

EINDRAPPORT

Restauratie van rijksmonumenten

Utrecht | juni 2018



| Voorwoord |

In Nederland staan ruim 62.000 rijksmonumenten, die vanwege hun karakteristieke en unieke waarde beschermd worden. Het gaat om monumenten die soms honderden jaren oud zijn en een verhaal vertellen over de periode waarin ze gebouwd zijn. Het behoud van deze monumenten is het resultaat van de gezamenlijke inspanningen van talloze organisaties en mensen door de eeuwen heen. Ook vandaag de dag wordt veel waarde gehecht aan het behoud van monumenten. Zo zijn honderdduizenden mensen in Nederland lid van een historische vereniging en worden monumenten door veel mensen bezocht.

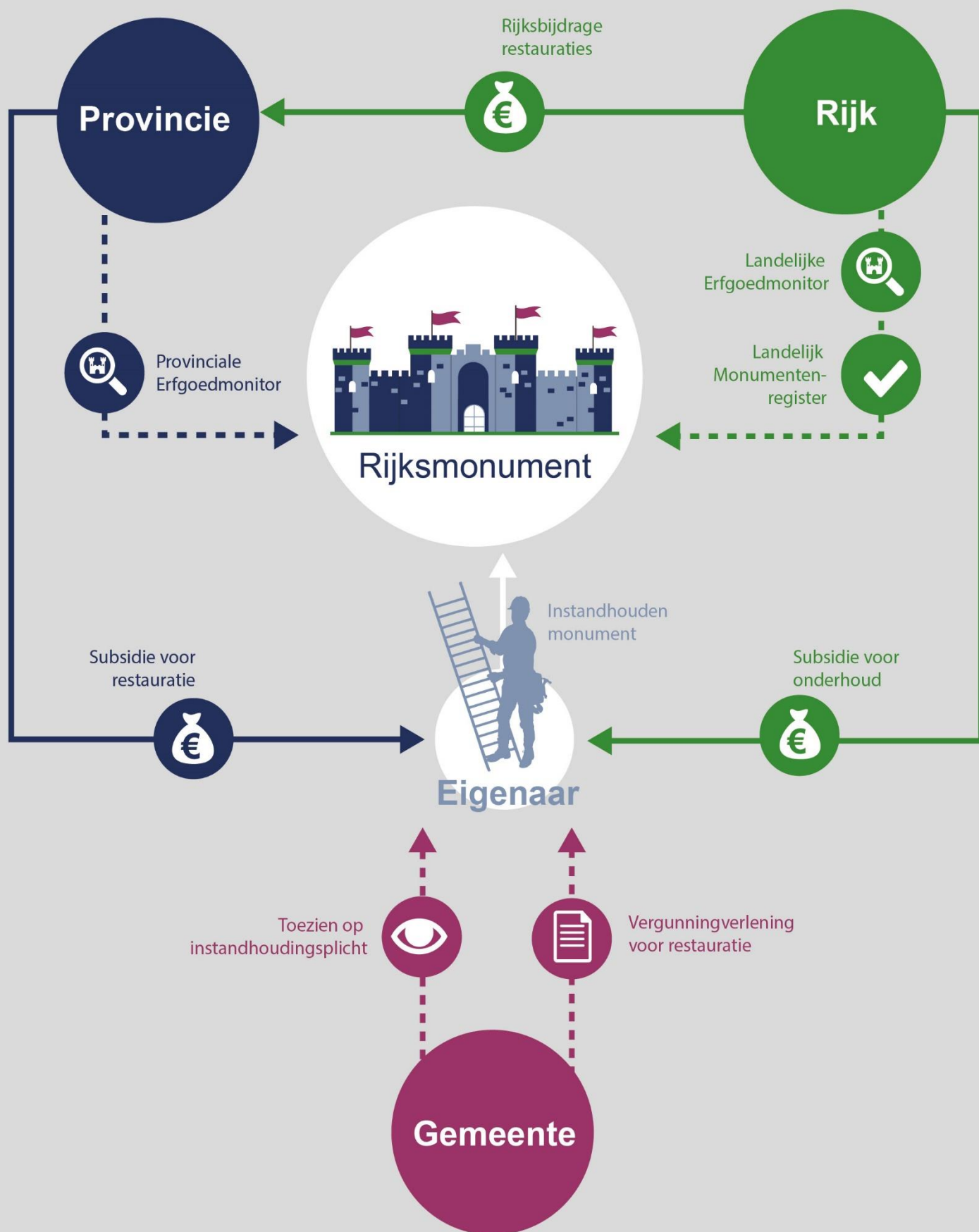
Het Rijk, provincies en gemeenten hebben ieder hun eigen taak bij de zorg voor rijksmonumenten (zie de infographic op de volgende pagina). De provincies zijn verantwoordelijk voor een specifiek onderdeel, namelijk de verdeling van subsidies voor het restaureren van de rijksmonumenten die geen woonhuis zijn. Hierbij kan gedacht worden aan gebouwen die voor het publiek toegankelijk zijn, zoals kastelen, kerken en molens. Eigenaren van deze monumenten kunnen bij de provincie een subsidie aanvragen voor het restaureren van hun rijksmonument. Met dit onderzoek hebben we de resultaten van deze provinciale subsidieregelingen voor het restaureren van rijksmonumenten in kaart gebracht.

Naast overheidsorganisaties zijn ook andere (belangen)organisaties betrokken bij het behouden en restaureren van de rijksmonumenten. Om een goed beeld te krijgen wat er in de praktijk speelt bij het restaureren van rijksmonumenten, hebben we veel gesprekken met vertegenwoordigers van deze organisaties gehouden. Dit heeft geleid tot een illustratief hoofdstuk over de praktijk bij het restaureren van rijksmonumenten (hoofdstuk 9). Ook hebben we veel informatie opgevraagd bij de ambtelijke organisatie van de provincie. Bij de betrokkenen was sprake van een grote bereidheid om mee te werken. We danken alle betrokkenen voor hun medewerking aan dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door dr. Annalies Teernstra, Harm Rienks Msc. (onderzoeker tot november 2017), dr. Maya Fiolet (onderzoeker) en drs. Steven van Oostveen (projectleider).

dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

Stelsel instandhouding rijksmonumenten



INHOUDSOPGAVE

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN 	6
PROVINCIEVERGELIJKING 	12
BESTUURLIJKE REACTIE 	19
NAWOORD REKENKAMER 	22
1 INLEIDING	23
1.1 AANLEIDING	23
1.2 PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN	23
1.3 AFBAKENING	24
1.4 BEOORDELINGSKADER	25
2 ACHTERGROND	27
2.1 WETTELIJK STELSEL INSTANDHOUDING RIJKSMONUMENTEN	27
2.2 BETROKKEN ORGANISATIES BIJ INSTANDHOUDING RIJKSMONUMENTEN	30
2.3 FINANCIËLE TEGEMOETKOMING EIGENAREN VAN RIJKSMONUMENTEN	31
3 MONUMENTENZORGBELEID UTRECHT	33
3.1 AANTAL RIJKSMONUMENTEN IN UTRECHT	33
3.2 MONUMENTENZORG IN DE COALITIEAKKOORDEN 2011-2015 EN 2015-2019	35
3.3 MONUMENTENZORG IN DE CULTUURNOTA'S 2012-2015 EN 2016-2019	36
3.4 HUIDIGE MAATREGELEN BEHOUD VAN RIJKSMONUMENTEN	37
4 DE RESTAURATIEOPGAVE	38
4.1 OPZET MONUMENTENMONITOR	39
4.2 UITKOMSTEN MONUMENTENMONITOR	40
4.3 KOSTEN VAN DE RESTAURATIEOPGAVE	42
5 OPZET REGELING	44
5.1 UITVOERINGSVERORDENING VOOR RESTAURATIE VAN RIJKSMONUMENTEN	45
5.1.1 Beschrijving uitvoeringsverordening	45
5.1.2 Vergelijking uitvoeringsverordeningen 2012-2017	45
5.1.3 Kwaliteit van de uitvoeringsverordening 2017	47
5.2 AANSLUITING VAN UITVOERINGSVERORDENING OP RESTAURATIEOPGAVE	48
5.3 AANSLUITING VAN UITVOERINGSVERORDENING OP PROVINCIAAL BELEID	48
5.4 AANSLUITING UITVOERINGSVERORDENING OP BESTUURLIJKE AFSPRAKEN MET RIJK	49

 6 	UITVOERING REGELING	51
6.1	BEHANDELING EN BEOORDELING VAN DE SUBSIDIEAANVRAGEN.....	51
6.2	AANGEVRAAGDE, VERLEENDE EN VASTGESTELDE SUBSIDIES	52
	6.2.1 Beschikbaar budget voor de restauratie van rijksmonumenten	52
	6.2.2 Overzicht subsidieaanvragen en verleende subsidiebedragen	53
	6.2.3 Vergelijking verleende en vastgestelde subsidies	54
6.3	GEPLANDE EN GEREALISEERDE UITVOERING VAN DE RESTAURATIEPROJECTEN	55
	6.3.1 Geplande en gerealiseerde startdata van de restauratieprojecten	55
	6.3.2 Geplande en gerealiseerde einddata restauratieprojecten	55
 7 	RESULTATEN REGELING	56
7.1	VERBETERING BOUWKUNDIGE STAAT VAN RIJKSMONUMENT	56
7.2	BEHOUDEN VAN MONUMENTALE WAARDEN VAN RIJKSMONUMENT	58
7.3	PROVINCIESPECIFIEKE RESULTATEN VAN RESTAURATIESUBSIDIE	58
 8 	AFGEWEZEN AANVRAGEN	60
8.1	OVERZICHT AFWIJZIGINGEN.....	60
8.2	ERVARINGEN EIGENAREN WAARVAN AANMELDING IS AFGEWEEZEN.....	61
8.3	ROL PROVINCIE TEN AANZIEN VAN AFGEWEEZEN SUBSIDIEAANVRAGEN	62
 9 	AANDACHTSPUNTEN SUBSIDIE	63
9.1	ALGEMENE AANDACHTSPUNTEN	63
9.2	AANDACHTSPUNTEN PROVINCIALE SUBSIDIEREGELINGEN	64
 A 	GERAADPLEEGDE BRONNEN	68
 B 	GERAADPLEEGDE PERSONEN	70
 C 	CATEGORIEËN RIJKSMONUMENTEN	71

Conclusie en aanbevelingen

Met de Monumentenwet uit 1961 is de rijksoverheid begonnen om bijzondere gebouwen de status van rijksmonument toe te kennen. Het gaat daarbij om gebouwen die van 'algemeen belang zijn vanwege hun schoonheid, betekenis voor de wetenschap of cultuurhistorische waarde'.¹ Monumentenzorg wordt gezien als één van de zeven provinciale kerntaken.² De provincies hebben als doel om deze monumenten te behouden, in samenwerking en afstemming met andere overheden en monumenteigenaren.

Vanaf 2012 zijn de provincies verantwoordelijk geworden voor de verdeling van de rijksmiddelen voor het restaureren van rijksmonumenten die geen woonhuizen zijn.³ Reden voor deze decentralisatie is dat provincies de financiële middelen meer gebiedsgericht kunnen inzetten dan de rijksoverheid. Via een verdeelsleutel ontvangen de provincies het voormalige rijksbudget van zo'n € 20 mln. per jaar. Dit vullen zij aan met eigen budget en met externe middelen.⁴ Voor het besteden van de middelen heeft vrijwel elke provincie een regeling opgesteld.

Vijf jaar na dato acht de Rekenkamer het een geschikt moment om na te gaan hoe de provincies de middelen voor het restaureren van rijksmonumenten hebben ingezet. Bovendien is er een aantal interessante ontwikkelingen. Ten eerste zijn sinds het overgaan van de rijksmiddelen naar de provincies in 2012, verschillen tussen de provincies ontstaan in het beleid voor het subsidiëren van restaureren van rijksmonumenten.⁵ Dit zou er toe kunnen leiden dat rijksmonumenten in de ene provincie beter behouden worden dan in een andere provincie.⁶ Een rekenkameronderzoek kan inzichtelijk maken wat de provincies van elkaar kunnen leren. Ten tweede blijkt uit de erfgoedmonitoren, die in de periode 2012-2017 door de provincies zijn uitgevoerd, dat de restauratieopgave⁷ boven de door het Rijk gewenste 10 procent ligt. Tot slot berichtten landelijke media in juni 2016 dat de provincies veel meer geld nodig hebben voor de restauraties van rijksmonumenten.⁸ De € 20 mln. die de provincies jaarlijks van het Rijk ontvangen, zou onvoldoende zijn om de omvangrijke restauraties van de zogeheten kanjermonumenten, uit te voeren.

Met dit onderzoek zijn we nagegaan of de provincie er na de decentralisatie in 2012 in slaagt om de rijksmonumenten te behouden via de subsidieregeling voor het restaureren van rijksmonumenten en welke verbeteringen daarbij mogelijk zijn (doeltreffendheid van beleid). Het onderzoek is uitgevoerd voor de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland, waarbij de verschillen in opzet en uitvoering tussen de provinciale subsidieregelingen inzichtelijk zijn gemaakt, om na te gaan wat de provincies van elkaar kunnen leren.

Centrale onderzoeksvraag

Slaagt de provincie er via de subsidieregeling in om de bouwkundige staat te verbeteren en de monumentale waarden te behouden van rijksmonumenten die gerestaureerd moeten worden? En wat zijn daarbij de succes- en faalfactoren?

¹ Ministerie van OCW (2014/2015), Memorie van toelichting erfgoedwet, p. 16

² Zie: www.ipo.nl

³ IPO en staatsecretaris OCW (2012), Bestuurlijke afspraken over de restauratie van rijksmonumenten en het ruimtelijk beleid voor het erfgoed

⁴ DSP-groep (2014), Bestuurlijke afspraken restauratie rijksmonumenten en ruimtelijk beleid voor erfgoed, p. 6

⁵ DSP-groep (2014), Bestuurlijke afspraken restauratie rijksmonumenten en ruimtelijk beleid voor erfgoed, p. 36

⁶ DSP-groep (2014), Bestuurlijke afspraken restauratie rijksmonumenten en ruimtelijk beleid voor erfgoed, p. 36

⁷ De rijksmonumenten die in een slechte of matige staat verkeren.

⁸ O.a. Toonen, A. (2016), Rijksmonumenten genoeg, maar waar is het geld, in NRC van 26 juni 2016

De centrale onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van zes deelvragen die betrekking hebben op de volgende onderwerpen: 1. De restauratieopgave; 2. De opzet van de subsidieregeling; 3. De uitvoering van de subsidieregeling; 4. De resultaten van de subsidieregeling; 5. De omgang van de provincie met afgewezen aanvragen; en 6. Aandachtspunten bij de subsidieregeling.

De onderzoeksvragen zijn onder de conclusie weergegeven en beantwoord. De antwoorden vormen tevens een toelichting op onderstaande conclusie. Indien nodig zijn er aanbevelingen aan PS opgenomen. Na de conclusies en aanbevelingen is een provincievergelijking opgenomen, waarin de belangrijkste verschillen tussen de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland zijn belicht.

Conclusie

De provincie slaagt er via de subsidieregeling in om de bouwkundige staat te verbeteren en de monumentale waarden te behouden van rijksmonumenten die gerestaureerd moeten worden. In de periode 2012-2016 heeft de provincie op basis van de subsidieregeling 63 subsidies voor de restauratie van rijksmonumenten verleend. De subsidieverleningen en –vaststellingen liggen grotendeels op schema.

Wel is er sprake van een aantal verbeterpunten. Zo is de provinciale Monumentenmonitor nog niet voldoende bruikbaar voor het bepalen van de restauratieopgave. Daarnaast is niet geheel duidelijk welke rijksmonumenten en onderdelen van rijksmonumenten in aanmerking voor subsidie komen. Verder gaat de provincie niet bij alle beoogde resultaten na of deze zijn behaald en worden de uitkomsten van de Monumentenmonitor niet met gemeenten gedeeld.

Restauratieopgave

1. Hoe ontwikkelt de restauratieopgave van rijksmonumenten zich in de provincie?

De provincie is inzicht aan het opbouwen in de bouwkundige staat van de rijksmonumenten via de provinciale Monumentenmonitor. De provincie Utrecht maakt hier vanaf 2014 als eerste provincie gebruik van. Deze Monumentenmonitor is een door de provincie te raadplegen database, waarin de bouwkundige staat per rijksmonument inzichtelijk is gemaakt. Naar verwachting zal de Monumentenmonitor elke vier jaar volledig worden geactualiseerd, zodat de ontwikkeling van de restauratieopgave door de provincie gemonitord kan worden en het provinciale beleid hierop afgestemd kan worden.

Er zijn kanttekeningen te plaatsen ten aanzien van de bruikbaarheid van deze monitor voor het bepalen van de restauratieopgave, waardoor het niet goed mogelijk is om antwoord te geven op de vraag hoe de restauratieopgave zich ontwikkelt. Ten eerste wijkt het aantal rijksmonumenten af van het aantal rijksmonumenten in het landelijke Monumentenregister van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed. Ten tweede richt de monitor zich vooral op de bouwkundige staat van de buitenkant van een rijksmonument. Gegevens over de staat van het casco zijn bij een deel van de rijksmonumenten betrokken. Bij dat deel van de rijksmonumenten blijkt dat de beoordeling van de bouwkundige staat van de buitenkant van het rijksmonument vaak niet overeenkomt met de beoordeling van de staat van het casco. Op basis van de provinciale Monumentenmonitor heeft de provincie in 2014 een rapport opgesteld. Hierin staat vermeld dat de restauratieopgave voor de niet-woonhuizen in 2014 zo'n 29% bedroeg.

Aanbeveling 1

Vraag GS om de bruikbaarheid van de provinciale Monumentenmonitor verder te verbeteren op de geconstateerde kanttekeningen, zodat inzicht kan worden gekregen in de ontwikkeling van de restauratieopgave.

