaar) meer dan volledig terug.

#### scholing

In scholingsprojecten in Groningen, Drenthe, Overijssel, Noord- en Zuid-Holland, en Limburg worden (potentiële) bouwvakkers geschoold in restauratietechniek en -methoden. Deze aanpak via Regionale Opleidingsprojecten lijkt succesvol en leidt tot nieuw vakmanschap. Het is de bedoeling de (financiële) steun aan deze projecten voort te zetten. Ook de middelgrote en grote restauratie-aannemingsbedrijven, aangesloten bij de Stichting Vakgroep Restauratie, investeren veel in de kwaliteit van de uitvoering. Een systeem van certificering staat borg voor vakmanschap in de uitvoering. Het fenomeen leerlingbouwplaats lijkt zich in de aantrekkende restauratiemarkt

kansrijk te ontwikkelen.

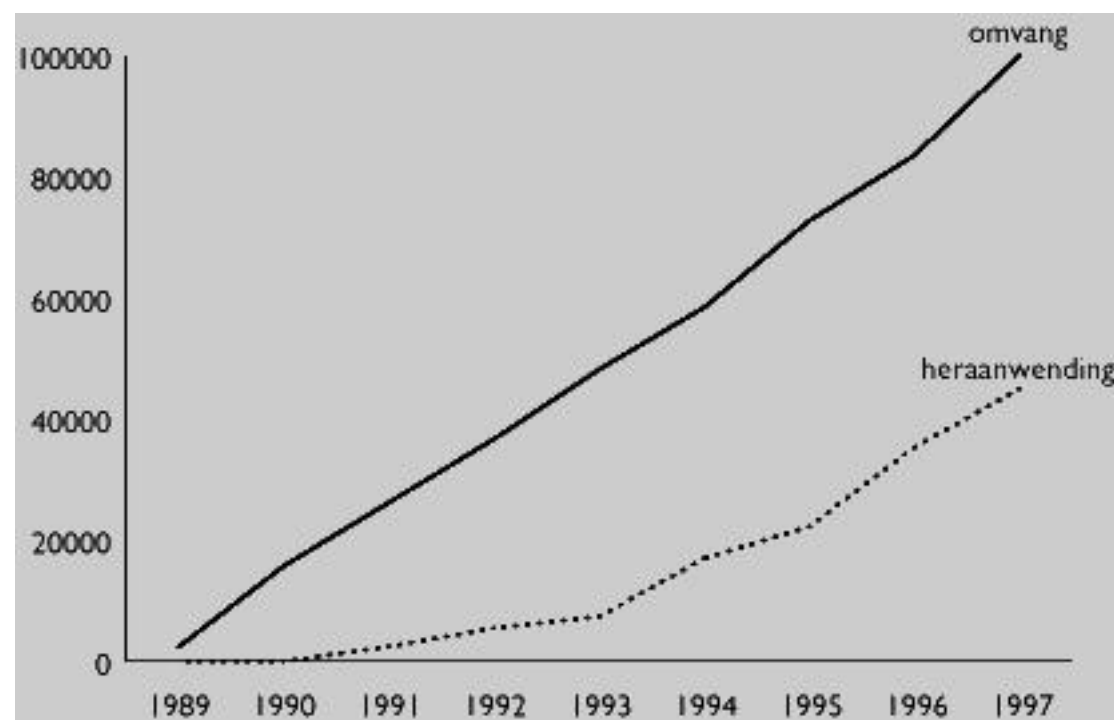
#### 4.4 Nationaal Restauratiefonds

##### revolving fund

De financieringsproducten en het Revolving Fund van het NRF vormen een wezenlijk onderdeel van de financiering van de monumentenzorg. In dat licht bezien is het relevant om de effecten van de nieuwe faciliteiten en de ontwikkeling van het Revolving Fund te beschouwen. Het Revolving Fund bedraagt per 1-1-98 ruim f 100 miljoen gulden. Daarvan is f 44 miljoen opnieuw aangewend voor (extra) restauraties. De middelen uit het Revolving Fund komen voornamelijk ten goede aan grootschalige restauraties en aan jonge monumenten die aan de rijkslijst worden toegevoegd, maar nog niet in het monumentenregister zijn opgenomen. Met dat laatste wordt gepoogd het oplopen van vervolgschade te beperken.

Grafiek 2 geeft de ontwikkeling en de bestedingen weer van het Revolving Fund. Het aandeel stijgt, dat binnen het totale Brrm-budget in de vorm van restauratie-hypotheken wordt uitgegeven. Daardoor neemt de voeding van het Revolving Fund ook toe. Dat is een gevolg van de extra subsidietoezeggingen in 1997 en de 'gestuurde' budgettering. Omdat die sturing ook in het Brrm 1997 wordt voortgezet en dus een groot deel voor de categorie 'woonhuismonumenten' bestemd zal worden, mag verwacht worden dat de stijging aanhoudt.

**Grafiek 2. Revolving Fund; ontwikkeling en (her)besteding 1986-1997** Bron: *Nationaal Restauratiefonds, 1998*

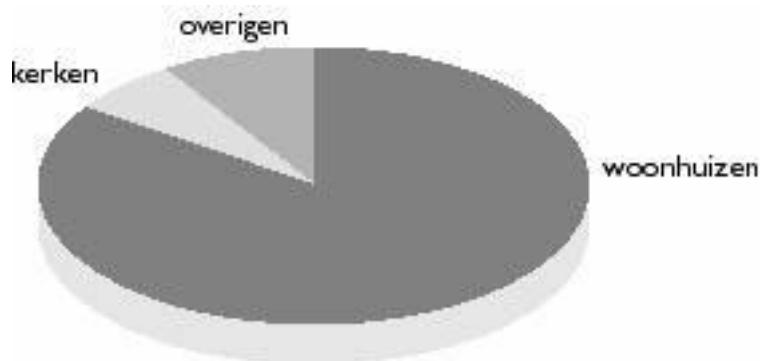


##### financieringsfaciliteiten

Met ingang van 1997 vraagt het Restauratiefonds voor financieringen geen gemeentegarantie meer. Dat is vanwege de achterborgovereenkomst met het Rijk immers niet meer nodig. Hierdoor valt voor veel monumenteigenaren een behoorlijke drempel weg om de financiële faciliteiten van het Restauratiefonds te gebruiken. In 1997 was al een toename van de zogenoemde 'totaal-financieringen' merkbaar. Ten opzichte van 1996 steeg het aantal leningen ten

behoefte van het niet gesubsidieerde deel van de restauratiekosten met 40%.

**Grafiek 3. Gebruik financieringsfaciliteiten Nationaal Restauratiefonds naar categorie monumenten** Bron: *Nationaal Restauratiefonds, 1998*



## 5. Achterstanden, de laatste inzichten

---

### 5.1 Definities

De omvang van de restauratie-achterstand wordt uitgedrukt in de geconstateerde (urgente) noodzaak tot uitvoering van restauraties, de restauratiebehoefte. Restauratie- behoefte kan op geld worden gewaardeerd en dan geeft het de kosten weer die gemaakt moeten worden om de zogenoemde monumentale waarden te herstellen. Die kosten worden ook wel de subsidiabele restauratiekosten genoemd. Zoals de benaming al doet vermoeden, zijn dit de kosten van herstelwerkzaamheden waarvoor (gedeeltelijk) restauratiesubsidie kan worden verkregen.

### 5.2 Privaat en Publiek aandeel

Zoals in hoofdstuk 3 besproken werd, zal de woonhuiseigenaar een aanzienlijk deel van de subsidiabele restauratiekosten, ofwel de restauratie-achterstand, voor zijn rekening moeten nemen. 20% wordt door subsidie gedekt (en 30% door de restauratie-hypotheek). 50% komt geheel voor rekening van de eigenaar. Bij bijvoorbeeld de kerken ligt dat procentueel anders, want hier wordt 70% van de subsidiabele restauratiekosten door subsidie gedekt. Bij kerken gaat het echter vrijwel altijd om zeer aanzienlijke bedragen, zodat het absolute eigenaarsdeel toch omvangrijk is en veelal moeilijk op te brengen. Als de verhoudingen tussen de private en publieke financiering worden vertaald naar de totale restauratie-achterstand, dan kan geconcludeerd worden dat meer dan de helft van de restauratie-achterstand met behulp van private middelen zal moeten worden weggewerkt. Eigenaren zullen echter meer (moeten) doen dan investeren in restauratie. Zij zullen ook investeren in verbeteringen en aanpassingen van het pand, al was het maar om het pand courant te houden. Zoals in hoofdstuk 4 bleek, bedragen de totale private investeringen (restauratie plus verbetering) ruim twee maal zoveel als het publieke aandeel in de financiering van de monumentenzorg.

### 5.3 Onderzoek

#### onderzoek SPM 1993

Het SPM is gebaseerd op onderzoek uit 1993. Uit dat onderzoek bleek, dat binnen een periode van tien jaar een restauratie behoefte moet worden weggewerkt van *f* 3,6 miljard gulden. Om dat te doen was volgens het SPM een extra bedrag van *f* 1,2 miljard noodzakelijk (en daarnaast nog *f* 200 miljoen voor de beschermde stads- en dorpsgezichten). Met de extra dotatie van *f* 275 miljoen, ingezet in de jaren 1997-2000, is een begin gemaakt met het verminderen van de achterstand.

