

Toetsingskader Risicoregelingen

Achterborgovereenkomst Nationaal Restauratiefonds en Staat der Nederlanden 2006

Algemeen restauratiebeleid, voorgeschiedenis

In Nederland zijn ongeveer 60.000 beschermde rijksmonumenten. Dat varieert van grote kathedralen als de St. Jan in Den Bosch tot de dorpspomp in Delfzijl. Bij de introductie van de Monumentenwet in 1961 zijn in het parlement felle discussies gevoerd over de plichten voor eigenaren die uit bescherming van gebouwen zouden volgen. Vraag was of daar een compensatie tegenover zou moeten staan. Aangezien er een algemeen belang is (gebouwen van nationaal belang) waar een individu lasten van heeft (hoge onderhoudskosten, beperkte mogelijkheden tot modernisering, dure oplossingen voor bv energiebesparende maatregelen) is vanaf het begin gebruik gemaakt van ondersteunende maatregelen voor eigenaren. Oorspronkelijk waren dat beperkte subsidiebudgetten. In de jaren 70 werd de fiscale aftrek onderhoud voor eigenaar/bewoners afgeschaft behalve voor rijksmonumenten. In de jaren 90 waren er twee grote ontwikkelingen in de monumentenzorg. Ten eerste leidde het Monumenten Selectie Project tot een snelle groei van het aantal monumenten van 40.000 in 1995 tot ruim 60.000 in 2010. Ook bleek begin jaren 90 dat 40% van het monumentenbestand in slechte staat verkeerde (Strategisch Plan voor de Monumentenzorg), H. d'Ancona. Opvolgende kabinetten hebben het restaureren van rijksmonumenten gestimuleerd. In 2001 kwam daar het beleidsdoel bij (onder Staatssecretaris Van de Ploeg) dat na restauratie instandhouding nodig is en dat de eigenaar primair verantwoordelijk is voor een goede omgang met het monument.

De inspanningen voor restauratie van monumenten vanuit het rijk zijn op basis van diverse grote onderzoeken politiek mede onderbouwd door twee belangrijke observaties:

- iedere ingezette euro via het Rijk leidt tot een investering van 2,5 euro door de markt. De multiplier is in dit geval de totale investering/investering vanuit het rijk en bedraagt $(2,5+1)/1=3,5$ (Bron: Investeren in monumenten 2010 pg 10; Berenschot 2010; Narekenen met monumenten pg 2.);
- iedere ingezette euro leidt tot een belastingopbrengst van 1,06 (Bron: Berenschot; Narekenen met monumenten pg 2).

Deze cijfers zijn nog steeds actueel (zie bijlage rapport EIB 2011, Berenschot). (Noot: dit gaat over subsidies en laagrentende leningen.) In de loop der tijd bleek dat het werken met subsidie weliswaar tot een restauratie kan leiden maar dat behoud en onderhoud niet goed van de grond kwamen. Dat leidde tot het inzicht dat er een vorm van kapitaalvernietiging plaatsvond. Het beleid sinds de jaren 90 is er daarom op gericht een langdurige zorg voor rijksmonumenten op te bouwen. Dat beleid is vertaald in de volgende instrumenten:

- laagrentende leningen via een Revolving Fund voor restauraties van rijksmonumenten; dit revolving fund is op sterkte en wordt niet meer vanuit de rijksbegroting gevoerd;
- Aanvullende marktconforme financieringen aan rijksmonumenten onder de achterborgregeling
- Instandhoudingssubsidie voor niet exploitabele monumenten voor plannen met een werkingsduur van 6 jaar (voor molens, kerken en oude gemalen);
- eigenaar/bewoners van woonhuizen kunnen via box 1 van de Inkomstenbelasting het jaarlijks onderhoud aftrekken.

Met deze instrumenten is een omslag bereikt van incidenteel en ad hoc subsidie verstrekken naar een systeem van meerjarig beheer waarbij de eigenaar via leningen en meerjaren plannen een langjarige verbintenis met het monument opbouwt.