Een extern bureau heeft in opdracht van de provincie berekend dat het zo'n € 170 mln. zou kosten om deze rijksmonumenten in een redelijke of goede bouwkundige staat te krijgen. Het is niet goed herleidbaar hoe dit

bedrag tot stand is gekomen. Van de € 170 mln. komt € 43 mln. voor rekening van de provincie. De provincie wil hiervoor zo'n € 3 mln. per jaar aan restauratiesubsidies verstrekken, gedurende een periode van 15 jaar.

Aanbeveling 2

Vraag GS om periodiek (bijvoorbeeld eens in de vier jaar) de kosten van de restauratieopgave voor u inzichtelijk te maken.

Opzet subsidieregeling

2. Wat is het beleid van de provincie ten aanzien van het behouden van rijksmonumenten en wat is specifiek de kwaliteit van de subsidieregeling voor het restaureren van rijksmonumenten?

De provincie heeft in het Coalitieakkoord en de Cultuurnota doelen gesteld voor monumentenzorg. Zo wil de provincie het cultuurhistorisch erfgoed behouden, zichtbaar en beleefbaar maken. Via de subsidieregeling wil de provincie historische buitenplaatsen en andere rijksmonumenten met een urgente restauratiebehoefte duurzaam restaureren.

De opzet van de subsidieregeling is over het algemeen concreet en samenhangend en sluit grotendeels aan op de bestuurlijke afspraken die de provincies met het Rijk hebben gemaakt. De regeling bevat echter een aantal onduidelijkheden. Voor rijksmonumenten met een woonfunctie kan geen subsidie worden aangevraagd, maar het is onduidelijk of hiermee wordt bedoeld op de voormalige of huidige functie. Daarnaast is onduidelijk of onderdelen van rijksmonumenten die in matige of slechte bouwkundige staat verkeren, maar waarvan het gehele rijksmonument volgens de Monumentenmonitor in de categorie goed of redelijk valt, in aanmerking voor subsidie komen.

Aanbeveling 3

Vraag GS om de opzet van de subsidieregeling te verduidelijken, door aan te geven welke rijksmonumenten en onderdelen van rijksmonumenten in aanmerking voor subsidie komen.

De regeling sluit aan op de restauratieopgave, doordat alleen rijksmonumenten die in een matige of slechte staat verkeren in aanmerking komen voor subsidie. Rijksmonumenten waarvan de staat slecht is, krijgen voorrang ten opzichte van rijksmonumenten waarvan de staat matig is. Daarnaast geeft de provincie voorrang aan de categorie 'historische buitenplaatsen', waarvoor de restauratiekosten het hoogst zijn. De beleidskeuzes in de subsidieregeling sluiten grotendeels aan op de door PS vastgestelde beleidskaders in de Cultuurnota. Dit geldt alleen niet voor het creëren van leerwerkplekken. Dit is wel in de Cultuurnota opgenomen, maar komt niet als voorwaarde terug in de subsidieregeling. De provincie is van plan om de huidige regeling hierop aan te passen door als voorwaarde op te nemen dat tenminste één leerwerkplek gerealiseerd moet worden.

Uitvoering subsidieregeling

3. In welke mate zijn de beschikbare middelen voor het subsidiëren van de restauratiekosten van rijksmonumenten aangevraagd, verleend en vastgesteld?

De provincie ontvangt een bijdrage van het Rijk van ongeveer € 1,5 mln. per jaar. De provincie vult dit de laatste jaren aan met bijna € 1,8 mln. per jaar (de provinciale bijdrage is meer dan 50% van het totale budget). Het totale budget voor de restauratie van rijksmonumenten bedraagt € 3,3 mln. per jaar. Naar verwachting gaat de provincie vanaf 2019 een grotere rijksbijdrage ontvangen vanwege een nieuwe verdeelsleutel. In de periode 2012-2015 had de provincie een subsidieregeling waarbij de provincie zelf actief eigenaren van rijksmonumenten benaderde die voor subsidie in aanmerking kwamen. Daardoor zijn alle 46 subsidieaanvragen in die periode gehonoreerd.

Vanaf 2016 heeft de provincie een subsidieregeling waarbij eigenaren van rijksmonumenten via een tender-systeem een restauratiesubsidie kunnen aanvragen. De provincie heeft ook in 2016 alle 17 subsidieaanvragen kunnen honoreren, door twee aangevraagde subsidiebedragen naar beneden bij te stellen. De vastgestelde subsidiebedragen wijken licht af van de eerder verleende subsidiebedragen. Dit komt onder andere doordat de provincie het subsidiebedrag naar beneden bijstelt, als niet alle beoogde restauratieactiviteiten zijn uitgevoerd. Uit een steekproef blijkt dat ongeveer de helft van de restauratieprojecten volgens planning wordt uitgevoerd. Bij de andere projecten bedraagt de vertraging een paar maanden en in een enkel geval meer dan twee jaar.

Resultaten subsidieregeling

4. Is met behulp van de subsidieregelingen de bouwkundige staat van rijksmonumenten in de provincie verbeterd en zijn de monumentale waarden behouden?

De provincie slaagt er met behulp van de subsidieregeling in om de bouwkundige staat te verbeteren en de monumentale waarden te behouden van rijksmonumenten die gerestaureerd moeten worden. De provincie controleert zowel op papier als steekproefsgewijs in het veld of de bouwkundige staat van de gesubsidieerde rijksmonumenten is verbeterd. Dit geldt ook voor het behouden van de monumentale waarden van het rijksmonument.

Andere beoogde resultaten van de subsidieregeling zijn gedeeltelijk behaald. Via de subsidieregeling wil de provincie historische buitenplaatsen en andere rijksmonumenten zonder woonfunctie met een urgente restauratiebehoefte duurzaam restaureren. De provincie heeft voornamelijk aan deze rijksmonumenten subsidie verleend. De provincie heeft echter ook enkele rijksmonumenten gesubsidieerd waarvan de staat redelijk of goed was. De provincie subsidieert maximaal 50 procent van de subsidiabele kosten. Alle subsidieontvangers hebben inderdaad voor minimaal 50 procent cofinanciering gezorgd. Verder wil de provincie het creëren van leerwerkplekken stimuleren. De provincie rapporteert echter niet over hoeveel leerwerkplekken er gecreëerd zijn. Ook wil de provincie via de subsidieregeling de publiekstoegankelijkheid van rijksmonumenten behouden en/of vergroten. De provincie controleert de publiekstoegankelijkheid van het rijksmonument na restauratie echter niet, waardoor het onbekend is of dit resultaat is behaald.

Aanbeveling 4

Vraag GS om te rapporteren over het behalen van alle beoogde resultaten van de subsidieregeling.

Afgewezen aanvragen

5. Hoe gaat de provincie om met rijksmonumenten die in een slechte staat verkeren en waaraan geen subsidie is verstrekt?

De provincie heeft in de periode 2012 tot en met 2015 geen subsidieaanvragen afgewezen, omdat de provincie toentertijd zelf actief eigenaren van rijksmonumenten benaderde. In 2016 zijn ook geen subsidieaanvragen afgewezen. Dit komt omdat de provincie werkt met aanmeldingen, voordat een subsidieaanvraag kan worden gedaan. Hierbij vindt een eerste selectie plaats op basis van de criteria van de uitvoeringsregeling. Een aantal aanmeldingen (16 van de 33) is afgewezen. De Rekenkamer heeft vier afgewezen aanmelders benaderd. In twee gevallen is de restauratie alsnog uitgevoerd. Eén restauratieproject is niet doorgegaan, terwijl het rijksmonument in matige staat verkeert. Eigenaren van rijksmonumenten die in slechte of matige staat verkeren en niet voor subsidie in aanmerking komen, probeert de provincie alsnog te helpen via een zogeheten keukentafelgesprek. Daarnaast heeft de provincie aandacht voor de rijksmonumenten die in een slechte bouwkundige staat verkeren via de provinciale Monumentenmonitor. De Monumentenmonitor en de uitkomsten van de monitor worden

vooral nog niet gedeeld met gemeenten, die moeten toezien op de instandhoudingsplicht van eigenaren van rijksmonumenten (zie onderstaand kader voor een uitleg).

Instandhoudingsplicht

De eigenaar van een rijksmonument is primair verantwoordelijk voor de instandhouding van het rijksmonument. Dit houdt in dat een eigenaar moet zorgen dat het monument zodanig wordt onderhouden, dat het behoud ervan gewaarborgd wordt. Een eigenaar voldoet niet aan de instandhoudingsplicht als de onderhoudstermijn van een onderdeel van het monument aantoonbaar is verlopen, er langdurig geen of gebrekkig onderhoud is uitgevoerd en deze situatie tot gevolg heeft dat de instandhouding van het monument gevaar loopt. De gemeente is volgens de Erfgoedwet verantwoordelijk voor het *toezien* op de instandhoudingsplicht. Wanneer een rijksmonument in slechte bouwkundige staat verkeert, dan kan de gemeente bijvoorbeeld een gesprek met de eigenaar aangaan. Als dit niet tot het gewenste resultaat leidt, dan kan de gemeente zwaardere instrumenten inzetten door bijvoorbeeld een handhavingstraject te starten en de eigenaar (tijdelijke) maatregelen op te leggen.⁹

Aanbeveling 5

Vraag GS om gegevens over de bouwkundige staat van rijksmonumenten, binnen de kaders van wet- en regelgeving, beschikbaar te stellen aan de gemeenten waarin de rijksmonumenten gelegen zijn, ten behoeve van het toezien op de instandhoudingsplicht.

Aandachtspunten subsidieregeling

6. Wat zijn de succes- en faalfactoren van de subsidieregeling voor het restaureren van rijksmonumenten in de provincie?

In hoofdstuk 9 van dit rapport geeft de Rekenkamer inzicht in de werking van de subsidieregeling voor het restaureren van rijksmonumenten in de drie Randstedelijke provincies. Dit beschrijvende hoofdstuk, dat voor alle drie de Randstedelijke provincies gelijk is, is tot stand gekomen door het houden van interviews met vertegenwoordigers van organisaties die betrokken zijn bij het restaureren van rijksmonumenten. In dit hoofdstuk wordt de context van de subsidieregelingen geschetst, om een indruk van de werking van de subsidieregeling te verkrijgen. De meningen van de geïnterviewden hoeven niet op alle Randstedelijke provincies van toepassing te zijn. Vanwege het illustratieve karakter van dit deel van het onderzoek heeft de Rekenkamer er geen conclusies aan verbonden. Geïnterviewden geven in dit hoofdstuk onder andere aan dat ze de decentralisatie van de rijksmiddelen in 2012 naar de provincie een logische stap vinden. Ook wordt door de meeste geïnterviewden een groot belang gehecht aan de subsidieregelingen voor het restaureren van rijksmonumenten. Verder hebben geïnterviewden hun mening gegeven over de bruikbaarheid van de Erfgoedmonitor, de verplichting tot cofinanciering, de publiekstoegankelijkheid en duurzaamheid van rijksmonumenten, het al dan niet prioriteren van rijksmonumenten in slechte staat, het borgen van de kwaliteit van restauraties en het controleren, het creëren van leerwerkplaatsen, de administratieve lasten van de subsidie en herbestemming van rijksmonumenten.

⁹ RCE (2016), Instandhoudingsplicht rijksmonumenten. Een handreiking voor gemeenten.

Provincievergelijking

In het volgende hoofdstuk hebben we een provincievergelijking opgesteld waarin opvallende verschillen zichtbaar zijn gemaakt, onder andere op het gebied van herbestemming, het al dan niet prioriteren van specifieke categorieën rijksmonumenten, de provinciale bijdrage aan de regeling en de omgang met afgewezen aanvragers.

Aanbeveling 6

Vraag GS om na te gaan op welke punten uit de vergelijking met de andere Randstadprovincies geleerd kan worden.

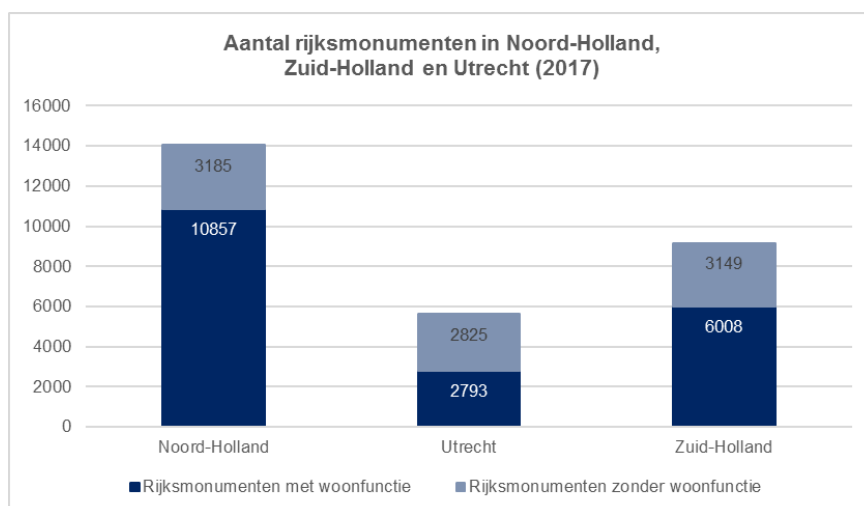
Provincievergelijking



Sinds 2012 zijn de provincies verantwoordelijk voor de verdeling van de middelen voor het restaureren van rijksmonumenten die geen woonhuizen zijn. Voor de besteding van de middelen hebben de provincies een subsidieregeling opgesteld. Deze provincievergelijking maakt de verschillen in opzet en uitvoering tussen de provinciale subsidieregelingen inzichtelijk.

Monumentenbestand

De provincie **Noord-Holland** heeft de meeste rijksmonumenten: 14.042 in totaal. Het grootste deel bestaat uit woonhuizen (10.857). De provincie **Utrecht** heeft 5.618 rijksmonumenten, waarvan 2.793 woonhuizen zijn. De provincie **Zuid-Holland** telt 9.157 rijksmonumenten, waarvan zo'n twee derde (6.008) woonhuis is.



Restauratieopgave

Inzicht in de bouwkundige staat van rijksmonumenten is nodig om te bepalen welke rijksmonumenten in slechte en matige staat verkeren. Dit zijn de rijksmonumenten die gerestaureerd moeten worden. De restauratieopgave kan in een percentage worden weergegeven door de rijksmonumenten in een slechte en matige staat af te zetten tegen het totaal aantal rijksmonumenten in de provincie.



De provincies maken gebruik van de Monumentenmonitor. Hierin wordt voor elke provincie afzonderlijk de bouwkundige staat van de rijksmonumenten (zonder woonfunctie) inzichtelijk gemaakt, volgens een landelijke

standaard. Met de monitor zijn de provincies inzicht aan het opbouwen in de bouwkundige staat van de rijksmonumenten en daarmee in de restauratieopgave.

De provincies **Noord-Holland** en **Utrecht** hebben de Monumentenmonitor in 2014 voor het eerst uitgevoerd. Een actualisatie was ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek nog niet afgerond. De provincie **Zuid-Holland** heeft in 2016 de Monumentenmonitor voor het eerst uitgevoerd.

De Rekenkamer plaatst kanttekeningen bij de bruikbaarheid van de monitor. Zo wijkt het aantal rijksmonumenten in de provinciale monitoren af van het aantal rijksmonumenten in het landelijke Monumentenregister van de RCE. Ook is de meetwijze van het aantal rijksmonumenten gedurende de afgelopen jaren aangepast. Daardoor zijn de uitkomsten van de monitor over de tijd en tussen de provincies nog niet goed vergelijkbaar. Met deze kanttekeningen in ogenschouw genomen is hieronder per provincie de restauratieopgave weergegeven.

RESTAURATIEOPGAVE			
	NOORD-HOLLAND	UTRECHT	ZUID-HOLLAND
	23% in 2014	29% in 2014	15% in 2016
	Grootste restauratieopgave in categorie 'verdedigingswerken' (35%) ¹	Grootste restauratieopgave in categorie 'verdedigingswerken' (52%)	Grootste restauratieopgave in categorie 'industriel erfgoed' (24%)

Aan de hand van de Monumentenmonitor hebben de provincies de totale kosten in kaart laten brengen om de rijksmonumenten in een slechte of matige bouwkundige staat, in redelijke of goed staat te krijgen. Hierbij gaat het om de kosten voor alle betrokken partijen.

- Voor de provincie **Noord-Holland** is in 2014 berekend dat er zo'n **€ 280 mln.** nodig is. De provincie heeft dit bedrag niet nader gespecificeerd of toegelicht.
- Voor de provincie **Utrecht** is in 2014 berekend dat er zo'n **€ 170 mln.** nodig is. De provincie heeft inzichtelijk gemaakt hoe zij de restauratieopgave via de subsidieregeling terug wil dringen.
- Voor de provincie **Zuid-Holland** is in 2016 berekend dat er zo'n **€ 117 mln.** nodig is. De provincie heeft inzichtelijk gemaakt hoe zij de restauratieopgave via de subsidieregeling terug wil dringen.

De provincies delen de uitkomsten van de monitor (nog) niet met gemeenten en eigenaren in verband met privacygevoeligheid van de monitor. Wel wordt in IPO-verband nagegaan in hoeverre de gegevens gedeeld kunnen worden.

¹ De percentages hebben betrekking op het aantal monumenten in slechte of matige staat t.o.v. het totaal aantal monumenten in de betreffende categorie.

Opzet subsidieregeling

De subsidieregeling is het belangrijkste instrument van de provincie om de rijksmonumenten te behouden die in een slechte of matige staat verkeren. De subsidieregeling dient concreet en samenhangend te zijn, zodat het voor aanvragers duidelijk is waarvoor subsidie aangevraagd kan worden.



Alle provincies hebben een concrete en samenhangende subsidieregeling opgesteld voor het restaureren van rijksmonumenten zonder woonfunctie.