#### nieuwe informatie

Op grond van het Brm 1997 is een zogenoemde behoefte-raming uitgevoerd. In alle monumenten-gemeenten is met behulp van een gestandaardiseerde objectieve methode de fysieke toestand van de monumenten in kaart gebracht. Hierdoor is nieuwe, zeer recente informatie ter beschikking gekomen. PRC Bouwcentrum heeft opdracht gekregen de informatie te analyseren en over de consequenties te rapporteren. De opdracht is inmiddels uitgevoerd. De resultaten worden hierna besproken. Het Bouwcentrum was ook bij het onderzoek in 1993 betrokken.

## onderzoek 1998

PRC Bouwcentrum heeft onderzocht wat de restauratie achterstand zal zijn die na het jaar 2000 nog moeten worden ingelopen. Het jaar 2000 is relevant omdat dat jaar het voorlopige einde markeert van de extra financiële inspanning. Uitgangspunt voor het onderzoek was de gemeten achterstand in 1997. Factoren die de uitkomst van het onderzoek bepalen zijn: mutaties, in dit geval toename van het aantal monumenten in de periode '97-2000; fysiek verval in '97-2000; investeringen in restauraties tot 2000. Tabel 3 toont de uitkomsten van het onderzoek. Het laat de ontwikkeling van de restauratiebehoefte 1997-2000 zien en het gewicht van de bepalende factoren.

### Tabel 3. Ontwikkeling restauratie behoefte 1997-2000

Bron: *Ontwikkelingen in de behoefte, PRC Bouwcentrum, april 1998. Bedragen x f 1 miljoen.*

|                              | Behoefte:<br>in 1997 | Toename door:<br>monumenten-bestand<br>Groe | Toename<br>door:Verval | Afname door:<br>Investerings | Saldo:<br>Behoefte 2000 |
|------------------------------|----------------------|---|------------------------|------------------------------|-------------------------|
| Woonhuizen en<br>boerderijen | 1.970                | 359   | 218                    | 469                          | 2.078                   |
| Kerken                       | 976                  | 114   | 385                    | 173                          | 1.302                   |
| Overige<br>monumenten        | 742                  | 179   | 169                    | 150                          | 940                     |
| Totaal                       | 3.688                | 652   | 772                    | 792                          | 4.320                   |

Hierna volgt een bespreking van de cijfers uit tabel 3.

### restauratie behoefte 1997

Op basis van de gegevens uit het landelijke onderzoek (de behoefteraming) kon worden vastgesteld welke restauratiebehoefte in 1997 zou moeten worden weggenomen om aan de doelstelling van het SPM te voldoen. Ter herinnering: die doelstelling was een monumentenbestand waarbij nog slechts 10% van de monumenten op korte termijn gerestaureerd moet worden. PRC Bouwcentrum rapporteert dat in 1997 ruim 35% van de 'voorraad' monumenten min of meer dringend aan restauratie toe is en dat om aan de SPM-doelstelling te voldoen een restauratie behoefte moet worden weggewerkt van ca. f 3,7 miljard. De effecten van de extra impuls in 1995, 1996 en 1997 van in totaal f 85 miljoen zijn meegenomen in deze berekening.

### toename monumenten

Een belangrijke factor is de toename van het aantal rijksmonumenten. Deze toename wordt bepaald door de selectie en registratie van de zogenoemde jonge monumenten uit de periode 1850-1940. De toename wordt geschat op 12.500 ofwel een uitbreiding van het monumentenbestand met ruim 25%. Afronding van deze omvangrijke actie, het zogenoemde Monumenten Selectie Project (MSP) en de Monumenten Registratie Procedure (MRP), wordt verwacht medio 2000. Ten tijde van de behoefteraming in 1997 was een beperkt, maar wel representatief, deel van deze jonge monumenten reeds geregistreerd. Dat maakte het mogelijk een betrouwbare extrapolatie te maken naar de te verwachten achterstand in 2000. Dan zullen alle jonge monumenten geregistreerd zijn op de monumentenlijst. De toename van de restauratie-behoefte in de periode 1997-2000 als gevolg van de jonge monumenten is becijferd op



ca. f 650 miljoen. De achterstand bij de jonge monumenten blijkt nauwelijks af te wijken van de achterstand waarop in het SPM werd gerekend. Toen werd namelijk rekening gehouden met een bedrag van ca. f 590 miljoen (prijsniveau 1993).

### **verval**

Ondanks investeringen zal in de periode 1997-2000 het verval verder gaan. Aan de hand van de gegevens over de bouwonderdelen van alle monumenten kan het effect van de achteruitgang getaxeerd worden. Aan de hand van een technisch bouwkundig model werd de achteruitgang berekend door PRC Bouwcentrum. Rekening werd gehouden met de levenscyclus van de verschillende bouwelementen en de huidige kwaliteitstoestand. De praktijk leert dat eigenaren conserverende maatregelen zullen nemen om aan het voortschrijdende verval een halt toe te roepen. Zoals de ervaring leert, zal dat bij woonhuizen en boerderijen bijna altijd gebeuren, maar bij kerken en overige monumenten in veel mindere mate. Hiermee is in de berekening rekening gehouden. Tenslotte speelt het tempo waarin restauraties gerealiseerd worden een belangrijke rol. In de periode 1997-2000 is extra geld ingezet en zal de 'omzet' veel hoger liggen dan voorheen. Dat zal een gunstig effect op de achteruitgang hebben. Aangenomen is dat de achteruitgang daardoor half zo groot zal zijn. PRC Bouwcentrum schat aldus dat de toename van de restauratiebehoefte als gevolg van verval in de orde van grootte van **f 800 miljoen** zal liggen. Dat is aanzienlijk, gelet ook op de voorzichtige aannames. Het onderstreept hoe belangrijk het is in een zo hoog mogelijk tempo de achterstanden te lijf te gaan.

### **investeringen 1998- 2000**

In de periode 1998-2000 is een subsidiebudget van f 375 miljoen beschikbaar om restauraties te realiseren; drie maal f 75 miljoen reguliere begrotingsmiddelen en drie maal f 50 miljoen uit de extra dotatie. Wanneer rekening wordt gehouden met het feit dat in beperkte mate restauraties zonder subsidie tot stand komen, kan berekend worden wat het investeringsvolume 1998-2000 zal zijn. PRC Bouwcentrum becijfert dat op een bedrag van **f 800 miljoen**. Dit bedrag komt dus in mindering op de restauratiebehoefte.

### **het saldo, de restauratie behoefte in 2000**

Twee factoren, de jonge monumenten en het verval, tellen op bij de gemeten restauratie- behoefte van 1997, één factor, de investeringen in restauraties, heeft een neerwaarts effect. Per saldo leidt dit tot de verwachting, dat de restauratie-behoefte in het jaar 2000 ca. f 4,3 miljard bedraagt.

### **vergelijking onderzoek 1993 en 1998**

Anders dan het recente onderzoek van 1998 was het onderzoek van 1993 gebaseerd op een steekproef. Er zijn meer methodische verschillen, maar wezenlijk is dat het onderzoek van 1998 gebaseerd is op de jongste gegevens over de bouwkundige staat van alle rijksmonumenten. PRC Bouwcentrum is dan ook van oordeel dat het onderzoek van 1998 de meest betrouwbare informatie verschaft over de toestand van de monumenten. Vanwege de methodeverschillen kunnen de uitkomsten van beide onderzoeken niet zonder het nodige voorbehoud vergeleken worden. Niettemin is het interessant om de cijfers naast elkaar te leggen en, zij het voorzichtig, enige conclusies te trekken. In 1993 werd de restauratiebehoefte geschat op f 3,6 miljard. Dat was inclusief een prognose van bijna f 600 miljoen voor de kosten van de jonge monumenten. De restauratiebehoefte was uitgedrukt in cijfers op het prijsniveau van 1993. Omgerekend naar het prijsniveau van 1997 zou de restauratiebehoefte, conform het onderzoek 1993, ca. f 3,9 miljard bedragen. Met gegevens uit 1997 komt het onderzoek van 1998 uit op een

restauratiebehoefte van ca. f 3,7 miljard. Om een reële vergelijking mogelijk te maken moeten hierbij, net als bij de schatting van 1993, de verwachte kosten van de jonge monumenten worden opgeteld. Het onderzoek 1998 geeft een prognose van f 650 miljoen voor die restauratiebehoefte. De totale restauratiebehoefte bedraagt dus, conform het onderzoek 1998, ca. **f 4,3 miljard** (prijsniveau 1997). Steekproef en inventarisatie leveren een onveranderd beeld op: er is sprake van een omvangrijke restauratie-achterstand in een vergelijkbare orde van grootte. Enigszins hachelijk wordt het om op basis van deze onderzoeken uitspraken te doen over de ontwikkeling van de restauratie-achterstand. Cijfermatig is de restauratie-achterstand in de periode 1993-1997 in ieder geval wat opgelopen. De restauratiebehoefte conform het onderzoek van 1998 ligt f 400 miljoen boven dat van 1993. Afgezien van methodeverschillen kunnen reële factoren hiervoor een verklaring zijn. Bedacht moet worden dat in de periode 1993-1997 de inhaaloperatie nog op gang moest komen en de inzet van extra middelen beperkt is geweest. De gevolgen van verdergaand verval zouden er de oorzaak van kunnen zijn dat de (kosten van de) achterstand per saldo zijn opgelopen.