Functie Nationaal Restauratiefonds (NRF) en de achterborg

Het NRF verstrekt hypothecaire leningen aan monumenteigenaren van rijksmonumenten om restauraties uit te voeren. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen laagrentende hypothecaire leningen uit het revolving fund en aanvullende financieringen om de gehele restauratieopgave gefinancierd te krijgen. De basis voor de laagrentende lening uit het Revolving fund is de vaststelling door de Belastingdienst (BBM) van de fiscaal aftrekbare restauratiekosten, waarvan maximaal 70% laag rentend kan worden gefinancierd. Indien de monument eigenaar een restant financieringsbehoefte heeft, dan kan hij een aanvullende lening aanvragen. De hiervoor benodigde financiering trekt het NRF aan bij banken onder overheidsgarantie (De Achterborgregeling) tegen een relatief lage rente. Dankzij deze scherpe inkoopprijs kan het NRF aan eigenaren een

aanvullende lening tegen een scherpe rente verstrekken, zodat zij worden gestimuleerd hun monument te restaureren.

Gemeentelijke monumenten en de achterborg

Veel gemeenten en een enkele provincie hebben zelf monumenten aangewezen op basis van ene eigen verordening. Die gemeenten willen de eigenaren van die monumenten steunen in restauraties. Om die reden hebben ze een budget gestald bij het NRF waaruit laagrentende leningen verstrekt kunnen worden. Ook kan NRF aanvullende financieringen verstrekken. De achterborg werkt sinds 2009 ook voor deze monumenten (Kabinetbesluit: beleidsbrief modernisering monumentenzorg, p. 121). Voordeel is een grote administratieve lastenverlichting omdat niet per restauratie een gemeente garantie verstrekt hoeft te worden.

1. Wat is het probleem dat aanleiding is geweest voor het beleid? Is dit probleem nog actueel? Wat is de oorzaak van het probleem?

In de inleiding is aangegeven dat in de jaren 90 ca 40% van de rijksmonumenten in slechte staat verkeerde. De toen geldende subsidies gingen voor een belangrijk deel naar monumentale kerkgebouwen en molens. Woonhuismonumenten (met op dit moment 35.000 ongeveer 60% van het bestand) stonden er over het algemeen slecht voor. Via subsidies leek er geen oplossing mogelijk te zijn om die achterstand van 40% terug te brengen naar 10%. Dat zou subsidie voor ca 10.000 restauraties vereisen. Er is toen gekozen voor een andere systematiek die meer recht deed en doet aan de mogelijkheden en wensen van eigenaren.

Het Nationaal Restauratiefonds (NRF) is in 1985 op initiatief van de rijksoverheid opgericht met als doelstelling het bevorderen van het restaureren en onderhoud van monumenten, met name via financieringsoplossingen. Het NRF financiert sinds 1986 de restauratie en instandhouding van monumenten. Naast de laagrentende financieringen die verstrekt worden uit het revolving fund of vanuit overheidsregelingen financiert het NRF ook de resterende kosten. In de praktijk blijkt dat het voor veel monumenteigenaren moeizaam is de totaal benodigde investering bancaire of uit eigen vermogen te financieren. Het Restauratiefonds biedt de mogelijkheid geboden om aanvullende financiering te verstrekken, om zodoende de gehele restauratieopgave mogelijk te maken. Overigens is het voor de goede orde goed om te vermelden dat hieraan alle in de markt gebruikelijke kredietacceptatienormen worden gehanteerd. Om mogelijk te maken dat het NRF financieringen voor alle rijksmonumenten ging verstrekken heeft de Staat der Nederlanden (ministeries van Financiën en van OCW) in 1996 een zekerheidstelling afgegeven voor het NRF, de zogeheten 'Achterborgovereenkomst'. Op grond van deze overeenkomst stelt de Staat zich garant voor het NRF tegenover haar geldgevers, voor zover dit betrekking heeft op door het NRF verstrekte financieringen aan eigenaren van monumenten. Hierdoor kan het NRF geld inkopen tegen lagere tarieven dan zonder de achterborg mogelijk zouden zijn, en vervolgens leningen verstrekken voor het in stand houden van monumenten. Deze achterborg gold in eerste instantie alleen voor het verstrekken van aanvullende financieringen ten behoeve van Rijksmonumenten. Bij de beleidsbrief Momo is deze faciliteit in het kader van de modernisering van het monumentenbeleid uitgebreid naar gemeentelijke en provinciale monumenten.

2. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen en waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau en niet op decentraal niveau?

Sinds de Wederopbouw kent ons land een relatief groot segment nieuwbouw in de bouwsector. Ook de banken in hun financieringsconstructies zijn primair gericht en hadden kennis van nieuwbouwfinancieringen. In de jaren 80 en 90 was de bereidheid van banken om leningen te verstrekken voor restauraties minimaal. Mede om die reden is het NRF opgericht. Die situatie is niet wezenlijk veranderd.

Het doel van de achterborg ligt in het verlengde van de rijksdoelen voor monumentenzorg. De Rijksoverheid heeft in 1996 de achterborg ingesteld om de verschuiving van subsidiëren naar financieren verder vorm te geven. Gelijktijdig met het instellen van de achterborg zijn de rijkssubsidies voor monumenten met 10% verlaagd. Deze 10% lagere subsidie wordt deels gecompenseerd door een aantrekkelijke financieringsfaciliteit die dankzij de achterborg mogelijk is. Een achterborgregeling op decentraal niveau komt niet voor en is ook niet wenselijk met het oog op de gewenste uniformiteit en eventuele bestuurlijke lasten. Bij het beschikbaar stellen van de achterborg werd door OCW een collectieve korting toegepast op de subsidiebudgetten: de subsidie

van een restauratie werd voor de eigenaar verlaagd van 70% naar 60% van de door het rijk vastgestelde subsidiabele kosten.

3. Is de regeling a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt en/of b) het instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd? En heeft de regeling een beargumenteerde meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?

De huidige achterborgregeling stelt het NRF vooral in staat tegen scherpe tarieven geld in te kunnen kopen opdat monumenteigenaren tegen scherpe tarieven kunnen worden gefinancierd. Bij dat financieren worden overigens alle in de markt gebruikelijke kredietacceptatienormen gehanteerd. Het Restauratiefonds heeft een kredietacceptatie beleid, waarin is vastgelegd wat de krediet vereisten zijn voor het verstrekken van financieringen aan monument eigenaren. Financieringsvoorstellen worden beoordeeld en besproken door de krediet commissie van het Restauratiefonds. Bedragen boven de € 1 mln worden ter goedkeuring voorgelegd aan de penningmeester.

De overheidsgarantie stelt het NRF dus in staat om een tegen lagere tarieven geld aan te trekken en dit voordeel door te geven aan de eigenaren van monumenten die hun pand restaureren, en daarmee cultureel erfgoed in stand houden. Deze korting zorgt voor een kleiner beslag op subsidie en kent minimale administratieve lasten. De ondersteuning van monumenteigenaren middels leningverstrekking zorgt tevens voor sterkere langjarige prikkels om monumenten te blijven onderhouden dan subsidies dat doen.

Geld wordt aangetrokken bij de BNG die al jaren een betrouwbare financieringspartner is. De tarieven waartegen het NRF middelen aantrekt zijn gelijk aan de tarieven waartegen woningbouwcorporaties geld kunnen lenen onder garantie van hun waarborgfonds WSW. Het NRF trekt vanwege de achterborgovereenkomst tegen scherpe rentetarieven geld aan. De rente die het NRF aan monumenteigenaren in rekening brengen is cost-of-fund (wsw tarief) plus een vaste opslag. De vaste opslag is ter dekking van de uitvoeringskosten en het kredietrisico.

De "korting" die op dit moment gegeven wordt ten opzichte van overige hypotheekverstrekkers ligt tussen de 0,5% ten opzichte van NHG (Nationale Hypotheek Garantie) tarieven en 1,5% ten opzichte van rentetarieven op basis van 100% executiewaarde.

Op basis van een uitstaande financieringsportefeuille aan aanvullende financieringen van € 215 mln is het voordeel dat monumenteigenaren genieten vast te stellen op een bedrag tussen de € 1,1 mln (0,5%) en 3,3 mln (1,5 %).