			
	NOORD-HOLLAND	UTRECHT	ZUID-HOLLAND
SUBSIDIEREGELING	Een subsidieregeling waarbij eigenaren van rijksmonumenten via een tendersysteem een restauratiesubsidie kunnen aanvragen.	Tot 2015 een subsidieregeling waarbij de provincie zelf eigenaren van rijksmonumenten actief benaderde. Vanaf 2016 een subsidieregeling waarbij eigenaren van rijksmonumenten via een tendersysteem een restauratiesubsidie kunnen aanvragen.	Twee subsidieregelingen: - Een subsidieregeling waarbij eigenaren van rijksmonumenten via een tendersysteem een restauratiesubsidie kunnen aanvragen. - Een subsidieregeling waarbij uitsluitend subsidie wordt verstrekt voor activiteiten die bijdragen aan de beleefbaarheid van 7 erfgoedlijnen.

Er zijn opvallende verschillen tussen de subsidieregelingen van de provincies.

	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Eisen m.b.t. bouwkundige staat	- Bouwkundige staat speelt geen rol bij rangschikking aanvragen. - Ook subsidie voor onderhoud aan rijksmonumenten.	Alleen subsidie voor restauratie van rijksmonumenten in slechte of matige staat volgens Monumentenmonitor.	- Restauratie moet noodzakelijk zijn voor instandhouding en bescherming monumentale waarden. - Monumenten in slechte staat hebben grotere kans op subsidie.
Voorrang categorieën rijksmonumenten	Boerderijen, molens, bedrijven en religieuze gebouwen	Buitenplaatsen	-

Herbestemming van rijksmonumenten

Met alleen restauratie en onderhoud is het niet altijd mogelijk om rijksmonumenten te behouden. Daarom zetten sommige provincies in op het duurzaam gebruik van rijksmonumenten via herbestemming, om leegstand en verval tegen te gaan.



Hieronder zijn opvallende verschillen met betrekking tot herbestemming van rijksmonumenten tussen de provincies **Noord-Holland** en **Zuid-Holland** weergegeven. Aangezien de provincie **Utrecht** (vrijwel) geen beleid met betrekking tot herbestemming van rijksmonumenten heeft, is deze provincie buiten beschouwing gelaten.

HERBESTEMMING

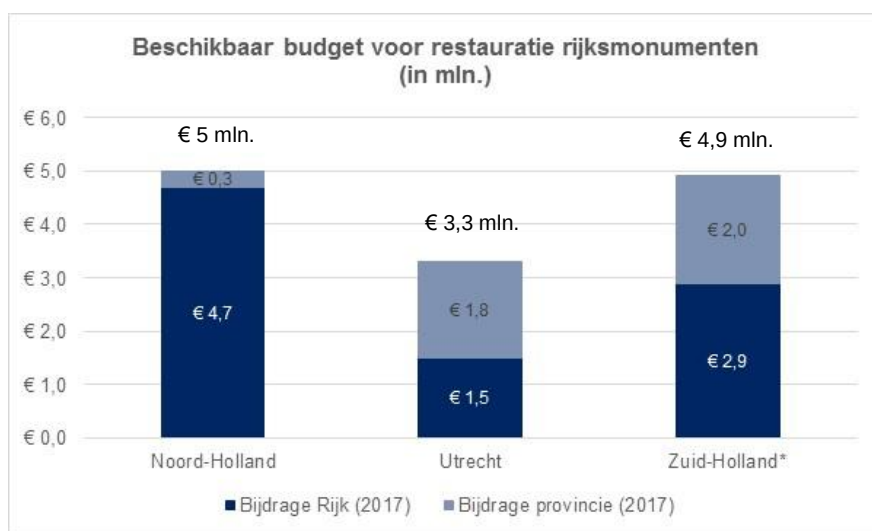
 NOORD-HOLLAND	 ZUID-HOLLAND
• Een Loods Herbestemming brengt vraag en aanbod bij elkaar en ondersteunt initiatiefnemers. • Vanuit het Noord-Hollands Fonds voor Monumenten worden o.a. leningen verstrekt voor herbestemmingskosten. • Voor haalbaarheidsonderzoek naar herbestemming kan subsidie worden aangevraagd.	• Eigenaren van rijksmonumenten kunnen subsidie voor herbestemming aanvragen. Uitsluitend voor eigenaren waaraan een restauratiesubsidie is verstrekt. • Voor haalbaarheidsonderzoek naar herbestemming kan subsidie worden aangevraagd (Advies op maat).

Uitvoering van de subsidieregeling

Bij de uitvoering van de subsidieregeling is het van belang om zicht te hebben op het verlenen van subsidies verloopt zoals dit bij aanvang was bedoeld qua kosten en tijd.



Het totaalbudget van de subsidieregelingen voor het restaureren van rijksmonumenten bestaat uit een rijksbijdrage en een bijdrage van de provincie. De provincies hebben met het Rijk afgesproken dat zij, waar mogelijk, de gestorte rijksmiddelen voor de restauratie van rijksmonumenten aanvullen. Deze provinciale bijdrage wisselt per provincie.



* De provinciale bijdrage betreft de subsidieregeling Restauratie rijksmonumenten. De provincie Zuid-Holland stelt ook middelen beschikbaar binnen de Erfgoedlijnen, maar specificeert niet welk deel uitsluitend beschikbaar is voor restauraties.

Bij de uitvoering van de subsidieregeling valt op:

- Vanaf 2019 zal de rijksbijdrage voor het restaureren van rijksmonumenten naar verwachting worden herverdeeld. De bijdrage voor **Noord-Holland** neemt vermoedelijk met € 2,2 mln. af. PS hebben besloten om tot 2022 de provinciale bijdrage jaarlijks naar € 2,2 mln. te verhogen, zodat het totale budget gelijk blijft.
- In de provincie **Noord-Holland** wordt veel meer subsidie aangevraagd dan er beschikbaar is. In 2016 werd voor € 8,6 mln. subsidie aangevraagd, terwijl er € 4,7 mln. beschikbaar was.
- In de provincie **Utrecht** kon in 2016 aan alle subsidieaanvragers subsidie worden verleend, doordat het subsidiebedrag van twee aanvragers naar beneden werd bijgesteld.
- In de provincie **Zuid-Holland** werd het subsidieplafond van de subsidieregeling Restauratie rijksmonumenten in 2016 en 2017 zodanig verhoogd, dat bijna alle subsidieaanvragen gehonoreerd konden worden.

Daarnaast vallen verschillen op in de minimale en maximale subsidiebedragen per aanvraag per provincie.

	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Minimale omvang	€ 5.000	€ 50.000	€ 12.500
Maximale omvang	€ 500.000	€ 500.000	€ 1.000.000

Resultaten van de subsidieregeling

Het subsidiëren van eigenaren van rijksmonumenten is bedoeld om de bouwkundige staat van het rijksmonument te verbeteren en de monumentale waarden te behouden. Het is van belang om inzicht te hebben of deze resultaten worden behaald.



			
	NOORD-HOLLAND	UTRECHT	ZUID-HOLLAND
INZICHT RESULTATEN	- Controleert op papier of bouwkundige staat is verbeterd en monumentale waarden behouden zijn - Voert incidenteel veldcontroles uit	- Controleert op papier of bouwkundige staat is verbeterd en monumentale waarden behouden zijn - Voert steekproefsgewijs veldcontroles uit	- Controleert op papier of bouwkundige staat is verbeterd en monumentale waarden behouden zijn - Voert bij elk project een veldcontrole uit

Daarnaast vallen de volgende punten op:

- De provincie **Noord-Holland** heeft naast restauratieprojecten, ook een aantal onderhoudsprojecten gesubsidieerd, waarvoor al andere (landelijke) regelingen gelden.
- De provincie **Zuid-Holland** heeft goed inzicht in de uitvoering van de restauraties. Een bouwkundig ambtenaar neemt frequent deel aan bouwvergaderingen, neemt kennis van de voortgangsrapportages en brengt bezoeken aan de werkplek;

Alle drie de provincies willen het creëren van leerwerkplekken stimuleren. De provincies Utrecht en Zuid-Holland rapporteren echter niet hoeveel leerwerkplekken daadwerkelijk zijn gecreëerd.

| Afgewezen aanvragen |

Niet aan alle eigenaren van rijksmonumenten die gerestaureerd moeten worden, wordt subsidie verleend. Bij deze monumenten bestaat er een risico dat de kosten voor het restaureren nog hoger zullen worden en/of dat ze niet behouden blijven. Voor de provincie is het van belang om aandacht te hebben voor deze rijksmonumenten.



In de provincie **Noord-Holland** zijn in de periode 2012-2016 **115 van de 307** aanvragen afgewezen. Zo'n 40% is afgewezen, omdat niet werd voldaan aan de subsidievoorwaarden. Bijna 60% is afgewezen omdat het subsidieplafond was bereikt.

De provincie **Utrecht** heeft in de periode 2012-2015 geen aanvragen afgewezen, omdat de provincie zelf de eigenaren selecteerde die in aanmerking kwamen voor subsidie. In 2016 zijn er ook geen aanvragen afgewezen. Dat komt doordat de provincie werkt met aanmeldingen, voordat een subsidieaanvraag kan worden gedaan. Wel zijn **16 van de 33** aanmeldingen afgewezen. De provincie houdt zogeheten **keukentafelgesprekken** met afgewezen aanvragers, om na te gaan hoe de eigenaar van het rijksmonument alsnog geholpen kan worden.

De provincie **Zuid-Holland** heeft binnen de subsidieregeling Restauratie rijksmonumenten **69 van de 161** aanvragen afgewezen in de periode 2013-2017. Hiervan is 74% afgewezen omdat niet werd voldaan aan de subsidievoorwaarden en 26% is afgewezen omdat het subsidieplafond was bereikt. Binnen de subsidieregeling Erfgoedlijnen zijn geen aanvragen afgewezen.

Bestuurlijke reactie



PROVINCIE :: UTRECHT

Randstedelijke Rekenkamer
mevr. A. Hoenderdos Metselaar
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

DATUM	5 juni 2018	TEAM	CER
NUMMER	81CF29A8	REFERENTIE	Inge Huisinga
UW BRIEF VAN	2 mei 2018	DOORKIESNUMMER	06-21124667
UW NUMMER	2018/AH/075	E-MAILADRES	inge.huisinga@provincie-utrecht.nl
BIJLAGE	geen	ONDERWERP	reactie op concept Bestuurlijke nota "Restauratie rijksmonumenten"

Geachte mevrouw Hoenderdos,

Wij hebben uw concept Bestuurlijke nota 'Restauratie van Rijksmonumenten' in goede orde ontvangen en zijn graag bereid te reageren op uw conclusie en aanbevelingen.

In de eerste plaats willen wij u en uw medewerkers graag complimenteren met het degelijke en zorgvuldige werk dat zij hebben uitgevoerd. Het resultaat is een duidelijke beschrijving van de wijze waarop de provincie in de periode 2012-2016 vorm gegeven heeft aan de subsidiëring van rijksmonumenten.

Hieronder zullen wij onze reactie geven op uw conclusie en aanbevelingen.

Conclusie:

Wij zijn blij met de conclusie dat de provincie Utrecht er via de subsidieregeling in slaagt om de bouwkundige staat te verbeteren en de monumentale waarden te behouden en dat de subsidieverleningen en –vaststellingen grotendeels op schema liggen. Wij herkennen de verbeterpunten en komen daar bij de aanbevelingen op terug. Wij verwachten dat deze goed uitvoerbaar zijn. Hieronder geven wij per aanbeveling een korte toelichting:

Aanbeveling 1:

Vraag GS om de bruikbaarheid van de provinciale Monumentenmonitor verder te verbeteren op de geconstateerde kanttekeningen, zodat inzicht kan worden gekregen in de ontwikkeling van de restauratieopgave.

Uw aanbeveling wordt verwerkt in toekomstig beleid.

Toelichting: De Utrechtse Monumentenmonitor is in 2014 opgesteld. Utrecht was hiermee de eerste provincie met een monitor waarin de staat van onderhoud van alle rijksmonumenten die geen woonhuis zijn weergegeven is. De Randstedelijke Rekenkamer heeft geconstateerd dat het aantal rijksmonumenten in de monitor afwijkt van het aantal rijksmonumenten in het landelijke Monumentenregister van de Rijksdienst Cultureel Erfgoed (RCE). Dat klopt, zo is de categorie industrieel erfgoed in het rijksregister ondergebracht bij de woonhuizen, en in onze Utrechtse monitor als aparte categorie opgenomen. Hiermee is de monitor van de provincie uitgebreider

dan het monumentenregister van de RCE (voor onze metingen en trends is het overigens niet relevant dat de data niet overeenkomen met het rijksregister). Inmiddels worden in alle provincies monitoren gemaakt op basis van een in het IPO-erfgoedoverleg afgesproken model, waar de Utrechtse monitor de basis van is. Ook de Utrechtse monitor wordt ge-update, zodat alle monitoren onderling gelijk en de data vergelijkbaar zijn (conform de afspraak met de RCE). Hiermee zal het inzicht in de ontwikkeling van de restauratieopgave ook verbeterd zijn.

Aanbeveling 2:

Vraag GS om periodiek (bijvoorbeeld eens in de vier jaar) de kosten van de restauratieopgave voor u inzichtelijk te maken.

Hierin was al voorzien.

Toelichting: Ten opzicht van de peildatum 2014 hebben zich veranderingen in de monitor voorgedaan. De Utrechtse monitor is uitgebreid met industrieel erfgoed en met de nieuw aangewezen rijksmonumenten van de Nieuwe Hollandse waterlinie. In de provinciale Cultuur- en Erfgoednota is aangekondigd dat wij elke vier jaar naar buiten komen met een rapportage over de monitor. In 2014 hebben wij dat voor het eerst gedaan. In november 2018 zal een tweede rapportage verschijnen. Hierin zal de actuele restauratiebehoefte, inclusief de toevoegingen, inzichtelijk gemaakt worden.

Aanbeveling 3:

Vraag GS om de opzet van de subsidieregeling te verduidelijken, door aan te geven welke rijksmonumenten en onderdelen van rijksmonumenten in aanmerking komen voor subsidie.

Uw aanbeveling wordt overgenomen.

Toelichting: Deze aanbeveling richt zich m.n. op de volgende twee selectie criteria in de subsidieregeling: Alleen niet-woonhuismonumenten en monumenten die in matige of slechte staat verkeren komen voor subsidie in aanmerking. Op deze criteria heeft de provincie in een paar gevallen een uitzondering gemaakt:

Wat betreft de woonhuizen: In principe baseren wij ons op de categorie-indeling van het rijksmonumentenregister. Per rijksmonument geeft dit register aan of het een kerk, woonhuis, kasteel of molen is. Het rijksregister is echter verouderd en dient dringend opgefrist te worden, en is daarmee niet meer 100% betrouwbaar. Zo valt volgens het huidige systeem van het rijk het industrieel erfgoed onder de categorie woonhuizen. Provincie Utrecht gaat hiermee bij de beoordeling van de aanvragen voor subsidie soepel om. Het is bijv. duidelijk dat de tuinmuur van een buitenplaats (volgens het rijksregister woonhuis) geen woonhuis is en dus voor subsidie in aanmerking komt. En als de eigenaar van een gebouw met (volgens het rijksregister) een woonhuisfunctie aangeeft dat het gebouw niet als woonhuis gebruikt wordt, maar bijv. museum, kan hij in aanmerking komen voor subsidie. In de subsidieverordening zal ter verduidelijking een nadere omschrijving van de functie woonhuis opgenomen worden.

Wat betreft de staat van onderhoud: volgens de regeling moet een pand in matige of slechte staat verkeren om voor subsidie in aanmerking te komen. In 2 gevallen zijn wij afgeweken op basis van argumenten van de eigenaar. Wij overwegen dit te kwalificeren.

Aanbeveling 4:

Vraag GS om te rapporteren over het behalen van alle beoogde resultaten van de subsidieregeling.

Hierin was al voorzien: In de voortgangrapportages en tussenevaluatie (2018) van de Cultuur- en Erfgoednota zal dit meegenomen worden.

Aanbeveling 5:

Vraag GS om gegevens over de bouwkundige staat van rijksmonumenten, binnen de kaders van wet- en regelgeving, beschikbaar te stellen aan gemeenten waarin de rijksmonumenten gelegen zijn, ten behoeve van het toezien op de instandhoudingsplicht.

Hier wordt momenteel aan gewerkt. Zodra er duidelijkheid is over de privacy gevoeligheid van de gegevens in de monitor, naar verwachting dit jaar, kan gekeken worden hoe we de gegevens gaan delen met de gemeenten. Hiervoor willen wij in 2019 een pilot starten met 2-4 gemeenten.

Aanbeveling 6:

Vraag GS om na te gaan op welke punten uit de vergelijking met de andere Randstadprovincies geleerd kan worden.

Uw aanbeveling wordt overgenomen.

Toelichting: In het kader van het OCW-project "Erfgoed Telt" is aan de orde geweest dat de provinciale regelingen kunnen verschillen. De provincies hebben aan de Minister van OCW voorgesteld om de provinciale regelingen op technische aspecten te gaan synchroniseren. Hiermee wordt in 2018 gestart.

Wij willen op twee punten uit de vergelijking reageren: Herbestemming en controle van het eindresultaat. Herbestemming gebeurt volop in de provincie Utrecht, zeker door de grote druk op de woningmarkt. Leegstand is daarom nog geen issue, maar kan binnenkort wel gaan spelen in de categorie religieus erfgoed. Wij monitoren dit via de Monumentenmonitor. Wij voeren sinds dit jaar beleid op herbestemming door via het fonds Erfgoedparels voorrang te geven aan herbestemmingsprojecten. Wij zitten in een constructief overleg met de RCE over het programma "Toekomst Religieus Erfgoed". De agenda hiervoor wordt nog opgesteld. Mocht er een specifieke rol van ons verwacht worden, dan zullen wij die vanuit een positieve grondhouding invullen.