### **analyse ontwikkeling 1997-2000**

In tabel 3 is te zien hoe de schatting van de restauratiebehoefte in 2000 is opgebouwd en hoe de restauratiebehoefte zich per categorie ontwikkelt. Het blijkt dat de toename relatief en absoluut het grootst is bij de kerken en dat de kerken het meest te lijden hebben van verval. De totale restauratiebehoefte neemt in de periode 1997-2000 per saldo toe. Van f 3,7 miljard in 1997 naar f 4,3 miljard in 2000. Een groot aantal jonge monumenten zullen worden geregistreerd in de periode 1997-2000. Hun restauratiebehoefte is in belangrijke mate debet aan de stijging. Maar als gevolg van het gestegen aantal monumenten en de verhoogde restauratie-inspanning neemt de werkvoorraad percentueel wat af, zo berekent PRC Bouwcentrum. In het jaar 2000 zal 33% van de monumenten op korte termijn gerestaureerd moeten worden. In 1997 bedroeg de werkvoorraad nog ruim 35%.

## 6. Investeren en rendement

---

### 6.1 Impuls 2001-2010

Zoals in hoofdstuk 5 geschetst werd, berekent PRC Bouwcentrum op basis van de behoefteraming 1997 de restauratiebehoefte in het jaar 2000 op ca. f 4,3 miljard. De doelstelling van het SPM is het inlopen van de achterstand, zodat het aantal monumenten dat restauratie behoeft de omvang krijgt van een 'normale' werkvoorraad, ofwel een omvang van niet meer dan van 10% van het totale monumentenbestand. In het jaar 2000 zal de werkvoorraad nog 33% bedragen. Om in tien jaar tijd dit percentage terug te brengen tot 10% is een extra financiële inspanning van de rijksoverheid voor de periode 2001-2010 noodzakelijk. Dit bedrag is door PRC Bouwcentrum becijferd op

**f 114 miljoen per jaar, ofwel ca. f 1,1 miljard in totaal.** Bij de berekening is PRC Bouwcentrum er van uitgegaan dat bij een dergelijk 'restauratietempo' het effect van verval slechts beperkt voelbaar zal zijn. Voorts is als uitgangspunt genomen, dat niet alleen de werkvoorraad naar 10% moet worden teruggebracht, maar dat dit ook voor iedere categorie monumenten afzonderlijk het geval moet worden. Anders gezegd: bij de woonhuizen, de kerken en de overige monumenten mag de achterstand in 2010 niet hoger zijn dan 10%.

### 6.2 Opties

Alvorens mogelijke financieringsscenario's te behandelen wordt stilgestaan bij de drie mogelijke principiële keuzes: volledig oplossen, gedeeltelijke oplossen en niet oplossen. Ook aan te duiden als: behoud van het monumentenbestand in een zo hoog mogelijk tempo veiligstellen, trager te werk gaan en tenslotte, in het geheel geen extra inspanning leveren.

#### **behoud monumentenbestand**

Bij een structurele verhoging van het Brrm-budget, voldoende om het SPM volledig uit te voeren, kunnen de meest urgente restauraties in hoog tempo worden aangepakt. Hierdoor wordt verdergaand verval voorkomen en gaan er 'onderweg' geen monumenten verloren. Door de integrale aanpak zijn de economische effecten maximaal. Doordat het Revolving Fund bij het NRF de gewenste omvang bereikt, ontstaat een (deels) zelfstandige sector.

#### **vervolgschade**

Een structurele verhoging van het restauratiebudget met circa f 65 miljoen per jaar leidt volgens de berekeningen tot een 'werkvoorraad' nog te restaureren monumenten van 20% in het jaar 2010. Van de categorie woonhuizen heeft dan bijna 19% achterstand, van de kerken 30% en van de overige monumenten kampen dan nog ruim 21% met achterstand. Een aanzienlijk deel van de restauratie-prestatie moet dan dus nog geleverd worden en de realisatie van de beleidsdoelstelling (een werkvoorraad van 10%) wordt dan pas op een veel later tijdstip gerealiseerd. Door de inhaaloperatie over een lange periode uit te smeren ontstaat veel vervolgschade. Het niet tijdig restaureren leidt tot verdergaand verval aan monumenten. De kosten zullen zeer fors toenemen. Het bedrag om tot 20% te komen in 2010 ligt niet zoveel lager als het bedrag dat nodig is om tot 10% te komen in 2010: f 65 miljoen tegen f 114 miljoen. Het verlengen van de inhaal operatie naar 2020 zou een kostenstijging met zich meebrengen van ca. f 800 miljoen.

Bovendien zal het Revolving Fund minder snel omvangrijk genoeg zijn om de bijdrage aan het NRF voor het verstrekken van restauratie-hypotheken te stoppen.

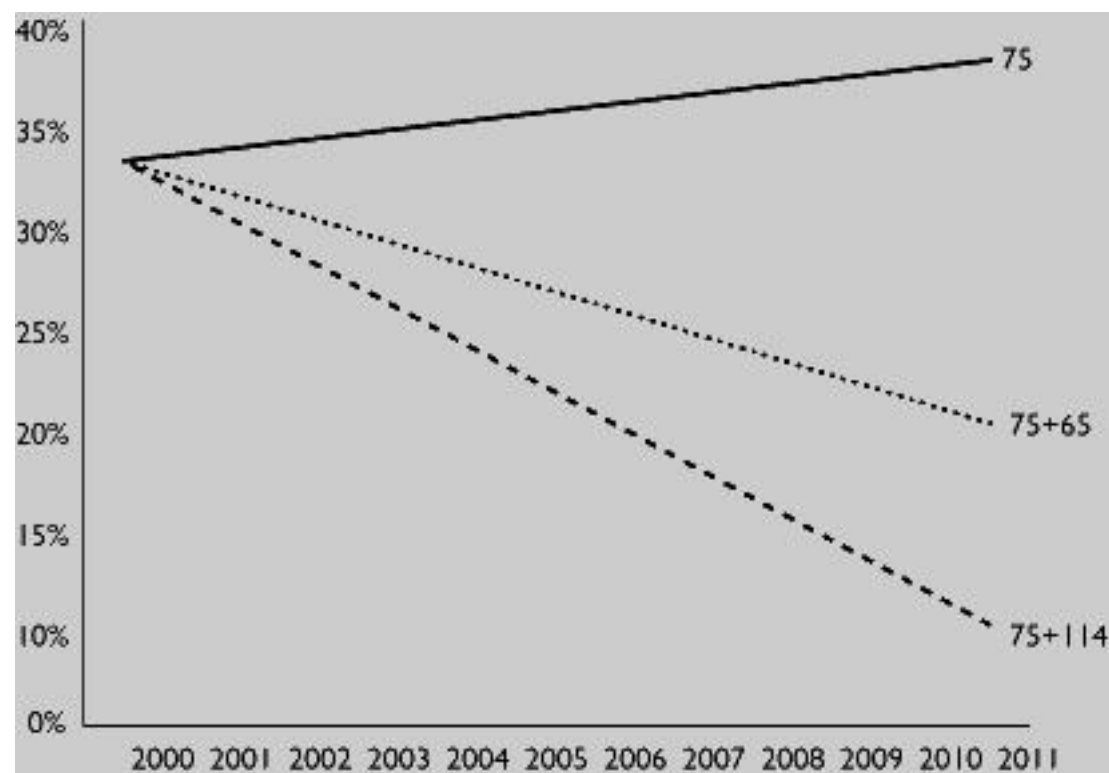
### verlies monumenten

Zonder extra middelen kan het probleem van de monumentenzorg niet worden opgelost. Bij een gelijkblijvend subsidiebudget voor de restauratie van rijksmonumenten (f 75 miljoen per jaar) zal de achterstand niet afnemen. Integendeel. De vervolgschade zal niet te beheersen zijn en het effect hiervan is zo groot dat de voorraad te restaureren monumenten in 2010 opgelopen zal zijn tot ruim 40% (PRC Bouwcentrum). Nauwelijks meer goed te maken. Het is onvermijdelijk dat dan veel waardevolle monumenten verloren zullen gaan.

### Grafiek 4.

#### Ontwikkelingen in de behoefte 2000-2010, rekening houdend met verval

Bron: *Ontwikkelingen in de behoefte, PRC Bouwcentrum, april 1998*



### 6.3 Scenario's

#### kiezen voor behoud

De benodigde middelen kunnen langs structurele en/of éénmalige weg beschikbaar gesteld worden. Een structurele verhoging van het restauratiebudget, al dan niet gecombineerd met eenmalige dotaties, is mogelijk. Uitgangspunt is, dat verdergaand verval en de daarmee gepaard gaande kostenstijging zoveel als mogelijk binnen de perken wordt gehouden. Onderstaand worden drie mogelijke scenario's geschetst.