	NRF	Markt	
		NHG	100% EW
5 jaars	3%	3,75%	4,50%
10 jaars	4,20%	4,70%	5,55%

4. Is er een andere garantie/wet/regeling die de verplichting ex-/impliceert?
Nee

5. Is bekend wat de effectiviteit van de regeling is?

De achterborgovereenkomst is in combinatie met het gehele pakket voor monumenten nationaal een zeer effectief instrument gebleken om het investeren in de instandhouding van monumenten te stimuleren. De eerdere genoemde restauratie achterstand is teruggebracht van 40% naar op dit moment 12% (laatste meting 2010, PRC bouwcentrum). Waar dus in de tijd van de subsidieregelingen de restauratie achterstand bij woonhuizen hoog was, is die in 15 jaar fors teruggebracht.

De huidige portefeuille aan aanvullende financieringen bedraagt ongeveer € 215 mln, met een jaarlijkse productie van ongeveer € 20 mln aan aanvullende financiering op jaarbasis. De aanvullende financieringsmogelijkheden hebben gegeven de hoogte van de portefeuille duidelijk

voorzien in een financieringsbehoefte bij monumenteneigenaren en daardoor een significante bijdrage hebben geleverd aan de instandhouding en restauratie van monumenten. Hierdoor heeft in de afgelopen jaren de inzet van middelen steeds verder kunnen verschuiven van subsidiëren naar financieren. Om die reden is in het kader van de modernisering van het monumentenbeleid de achterborg in 2010 uitgebreid van enkel rijksmonumenten, naar de beschermde monumenten (dus ook gemeentelijke- en provinciale monumenten). De investeringsbereidheid in het in stand houden van monumenten biedt belangrijke culturele, maatschappelijke en economische voordelen, waaronder een groot terugverdieneffect voor de Rijksoverheid.

6. Wat zijn de risico's van de regeling:

- *Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?*

Sinds de start van de Achterborg faciliteit is de eigen vermogenspositie van het NRF zodanig gegroeid dat de risico's voor de overheid zeer minimaal zijn. De solvabiliteit van het NRF is momenteel 48%.

Solvabiliteit NRF	Per 1-1-2012
Omvang Revolving Fund	€ 351 miljoen
Totaal Vermogen	€ 765 miljoen ¹
Solvabiliteit (Eigen Vermogen/Totaal Vermogen)	48%

Het gebruik van de regeling is al jaren hoog. Indien het rendement wordt gedefinieerd als zijnde het vervangen van subsidies, dan kan men stellen dat er jaarlijks voor € 20 mln in een financieringsbehoefte wordt voorzien, die niet gedekt hoeft te worden uit subsidie-verstrekking. In termen van kosten en baten zijn de kosten ten aanzien van de uitvoering van aanvullende financiering voor de Staat nul. Rentebaten die worden gegenereerd uit hoofde van aanvullende financieringen zijn ter dekking van de cost-fund en de uitvoeringskosten. Mede dankzij de regeling kan een groot deel van de monumentenmarkt via financieringen worden bediend waar voorheen subsidies nodig waren.

- *Wat is de inschatting van het risico op waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur of beheersingsmate?*

Het Nationaal NRF voldoet in zeer ruime mate aan alle criteria (onder andere op het vlak van solvabiliteit en liquiditeit) die bij de start van de achterborg zijn gesteld. Jaarlijks wordt over deze criteria gerapporteerd. De solvabiliteitspositie van het NRF is dusdanig sterk dat, ook gegeven de actuele omstandigheden op de vastgoedmarkt, het feitelijk niet denkbaar is dat het NRF niet aan haar verplichtingen zou kunnen voldoen. Dat is ook de reden dat de achterborgfaciliteit voorziet in het overbruggen van tijdelijke liquiditeitstekorten bij het NRF. In het geval dat het Restauratiefonds niet meer aan zijn betalingsverplichting kan voldoen, voor verplichtingen die zijn aangegaan onder de achterborgregeling, dan verstrekt de overheid een lening aan het Restauratiefonds. In theorie kan dit zijn bij liquiditeitsproblemen in het geval dat het Restauratiefonds tijdelijk geen liquide middelen heeft om aan zijn kortlopende betalingsverplichtingen te kunnen voldoen.