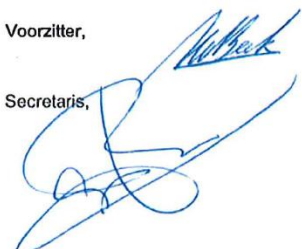
Wat betreft de controle op het eindresultaat: op verzoek van de provincie is de regiobouwkundige van de RCE bij een groot aantal van de restauraties bij de bouwvergaderingen aanwezig en controleert ter plekke. Incidenten, voor zover ze plaatsvinden, worden door de bouwkundige gemeld bij de provincie. De provincie treedt vervolgens in overleg met de eigenaar. Wij kunnen in overweging nemen of er controle op een andere manier moet plaatsvinden. Wij willen dit meenemen in de evaluatie van de Cultuur- en Erfgoednota 2016-2019.

Hoogachtend,

Gedeputeerde staten van Utrecht,

Voorzitter,

Secretaris,



| Nawoord Rekenkamer |

Wij danken Gedeputeerde Staten (GS) voor hun reactie op de conclusie en aanbevelingen van dit rapport. GS geven op inzichtelijke wijze weer hoe ze opvolging willen geven aan alle aanbevelingen. De reactie van GS geeft geen aanleiding tot het maken van nadere opmerkingen.

De behandeling van het rapport in Provinciale Staten zien we met belangstelling tegemoet.

| 1 | Inleiding

1.1 Aanleiding

Met de Monumentenwet uit 1961 is de rijksoverheid begonnen om bijzondere gebouwen de status van rijksmonument toe te kennen. Het gaat daarbij om gebouwen die van 'algemeen belang zijn vanwege hun schoonheid, betekenis voor de wetenschap of cultuurhistorische waarde'.¹⁰ Hierbij kan gedacht worden aan het Paleis op de Dam in Noord-Holland, het Kasteel Amerongen in Utrecht of het Sint Agathaklooster in Zuid-Holland. Monumentenzorg wordt gezien als één van de zeven provinciale kerntaken.¹¹ De provincies hebben als doel om deze monumenten te behouden, in samenwerking en afstemming met andere overheden en monumenteigenaren.

Vanaf 2012 zijn de provincies verantwoordelijk geworden voor de verdeling van de rijksmiddelen voor het restaureren van rijksmonumenten die geen woonhuizen zijn.¹² Reden voor deze decentralisatie is dat provincies de financiële middelen meer gebiedsgericht kunnen inzetten dan de rijksoverheid. Via een verdeelsleutel ontvangen de provincies het voormalige rijksbudget van zo'n € 20 mln. per jaar. Dit vullen zij aan met eigen budget en met externe middelen.¹³ Voor het besteden van de middelen heeft vrijwel elke provincie een regeling opgesteld. Dit geldt niet voor de provincie Flevoland, vanwege het gering aantal rijksmonumenten in deze provincie.

Vijf jaar na dato acht de Rekenkamer het een geschikt moment om na te gaan hoe de provincies de middelen voor het restaureren van rijksmonumenten hebben ingezet. Bovendien is er een aantal interessante ontwikkelingen. Ten eerste zijn sinds het overgaan van de rijksmiddelen naar de provincies in 2012, verschillen tussen de provincies ontstaan in het beleid voor het subsidiëren van restaureren van rijksmonumenten.¹⁴ Dit zou er toe kunnen leiden dat rijksmonumenten in de ene provincie beter behouden worden dan in een andere provincie.¹⁵ Een rekenkameronderzoek kan inzichtelijk maken wat de provincies van elkaar kunnen leren. Ten tweede blijkt uit de erfgoedmonitoren, die in de periode 2012-2017 door de provincies zijn uitgevoerd, dat de restauratieopgave¹⁶ boven de door het Rijk gewenste 10 procent ligt. Tot slot berichtten landelijke media in juni 2016 dat de provincies veel meer geld nodig hebben voor de restauraties van rijksmonumenten.¹⁷ De € 20 mln. die de provincies jaarlijks van het Rijk ontvangen, zou onvoldoende zijn om de omvangrijke restauraties van de zogeheten kanjermonumenten, zoals de Domtoren in Utrecht, uit te voeren.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek zijn we nagegaan of de provincie er na de decentralisatie in 2012 in slaagt om de rijksmonumenten te behouden via de subsidieregeling voor het restaureren van rijksmonumenten en welke verbeteringen daarbij mogelijk zijn (doeltreffendheid van beleid). Het onderzoek is uitgevoerd voor de provincies

¹⁰ Ministerie van OCW (2014/2015), Memorie van toelichting erfgoedwet, p. 16

¹¹ Zie: www.ipo.nl

¹² IPO en staatsecretaris OCW (2012), Bestuurlijke afspraken over de restauratie van rijksmonumenten en het ruimtelijk beleid voor het erfgoed

¹³ DSP-groep (2014), Bestuurlijke afspraken restauratie rijksmonumenten en ruimtelijk beleid voor erfgoed, p. 6

¹⁴ DSP-groep (2014), Bestuurlijke afspraken restauratie rijksmonumenten en ruimtelijk beleid voor erfgoed, p. 36

¹⁵ DSP-groep (2014), Bestuurlijke afspraken restauratie rijksmonumenten en ruimtelijk beleid voor erfgoed, p. 36

¹⁶ De rijksmonumenten die in een slechte of matige staat verkeren.

¹⁷ O.a. Toonen, A. (2016), Rijksmonumenten genoeg, maar waar is het geld, in NRC van 26 juni 2016

Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland, waarbij de verschillen in opzet en uitvoering tussen de provinciale subsidieregelingen inzichtelijk zijn gemaakt, om na te gaan wat de provincies van elkaar kunnen leren.

Centrale onderzoeksvraag

Slaagt de provincie er via de subsidieregeling in om de bouwkundige staat te verbeteren en de monumentale waarden te behouden van rijksmonumenten die gerestaureerd moeten worden? En wat zijn daarbij de succes- en faalfactoren?

De centrale onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van de volgende zes deelvragen:

1. Hoe ontwikkelt de restauratieopgave van rijksmonumenten zich in de provincie?
2. Wat is het beleid van de provincie ten aanzien van het behouden van rijksmonumenten en wat is specifiek de kwaliteit van de subsidieregeling voor het restaureren van rijksmonumenten?
3. In welke mate zijn de beschikbare middelen voor het subsidiëren van de restauratiekosten van rijksmonumenten aangevraagd, verleend en vastgesteld?
4. Is met behulp van de subsidieregeling de bouwkundige staat van rijksmonumenten in de provincie verbeterd en zijn de monumentale waarden behouden?
5. Hoe gaat de provincie om met rijksmonumenten die in een slechte staat verkeren en waaraan geen subsidie is verstrekt?
6. Wat zijn de succes- en faalfactoren van de subsidieregeling voor het restaureren van rijksmonumenten in de provincie?

1.3 Afbakening

Dit onderzoek richt zich op:

- De subsidieregelingen voor het restaureren van rijksmonumenten niet zijnde woonhuizen in de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. Voor rijksmonumenten met de functie woonhuis gelden andere regelingen.
- De succes- en faalfactoren van de subsidieregeling. Hiermee doelt de Rekenkamer op belangrijke aandachtspunten bij de subsidieregeling die verschillende betrokkenen hebben aangekaart.
- De periode vanaf 2012 tot en met 2017, aangezien de provincies vanaf 2012 verantwoordelijk zijn geworden voor de restauratie van rijksmonumenten in hun provincie. Deze periode acht de Rekenkamer lang genoeg om relevante uitspraken te doen over de behaalde resultaten en doelbereiking van de subsidieregelingen.

Dit onderzoek richt zich niet op:

- Een beoordeling van de kwaliteit van beleidsdocumenten die als algemeen kader dienen voor de inzet van subsidies (zoals de cultuurnota van de provincie). Wel is nagegaan in hoeverre de opzet van de subsidieregeling aansluit op beleidskeuzes uit deze kaderstellende documenten.
- De rechtmatigheid van de verstrekte subsidies. Wel kijken we naar een aantal subsidievereisten, zoals de verplichting tot cofinanciering en de publiekstoegankelijkheid van de rijksmonumenten.
- Het reguliere onderhoud van rijksmonumenten, de rijksmonumenten met de functie van woonhuis en de provinciale en gemeentelijke monumenten, omdat hier andere (vaak niet-provinciale) regelingen voor gelden.
- Het *beoordelen* van het beleid voor herbestemming van rijksmonumenten. Op basis van een vooronderzoek hebben we het onderzoeksonderwerp gespecificeerd tot restauratie van rijksmonumenten, aangezien de provinciale rol op het gebied van herbestemming nog niet is uitgekristalliseerd; provincies hebben recentelijk beleid voor herbestemming opgesteld of zijn bezig met het opstellen ervan. Hierdoor is het te vroeg om concrete uitspraken te doen over de behaalde resultaten van dit beleid. Wel nemen we het onderwerp

herbestemming mee in een beschrijving van het provinciale beleid en, indien van toepassing, als onderdeel van de subsidieregeling voor het restaureren van rijksmonumenten.

1.4 Beoordelingskader

De Rekenkamer hanteert voor het maken van haar bevindingen een beoordelingskader, waarbij een koppeling is gemaakt met de onderzoeksvragen (zie Tabel 1). Het is gebaseerd op onder andere de volgende bronnen:

- Wet- en regelgeving;
- Relevante rekenkameronderzoeken;
- Bestuurlijke afspraken tussen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en het IPO uit 2012 en 2015.

Tabel 1 Beoordelingskader

Deelvraag	Beoordelingscriteria
1 Hoe ontwikkelt de restauratieopgave van rijksmonumenten zich in de provincie?	a. De provincie heeft inzicht in de bouwkundige staat van de rijksmonumenten in de provincie. b. De provincie heeft inzicht in de restauratieopgave van de rijksmonumenten in de provincie.
2 Wat is het beleid van de provincie ten aanzien van het behouden van rijksmonumenten en wat is de kwaliteit van de subsidieregeling voor het restaureren van rijksmonumenten?	a. De opzet van de subsidieregeling is concreet en vormt een logisch samenhangend geheel. b. De opzet van de subsidieregeling sluit aan op de restauratieopgave in de provincie. c. De opzet van de subsidieregeling sluit aan op het provinciaal monumentenzorgbeleid. d. De opzet van de subsidieregeling sluit aan op de bestuurlijke afspraken die in 2012 en 2015 zijn gemaakt met het Rijk.
3 In welke mate zijn de beschikbare middelen voor het subsidiëren van de restauratiekosten van rijksmonumenten aangevraagd, verleend en vastgesteld?	De subsidieaanvragen, -verleningen en -vaststellingen liggen op schema.
4 Is met behulp van de subsidieregeling de bouwkundige staat van rijksmonumenten in de provincie verbeterd en zijn de monumentale waarden behouden?	a. De provincie gaat na of de bouwkundige staat van de gesubsidieerde rijksmonumenten is verbeterd. b. De provincie gaat na of de monumentale waarden van de gesubsidieerde rijksmonumenten zijn behouden. c. De provincie gaat na of de restauratieprojecten tot het gewenste resultaat hebben geleid.
5 Hoe gaat de provincie om met rijksmonumenten die in een slechte staat verkeren en waaraan geen subsidie is verstrekt?	De provincie heeft aandacht voor de rijksmonumenten in de provincie die in een slechte bouwkundige staat verkeren en waaraan geen subsidie is verstrekt.
6 Wat zijn de succes- en faalfactoren van de subsidieregeling voor het restaureren van rijksmonumenten in de provincie?	Geen beoordelingscriterium

Toelichting op de beoordelingscriteria

- Ad 1) De provincie is verantwoordelijk voor het verdelen van de financiële middelen aan rijksmonumenten die gerestaureerd moeten worden. Om een goede verdeling te kunnen maken, is in de eerste plaats inzicht nodig in de bouwkundige staat van de rijksmonumenten door het monitoren van de rijksmonumenten (criterium 1a). Op basis van de monitor zal duidelijk moeten worden welke rijksmonumenten in een matige of slechte bouwkundige staat verkeren en dus gerestaureerd moeten worden (criterium 1b). Ook moet de provincie inzicht hebben in de kosten van de te restaureren rijksmonumenten in de provincie, om na te kunnen gaan of de beschikbare middelen voldoende zijn. Op basis hiervan kan de provincie beleid ontwikkelen.
- Ad 2) Het beleid van de provincie en dan specifiek de opzet van de subsidieregeling voor het restaureren van rijksmonumenten, moet concreet zijn en een logisch samenhangend geheel vormen (criterium 2a). De subsidieregeling is het belangrijkste instrument van de provincie om ervoor te zorgen dat rijksmonumenten die in een slechte of matige bouwkundige staat verkeren, behouden blijven. Logischerwijs dient de regeling dan ook aan te sluiten op de restauratieopgave in de provincie (criterium 2b). Daarnaast dient de regeling aan te sluiten op de door PS vastgestelde beleidskaders (zoals opgenomen in een cultuurnota) ten aanzien van monumentenzorg (criterium 2c). Over de decentralisatie van de middelen voor het restaureren van rijksmonumenten hebben het Rijk en het IPO (namens de twaalf provincies) bestuurlijke afspraken gemaakt. Voor het functioneren van het stelsel is het van belang dat de subsidieregeling aansluit op deze bestuurlijke afspraken (criterium 2d).
- Ad 3) Bij de uitvoering van de regeling is het van belang om zicht te hebben of het verlenen van subsidies verloopt zoals dit bij aanvang was bedoeld qua kosten en tijd. Indien de uitvoering niet volgens planning verloopt, dan kan er door de provincie worden bijgestuurd. Mogelijke problemen met de uitvoering van de subsidie kunnen aan het licht komen, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van onderuitputting van de subsidie of vertraging bij de uitvoering van de restauratieprojecten (criterium 3).
- Ad 4) Het subsidiëren van eigenaren van rijksmonumenten is bedoeld om de bouwkundige staat van het rijksmonument te verbeteren en de monumentale waarden te behouden (criterium 4a en 4b). Het is dus van belang om inzicht te hebben of deze resultaten worden behaald. Om dit na te kunnen gaan, zal de provincie de restauratieprojecten moeten (laten) controleren (criterium 4c). Enerzijds is deze kennis van belang voor het aanpassen en/of verbeteren van het provinciale beleid. Anderzijds stimuleert dit subsidieontvangers om de gemaakte afspraken na te komen.
- Ad 5) Niet aan alle eigenaren van rijksmonumenten die gerestaureerd moeten worden, wordt subsidie verleend. Bij deze rijksmonumenten (en specifiek bij de groep rijksmonumenten die in een slechte staat verkeert) bestaat het risico dat er zonder subsidie geen restauratie plaatsvindt en dat de kosten voor het later restaureren hoger zullen zijn en/of dat deze rijksmonumenten niet behouden blijven. Voor de provincie is het van belang om aandacht te hebben voor deze rijksmonumenten (criterium 5). Eventueel kan dan worden ingegrepen, mocht dit risico zich daadwerkelijk voordoen.
- Ad 6) Deze laatste deelvraag bevat geen beoordelingscriterium. Op basis van interviews is inzichtelijk gemaakt welke aandachtspunten spelen bij het subsidiëren van restauraties van rijksmonumenten. Dit is voor de provincie van belang om de subsidieregeling voor het restaureren van rijksmonumenten eventueel aan te passen.

| 2 | Achtergrond

In dit hoofdstuk beschrijven we het wettelijk stelsel voor het behouden van rijksmonumenten (paragraaf 2.1). In paragraaf 2.2 belichten we enkele organisaties, die ook betrokken zijn bij het behouden van rijksmonumenten. Vervolgens gaan we in paragraaf 2.3 in op de financiële tegemoetkoming aan eigenaren van rijksmonumenten voor het onderhouden en restaureren van hun rijksmonumenten.

2.1 Wettelijk stelsel instandhouding rijksmonumenten

Voor de zorg en het behouden van de rijksmonumenten is een wettelijk stelsel ontwikkeld, waarbij de overheid verplichtingen oplegt aan de eigenaar van het rijksmonument. Hiermee is de rijksoverheid in 1961 begonnen door het aanwijzen en beschermen van gebouwen die van 'algemeen belang zijn vanwege hun schoonheid, betekenis voor de wetenschap of cultuurhistorische waarde'. Deze gebouwen kregen het label 'rijksmonument' en hadden daarmee een speciale beschermende status.¹⁸ In 1988 is de Monumentenwet ingevoerd, waarmee de wet uit 1961 is komen te vervallen. Reden voor een nieuwe wet was "dat het wenselijk is om nieuwe bepalingen vast te stellen voor het behoud van monumenten van bouwkunst en archeologie en lagere overheden meer bij dat behoud te betrekken". In 2012 is de Monumentenwet op onderdelen aangepast in het kader van de Modernisering Monumentenzorg (MoMo). Zo is het aantal vergunningplichtige ingrepen verminderd en is de vereiste ouderdom van 50 jaar komen te vervallen. Op 1 juli 2016 is de Monumentenwet (samen met vijf andere wetten) vervangen door de Erfgoedwet. In de Erfgoedwet zijn bestaande wetten en regelingen gebundeld en zijn er regels opgenomen om belangrijk cultureel erfgoed beter te beschermen en te behouden.¹⁹ Binnen het stelsel zijn er verschillende rollen voor de Rijksoverheid, de provincies en gemeenten te onderscheiden.

Rijksoverheid

De minister van OCW is verantwoordelijk voor het aanwijzen van rijksmonumenten.²⁰ Om te bepalen of een gebouw de status van rijksmonument kan krijgen, heeft de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) criteria opgesteld. De RCE is onderdeel van het ministerie van OCW en ontwikkelt samen met het ministerie het beleid voor het cultureel erfgoed. De RCE is het kennisinstituut voor roerend en onroerend erfgoed en houdt alle rijksmonumenten in Nederland bij in het zogeheten Rijksmonumentenregister.²¹

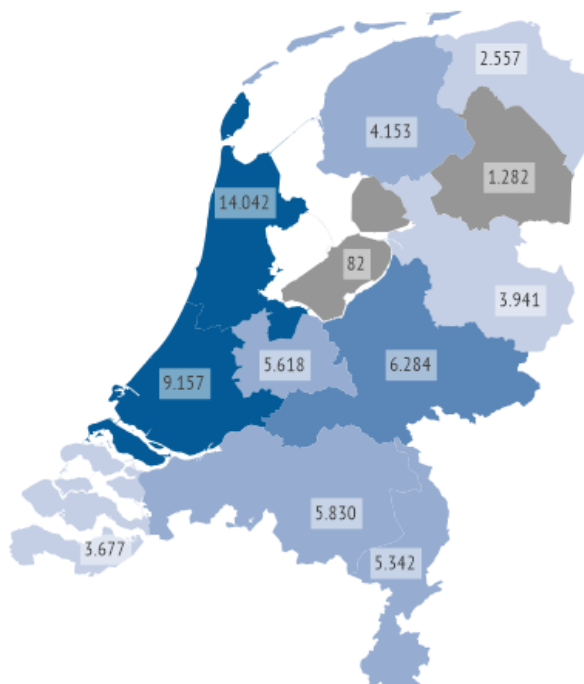
In heel Nederland gaat het in totaal om zo'n 62.000 rijksmonumenten (inclusief woonhuizen). In Figuur 1 is de verdeling van het aantal rijksmonumenten over de verschillende provincies weergegeven.