#### een structurele oplossing(A)

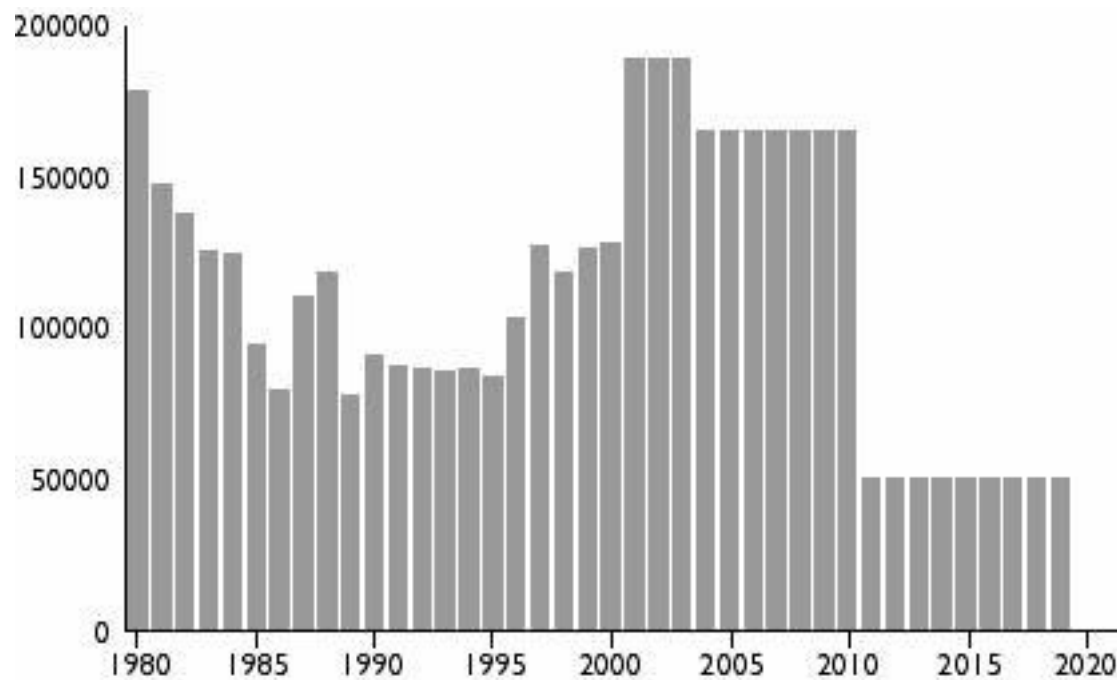
Optimaal is de variant waarbij een structurele verhoging van het Brrm-budget voldoende groot is om de inhaaloperatie volledig uit te voeren. De meest urgente restauraties kunnen direct van start gaan en verdergaand

verval wordt voorkomen. Daarvoor is vanaf 2001 gedurende een aantal jaren een bedrag nodig van *f* 114 miljoen per jaar. De omvang van het Revolving Fund bij het NRF zal navenant toenemen. Vanaf 2004 ontstaat dan de situatie waarin het NRF de laagrentende leningen op grond van het Brrm 1997 zonder rijksbijdrage kan verstrekken. Het benodigde (additionele) budget kan dan worden verlaagd van *f* 114 miljoen naar *f* 91 miljoen per jaar. Na 2010 kan het reguliere Brrm budget van *f* 75 miljoen naar ca. *f* 50 miljoen worden teruggebracht. Grafiek 5 illustreert dit.

### Grafiek 5.

#### Ontwikkeling restauratiebudget bij een structurele verhoging in de periode 2001-2010.

Bron: *Nationaal Restauratiefonds, 1998*



*NB. Indien duidelijkheid geboden wordt over het volledig inhalen van de restauratie-achterstand en het bereiken van een werkvoorraad van 10% per ultimo 2010 kan het benodigde extra budget met *f* 23 miljoen worden verlaagd tot *f* 91 miljoen. Dit als gevolg van het stoppen van de bijdrage aan het Nationaal Restauratiefonds voor het verstrekken van restauratie-hypotheke.*

Voor de uitvoering van dit scenario is dus drie jaar lang *f* 114 miljoen en zeven jaar lang *f* 91 miljoen per jaar nodig. Dat is in totaal ***f* 979 miljoen**.

#### Structureel en éénmalig(B)

Als structureel de extra middelen voor monumentenzorg aanzienlijk minder bedragen dan *f* 114 miljoen, zijn aanvullend maatregelen noodzakelijk om het verder oplopen van de restauratie-achterstand te voorkomen. Een eenmalige dotatie, waarmee het structurele bedrag voor de periode 2001-2005 tot de benodigde *f* 114 miljoen aangevuld kan worden, is een optie. Het verval loopt dan niet op, de achterstand wordt zelfs fors ingelopen. Door de schotten tussen de categorieën monumenten wordt vooral de achterstand bij woonhuizen en boerderijen snel kleiner. Dit brengt gunstige economische effecten met zich mee.

*Bij een structurele verhoging van het budget van *f* 50 miljoen is een eenmalige dotatie van *f* 284 miljoen (per 01-01-*

1999) nodig om het extra budget voor de periode 2001-2005 tot f 114 miljoen te verhogen. Bij een structurele verhoging van het budget met f 75 miljoen is een eenmalige dotatie van f 174 miljoen nodig. N.B.: Bij de contante waarde berekening is een discontovoet van 4% gehanteerd.

Aan de hand van de behoefteraming 2005 en de ontwikkeling van de behoefte kan de stand van zaken worden opgemaakt en de omvang van de dan nog noodzakelijke investeringsimpuls. Na 2010 kan het reguliere Brrm budget van f 75 miljoen naar ca. f 50 miljoen worden teruggebracht.

#### Tabel 4

#### Extra benodigde middelen voor scenario A en B (bedragen x f 1 miljoen) eenmalig, beperkte dekking

| Extra benodigde middelen |             | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Totaal |          |
|--------------------------|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------|----------|
| <b>Scenario A</b>        | structureel | 114  | 114  | 114  | 91   | 91   | 91   | 91   | 91   | 91   | 91     | 979      |
|                          | incidenteel | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -      | -        |
| <b>Scenario B</b>        | structureel | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50     | 500      |
|                          | incidenteel | 248  | -    | -    | -    | -    | P.M. | P.M. | P.M. | P.M. | P.M.   | 248+P.M. |

NB.: Deze bedragen zijn nodig bovenop het reguliere Brrm-budget van f 75 miljoen per jaar en de uit de extra dotatie van f 275 miljoen reeds beschikbaar gestelde bedragen.

#### eenmalige, beperkte dekking

Als er geen sprake kan zijn van een structurele verhoging zullen extra middelen in de vorm van een eenmalige dotatie beschikbaar gesteld moeten worden. Rekening houdend met het uitgangspunt dat vervolgschade voorkomen moet worden zullen extra middelen zo snel mogelijk ingezet worden. In de praktijk betekent dat, dat een eenmalige dotatie niet over de volledige planperiode uitgesmeerd wordt, maar dat er in een aantal opvolgende jaren f 114 miljoen per jaar ingezet zal worden. De inhaaloperatie kan dan voor een beperkte periode, maar wel op volle kracht, uitgevoerd worden.

*Om een extra budget van f 114 miljoen per jaar voor de periode 2001 t/m 2005 te creëren is een eenmalige dotatie van f 488 miljoen (per 01-01-1999) nodig. Om een extra budget van f 114 miljoen per jaar voor de jaren 2001 en 2002 te creëren is een eenmalige dotatie van f 206 miljoen (per 01-01-1999) nodig.*

N.B.: Bij de contante waarde berekening is een discontovoet van 4% gehanteerd

## 7. Politiek klimaat

---

### 7.1 Eerste en Tweede Kamer

De Kamer heeft enkele keren met de Staatssecretaris van gedachten gewisseld over de nieuwe regeling en de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het nieuwe subsidiebesluit. De Kamer heeft grote ongerustheid getoond over het ontbreken van financiële middelen na het jaar 2000. Te meer daar een aantal gemeenten geconfronteerd wordt met de dreiging van een aanzienlijk geslonken restauratiebudget na 2000. De Kamer sprak de wens uit om na het jaar 2000 extra gelden voor de monumentenzorg beschikbaar te stellen. De PvdA constateerde: "(...) dat verschillende partijen in hun verkiezingsprogramma hebben aangegeven uitvoering van het strategisch plan voor de monumentenzorg noodzakelijk te vinden. Hopelijk zal dat vertaald worden in het volgende regeerakkoord". De VVD was van oordeel: "Als er geen extra fondsen voor de monumentenzorg komen, dan komt niet alleen de toekomst voor de monumentenzorg in gevaar, maar ook alles wat in het verleden is opgebouwd". D'66 bepleitte: "(...) dat er ook in de volgende kabinetsperiode zo'n extra injectie komt". Het CDA sprak de wens uit: "(...) dat in een volgende kabinetsperiode meer beleidsruimte en meer geld ter beschikking komt". Ook bij de behandeling van de begroting 1998 van OCenW in de Eerste Kamer werd opnieuw door alle partijen aangedrongen op volledige uitvoering van het SPM.