Van crisis heeft NRF nog geen last, er is wel sprake van een lichte stijging in betalingsachterstanden maar niet verontrustend, ca 1% van de uitstaande leningen.

- *Wat is het totaalrisico van de regeling?*

Het totaal risico van de regeling kan als zeer minimaal worden gekwalificeerd gegeven de onderliggende hypothecaire zekerheden, hoge voorziening voor insolventie(€ 16 mln) en de sterke

¹ Het balans Totaal (passiva) van het Restauratiefonds bestaat grofweg uit vier componenten: 1) Revolving fund van waaruit laagrentende leningen worden verstrekt, 2) Extern bij banken aangetrokken financieringen onder de achterborgregeling van waaruit aanvullende financieringen worden verstrekt, 3) Revolving funds derden, voor rekening een risico van derden waarbij het Restauratiefonds een beheervergoeding ontvangt ter dekking van de uitvoeringskosten en 4) Nog uit te betalen subsidies (subsidiegelden die bij het Restauratiefonds staan wachtend op uitbetaling).

vermogenspositie (€ 352 mln) van het NRF. De totale aanvullende leningportefeuille bedraagt op dit moment € 215 mln.

- *Heeft de minister door middel van de gekozen institutionele inbedding van de regeling, ook als deze op afstand wordt uitgevoerd, voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's?*

De uitvoering van de achterborgregeling ligt bij het NRF. Jaarlijks vindt via de zogeheten achterborgrapportage een verantwoording plaats. Deze rapportage heeft tot op heden nooit aanleiding gegeven tot bijsturing, mede gezien de zeer ruime mate waarin aan alle gestelde criteria wordt voldaan.-Tussen het NRF en OCW is in 2001 een koepelovereenkomst gesloten, waarin door subcontracten specifieke afspraken zijn geregeld met betrekking tot de uitvoering van overheidsregelingen. Er zijn subcontracten afgesloten onder andere op het gebied van het Revolving Fund, subsidieregelingen, aanvullende financieringen en overige regelingen.

Het NRF rapporteert hierover via haar kwartaalrapportage, jaarverslag en diverse door de accountant gecontroleerde aanvullende verklaringen waaronder de achterborgrapportage en rechtmatigheidsverklaringen om zo volledig transparant inzicht te geven in nakoming van de in de overeenkomst vastgelegde afspraken.

- 7. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker?*

De overheid heeft de achterborg als instrument ingezet om aanvullende financieringen mogelijk te maken en geeft daarmee invulling aan de beleidsmatige verschuiving van subsidiëren naar financieren. Over de lening wordt afsluitprovisie berekend.

- 8. Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?*

De uitvoeringskosten van de regeling liggen geheel bij het NRF en worden door haar zelf bekostigd. Overigens zijn deze uitvoeringskosten ongeveer 0,5% over de uitstaande hoofdsom van de aanvullende leningen.

- 9. Wat is de einddatum van het risico?*

De achterborgregeling kent geen einddatum. De verstrekte hypothecaire leningen kennen looptijden zoals in de markt gebruikelijk. Leningen voor restauraties worden doorgaans in 30 jaar afgelost. Tevens wordt altijd hypothecaire zekerheid gevestigd op het onderliggende object, wat een eerste of hogere hypotheekrang kan zijn. Indien er al een eerste hypotheek op het monument rust (bijvoorbeeld aangegaan voor de aankoop), dan zal de restauratiefinanciering (laagrentende en/of aanvullend) veelal als een 2^e hypotheek worden verstrekt.

- 10. Hoe wordt de informatie die nodig is om de evaluatie (periodiek en na afloop) van de regeling uit te kunnen voeren verkregen?*

Jaarlijks vindt via de achterborgrapportage een verantwoording aan de Staat der Nederland (in deze de ministeries van Financiën en OCW) plaats. Het NRF geeft jaarlijks via haar jaarverslag en via rapportages aan de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed en het Ministerie van OCW inzage in de bereikte resultaten.