¹⁸ Ministerie van OCW (2014/2015), Memorie van toelichting erfgoedwet, p. 16

¹⁹ www.rijksoverheid.nl/

²⁰ Ministerie van OCW (2016), Beleidsregel aanwijzen van rijksmonumenten en het wijzigen van het rijksmonumentenregister

²¹ www.monumentenregister.cultureelerfgoed.nl/



Figuur 1 Aantal rijksmonumenten per provincie (peildatum eind 2017)

Uit de figuur kan worden opgemaakt dat er veel rijksmonumenten in Noord-Holland en Zuid-Holland zijn en zeer weinig rijksmonumenten in de provincie Flevoland.

De rijksoverheid is naast het aanwijzen en registreren van de rijksmonumenten, ook verantwoordelijk voor het subsidiëren van het onderhoud aan rijksmonumenten, vanuit de Subsidieregeling instandhouding monumenten (SIM) via de RCE. Daarnaast houdt de RCE de Erfgoedmonitor bij. Met de Erfgoedmonitor geeft de RCE inzicht in de ontwikkeling en staat van het erfgoed in heel Nederland.²²

Provincie

Provincies zijn vanaf 2012 verantwoordelijk geworden voor de subsidiëring van de restauraties aan rijksmonumenten zonder woonfunctie. Dit was voorheen een taak van de rijksoverheid. Over deze decentralisatie zijn tussen het Rijk en het IPO (namens de twaalf provincies) bestuurlijke afspraken gemaakt.²³ Zo is afgesproken dat het Ministerie van OCW jaarlijks € 20 mln. in het Provinciefonds stort. Dit bedrag vullen de provincies aan met eigen middelen en met bijdragen van andere partijen.²⁴

Ten tweede hebben de provincies afspraken gemaakt met het Rijk over het monitoren van de bouwkundige staat van de rijksmonumenten in hun provincies.²⁵ Via het laten uitvoeren van provinciale erfgoedmonitoren willen de provincies inzicht krijgen in de bouwkundige staat van de rijksmonumenten in hun provincies. Daarmee kunnen de provincies ook inzicht krijgen in de restauratieopgave (zie kader voor een beschrijving). Het beleid van een provincie kan vervolgens worden afgestemd op de restauratieopgave in de desbetreffende provincie. Zo stelt de

²² www.erfgoedmonitor.nl

²³ Staatsecretaris OCW en IPO (2012), Bestuurlijke afspraken over de restauratie van rijksmonumenten en het ruimtelijk beleid voor het erfgoed 2012

²⁴ Minister van OCW en IPO (2015), Aanvulling op de bestuurlijke afspraken over de restauratie van rijksmonumenten en het ruimtelijk beleid voor het erfgoed 2012

²⁵ RCE (2016), Brieven aan gedeputeerden over gezamenlijk aanpak monitoring van rijksmonumenten d.d. 16 november 2016

minister van OCW dat: “Dit [inzicht in de bouwkundige staat van de rijksmonumenten] is essentiële informatie voor beleidskeuzes van uw provinciaal bestuur met betrekking tot het verstrekken van (restauratie-)subsidies, maar ook voor de gemeentelijke besturen binnen uw provincie.”²⁶

Restauratieopgave

De restauratieopgave bestaat uit het aantal rijksmonumenten dat in een matige of slechte staat verkeert en zodoende gerestaureerd moet worden om ze te behouden.²⁷ Begin jaren 80 van de vorige eeuw bedroeg de restauratieopgave nog zo'n 40 procent van alle rijksmonumenten (het totale rijksmonumentenbestand, inclusief woonhuizen). In 2010 is de restauratieopgave teruggebracht naar de door het Rijk beoogde 10 procent.²⁸ Een restauratieopgave van rond de 10 procent is volgens het Rijk acceptabel, omdat hiermee wordt geborgd dat er voldoende werk is voor de restauratiebranche en dat de specifieke kennis en ervaring die nodig is bij restauraties, kan worden behouden. Bij de restauratieopgave is het niet alleen van belang om te weten *hoeveel* monumenten gerestaureerd moeten worden, ook is het van belang om te weten wat de *kosten* van deze restauraties zullen zijn. Deze kosten kunnen, afhankelijk van het soort rijksmonument, sterk uiteenlopen. Zo geldt bijvoorbeeld voor de restauratie van de Eusebiuskerk in Arnhem en de Domtoren in Utrecht dat de omvang van de restauratie zo groot is, dat de minister van OCW op voorstel van het IPO extra middelen (twee keer € 4 mln. voor beide restauraties) beschikbaar heeft gesteld.²⁹

Gemeente (omgevingsdienst)³⁰

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het verlenen van een omgevingsvergunning als een eigenaar zijn rijksmonument wil (laten) restaureren. Wanneer een vergunning wordt aangevraagd, dan gaat de gemeente na of de monumentale waarden met de voorgenomen ingreep niet onevenredig worden geschaad.³¹ Ook is de gemeente belast met het toezichthouden op de restauratiewerkzaamheden en het handhaven als de restauratiewerkzaamheden niet conform vergunningaanvraag verlopen.³² Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor het toezien op de *instandhoudingsplicht* van het rijksmonument door de eigenaar (zie volgende alinea voor nadere uitleg).

Eigenaar

De eigenaar van een rijksmonument is primair verantwoordelijk voor de instandhouding van het rijksmonument. Dit betekent dat een eigenaar ervoor moet zorgen dat het rijksmonument zodanig wordt onderhouden, dat het behoud ervan gewaarborgd is.³³ Een eigenaar voldoet niet aan de instandhoudingsplicht als de specifieke onderhoudstermijn van een onderdeel van het rijksmonument aantoonbaar verlopen is, zoals het dak, de constructie of het schilderwerk, en de eigenaar langdurig nalaat om hier het noodzakelijke onderhoudswerk aan te verrichten.³⁴

²⁶ RCE (2016), Brief aan GS Utrecht: Monitor staat van onderhoud rijksmonumenten

²⁷ Er wordt ook wel gesproken van restauratiebehoefte als synoniem voor restauratieopgave. Bron: Economisch Instituut voor de Bouw (2016), Instandhouding van monumenten. Marktverkenning voor restauratie, onderhoud, herbestemming en verduurzaming van monumenten tot 2020, p. 18

²⁸ Ministerie van OCW (2011), Brief aan de Tweede Kamer betreffende restauratiemiddelen monumenten vanaf 2012, p. 2

²⁹ www.ipo.nl en www.cultureelerfgoed.nl

³⁰ Gemeenten kunnen de genoemde taken hebben uitbesteed aan een omgevingsdienst.

³¹ Ministerie van OCW (2014/2015), Memorie van toelichting erfgoedwet, p. 25

³² Ministerie van OCW (2011), Brief aan de Tweede Kamer betreffende restauratiemiddelen monumenten vanaf 2012, p. 3

³³ www.cultureelerfgoed.nl

³⁴ www.cultureelerfgoed.nl

Tabel 2 Overzicht stelsel behouden rijksmonumenten³⁵

Overheidsorganisatie	Belangrijkste taken
Rijk	▪ Aanwijzen en registreren van rijksmonumenten ▪ Bijhouden landelijke Erfgoedmonitor ▪ Verlenen van subsidies voor onderhoud van rijksmonumenten ▪ Beschikbaar stellen van middelen voor restauraties via het Provinciefonds
Provincie	▪ Opzetten en uitvoeren provinciale Erfgoedmonitoren ▪ Verlenen van subsidies voor restauratie van rijksmonumenten zonder woonfunctie
Gemeente/omgevingsdienst	▪ Verlenen van vergunningen voor restauratie van rijksmonumenten ▪ Toezichthouden op instandhoudingsplicht eigenaren van rijksmonumenten
Eigenaar	▪ Instandhoudingsplicht van rijksmonumenten

2.2 Betrokken organisaties bij instandhouding rijksmonumenten

Bij het behoud van rijksmonumenten is ook een aantal andere organisaties betrokken. Hieronder worden enkele uitgelicht.

Provinciale Monumentenwachten

Nederland kent elf provinciale monumentenwachten. De belangrijkste taken van provinciale Monumentenwachten zijn het inspecteren van de monumenten van abonnees, het doen van kleine reparaties en onderhoudswerkzaamheden, het rapporteren van de bevindingen en het geven van een onafhankelijk onderhoudsadvies.³⁶

Professionele Organisaties voor Monumentenbehoud (zogeneten POM's)

Een monumentenorganisatie die eigenaar is van minimaal 20 rijksmonumenten, kan een POM worden. Met deze status wil de rijksoverheid goed eigenaar- en opdrachtgeverschap stimuleren. In Nederland zijn 17 POM's werkzaam. Voor de stichtingen en verenigingen biedt de status van POM voordelen bij de aanvraag voor instandhoudingssubsidie. Zo kan een POM voor al haar monumenten tegelijk en eenvoudig subsidie aanvragen en verantwoorden en krijgt de subsidieaanvraag voor onderhoud voorrang als sprake is van overvraging.³⁷

Erkende Restauratiekwaliteit Monumentenzorg (ERM)

Opdrachtgevers, overheden en bedrijven werken samen in de netwerkorganisatie ERM om de kwaliteit van het onderhouden en restaureren van rijksmonumenten op een breed gedragen kwaliteitsniveau te brengen en te houden. De ERM stelt kwaliteitsrichtlijnen op voor alle aspecten van het onderhouden en restaureren van rijksmonumenten. De binnen de stichting ERM opgestelde beoordelingsrichtlijnen vormen de basis voor certificering van bedrijven in de restauratiebranche.³⁸

³⁵ Ministerie van OCW (2011), Brief aan de Tweede Kamer betreffende restauratiemiddelen monumenten vanaf 2012, p. 3

³⁶ <https://www.monumenten.nl/onderhoud-en-restauratie/monumentenwacht/vereniging-van-provinciale-monumentenwachten-in-nederland>

³⁷ www.cultureelerfgoed.nl

³⁸ <http://www.stichtingerm.nl/>

Restauratiebedrijven

Restauratie van rijksmonumenten is specialistisch werk, waarvoor vakmanschap en materialenkennis belangrijk zijn.³⁹ De kwaliteit van de werkzaamheden kunnen geborgd worden door middel van certificaten (zoals van de ERM), waar periodiek op wordt getoetst door vakauditors. Daarbij kunnen de restauratiebedrijven leerwerkplekken creëren, om jongeren op te leiden tot vakman waarmee het vakmanschap kan worden behouden.

Restauratie Opleidingsprojecten (ROP)

De vereniging Restauratie Opleidingsprojecten (ROP) is opgericht om leerlingen, die een opleiding in de bouw volgen, te interesseren en te motiveren voor het restauratievak.⁴⁰ De ROP stimuleert het creëren van leerwerkplekken bij restauratiebedrijven. Ze registreert het aantal leerwerkplekken per restauratieproject.

2.3 Financiële tegemoetkoming eigenaren van rijksmonumenten

De overheid komt de eigenaren van rijksmonumenten financieel tegemoet, aangezien onderhoud en restauratie van rijksmonumenten meerkosten hebben ten opzichte van niet-monumenten.⁴¹ De wijze waarop de overheid eigenaren ondersteunt bij de zorg voor hun rijksmonument is afhankelijk van de functie van het rijksmonument (zie Tabel 3).

Tabel 3 **Overzicht van financiële tegemoetkoming voor eigenaren van rijksmonumenten⁴²**

	Woonhuis	Geen woonhuis
Onderhoud	- Fiscale aftrek via de Belastingdienst	- Subsidieregeling instandhouding monumenten (SIM) ⁴³ via de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE)
Restauratie	- Lening met lage rente via het Nationaal Restauratiefonds (NRF)	- Lening met lage rente (via het NRF) - Restauratiesubsidie (via de provincies)

Voor rijksmonumenten met de functie van woonhuis is andere ondersteuning geregeld dan voor rijksmonumenten die niet als woning fungeren. Het Rijk stelt hierover dat de eigenaren van woonhuismonumenten voldoende financiële draagkracht hebben om aflossing en rente van laagrentende leningen te betalen.⁴⁴ Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen het onderhouden en het restaureren van rijksmonumenten. Onderhoud heeft betrekking op reguliere ingrepen om het monument en de monumentale waarden in stand te houden. Restauratie gaat pas spelen als de bouwkundige staat van het rijksmonument slecht of matig is en (regulier) onderhoud niet meer volstaat. Het is vaak lastig om een exact onderscheid te maken tussen onderhoud en restauratie. Het onderscheid wordt dan ook vaak gemaakt op basis van de schaal of omvang van de ingreep. Bij restauratiewerkzaamheden gaat het meestal om werkzaamheden aan meerdere bouwdelen tegelijk van een behoorlijke omvang, terwijl onderhoud in het algemeen beperkt is tot afzonderlijk uitgevoerde activiteiten van relatief beperkte omvang.⁴⁵

³⁹ O.a. Staatsecretaris van OCW (2012), Brief aan de Tweede Kamer betreffende Monumentenzorg

⁴⁰ www.rop-nederland.nl/

⁴¹ RCE, ambtelijk interview, 19 september 2017

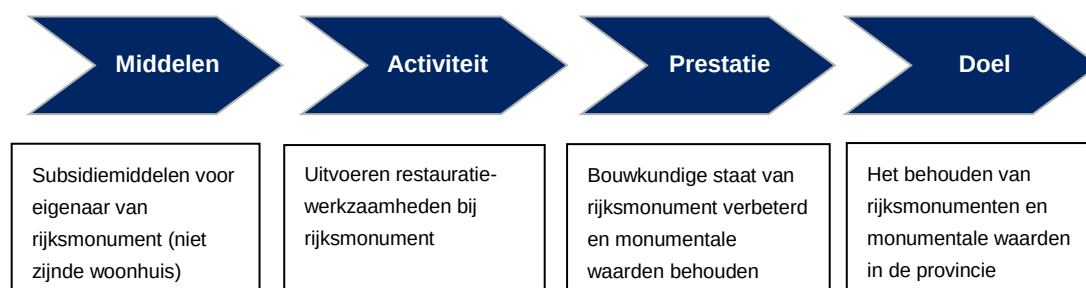
⁴² Ministerie van OCW (2011), Brief aan de Tweede Kamer betreffende de restauratiemiddelen monumenten vanaf 2012, p. 3

⁴³ Voorheen heette deze subsidieregeling Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten (BRIM)

⁴⁴ Ministerie van OCW (2011), Brief aan de Tweede Kamer betreffende de restauratiemiddelen monumenten vanaf 2012, p. 3

⁴⁵ Economisch Instituut voor de Bouw (2013), Restauratie en onderhoud van monumenten, marktverkenning tot 2018, p. 13

In dit onderzoek focussen we ons op de rol van de provincies, die vooral gericht is op het verdelen van de rijksmiddelen voor de restauratie van rijksmonumenten in de vorm van subsidies. In Figuur 2 is de beoogde werking van deze subsidieregeling weergegeven.



Figuur 2 Schematische weergave van de provinciale subsidieregeling voor het restaureren van rijksmonumenten

De middelen die de provincie met de subsidieregeling aan eigenaren van rijksmonumenten verstrekt, zijn bedoeld om bij te dragen aan de kosten van de restauratiewerkzaamheden. Vaak worden deze restauraties uitgevoerd door gespecialiseerde bedrijven. Deze activiteit moet ertoe leiden dat de bouwkundige staat is verbeterd en dat de monumentale waarden zijn behouden van het rijksmonument. Deze prestatie draagt vervolgens bij aan het doel van de provincie om de rijksmonumenten met hun monumentale waarden te behouden.

Monumentale waarden

De restauratie van een rijksmonument is niet alleen gericht op het verbeteren van de bouwkundige staat van het monument, maar ook op het behouden van de monumentale waarden ervan.⁴⁶ Monumentale waarden zijn gelegen in specifieke onderdelen van het monument. Voor het beoordelen van de monumentale waarden heeft de RCE criteria opgesteld.⁴⁷ Om deze monumentale waarden te beschermen, vindt de restauratie van rijksmonumenten onder strengere voorwaarden plaats dan de restauratie van niet beschermde gebouwen. Te denken valt bijvoorbeeld aan het vervangen van historische ramen en historisch glas. Vanwege onder meer hun zeldzaamheid, de karakteristieke oneffenheden in het glas en omdat zij bijdragen aan een authentieke beleving van de ouderdom, hebben zij monumentale waarde.⁴⁸ De monumentale waarde zou verloren gaan, als de ramen zouden worden vervangen door moderne vensters.

⁴⁶ RCE (2017), www.cultureelerfgoed.nl

⁴⁷ Dit zijn cultuurhistorische waarden, architectonische en kunsthistorische waarden, de situationele en ensemblewaarden, de gaafheid en herkenbaarheid en de zeldzaamheid.