### 7.2 Partijprogramma's

De partijpolitieke standpunten wijzen in dezelfde richting: doorgaan met de inhaalslag, een nieuwe financiële impuls en continuering van het deltaplan monumentenzorg. Door twee partijen worden nadere suggesties gedaan. De PvdA denkt voor de financiële dekking aan het Fonds Economische Structuurversterking. Het CDA is van mening dat er een Nationaal Erfgoedfonds zou moeten worden opgericht. Het veld en de bestuurlijke partners (VNG en IPO) hebben in correspondentie met Staatssecretaris en Kamer pleidooien gehouden voor voortgezette extra inspanning.

## 8. Beleidsaanpassingen, conclusies en aanbevelingen

---

De instandhouding van, cultuurhistorisch gezien, belangwekkende gebouwen en objecten is een doelstelling die in de wet is vastgelegd. Eenmaal geselecteerde monumenten zijn daarmee een voorwerp van publieke zorg. Dat vraagt om een kritische selectie en een voortdurende bezinning op de wijze waarop aan die publieke verantwoordelijkheid inhoud wordt gegeven. Regelgeving en financiële betrokkenheid van zowel overheid als particulieren dienen goed op elkaar afgestemd te zijn en 'bij de tijd' te blijven. Met deze algemene noties worden de recente veranderingen en ontwikkelingen in de monumentenzorg hierna geconfronteerd.

Met betrekking tot selectie kan het volgende worden opgemerkt. De selectie van jonge monumenten bevindt zich in de afrondende fase. Aan die selectie is een zware inhoudelijke en bestuurlijke procedure voorafgegaan. De selectie van nog jongere naoorlogse monumenten- uit de periode van de 'wederopbouw'- is voorlopig nog niet aan de orde.

En wat betreft de regelgeving is het volgende van belang. In dit rapport zijn de soms ingrijpende wijzigingen in de regelgeving besproken. Deze gerealiseerde wijzigingen zijn gericht op verhoging van effectiviteit en efficiency van het stelsel. De stelselwijzigingen zijn vorig jaar ingevoerd. Bovendien is reeds een nieuwe wijziging aangekondigd voor de middellange termijn op met name het terrein van het onderhoud. Dit betekent niet alleen, dat het functioneren van de monumentenzorg in Nederland onlangs nog kritisch tegen het licht gehouden is, maar ook dat effecten van de stelselwijzigingen nog niet in volle omvang duidelijk zijn. Om die redenen acht de werkgroep het dan ook niet verstandig op korte termijn ingrijpende beleidswijzigingen in overweging te nemen, tenzij er sterke indicaties zouden zijn die daartoe nopen. Naar het zich laat aanzien heeft de sector op dit moment vooral de middelen nodig om de restauratie achterstanden de baas te kunnen worden.

Waar daar aanleiding toe leek, heeft de werkgroep gezocht naar verbeteringen. Recent onderzoek naar de bouwkundige toestand van de monumenten laat zien dat het verdergaand verval de restauratiekosten in hoog tempo opvoert. Vooral bij monumenten, die toch al in slechte staat verkeren. Daarom heeft de werkgroep vooral naar maatregelen gekeken die in positieve zin een bijdrage zouden kunnen leveren aan de praktijk van de monumentenzorg. Bij de beoordeling van dergelijke maatregelen heeft de werkgroep zich laten leiden door aspecten als effectiviteit en opportuniteit. In de volgende paragraaf worden mogelijke beleidsmaatregelen geïnterpreteerd en geanalyseerd. Daarna trekt de werkgroep een aantal conclusies waarbij ook bevindingen worden betrokken uit voorgaande hoofdstukken. Aan de conclusies verbindt de werkgroep een aantal aanbevelingen.

### 8.1 Beleidsaanpassingen

In theorie zijn maatregelen voorstelbaar die ofwel gunstig uitpakken voor de kosten van restauratie en onderhoud dan wel de inzet van de publieke middelen productiever maken dan ze al zijn. In het vervolg wordt eerst kort ingegaan op de mogelijkheid de met restauratie gemoeide kosten te beperken. Vervolgens wordt achtereenvolgens ingegaan op mogelijke wijzigingen in de financieringsfaciliteiten, het fiscaal regime en het subsidie-instrumentarium.

#### **kostenbeheersing**



De overheid kan weinig tot geen directe invloed uitoefenen op de prijsontwikkeling in de restauratie(bouw)sector. Kosten- en kwaliteitsbeheersing zijn bij voldoende (gespecialiseerde) marktpartijen en een goede marktwerking gewaarborgd. Er is momenteel sprake van voldoende prijs- en kwaliteitsconcurrentie. Uit de onderzoeken van het EIB blijkt dat de aanbodzijde op deze markt voldoende belangstelling voor restauraties vertoont en ook zal blijven vertonen, mits ook voor de middellange termijn voldoende uitzicht komt op een substantiële omzet.

Van groot belang is de toestand van de objecten zelf. Wanneer het monument eenmaal in goede conditie is gebracht, is goed onderhoud cruciaal. Daarmee wordt snelle veroudering van objecten voorkomen en worden de kosten van toekomstige restauratie beperkt. Elders in dit rapport is reeds de nodige aandacht hieraan besteed. De bestaande onderhoudsregeling is uitgebreid en het beschikbare budget bijna verdubbeld. Verder werd aangegeven dat de ontwikkeling van een integraal instandhoudingsbeleid inmiddels van start is gegaan met als essentiële onderdelen: subsidiëring van restauratie en onderhoud in één regime, subsidiëring van kosten van planmatig onderhoud, alleen daar waar het noodzakelijke onderhoud niet kan worden gefinancierd uit de exploitatie, en, zo nodig bijdragen in de kosten van beheer en exploitatie. De werkgroep heeft bekeken of hierop in aanvulling maatregelen wenselijk en mogelijk zijn. Conservering van monumenten in slechte staat, om verder verval te voorkomen, is één van de opties die in het vervolg besproken zullen worden.

### **financiering**

Aan restaurerende partijen kunnen gunstige financieringsfaciliteiten geboden worden. Die financieringsfaciliteiten zijn noodzakelijk om eigenaren te stimuleren te investeren in restauraties. Met name voor de kwetsbare categorie als die van de kerken, is voor- financiering tegen aantrekkelijke condities bijna altijd een 'conditio sine qua non'. Bedacht moet worden dat deze categorie niet van fiscale renteaftrek kan profiteren, maar wel bij de recente stelselherziening geconfronteerd werd met een aanzienlijke korting op het subsidie percentage. Juist in deze hoek is destijds heftig gereageerd op de stelselherziening. *De huidige faciliteit voor de voorfinanciering zal naar de mening van de werkgroep dan ook zeker gehandhaafd moeten blijven. Wel is de werkgroep van oordeel dat bij de restauratie-hypotheken (5% onder marktrente) het inflatie-percentages als minimum-rente gehanteerd zou moeten worden, zodat de reële rente in dat geval nul procent bedraagt. De werkgroep geeft in overweging de regeling aldus aan te passen. In budgettair opzicht is deze aanpassing overigens van beperkt belang.*

Na verloop van tijd zal het revolving fund van het NRF een zodanige omvang hebben dat het NRF zelfstandig in de behoefte aan restauratie-hypotheken kan voorzien. Elders in het rapport is aan de orde geweest wanneer en onder welke omstandigheden dat het geval zal zijn. De werkgroep heeft zich afgevraagd of het zin heeft dat moment via afkoop te vervroegen. Wellicht dat daarmee een vereenvoudiging in regelgeving bereikt kan worden en zo extra stimulansen gerealiseerd worden voor restauratie van woonhuizen. De werkgroep is echter van oordeel dat aanwijzingen in die richting te zwak zijn om deze optie te kunnen aanbevelen.

### **fiscale stimulansen**

In de Nota 'Belastingen in de eenentwintigste eeuw, een verkenning', wordt niet expliciet ingegaan op de fiscale aspecten van de eigenaar/bewoner van een monumentenwoning. Wel wordt in de Nota op basis van diverse overwegingen geconcludeerd dat de huidige regeling met betrekking tot de eigen woning dient te worden gehandhaafd. De werkgroep beveelt daan ook aan de bestaande regeling in de inkomstenbelasting voor de monumentenwoning te handhaven. Wat betreft de positie van de eigenaar/verhuurder van monumenten is in de

eerder genoemde nota een optie besproken die gevolgen zou kunnen hebben voor de aftrekbaarheid van de kosten van onderhoud en restauratie van deze onroerende zaken. Dit betreft de heffing op basis van een forfaitair rendement over het vermogen. Bij strikte invoering van een dergelijk forfaitair rendement, is voor aftrek van onderhoudskosten geen plaats. De werkgroep brengt onder de aandacht dat de aftrek van onderhoudskosten voor de eigenaren/bewoners van monumentenwoningen, als uitzondering op de regel, is ingesteld omdat het huurwaardeforfait bij monumentwoningen met zijn hoge kosten voor onderhoud (en restauratie) onredelijk uitwerkt. Bij de invoering van een forfaitair rendement dreigt iets dergelijks voor de eigenaar/verhuurder. *De werkgroep geeft in overweging om bij een invoering van een forfaitair rendement te bezien of hieraan iets moet en kan gedaan worden.*