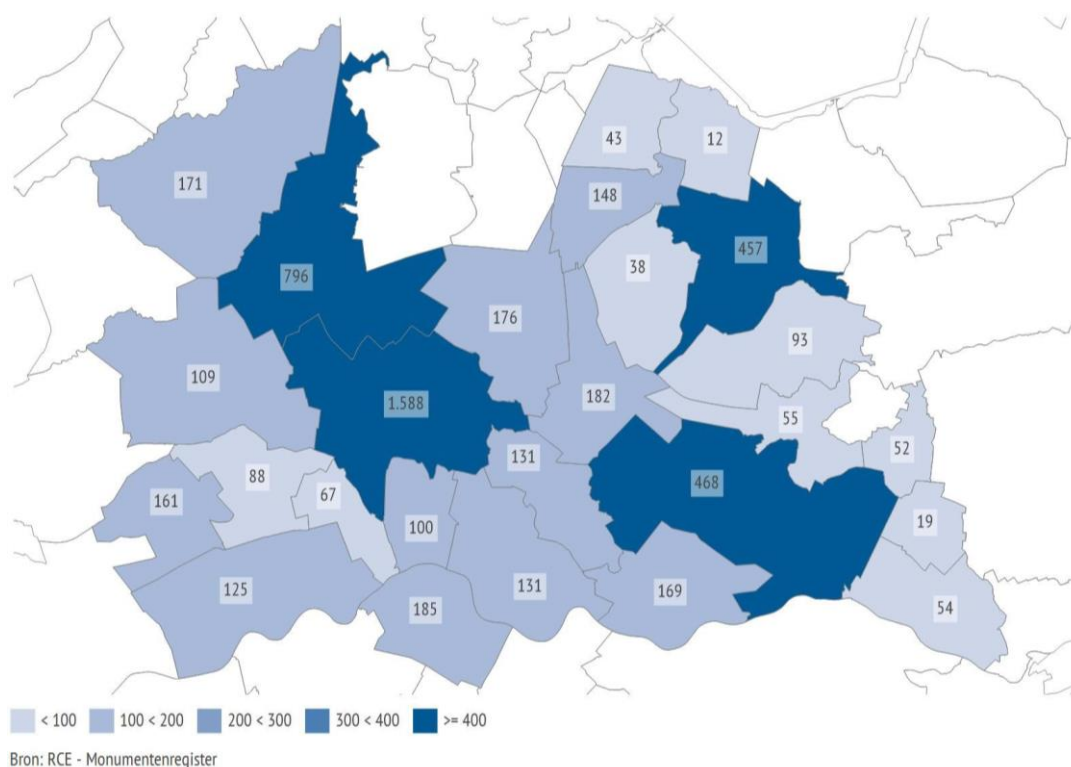
⁴⁸ RCE (2012), Gids cultuurhistorie 21, Historische vensters isoleren, p. 3

| 3 | Monumentenzorgbeleid Utrecht

In dit hoofdstuk richten we ons op het beleid van de provincie Utrecht op het gebied van monumentenzorg. Allereerst wordt in paragraaf 3.1 een toelichting gegeven op het monumentenbestand van de provincie. Vervolgens gaat paragraaf 3.2 in op het beleid van de provincie met betrekking tot monumentenzorg. Dit doen we aan de hand van de Coalitieakkoorden en de Cultuurnota's.

3.1 Aantal rijksmonumenten in Utrecht

Figuur 3 toont een overzicht van het aantal rijksmonumenten per gemeente in de provincie.

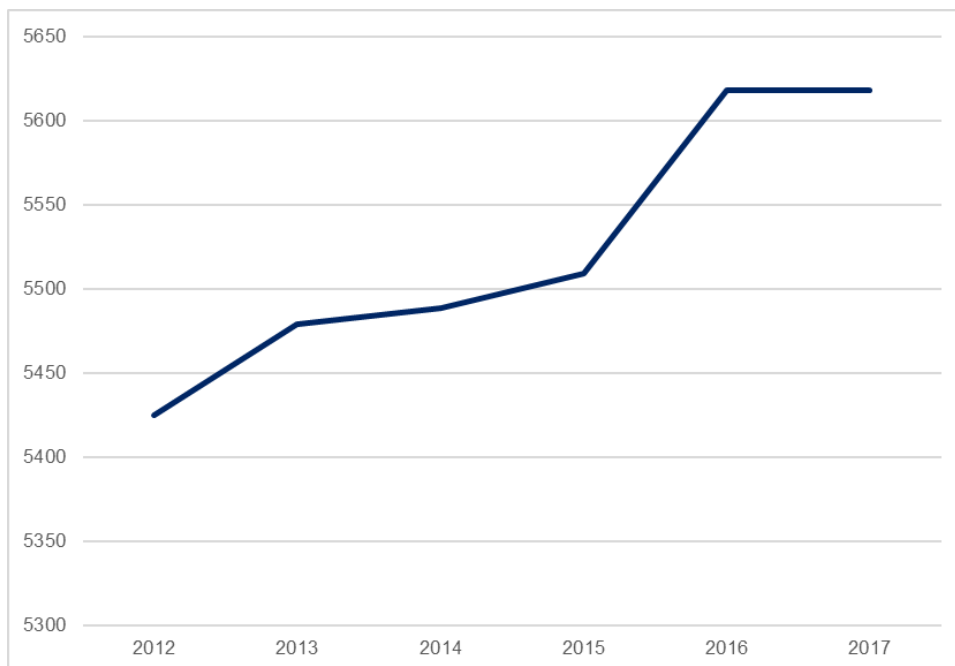


Figuur 3 Aantal rijksmonumenten per gemeente in de provincie Utrecht (peildatum eind december 2017)⁴⁹

De provincie Utrecht telt in totaal 5.618 rijksmonumenten in december 2017. De meeste rijksmonumenten bevinden zich in de donkerblauw gekleurde gemeenten waaronder Utrecht (1.588), Stichtse Vecht (796) en Utrechtse Heuvelrug (468). De gemeenten Bunschoten (12), Veenendaal (19) en Soest (38) tellen de minste rijksmonumenten.

In Figuur 4 is de ontwikkeling van het aantal rijksmonumenten in de provincie weergegeven.

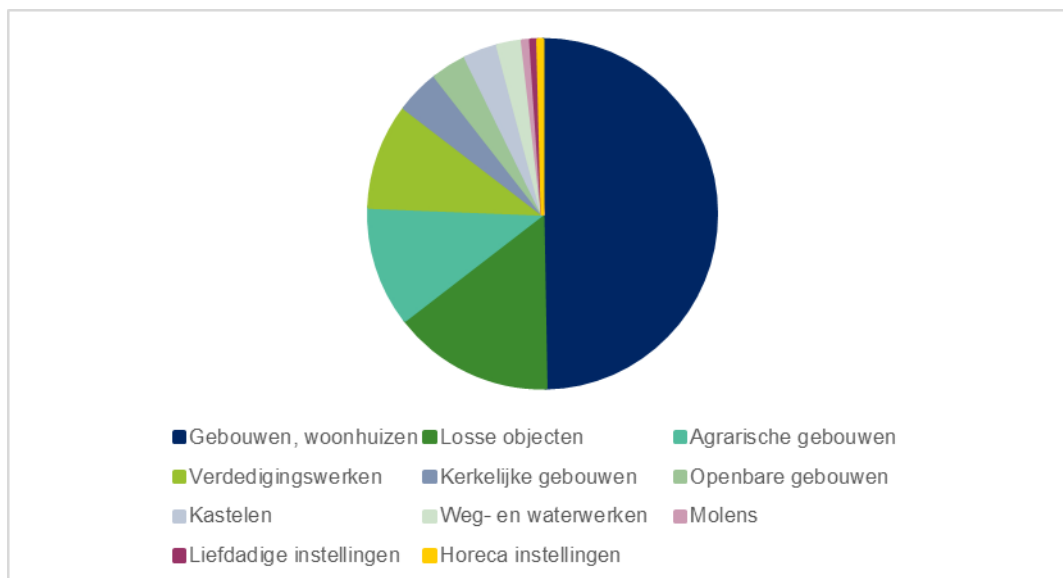
⁴⁹ RCE (2017), *De Erfgoedmonitor*, 30 januari 2018 geraadpleegd. Figuur gemaakt door de Rekenkamer



Figuur 4 Ontwikkeling van aantal rijksmonumenten in provincie Utrecht in 2012-2017⁵⁰

In de periode 2012-2017 stijgt het totaal aantal rijksmonumenten in de provincie Utrecht licht. In de periode 2012-2016 zijn er 193 rijksmonumenten in de provincie bijgekomen door bescherming van onderdelen van de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Grebbelinie.⁵¹

In Figuur 5 is per monumentcategorie aangegeven hoeveel rijksmonumenten er in Utrecht zijn.



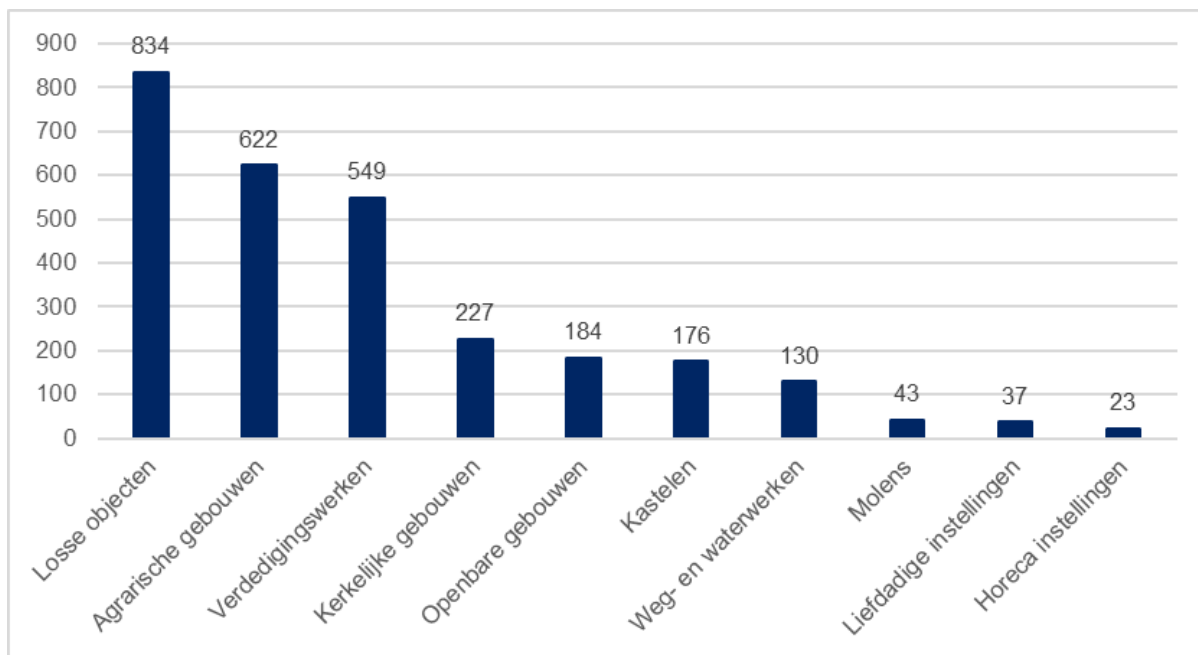
Figuur 5 Verdeling rijksmonumenten naar categorie in de provincie Utrecht, N=5.618 (peildatum december 2017)⁵²

⁵⁰ RCE (2017), *De Erfgoedmonitor*, 30 januari 2018 geraadpleegd. Figuur gemaakt door de Rekenkamer

⁵¹ Provincie Utrecht (2018), feitelijke reactie d.d. 10 april

⁵² RCE (2017), *De Erfgoedmonitor*, 30 januari 2018 geraadpleegd. Figuur gemaakt door de Rekenkamer

In de provincie Utrecht valt ongeveer de helft van de in totaal 5.618 rijksmonumenten in de categorie ‘gebouwen, woonhuizen’. Deze categorie bestaat voornamelijk uit woonhuizen. De overige gebouwen zijn bijvoorbeeld woon-werkpanden, woon-winkelgebouwen, warenhuizen, handels- en kantoorgebouwen, gebouwen gerelateerd aan nijverheid, industrie, pakhuizen, molenhuizen en pastorieën (Zie bijlage C voor een toelichting op de verschillende categorieën).⁵³ Zoals beschreven in Hoofdstuk 1, is de provincie niet verantwoordelijk voor rijksmonumenten met een woonfunctie. Dit onderzoek heeft daarom geen betrekking op deze categorie rijksmonumenten. In Figuur 6 is zodoende de verdeling onder de overige categorieën rijksmonumenten (in totaal 2.825) weergegeven.



Figuur 6 Aantal rijksmonumenten naar categorie (exclusief woonhuizen), N=2.825 (peildatum december 2017)⁵⁴

De categorie ‘losse objecten’ (zoals standbeelden, pompen, straatlantarens en dergelijke) vormt de grootste groep rijksmonumenten. Deze losse objecten kunnen deel uitmaken van monumentcomplexen (zoals Kasteel de Haar). Na de losse objecten zijn ‘agrarische gebouwen’ en ‘verdedigingswerken’ de categorieën met het hoogste aantal rijksmonumenten.

3.2 Monumentenzorg in de Coalitieakkoorden 2011-2015 en 2015-2019

Voor dit onderzoek zijn twee Coalitieakkoorden relevant: het Coalitieakkoord 2011-2015 “*Focus; Vertrouwen; Oplossingsgericht*”⁵⁵ en het Coalitieakkoord 2015-2019 “*In verbinding*”.⁵⁶

In het Coalitieakkoord 2011-2015 is aangegeven dat het monumentenbeleid zich richt op het behouden, het zichtbaar en beleefbaar maken van het cultuurhistorisch erfgoed. Voorgenomen wordt om het Parelfonds voor de restauratie van rijksmonumenten, dat in 2008 van start is gegaan, voort te zetten. Het beleid is toegespitst op de landgoederen, buitenplaatsen en de militaire historie. In het ruimtelijk beleid houdt de provincie rekening met een

⁵³ RCE (2017), *De Erfgoedmonitor*, 30 januari 2018 geraadpleegd

⁵⁴ RCE (2017), *De Erfgoedmonitor*, 30 januari 2018 geraadpleegd. Figuur gemaakt door de Rekenkamer

⁵⁵ Provincie Utrecht (2011), Coalitieakkoord 2011-2015, *Focus; vertrouwen; oplossingsgericht*

⁵⁶ Provincie Utrecht (2015), Coalitieakkoord 2015-2019, *In verbinding!*

passend gebruik van monumenten. Daarbij wil de provincie beter samenwerken met erfgoed-beherende organisaties. Ook wil de provincie dat het cultureel erfgoed actief beschikbaar wordt gesteld, bijvoorbeeld voor onderwijsdoelstellingen. Dit wil de provincie als voorwaarde stellen voor het in aanmerking laten komen van een financiële bijdrage van de provincie bij het in standhouden van monumenten.⁵⁷

In het Coalitieakkoord van 2015 is opnieuw gesteld dat het herstel, behoud en de beleefbaarheid van het cultureel erfgoed belangrijk is. De rijksbijdrage voor de restauratie van rijksmonumenten zal door de provincie worden verdubbeld. De restauratiesubsidies worden vooral gebruikt voor de restauratie van buitenplaatsen, maar de mogelijkheid om urgente restauraties uit te voeren bij rijksmonumenten uit andere categorieën is opgehouden.

3.3 Monumentenzorg in de Cultuurnota's 2012-2015 en 2016-2019

De Cultuurnota is het inhoudelijke beleidskader voor het cultureel erfgoed van de provincie. Voor dit onderzoek zijn twee cultuurnota's relevant: de Cultuurnota 2012-2015 "*Cultuur van u*"⁵⁸ en de Cultuur- en Erfgoednota 2016-2019 "*Alles is nu*".⁵⁹

In de Cultuur en Erfgoednota 2012-2015 formuleert de provincie het volgende specifieke doel in het kader van de zorg voor rijksmonumenten: "*De als rijksmonument aangewezen erfgoedobjecten, historische buitenplaatsen voorop, blijven behouden voor volgende generaties.*" Hiervoor wil de provincie het Fonds Erfgoedparels voortzetten. De provincie wil van dit Fonds een regeling maken die uitsluitend bedoeld is voor buitenplaatsen. De provincie kiest hiervoor, omdat er bij deze categorie rijksmonumenten een grote restauratieopgave is en omdat deze keuze goed aansluit op het ruimtelijk erfgoedbeleid. Zodoende wil de provincie ervoor zorgen dat de onderhoudstoestand van de historische buitenplaatsen in de provincie redelijk tot goed is en dat het budget uit het Parelfonds tenminste verdubbeld wordt door andere publieke en private partijen. Ook neemt de provincie zich in 2012 voor om een Utrechtse Monumentenmonitor uit te voeren. Verder wil de provincie zich inspannen om deel te blijven nemen aan het cultuurfonds voor Monumenten Utrecht. Via deelname aan dit revoluerende fonds wil de provincie het verstrekken van leningen voor de restauraties van gemeentelijke monumenten en beeldbepalende panden binnen beschermde stads- en dorpsgezichten stimuleren.⁶⁰

In de Erfgoednota 2016-2019 wordt opnieuw een soortgelijke ambitie geformuleerd: "*De Utrechtse (rijks)monumenten staan er zo goed bij dat ze hun deel van het verhaal van Utrecht kunnen blijven vertellen.*" Hiervoor stelt de provincie zichzelf in deze periode de volgende doelen: "*Het is duidelijk in welke staat de Utrechtse rijksmonumenten verkeren en waar restauratie urgent is; Historische buitenplaatsen en andere rijksmonumenten met een urgente restauratiebehoefte zijn duurzaam gerestaureerd en leveren een bijdrage aan de kwaliteit van de leefomgeving; Eigenaren van gemeentelijke monumenten zijn in staat de restauratie van hun eigendom zelf te bekostigen; De Utrechtse rijksmonumenten zijn in gebruik en worden door hun eigenaren goed onderhouden; Platforms rond specifieke erfgoedcategorieën vergroten de kennis en stimuleren kennisdeling onder eigenaren, deskundigen en betrokkenen; Gemeenten en bedrijven beschikken over voldoende capaciteit en kennis voor beleid en uitvoering op het gebied van monumenten en archeologie.*"⁶¹

⁵⁷ Provincie Utrecht (2011), Coalitieakkoord 2011-2015, Focus; vertrouwen; oplossingsgericht, p. 34-35

⁵⁸ Provincie Utrecht (2012), Cultuurnota 2012-2015, "Cultuur van U"

⁵⁹ Provincie Utrecht (2016), Cultuur- en Erfgoednota 2016-2019, "Alles is nu"

⁶⁰ Provincie Utrecht (2012), Cultuurnota 2012-2015, "Cultuur van U", p. 18

⁶¹ Provincie Utrecht (2016), Cultuur- en Erfgoednota 2016-2019, "Alles is nu", p. 27 t/m 33

Verder kan worden geconstateerd dat de provincie in de cultuurnota 2016-2019 een begin maakt met het formuleren van beleid voor energiezuinigere monumenten en met het formuleren van beleid voor de omgang met leegstand.