De werkgroep heeft verder twee andere fiscale stimuleringsmaatregelen besproken. Allereerst een regeling die als werktitel 'oud beleggen' meekreeg, naar analogie van de regeling 'groen beleggen'. De opbrengsten van beleggers in de restauratie van rijksmonumenten zouden in dit concept fiscaal vrijgesteld worden. Een lager rendement wordt aldus voor de belegger acceptabel terwijl aan de andere kant een laag rentepercentage aan de lenende monumenteigenaar geboden kan worden. Een tweede mogelijkheid betreft de verbreding van de bestaande faciliteit voor *stadsherstel-lichamen*. Deze lichamen zijn onder bepaalde voorwaarden geheel *vrijgesteld voor de vennootschapsbelasting*. Eén van deze voorwaarden is dat uit de doelstelling en werkzaamheden duidelijk moet blijken dat het lichaam voor meer dan 90% werkzaam is in het belang van de volkshuisvesting. Dergelijke stadsherstellichamen, die veelal in de vorm van een NV worden gedreven, zijn in meerdere gemeenten actief op het gebied van de volkshuisvesting (monumentencategorie woonhuizen). De ervaringen met deze NV's zijn ronduit positief. Bij een gemiddeld genomen bescheiden bijdrage van overheidszijde worden belangrijke impulsen gegeven aan het plaatselijke investeringsniveau in de monumentenzorg. Bovendien zijn deze NV's actief in het segment van de 'moeilijke monumenten', monumenten die in slechte staat verkeren en/of lastig renderend te krijgen zijn. *Indien de vrijstelling voor de vennootschapsbelasting ook geldt voor lichamen die (voor meer dan 10%) werkzaamheden buiten het terrein van de volkshuisvesting, maar in het belang van de monumentenzorg mogen verrichten, zou een meer effectieve aanpak van 'lastige' rijksmonumenten mogelijk worden. De werkgroep geeft in overweging naar deze mogelijkheid nadere studie te doen, zowel in budgettaire als in beleidsmatige zin.*

Een introductie van een fiscale regeling 'oud beleggen' is naar de mening van de werkgroep een verdergaande en minder goed afgebakende variant. De werkgroep taxeert dat daarmee minder effect kan worden bereikt dan bij de stadsherstelformule. *Mede om die reden ligt het niet voor de hand aan de variant 'oud beleggen' verdere uitwerking te geven.* Er is reden om niet alleen in fiscaal opzicht, maar ook anderszins te bezien of de positie van de NV's stadsherstel versterkt kan worden. Het zijn tenslotte deze organisaties die zich vaak op het meest kwetsbare deel van de rijksmonumenten richt. Bekend is dat deze NV's momenteel moeilijkheden ondervinden bij het aantrekken van risicodragend kapitaal. Volgens de werkgroep verdient het aanbeveling te bezien of het rijk direct met risicodragend kapitaal zou kunnen participeren in een PPS-constructie, indien rijksmonumenten in het geding zijn. De verwachting is dat het met een dergelijke ruggensteun makkelijker wordt risicodragend kapitaal uit de markt aan te trekken. *De werkgroep beveelt aan de mogelijkheid van dergelijke PPS-constructies nader te onderzoeken en uit te werken.*

### **aanpassen subsidie-instrumentarium**

Het subsidiepercentage is recent over de hele linie met 10 procent punten verlaagd. Een verder verlaging zou naar de mening van de werkgroep op dit moment een zeer riskante onderneming zijn. De werkgroep vreest dat een verlaging een averechts effect zal hebben. Er zal minder in plaats van meer gerestaureerd worden. De werkgroep is

dan ook van oordeel dat de subsidiepercentages voorlopig niet meer gewijzigd zouden moeten worden; in ieder geval niet zolang de achterstand groot is en de particuliere eigenaren in de eerste plaats geprikkeld moeten worden om tot investeringen over te gaan. *Wel acht de werkgroep het raadzaam met het oog op de middellange termijn onderzoek te doen naar gedragsreacties als gevolg van subsidieverlaging.* Gedoeld wordt met name op de categorie eigenaren van woonhuizen en boerderijen. Als extra middelen voor de sector beschikbaar zouden komen in een omvang die in hoofdstuk 6 werd besproken, dan zou vanaf 2004 het NRF zelfstandig in de behoefte aan restauratie hypotheek kunnen voorzien. Indien bij deze categorie (vooral woonhuizen) tegen die tijd de achterstand tot een redelijk niveau zou zijn teruggebracht, zou bezien kunnen worden of verdere subsidieverlaging mogelijk is. Maar als dat mogelijk zou blijken, zonder schadelijke gevolgen voor de restauratie-inspanning van de eigenaren, dan acht de werkgroep het op voorhand niet verstandig de subsidierelatie met deze categorie eigenaren in zijn geheel te verbreken. De subsidierelatie vergemakkelijkt het toezicht op de kwaliteit van de restauratie namelijk aanzienlijk en dat acht de werkgroep om culturele redenen uitermate belangrijk. Zou er een ander even effectief middel zijn om de kwaliteit te bewaken dan komt dit anders te liggen, maar de werkgroep heeft van zo'n alternatief geen scherp beeld.

De werkgroep heeft verder nog bezien of het mogelijk is extra middelen bij voorrang in te zetten voor *restauraties in woonhuizen*. Daar kunnen namelijk de hoogste inverdieneffecten en werkgelegenheidseffecten behaald worden. Het zou ook betekenen dat in deze sector sneller de achterstanden zijn weggewerkt en dat dit deel van de monumentenzorg eerder betrekkelijk 'zelfstandig' wordt. Op basis van de ervaringen met de impuls van f 275 miljoen is *de werkgroep van mening dat een verdere tempooversnelling niet reëel is.* In het verleden lag het aandeel van de categorie 'woonhuizen' in de restauratie-omzet op ca. 25%. Nu ligt dat aandeel op ca. 50%. De werkgroep is verder van oordeel dat een wijziging in de subsidierelatie voor de *categorie kerken en overige monumenten* ook op de lange termijn niet voor de hand ligt. Het betreft een kwetsbare groep monumenten die slechts bij hoge uitzondering bedrijfseconomisch rendabel te exploiteren zijn. *Een aanzienlijke rijksbijdrage in de kosten van restauratie en onderhoud zal, naar het zich laat aanzien, ook in de toekomst noodzakelijk blijven.*

### **subsidie-op-termijn**

In sommige gemeenten wordt dit instrument toegepast (voor de gemeentelijke monumenten). Subsidie en financiering worden gecombineerd. De eigenaar ontvangt een subsidiebeschikking zonder dat het subsidie direct wordt uitgekeerd. Er wordt een bedrag belegd bij het NRF en het Fonds zorgt ervoor dat dit na de overeengekomen periode (meestal 15 jaar) voldoende is om het volledige subsidie uit te keren aan de eigenaar. De eigenaar kan daarmee vervolgens zijn lening geheel of gedeeltelijk aflossen. Die lening was de eigenaar aangegaan om zijn restauratie, direct na de subsidiebeschikking, te kunnen uitvoeren. De eigenaar betaalt een fiscaal aftrekbare rente over de lening. Er wordt in dit systeem geen wissel getrokken op toekomstige subsidiebudgetten. Aangezien het subsidie alleen wordt uitgekeerd als de eigenaar aan de voorwaarde van deugdelijk onderhoud voldaan heeft, lijkt dit systeem een aantrekkelijk instrument om goed onderhoud af te dwingen. Om deze variant aan te kunnen bevelen zal in ieder geval meer zicht moeten bestaan op de totale financiële effecten hiervan. Belangrijker is echter dat dit instrument niet zonder meer in het huidige stelsel is in te passen, maar een volledige stelselherziening vergt. In de inleiding van dit hoofdstuk werd aangegeven dat iets dergelijks voor de korte termijn niet verstandig is. *Wel kan de werkgroep zich goed voorstellen dat dit instrument een rol gaat spelen bij de afwegingen voor een mogelijke stelselherziening, als onderdeel van het aangekondigde integrale instandhoudingsbeleid.*

### **verlengen budgetperiode**

De budget systematiek van het Brm 1997 geeft de mogelijkheid om subsidiebeschikkingen af te geven voor toekomstige jaren. Er kan zes jaar vooruit gewerkt worden. In 1998 worden toezeggingen gedaan voor het subsidiejaar 2003. Het verlengen van deze periode naar bijvoorbeeld tien jaar kan -in combinatie met de voordelige financieringsfaciliteit van het NRF- als accelerator fungeren. Aan eigenaren wordt op die manier de mogelijkheid geboden de restauratie eerder te starten. Of dat ook werkelijk zal gebeuren laat zich niet zo makkelijk voorspellen. Er lijkt vooral een psychologische drempel aanwezig te zijn. Men moet lang op subsidie wachten. De voortekenen zijn niet erg gunstig. Nu is het al zo dat slechts in beperkte mate gebruik gemaakt wordt van 'subsidie over zes jaar' en na een dergelijke beschikking is het lang niet altijd zo dat men direct overgaat tot de restauratie. Stel dat dit instrument echter wel succesvol zou zijn en in aanzienlijke mate een versnelling in de investeringen teweeg zou brengen, dan nog kleeft aan deze maatregel een ernstig bezwaar. Verlenging van de budgetperiode betekent namelijk ook dat de doorwerking van eventuele stelselherzieningen (te) lang op zich zal laten wachten. Het stelsel wordt te rigide want er kan nauwelijks meer ingespeeld worden op ontwikkelingen die om aanpassing van het stelsel vragen. *Vooraf om deze reden meent de werkgroep dat deze maatregel niet aanbevolen kan worden.*

integreren restauratie en onderhoud, regeling conserverende maatregelen Elders in het rapport (hfdst 3) werd aangegeven dat een aanzet gemaakt is om de onderhouds- en restauratiebesteding op termijn te integreren. Ook in de inleiding van dit hoofdstuk werd hieraan gerefereerd. Op deze plaats wil de werkgroep nog eens onderstrepen groot belang aan deze ontwikkeling te hechten.