3.4 Huidige maatregelen behoud van rijksmonumenten

De provincie stimuleert het behoud van rijksmonumenten niet alleen via de restauratiesubsidie, maar ook door de inzet van de volgende instrumenten:

1. Het (structureel) subsidiëren van en samenwerken met instellingen die een belangrijke rol spelen in het behouden van monumenten, zoals de Utrechtse monumentenwacht (MWU), het Steunpunt Archeologie en Monumenten Utrecht en de stichting de Utrechtse Molens;
2. Het (structureel) subsidiëren van en samenwerken met instellingen die zelf een of meerdere monumenten onderhouden, zoals Kasteel Amerongen, Slot Zuylen en Het Utrechts Landschap (HUL).
3. Het sluiten van cultuurpacten met gemeenten. Onderdeel van deze pacten kan zijn de samenwerking met de gemeente bij het behoud van cultureel erfgoed. Met o.a. de gemeente Amersfoort is zo'n cultuurpact gesloten.
4. Het aanbieden van een lage rente op leningen voor de restauratie van gemeentelijke monumenten door deelname aan een revolverend fonds. De cultuurfondshypotheek (ook wel bekend als het Cultuurfonds voor Monumenten Utrecht) wordt uitgevoerd door het Nationaal Restauratiefonds.⁶²
5. Het subsidiëren van activiteiten die zijn gericht op het beter verbinden, versterken en verzelfstandigen van het militair werelderfgoed (gebied en gebouw) van de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Hieronder vallen onder andere het herbestemmen van gebouwen en het uitvoeren van duurzaamheidsmaatregelen.⁶³
6. Het opstellen van, het participeren in en het uitvoeren van gebiedsprogramma's en/of uitvoeringsagenda's. Deze programma's kunnen activiteiten bevatten die gericht zijn op het behoud van rijksmonumenten. Voorbeelden hiervan zijn de uitvoeringsagenda historische buitenplaatsen 2012-2015 en Agenda Vitaal Platteland 2016-2019.⁶⁴
7. Het uitvoeren van het pilotproject 'restauratie en duurzaamheid'. Hiervoor worden duurzaamheidsscans aangeboden en duurzaamheidsmaatregelen gesubsidieerd.⁶⁵ Ook zal er in 2018 een publieksprijs worden uitgereikt voor het beste idee op het gebied van duurzaamheid en erfgoed.⁶⁶
8. Het aanbieden van een expertteam aan monumenteneigenaren. Dit expertteam kan hen ondersteunen bij het maken en uitvoeren van plannen voor ontwikkeling van een monument zonder stabiele bestemming.⁶⁷
9. Het monitoren van de rijksmonumenten via de Monumentenmonitor.
10. Het ruimtelijk beschermen van gebieden met een bijzondere cultuurhistorische waarde door ze op te nemen in de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie en de Provinciale Ruimtelijke Verordening in erfgoedzones.⁶⁸

⁶² Provincie Utrecht (2016), Cultuur- en Erfgoednota 2016-2019, *"Alles is nu"*, p. 31; Provincie Utrecht (2012), Cultuurnota 2012-2015, *"Cultuur van U"*, p. 19

⁶³ Provincie Utrecht (2016), Subsidieverordening: Nieuwe Hollandse waterlinie en stellingen van Amsterdam Provincie Utrecht, p. 3

⁶⁴ Provincie Utrecht (2016), Cultuur- en Erfgoednota 2016-2019, *"Alles is nu"*, p. 22

⁶⁵ Provincie Utrecht (2016), Cultuur- en Erfgoednota 2016-2019, *"Alles is nu"*, p. 30

⁶⁶ Provincie Utrecht (2017), ambtelijk interview d.d. 28 juni

⁶⁷ Provincie Utrecht (2016), Cultuur- en Erfgoednota 2016-2019, *"Alles is nu"*, p. 31

⁶⁸ Provincie Utrecht (2016), Cultuur- en Erfgoednota 2016-2019, *"Alles is nu"*, p. 19

| 4 | De restauratieopgave

De Rekenkamer geeft in dit hoofdstuk antwoord op de vraag of de provincie inzicht heeft in de bouwkundige staat van de rijksmonumenten en de ontwikkeling van de restauratieopgave. Inzicht in de bouwkundige staat is nodig om te bepalen welke rijksmonumenten in matige en slechte staat verkeren. Dit zijn de rijksmonumenten die gerestaureerd moeten worden. Vaak wordt de restauratieopgave bepaald door de rijksmonumenten die in een slechte en matige staat verkeren af te zetten tegen het totaal aantal rijksmonumenten in de provincie.⁶⁹ Dit levert een bepaald percentage op. De restauratieopgave kan ook financieel worden bepaald aan de hand van de raming van de totale kosten van de te restaureren rijksmonumenten. Inzicht in de ontwikkeling van de restauratieopgave is van belang om het provinciale beleid zo goed mogelijk af te kunnen stemmen op de opgave en zo goed mogelijk de rijksmonumenten in de provincie te kunnen behouden.

Beoordelingscriterium 1a:

De provincie heeft inzicht in de bouwkundige staat van de rijksmonumenten in de provincie.

Beoordelingscriterium 1b:

De provincie heeft inzicht in de (ontwikkeling van de) restauratieopgave van de rijksmonumenten in de provincie.

Bevinding 1

De provincie is inzicht aan het opbouwen in de bouwkundige staat van de rijksmonumenten via de provinciale Monumentenmonitor. De provincie Utrecht maakt hier vanaf 2014 als eerste provincie gebruik van. Deze Monumentenmonitor is een door de provincie te raadplegen database, waarin de bouwkundige staat per rijksmonument en voor een deel van de rijksmonumenten ook het casco inzichtelijk zijn gemaakt. Er zijn kanttekeningen te plaatsen ten aanzien van de bruikbaarheid van deze monitor voor het bepalen van de restauratieopgave. Ten eerste wijkt het aantal rijksmonumenten af van het aantal rijksmonumenten in het landelijke Monumentenregister van de RCE. Ten tweede loopt de beoordeling van de staat van het onderhoud en de staat van het casco vaak uiteen. De provincie deelt de uitkomsten van de monitor niet met gemeenten en eigenaren in verband met privacygevoeligheid van de monitor. Op basis van de provinciale Monumentenmonitor heeft de provincie in 2014 een rapportage opgesteld. Hierin staat vermeld dat de restauratieopgave voor de niet-woonhuizen in 2014 zo'n 29% bedroeg.

Een extern bureau heeft in opdracht van de provincie berekend dat het zo'n € 170 mln. zou kosten om deze rijksmonumenten in een redelijke of goede bouwkundige staat te krijgen. Het is niet goed herleidbaar hoe dit bedrag tot stand is gekomen. Van de € 170 mln. komt € 43 mln. voor rekening van de provincie. De provincie wil hiervoor zo'n € 3,0 mln. per jaar aan restauratiesubsidies verstrekken, verspreid over een periode van 15 jaar.

Toelichting

Paragraaf 4.1 gaat allereerst in op de opzet van de Monumentenmonitor. Vervolgens gaat paragraaf 4.2 in op de resultaten van de Monumentenmonitor, waarbij in beeld is gebracht welk deel van de rijksmonumenten in slechte of matige staat verkeert. Tot slot gaat paragraaf 4.3 in op de kosten van de restauratieopgave.

⁶⁹ Economisch Instituut voor de Bouw (2016), Instandhouding van monumenten. Marktverkenning voor restauratie, onderhoud, herbestemming en verduurzaming van monumenten tot 2020, p. 18

4.1 Opzet Monumentenmonitor

De provincie monitort de onderhoudstoestand van de rijksmonumenten in de provincie via de zogeheten Monumentenmonitor.⁷⁰ Het totaal aantal rijksmonumenten in de Monumentenmonitor wijkt af van het aantal rijksmonumenten in het landelijke Monumentenregister van de RCE. Ook komen de erfgoedcategorieën die in de Monumentenmonitor zijn onderscheiden niet helemaal overeen met de landelijke erfgoedcategorieën. Dit wordt nader toegelicht aan het eind van paragraaf 4.2. De Rekenkamer is uitgegaan van de best mogelijke beschikbare gegevens bij de provincie.

In opdracht van de provincie wordt de monitor door een gespecialiseerd bedrijf uitgevoerd in samenwerking met de Utrechtse Monumentenwacht. De provinciale Monumentenmonitor is primair bedoeld als ondersteuning bij het verdelen van de restauratiesubsidies.⁷¹ De Monumentenmonitor is een door de provincie te raadplegen database waarin de bouwkundige staat per rijksmonument inzichtelijk is gemaakt.

In 2013-2014 liet de provincie Utrecht als eerste provincie in Nederland de Monumentenmonitor uitvoeren, vanuit de behoefte van GS en de ambtelijke organisatie om op een meer transparante wijze de subsidie voor het restaureren van rijksmonumenten te kunnen verdelen. De monitor was toentertijd alleen nog gericht op de categorie 'historische buitenplaatsen'.⁷² Daarna is de monitor stapsgewijs gevuld met andere categorieën rijksmonumenten.⁷³ De resultaten van de Monumentenmonitor 2014 zijn door GS gedeeld met PS.⁷⁴ In 2017 is de provincie begonnen met het actualiseren van de monitoringsgegevens.

Voor het opstellen van de monitor wordt gebruik gemaakt van:⁷⁵

1. Fotomateriaal; Er worden foto's van hoge kwaliteit gemaakt van de buitenkant van de rijksmonumenten. Deze foto's worden eens in de drie jaar vernieuwd en vervolgens gebruikt bij de beoordeling van het rijksmonument door een expert. Deze beoordeling wordt verwerkt in de Monumentenmonitor.⁷⁶
2. Inspectierapporten van de Utrechtse Monumentenwacht; Deze rapporten zijn opgesteld door deskundigen van de Monumentenwacht naar aanleiding van een inspectie van een monument. Jaarlijks worden de resultaten van deze inspecties verwerkt in de Monumentenmonitor.⁷⁷ Dergelijke inspecties worden bij een beperkt deel van de Utrechtse rijksmonumenten uitgevoerd, voornamelijk bij die rijksmonumenten waarvan de eigenaar lid is van de Monumentenwacht.⁷⁸
3. Digitale informatie (zoals digitale kaarten) en modellen en kengetallen over rijksmonumenten.

Op basis van deze bronnen wordt een beoordeling gemaakt van de bouwkundige staat:

- De staat van het onderhoud: Voor de staat van het onderhoud wordt er gekeken naar zaken zoals gevels, schilderwerk, dak, voegwerk en goten.⁷⁹ Deze zaken worden op basis van de buitenkant van het rijksmonument beoordeeld. De beoordeling wordt uitgevoerd door een expert, bijvoorbeeld de

⁷⁰ Dit wordt ook wel de Erfgoedmonitor genoemd.

⁷¹ Provincie Utrecht (2017), ambtelijk interview d.d. 7 november

⁷² Provincie Utrecht (2013), De Utrechtse Monumentenmonitor: Historische buitenplaatsen, p. 7

⁷³ Provincie Utrecht (2014), De Utrechtse Monumentenmonitor 2014, p. 6

⁷⁴ Provincie Utrecht (2014), Verslag vergadering Statencommissie Wonen, Maatschappij en Cultuur van 16 juni

⁷⁵ Provincie Utrecht (2014), De Utrechtse Monumentenmonitor 2014, p. 6

⁷⁶ Provincie Utrecht (2017), ambtelijk interview d.d. 7 november

⁷⁷ Provincie Utrecht (2017), ambtelijk interview d.d. 7 november

⁷⁸ ca. 30% van de monumenteigenaren is lid van een Monumentenwacht (bron: Monumentenwacht Utrecht, d.d. 4 okt. 2017)

⁷⁹ Provincie Utrecht (2014), De Utrechtse Monumentenmonitor 2014, p. 7

Monumentenwacht Utrecht.⁸⁰ Bij het beoordelen van de staat van het onderhoud spelen foto's een belangrijke rol.

- De staat van het casco: Voor de staat van het casco wordt er gekeken naar de dragende onderdelen en het omhulsel van een gebouw, zoals het dak, balklagen, vloeren, fundering, dragende muren, kozijnen, ramen en deuren.⁸¹ Dit beoordelen van de binnenkant kost vaak meer tijd en geld dan het beoordelen van het onderhoud aan de buitenkant, omdat hiervoor het monument moet worden betreden en er onderdelen nader geïnspecteerd moeten worden. In de provincie Utrecht is de staat van het casco door de Utrechtse Monumentenwacht opgegeven bij objecten waar een bouwkundige inspectie ter plaatse is uitgevoerd.⁸²

4.2 Uitkomsten Monumentenmonitor

Restauratieopgave in 2014

Voor 2014 bevat de Monumentenmonitor gegevens over de bouwkundige staat van 2.809 rijksmonumenten.⁸³ In onderstaande tabel is per erfgoedcategorie aangegeven welk aantal en welk percentage van de rijksmonumenten in 2014 in een matige of slechte bouwkundige staat verkeerden.

Tabel 4 Rijksmonumenten in slechte of matige bouwkundige staat per erfgoedcategorie (volgens CBS-indeling) op basis van Monumentenmonitor 2014 (N = 2.809)⁸⁴

Categorie	Aantal rijksmonumenten bouwkundige staat matig/slecht	Percentage rijksmonumenten bouwkundige staat matig/slecht
Losse objecten	322	38%
Verdedigingswerken	241	52%
Agrarische gebouwen	106	17%
Openbare gebouwen	45	24%
Weg- en waterwerken	42	31%
Kerkelijke gebouwen (incl. objecten in kerkgebouwen)	30	13%
Kastelen, buitenplaatsen en landhuizen	17	14%
Industrieel erfgoed	10	30%
Horeca instellingen	4	17%
Liefdadige instellingen	4	11%
Molens	0	0%
Totaal	821	29%

De restauratieopgave is bepaald door de rijksmonumenten die in matige en slechte staat verkeren af te zetten tegen het totaal aantal rijksmonumenten in de provincie. In totaal moeten er zo'n 821 rijksmonumenten (exclusief de woonhuismonumenten) in de provincie gerestaureerd worden. Daarmee bedroeg de restauratieopgave in 2014 29% volgens de monitor. Dit is fors hoger dan de door het Rijk acceptabel geachte 10 procent (zie ook paragraaf 2.1). Het bedrijf dat de monitor uitvoert, geeft hierover aan dat niet zomaar kan worden gesteld dat de

⁸⁰ Provincie Utrecht (2014), De Utrechtse Monumentenmonitor 2014, p. 6-7

⁸¹ Provincie Utrecht (2013), De Utrechtse Monumentenmonitor: Historische buitenplaatsen, p. 6

⁸² Provincie Utrecht (2018), feitelijke reactie d.d. 10 april

⁸³ Provincie Utrecht (2014), De Utrechtse Monumentenmonitor 2014, p. 6. Vanwege een andere peildatum wijkt dit aantal iets af van het aantal rijksmonumenten dat is weergegeven in Figuur 6.

⁸⁴ Provincie Utrecht (2014), De Utrechtse Monumentenmonitor 2014

restauratieopgave de afgelopen jaren is toegenomen. Het Rijk had bij het bepalen van de restauratieopgave rond 2010 geen onderscheid gemaakt tussen woonhuizen en niet woonhuizen. De provincie geeft hierover aan dat door het Rijk alleen gebruik werd gemaakt van de rapportages van de Monumentenwacht. Deze rapportages hadden vaak betrekking op maar een deel van de rijksmonumenten, en dan vooral woonhuizen.⁸⁵ Woonhuizen worden over het algemeen beter onderhouden worden dan de niet-woonhuizen.⁸⁶ Dit blijkt volgens de provincie uit een in 2017 landelijk uitgevoerde steekproef van de Rijksdienst van het Cultureel Erfgoed, waarin wordt gesteld dat slechts 7% van de woonhuismonumenten in slechte of matige staat verkeert. In de huidige provinciale monitor worden alle objecten zijnde niet-woonhuizen gemonitord.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de categorieën 'losse objecten', 'verdedigingswerken' en 'agrarische gebouwen' het hoogste aantal te restaureren rijksmonumenten kennen. Als percentage is het aantal rijksmonumenten in een slechte of matige bouwkundige staat relatief hoog in de erfgoedcategorieën 'verdedigingswerken', 'losse objecten' en 'industriële erfgoed'. Het percentage buitenplaatsen (inclusief kastelen en landhuizen) in slechte of matige staat is relatief laag.

Kanttekeningen met betrekking tot de Monumentenmonitor 2014⁸⁷

1. Staat van het onderhoud komt niet altijd overeen met de staat van het casco

Voor de Monumentenmonitor worden gegevens geregistreerd over de staat van het onderhoud ("buitenkant") en de staat van de het casco ("binnenkant").⁸⁸ Om te bepalen of een rijksmonument gerestaureerd moet worden, is met name de staat van het casco relevant.⁸⁹ Aangezien gegevens over de staat van het casco moeilijk en kostbaar zijn om te verzamelen, wordt de staat van het onderhoud als indicator gebruikt voor de staat van het casco.⁹⁰ De staat van het onderhoud wordt ook door de RCE beschouwd als een goede indicator om de staat van het casco in te schatten.⁹¹ Echter, in de Utrechtse Monumentenmonitor lopen de beoordeling van de staat van het onderhoud en de staat van het casco vaak uiteen bij de rijksmonumenten waarvoor zowel staat onderhoud als staat casco bekend zijn (zie Tabel 5).⁹² Voor 1.815 rijksmonumenten zijn zowel gegevens over de staat van het casco als over de staat van het onderhoud bekend.