*Voor de korte termijn zou naar de mening van de werkgroep bezien kunnen worden of het mogelijk is een regeling te creëren waarmee subsidie verleend kan worden voor urgente provisorische maatregelen. Een regeling dus naast de bestaande onderhoudsregeling. Uit praktijkstudies van PRC Bouwcentrum blijkt namelijk dat vooral bij monumentale kerken een slechte staat van vooral het dak snel tot grote vervolgschade kan leiden en navenant hoge(re) restauratiekosten. Nagegaan zou moeten worden om welke 'conserveringsmaatregelen' het zou kunnen gaan, wat de kosten zijn en wat een redelijke en effectieve kostenverdeling is tussen overheid en subsidie-ontvanger. Er is nog overwogen of een onderzoek naar een te ontwikkelen beleid om actief te werken aan herbestemming van monumentale kerken, met de bedoeling de exploitatiebasis voor deze groep te versterken, aan te bevelen is. Maar op basis van de publicatie 'monumentale gebouwen herbestemd' lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat voor hooggespannen verwachtingen geen plaats is.*

### **grootschalige restauraties**

Elders in het rapport werd al opgemerkt dat ondanks de schaalvergroting, dat wil zeggen het terugbrengen van het aantal budgethoudende gemeenten, de budgetten soms te klein zijn om grootschalige restauraties financieel rond te krijgen. De zogenoemde kanjer- problematiek is wel afgenomen en zal verder afnemen naarmate extra middelen beschikbaar komen. Maar de verwachting is, dat er hoe dan ook probleemgevallen zullen blijven bestaan. *De werkgroep is van mening dat in de eerste plaats bekeken zou moeten worden of een verdere bestuurlijke schaalvergroting haalbaar is. Daarbij zou aansluiting gezocht kunnen worden bij de bestuurlijke verdeling zoals die in de volkshuisvesting gehanteerd wordt. Uiteraard vraagt een en ander goed overleg met VNG en IPO. Als dat niet lukt of slechts ten dele, dan zou een beperkt deel van de toekomstige investeringsruimte op rijksniveau gereserveerd kunnen worden voor grote projecten (subsidie grootschalige restauraties).*

### **overgangsregeling**

De overschakeling naar een verdeling van de middelen op basis van de restauratiebehoefte heeft een discussie ontlokt. Gemeenten die relatief veel hebben geïnvesteerd zouden daar nu voor worden gestraft. Die redenering is weliswaar begrijpelijk, maar het zou naar de mening van de werkgroep principieel onjuist zijn om de verdelingsmaatstaf om die reden ter discussie te stellen. *Wel zou voorkomen moeten worden dat gemeenten met zo'n ernstige terugval te maken krijgen, dat lopende meerjarige uitvoeringsprogramma's stagneren en de continuïteit van de monumentenzorg als zodanig in de betreffende gemeenten gevaar gaat lopen.* Om die reden heeft de Staatssecretaris de Kamer toegezegd dat gemeenten die zo'n terugval treft in de jaren 2003 en 2004 tegemoet gekomen zullen worden als er extra geld komt. Als er extra geld komt zal die terugval overigens in aantal en omvang meevallen. De overgangsregeling zal tot gevolg hebben dat gemeenten, die van de overgangsregeling 'profiteren', over een langere periode gemeten niet meer budget krijgen, maar wel eerder de beschikking krijgen over budget. Ze kunnen daardoor hun achterstanden wat sneller wegwerken.

### **regulering**

Eigenaren van monumenten komen in aanmerking voor een financiële bijdrage van de overheid. Tegenover dat recht staat een bijzondere verantwoordelijkheid. Eigenaren zullen zich als een goed beheerder moeten gedragen. De werkgroep heeft bekeken welke instrumenten de overheid nu heeft om eigenaren zo nodig aan hun verantwoordelijkheid te houden en of er mogelijkheden zijn om de greep op het eigenaarsgedrag te versterken.

Bezien is of aantoonbare en verwijtbare verwaarlozing afgestraft zou kunnen worden met een *negatieve subsidiebeschikking* dan wel het vaststellen van een *lager subsidiebedrag*. Naast de vrees, dat zo'n maatregel niet alleen het individu treft, maar 'en passant' ook collectief cultureel erfgoed in de waagschaal zou kunnen leggen, twijfelt de werkgroep ernstig aan de uitvoerbaarheid van de maatregel. De bewijsvoering zal bijzonder lastig zijn en 'ontwijkgedrag' is betrekkelijk eenvoudig. De werkgroep adviseert dan ook die weg niet op te gaan. In feite beschikt de gemeente over een geschikt instrument, zij het een wat vergeten instrument: de *'aanschrijving'* uit de woningwet. *Gemeenten zouden er op gewezen kunnen worden dit instrument actief te gebruiken in de monumentensector.*

De werkgroep heeft zich afgevraagd of hernieuwde restauratie met behulp van publieke middelen niet gelimiteerd zou moeten worden aan een termijn. Gedacht werd aan een *'terugkomtermijn'* van tenminste 30 jaar voor kerken en 40 tot 50 jaar voor woonhuizen. Of de noodzaak voor zo'n afgrenzing aanwezig is en of uitvoering van zo'n maatregel eenvoudig zal zijn (het probleem van de deelrestauraties) werd enigszins betwijfeld. *Niettemin acht de werkgroep nadere studie naar nut en noodzaak wel zinvol.*

Indien een restauratie eenmaal met rijkssubsidie tot stand gekomen is, dan heeft de eigenaar een onderhoudsverplichting van onbepaalde duur. Bij verwaarlozing kunnen subsidies in beginsel worden teruggevorderd. Bovendien is de eigenaar verplicht gedurende vijf jaar een onderhoudsplan op te stellen. *Overwogen zou nog kunnen worden de eigenaar te verplichten daarna eveneens iedere vijf jaar een onderhoudsplan te laten opstellen. Vermeden moet echter worden dat een bureaucratisch proces zonder praktische betekenis op gang wordt gebracht.*

### **monitoring**

De werkgroep heeft kennis genomen van het monitoring-systeem dat bij de Rdmz is opgezet. Regelmatige evaluatie van de effectiviteit van het gekozen subsidie- en financieringsinstrumentarium is belangrijk. Tijdens de inhaal operatie zal steeds voldoende zicht moeten zijn op de effecten van investeringen in restauratie en onderhoud in relatie tot de



*NB.: Deze bedragen zijn nodig bovenop het reguliere Brm-budget van f 75 miljoen per jaar en de uit de extra dotatie van f 275 miljoen reeds beschikbaar gestelde bedragen.*

*Het tussentijds oplopen van vervolgschade moet vermeden worden. Daarom adviseert de werkgroep het volgende.*

**Aanbeveling 2:**

Bezie of een regeling gecreëerd kan worden voor provisorische conserveringsmaatregelen.

*De middelen moeten zo effectief mogelijk worden ingezet.*

**Aanbeveling 3:**

Onderzoek nut, noodzaak en mogelijke invulling van een minimale ‘terugkomtermijn’ voor een restauratie.

**Aanbeveling 4:**

Bezie of eigenaren ook na de eerste vijf jaar na een restauratie verplicht moeten worden onderhoudsplannen op te stellen.

**Aanbeveling 5:**

Hanteer voor restauratie-hypotheken via het NRF een minimum rente die gelijk is aan het inflatiepercentage.

*Voor bepaalde ‘zwakke’ categoriën onder de monumenten zijn aanvullende maatregelen denkbaar.*

**Aanbeveling 6:**

Onderzoek de mogelijkheid tot een zodanige verruiming van de vrijstelling voor de vennootschapbelasting voor stadsherstellichamen dat deze lichamen (meer) werkzaamheden buiten het terrein van de volkshuisvesting, maar in het belang van de monumentenzorg mogen.

**Aanbeveling 7:**

Onderzoek de mogelijkheid tot PPS-constructies met NV's Stadsherstel door participatie met riscodragend kapitaal in plaats van subsidie of naast subsidie.

*Zeer omvangrijke restauraties blijven een probleem.*

**Aanbeveling 8:**

Stuur aan op een bestuurlijke schaalvergroting, waardoor grootschalige restauraties (de zogenaamde kanjers of mega-kanjers) beter ingepast kunnen worden in de meerjarenplanning. Als dat niet of onvoldoende lukt zou een beperkt deel van de toekomstige investeringsruimte op rijksniveau gereserveerd kunnen worden voor dit doel.

*Na het afronden van de inhaal operatie ontstaat een situatie waarin een normale ‘werkvoorraad’ op een min of meer*

*gelijkblijvend niveau resteert. Daarmee verschuift het accent in de monumentenzorg naar actief beheer, het cultureel en functioneel verantwoord omgaan met een gebouw als onderdeel van de bebouwde omgeving. Dat betekent niet alleen het goed onderhouden daarvan, maar ook zorgen voor continuïteit in gebruik, omdat daar de beste garanties liggen voor behoud. Dat betekent ook dat op (middel-)lange termijn het stelsel zal moeten worden aangepast.*

**Aanbeveling 9:**

Integreer op (middel-)lange termijn de restauratie- en onderhoudssubsidie, waardoor integraal monumentenbeheer mogelijk wordt.

*Als de achterstanden tot het verleden behoren kan voor de instandhouding van monumenten benodigde budget drastisch worden verlaagd. Zelfs tot een lager niveau dan het huidige. Naar verwachting kan van 2010 het reguliere subsidie- budget voor restauraties (nu f 75 miljoen) teruggebracht worden naar f 50 miljoen. Restauraties voor woonhuizen zullen in belangrijke mate op eigen kracht door het NRF worden gefinancierd. Voor de instandhouding van de economisch rendabele monumenten zullen aantrekkelijke financieringsfaciliteiten in combinatie met fiscale mogelijkheden de basis vormen. Daarbij is het denkbaar dat voor deze monumenten het subsidie verder verlaagd wordt.*

**Aanbeveling 10:**

Onderzoek de gedragsreacties als gevolg van verdere subsidieverlaging tot geheel schrappen van subsidies bij de categorie 'woonhuizen en boerderijen



# Samenstelling Werkgroep Monumentenzorg

---

## Ministerie van Financiën

Mr. B.J.M. Peters(voorzitter)  
Mr. F.M. Jaeger (plv. voorzitter)  
Drs. J.A. Smid

## Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

W.J. Westerveld(eindredactie)  
Drs. M.H.J.M. van Heck

## Rijksdienst voor de Monumentenzorg

Ir. J.C. 't Hart  
Mr. G.S. van der Linde

## Nationaal Restauratiefonds

Drs. A. Welgraven  
P.J.A. Baars

# Lijst van gebruikte afkortingen en begrippen

---

## Achterborg

De achterborg is een zekerheidsstelling van de rijksoverheid naar de geldgevers van het Restauratiefonds. Door deze borgstelling kan het Restauratiefonds een lager rentepercentage bedingen bij het inkopen van geld en daardoor leningen verstrekken tegen een aantrekkelijker rentepercentage dan gemiddeld in 'de markt' verkregen wordt.

## AMvB

Algemene Maatregel van Bestuur

## BELSTATO

Nota van het ministerie van VROM uit 1993 waarin het stadsvernieuwingsbeleid voor de periode 1995 - 2005 is vastgelegd. Bij herijking van dit beleid in 1997 is de naam van dit beleid gewijzigd in het Stedelijk Vernieuwingsbeleid, naar de gelijklopende titel van de nota die het Kabinet op 28 november 1997 zond aan de Kamer. In die nota heeft het kabinet zijn visie gegeven op de stedelijke thematiek, toegespitst op de stadsvernieuwing en de herstructurering van wijken. Voor zover het betrekking heeft op de historische woonomgeving maakt Monumentenzorg deel uit van dit beleid.

## Brom

Besluit rijkssubsidiëring onderhoud monumenten. Het Brom voorziet in de mogelijkheid tot het verkrijgen van subsidie in de kosten van de naar het oordeel van de Minister sober en doelmatig uitgevoerde onderhoudswerkzaamheden. Bij wijze van AMvB is de regeling in 1997 gewijzigd.

## Brrm

Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten (1990)

## Brrm-'97

Besluit rijkssubsidiëring monumenten, zoals dit met ingang van 1 juni 1997 van kracht is geworden. Met dit nieuwe besluit is een nieuwe subsidiesystematiek geïntroduceerd. Nieuwe elementen zijn het verdelen van subsidie naar restauratiebehoefte, indeling van monumenten in meerdere categorieën en verdeling van subsidies via de provincie voor de niet-budgethoudende gemeenten.

## DCE

## ICES

Interdepartementale Commissie Economische Structuur (ICES). Dit college van de secretarissen-generaal van zes departementen heeft eind 1996 een visie ontwikkeld op de ruimtelijke economische structuur van Nederland en heeft aangegeven waarvoor in de nabije toekomst extra investeringen nodig zijn. Om de al genomen beslissingen over bereikbaarheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit zeker te stellen is tot 2010 circa *f* 64 miljard extra nodig. Monumentenzorg maakt onderdeel uit van deze visie. Investeringen voor restauratie Totale bouwbudget voor restauratie, inclusief de kosten die niet in aanmerking komen voor restauratiesubsidie.

## IPO

Interprovinciaal Overleg

## IRF

Inspectie Rijksfinanciën van het ministerie van Financiën.

## Jaarbasis

De effecten worden contant gemaakt naar het jaar waarin de investering is gerealiseerd en de restauratiesubsidie is verstrekt.

## Kasbasis

De effecten worden toegerekend aan het jaar waarin zij optreden: voor BTW, loonbelasting en onderhoudsaf trek wordt aangenomen één jaar na de investering; voor de rente-af trek een reeks van jaren

## MSP

Monumenten Selectie Project Inventarisatie van waardevolle gebouwen en stedenbouwkundige ensembles gebouwd tussen 1850 en 1940.

## Multiplier

Verhouding tussen overheidssubsidie en totale investering. Een multiplier van 3,1 betekent dat één gulden overheidssubsidie tot een investering van de monumenteigenaar (en eventuele derden) van *f* 2,10 leidt en daarmee een totale investering ontlokt van *f* 3,10.

## NRF

De Stichting Nationaal Restauratiefonds is een particuliere organisatie die het bevorderen van het herstel en behoud van monumenten tot doel heeft door middel van het verlenen van financieringsfaciliteiten en het geven van voorlichting. Het Restauratiefonds opereert als facilitair bedrijf voor overheden en als “bank” voor eigenaren van monumenten. Ten behoeve van het ministerie van OCenW betaalt NRF de monumentensubsidies uit, verstrekt en beheert het financieren in het kader van de subsidie- en onderhoudsregelingen en beheert het zogeheten Revolving Fund. Voor gemeenten en provincies ontwikkelt het daarnaast subsidie- en financieringssystemen voor monumentenzorg en particuliere woningverbetering en verzorgt het fonds subsidie-administraties.

### **NV Stadsherstel**

Organisaties die op verschillende plaatsen functioneren en die beogen een bijdrage te leveren aan het behoud van binnensteden waarbij het belang van de volkshuisvesting voorop staat. Met name gericht op bijzondere woonhuizen die karakteristiek zijn voor het straatbeeld.

### **RDMZ**

Rijksdienst voor de Monumentenzorg. Dienst te Zeist die is belast met uitvoering van de Monumentenwet. De dienst ressorteert onder het ministerie van OCenW.

### **Restauratie-behoefte**

Deel van bouwbudget voor restauratie, dat in aanmerking komt voor restauratiesubsidie; dit is gelijk aan de subsidiabele kosten.

### **Restauratie-hypotheek**

De restauratie-hypotheek bedraagt maximaal 30 procent van de subsidiabele restauratiekosten. Lening tegen aantrekkelijke rente-condities. Daarvan kan alleen worden gebruik gemaakt indien het object in aanmerking komt voor rijkssubsidie.

### **Restauratie-subsidie**

Subsidie aan eigenaren plus verstrekte restauratie-hypotheek.

### **Revolving Fund**

De van het ministerie ontvangen subsidiegelden, vermeerderd met de jaarlijkse resultaten van het Restauratiefonds, vormen het zogenaamde Revolving Fund. Met de ontvangst van rente en aflossing komen middelen beschikbaar waardoor extra restauraties mogelijk worden.

### **Rijksbijdrage voor restauraties**

Subsidies aan eigenaren plus bijdragen aan het NRF.

## **Rijksmonumentenlijst**

De Minister kan, al dan niet op verzoek van belanghebbenden, onroerende monumenten aanwijzen als beschermd monument. Eveneens op basis van de Monumentenwet houdt de Minister voor elke gemeente een register aan van de beschermde monumenten.

## **SPM**

Strategisch Plan Monumentenzorg. Rijswijk, april 1994. In dit plan wordt beschreven welke maatregelen nodig zijn om de monumentenzorg straks op eigen benen te laten staan. De maatregelen hebben betrekking op tijdelijke investeringen, intensivering van samenwerking tussen bestuurslagen en aanpassingen in de regelgeving.

## **Subsidiabele kosten**

*Bij restauratie.*

Voor subsidie komen in aanmerking werkzaamheden die verband houden met de kosten voor constructief herstel van een restauratie.

*Bij onderhoud.*

Voor subsidie komen in aanmerking kosten die verband houden met het wind- en waterdicht houden van monumenten.

## **SV-fonds**

Stadsvernieuwingsfonds

## **Terugverdieneffect**

BTW- en loonbelastinginkomsten, minus belastingaftrek voor rente en onderhoud, die het gevolg zijn van investeringen voor restauratie

## **VNG**

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

## **VROM**

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

---

laatst bijgewerkt 02/03/2001