Tabel 5 Staat casco t.o.v. staat onderhoud⁹³

Beoordeling	Staat casco	Staat onderhoud
Staat is goed	1.223	542
Staat is voldoende	418	807
Staat is matig	121	354
Staat is slecht	53	112
Totaal	1.815	1.815

⁸⁵ Provincie Utrecht (2018), feitelijke reactie d.d. 10 april

⁸⁶ Interview met het bedrijf dat de monitor uitvoert d.d. 5 januari 2018

⁸⁷ Een volledige actualisatie van de Monumentenmonitor 2014 staat gepland voor 2018.

⁸⁸ Provincie Utrecht (2017), ambtelijk interview d.d. 7 november

⁸⁹ Zie o.a. www.erfgoedmonitor.nl

⁹⁰ Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (2016), Brief: Monitor Staat van onderhoud rijksmonumenten, p. 2-3

⁹¹ Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (2016), Brief: Monitor Staat van onderhoud rijksmonumenten, p. 2-3

⁹² Dit zijn niet alle rijksmonumenten, waardoor de cijfers niet aansluiten bij Tabel 4.

⁹³ Provincie Utrecht (2015), Dump van gegevens uit de Monumentenmonitor 2015

Het bedrijf dat de provinciale monumentenmonitor uitvoert geeft hierover aan dat de komende jaren duidelijk moet worden of de staat van het onderhoud inderdaad een goede indicator blijkt te zijn, wanneer nog meer gegevens van de rijksmonumenten beschikbaar zijn.⁹⁴

2. Verschil aantal rijksmonumenten in provinciale Monumentenmonitor en landelijke Monumentenregister

Het aantal rijksmonumenten in de Monumentenmonitor van de provincie, komt niet overeen met het aantal rijksmonumenten in het landelijke Monumentenregister van de RCE. De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat de gegevens uit de Monumentenmonitor en het Monumentenregister niet geheel overeenkomen, omdat de provincie bijvoorbeeld de categorie 'industriel erfgoed' onderscheidt, terwijl dit geen aparte categorie in het Monumentenregister is (dit valt in het Monumentenregister onder de categorie woonhuizen). Ook lijken sommige categorieën rijksmonumenten (zie bijlage C) elkaar niet uit te sluiten. Ten slotte heeft de provincie aangegeven dat de provinciale monitors uitgaan van objecten in plaats van monumentnummers. De provincie heeft het voornemen om deze aansluiting beter te borgen in samenwerking met het ministerie van OCW en de RCE.⁹⁵

3. Bouwkundige staat onderdelen (objecten) van rijksmonumenten

De provincie subsidieert soms ook de restauratie van onderdelen van rijksmonumenten, zoals het interieur van een monument of een orgel in een kerk. De staat van dergelijke monumentonderdelen kan niet altijd inzichtelijk worden gemaakt aan de hand van de monumentenmonitor, omdat daarin de gehele staat van het monument wordt beoordeeld. Daarbij geeft de provincie specifiek over orgels aan dat deze in het landelijke monumentenregister niet als aparte objecten zijn benoemd en dat de beoordeling van de staat van een orgel een specifieke deskundigheid vraagt.⁹⁶ Het bedrijf dat de monitor uitvoert, onderschrijft dat de gegevens in de monitor nog niet volledig zijn en dat de behoefte aan meerdere parameters nog toeneemt door voortschrijdend inzicht. De verwachting is dat de monitor over een aantal jaar wel volledig zal zijn.⁹⁷

4. Uitkomsten Monumentenmonitor niet openbaar

De provincie maakt de uitkomsten van de Monumentenmonitor niet openbaar vanwege de privacygevoeligheid.⁹⁸ Het is vooral bedoeld voor intern gebruik.⁹⁹ Hierdoor weten eigenaren van rijksmonumenten niet wat volgens de Monumentenmonitor de staat van hun rijksmonument is. De uitkomsten worden ook niet gedeeld met gemeenten, die moeten toezien op de instandhoudingsplicht van de rijksmonumenten en daarvoor inzicht nodig hebben in de bouwkundige staat van de rijksmonumenten. De provincie gaat wel na of de uitkomsten met gemeenten gedeeld kunnen worden.¹⁰⁰

4.3 Kosten van de restauratieopgave

De provincie heeft in 2014 opdracht gegeven aan een extern bedrijf en de Monumentenwacht Utrecht om na te gaan wat de totale kosten van de restauratieopgave bedragen. Dit is vooralsnog de meest actuele berekening van de restauratieopgave. De provincie geeft aan dat in 2018 een nieuwe berekening zal worden uitgevoerd in

⁹⁴ Interview met het bedrijf dat de monitor uitvoert d.d. 5 januari 2018

⁹⁵ Provincie Utrecht (2017), ambtelijk interview d.d. 7 november

⁹⁶ Provincie Utrecht (2018), feitelijke reactie d.d. 10 april

⁹⁷ Interview met het bedrijf dat de monitor uitvoert d.d. 5 januari 2018

⁹⁸ Provincie Utrecht (2016), Uitvoeringsverordening subsidie Erfgoedparels provincie Utrecht

⁹⁹ Interview met het bedrijf dat de monitor uitvoert d.d. 5 januari 2018

¹⁰⁰ Provincie Utrecht (2017), ambtelijk interview d.d. 28 juni

samenspraak met de RCE.¹⁰¹ In 2014 is geschat dat er bijna € 170 mln. nodig is om de rijksmonumenten die in een slechte of matige bouwkundige staat verkeren in een voldoende of goede bouwkundige staat te krijgen.¹⁰² Daarnaast zou er circa € 50 mln. nodig zijn om de rijksmonumenten die in een goede of voldoende bouwkundige staat verkeren, in goede staat te houden. De totale opgave in de provincie wordt daarmee geschat op € 220 mln.¹⁰³ De kosten voor het restaureren van rijksmonumenten zijn het hoogst bij de categorie 'kastelen en buitenplaatsen' (ongeveer € 60 mln.), gevolgd door de 'kerkelijke gebouwen' (ongeveer € 43 mln.) en vervolgens de 'verdedigingswerken' (ongeveer € 30 mln.).¹⁰⁴

Gesteld wordt dat zo'n € 43 mln. van de € 220 mln. voor rekening van de provincie komt. Hierbij gaat de provincie er van uit dat alleen subsidie wordt verleend aan rijksmonumenten die zowel voldoen aan de subsidiecriteria van de provincie (zie hoofdstuk 5 voor meer informatie over de opzet van de subsidieregeling) én waarvan wordt verwacht dat de eigenaar van het rijksmonument niet zelf de restauratie kan financieren (onrendabele monumenten).¹⁰⁵ De provincie wil over een periode van 15 jaar voor zo'n drie miljoen euro per jaar aan restauratiesubsidies verstrekken.¹⁰⁶

De provincie kan op hoofdlijnen inzicht geven hoe de berekening van restauratieopgave tot stand is gekomen. Zo is bij de schatting van de restauratieopgave veel gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van de Monumentenwacht Utrecht.¹⁰⁷ In de Monumentenmonitor is hierover het volgende opgenomen: *"Voor de monumenten met een slechte staat van onderhoud zijn speciaal voor dit onderzoek de schattingen van de kosten van de restauratiebehoefte gebaseerd op een elementenbegroting of 'educated guess'. De Monumentwacht heeft de meeste objecten binnen deze groep fysiek bezocht. Voor monumenten met een matige en redelijke tot goede staat van onderhoud zijn ook inschattingen gemaakt van de kosten van de restauratiebehoefte. Deze zijn gebaseerd op beschikbare kostenkengetallen, informatie over de omvang, de actuele lokale marktwaaarde in combinatie met gegevens over de staat van onderhoud, plus ervaringscijfers van de Monumentenwacht."*

¹⁰¹ Provincie Utrecht (2017), ambtelijk interview d.d. 7 november

¹⁰² Provincie Utrecht (2014), Tussenevaluatie Cultuurnota 2012-2015, *Cultuur van U*, p. 13

¹⁰³ Provincie Utrecht (2014), De Utrechtse Monumentenmonitor 2014, p. 25

¹⁰⁴ Provincie Utrecht (2014), De Utrechtse Monumentenmonitor 2014, p. 25

¹⁰⁵ Provincie Utrecht (2014), Tussenevaluatie Cultuurnota 2012-2015, *Cultuur van U*, p. 13

¹⁰⁶ Provincie Utrecht (2014), Verslag vergadering Statencommissie Wonen, Maatschappij en Cultuur van 16 juni, p. 9

¹⁰⁷ Provincie Utrecht (2014), De Utrechtse Monumentenmonitor 2014, p. 7

| 5 | Opzet regeling

De Rekenkamer geeft in dit hoofdstuk antwoord op de vraag of de opzet van de regeling kwalitatief goed is. Hiervoor is het van belang dat het beleid van de provincie en dan specifiek de opzet van de subsidieregeling voor het restaureren van rijksmonumenten, concreet is en een logisch samenhangend geheel vormt (criterium 2a). De subsidieregeling is het belangrijkste instrument van de provincie om ervoor te zorgen dat rijksmonumenten die in een slechte of matige bouwkundige staat verkeren, behouden blijven. Logischerwijs dient de regeling dan ook aan te sluiten op de restauratieopgave in de provincie (criterium 2b). Daarnaast dient de regeling aan te sluiten op de door PS vastgestelde beleidskaders ten aanzien van monumentenzorg (criterium 2c). Bij het behouden van rijksmonumenten zijn, naast de provincie, ook andere partijen betrokken, zoals het Rijk en gemeenten. Voor het functioneren van het stelsel is het dan ook van belang dat de regeling aansluit op de bestuurlijke afspraken die de provincies gemaakt hebben met het Rijk (criterium 2d).

Beoordelingscriterium 2a:

De opzet van de subsidieregeling is concreet en vormt een logisch samenhangend geheel.

Beoordelingscriterium 2b:

De opzet van de subsidieregeling sluit aan op de restauratieopgave in de provincie.

Beoordelingscriterium 2c:

De opzet van de subsidieregeling sluit aan op het provinciaal monumentenzorgbeleid.

Beoordelingscriterium 2d:

De opzet van de subsidieregeling sluit aan op de bestuurlijke afspraken die in 2012 en 2015 zijn gemaakt met het Rijk.

Bevinding 2

De opzet van de subsidieregeling is over het algemeen concreet en samenhangend, maar bevat een aantal onduidelijkheden. Rijksmonumenten met een woonfunctie kunnen geen subsidie aanvragen, maar het is onduidelijk of hiermee wordt bedoeld op de voormalige of huidige functie. Daarnaast is onduidelijk of onderdelen van rijksmonumenten die in matige of slechte bouwkundige staat verkeren, maar waarvan het gehele rijksmonument volgens de Monumentenmonitor in de categorie goed of redelijk valt, in aanmerking komen voor subsidie. De regeling sluit aan op de restauratieopgave, doordat de provincie voorrang geeft aan rijksmonumenten die in een matige of slechte bouwkundige staat verkeren en omdat ze voorrang geeft aan de categorie historische buitenplaatsen, waarvoor de restauratiekosten het hoogst zijn. De beleidskeuzes in de subsidieregeling sluiten grotendeels aan op de door PS vastgestelde beleidskaders in de Cultuurnota. Dit geldt alleen niet voor het creëren van leerwerkplekken. Dit is wel in de Cultuurnota opgenomen, maar komt niet als voorwaarde terug in de subsidieregeling. De provincie is van plan om de subsidieregeling hierop aan te passen door op te nemen dat tenminste één leerwerkplek gerealiseerd moet worden. De subsidieregeling sluit grotendeels aan op de bestuurlijke afspraken die de provincies met het Rijk hebben gemaakt.

Toelichting

Paragraaf 5.1 gaat in op de opzet van de uitvoeringsverordening voor het restaureren van rijksmonumenten. De paragraaf geeft allereerst een beschrijving van de regeling. Vervolgens worden de uitvoeringsverordeningen van de jaren 2012 tot en met 2017 met elkaar vergeleken. De paragraaf sluit af met een oordeel over de kwaliteit van

de regeling. Paragraaf 5.2 gaat vervolgens in op de aansluiting van de regeling op de restauratieopgave van de provincie. In paragraaf 5.3 komt de aansluiting van de meest recente uitvoeringsregeling (2017) op het cultuurbeleid 2017-2020 aan de orde. Tot slot gaat paragraaf 5.4 in op de aansluiting van de meest recente uitvoeringsverordening op de bestuurlijke afspraken die de provincies hebben gemaakt met het Rijk.

5.1 Uitvoeringsverordening voor restauratie van rijksmonumenten

5.1.1 Beschrijving uitvoeringsverordening

Vanaf 2012 verstrekt de provincie restauratiesubsidies aan eigenaren van rijksmonumenten via het zogeheten fonds Erfgoedparels. De meest recente uitvoeringsverordening is de 'Uitvoeringsverordening subsidie Erfgoedparels provincie Utrecht' die GS op 24 mei 2016 hebben vastgesteld. Op 9 mei 2017 zijn enkele wijzigingen doorgevoerd. Eigenaren van rijksmonumenten zonder woonfunctie kunnen elk jaar via een tendersysteem een restauratiesubsidie aanvragen. De provincie geeft aan dat eigenaren van woonhuizen en monumenten die in het kader van een gebiedsprogramma kunnen worden gerestaureerd, geen gebruik kunnen maken van deze subsidieverordening. Woonhuizen zijn gedefinieerd als: *“een rijksmonument dat in het monumentenregister [van het Rijk] staat ingeschreven als woonhuis”*. Binnen de subsidieregeling ligt het accent op historische buitenplaatsen.¹⁰⁸ Verder komt het militair erfgoed in principe niet in aanmerking voor subsidie, omdat de provincie deze categorie rijksmonumenten ondersteunt vanuit gebiedsprogramma's.¹⁰⁹

De subsidieregeling bestaat uit een aantal artikelen, waarin voorwaarden zijn opgenomen voor het al dan niet verstrekken van subsidie. Deze voorwaarden hebben onder andere betrekking op:

- De omvang van het aan te vragen subsidiebedrag;
- De bouwkundige staat van het monument en de restauratiebehoefte;
- De publieke toegankelijkheid;
- De mate van cofinanciering;
- En of er sprake is van een historische buitenplaats.

Deze voorwaarden zien we als beoogde resultaten van de subsidieregeling. Ook is in de uitvoeringsverordening vastgelegd op welke wijze de aanvragen worden gerangschikt c.q. geprioriteerd indien het subsidieplafond is bereikt. Dit plafond wordt vanaf 2018 jaarlijks door GS vastgesteld. Voor 2016 en 2017 waren beide plafonds nog gelijktijdig vastgesteld.

5.1.2 Vergelijking uitvoeringsverordeningen 2012-2017

Vanaf 2012-2015 verliep de subsidieverstrekking nog niet via een tendersystematiek en kon niet iedere eigenaar van een rijksmonument een subsidieaanvraag indienen. Toentertijd benaderde de provincie zelf de eigenaren van rijksmonumenten die in aanmerking kwamen voor subsidie. Deze systematiek is volgens de provincie ontwikkeld om te voorkomen dat “vooral geïnstitutionaliseerde subsidie-aanvragers gebruik maken van het Parelfonds en de kleine eigenaar achter het net vist.”¹¹⁰ Voor subsidiëring kwamen in principe alleen ‘historische buitenplaatsen’ en rijksmonumenten met een ‘urgente restauratieopgave’ in aanmerking. De keuze voor historische buitenplaatsen kwam voort uit het voornemen van de provincie om meer focus aan te brengen in het erfgoedbeleid en zich daarbij te richten op thema's die aansluiten bij de ruimtelijke kerntaak van de provincie. Bovendien bleek uit

¹⁰⁸ Provincie Utrecht (2016), Uitvoeringsverordening subsidie Erfgoedparels provincie Utrecht

¹⁰⁹ Provincie Utrecht (2016), Alles is nu, cultuur en erfgoednota 2016-2019, p. 29-30.

¹¹⁰ Provincie Utrecht (2015), Beantwoording vragen rondom verdeling subsidie Erfgoedparels

overleg met de RCE dat er een forse en urgente restauratieopgave lag bij deze categorie.¹¹¹ De geselecteerde projecten werden vervolgens ter vaststelling voorgelegd aan PS.¹¹² Daarna konden de geselecteerde organisaties een subsidieaanvraag bij de provincie indienen op basis van de algemene subsidieverordening (er was geen aparte uitvoeringsverordening). Vanaf 2016 is de provincie overgestapt op een tendersystematiek voor de subsidiering voor de restauratiesubsidies, om transparanter te worden.¹¹³ Daartoe heeft de provincie de uitvoeringsverordening 2016 opgesteld. Nadere verschillen tussen de uitvoeringsregelingen zijn toegelicht in onderstaande Tabellen 7 t/m 9.

Tabel 7 Subsidieplafonds, minimale en maximale subsidiebedragen uitvoeringsverordening 2012-2017

	2012- 2015	2016	2017
Subsidieplafond	n.v.t.	€ 3,3 mln.	€ 3,3 mln.
Minimale omvang subsidieaanvraag	geen	€ 50.000	€ 50.000
Maximale omvang subsidieaanvraag	geen	€ 1,0 mln.	€ 500.000

Een eerste verschil tussen de uitvoeringsverordeningen is dat de minimale en maximale omvang van de subsidies vanaf 2016 zijn gedefinieerd. In de periode 2012-2015 was hier geen expliciet minimum en maximum aan gesteld. Sinds 2016 is de minimale omvang bepaald op € 50.000. De maximale subsidieomvang is in 2016 nog bepaald op € 1,0 mln. maar in 2017 naar beneden bijgesteld tot € 500.000. Wel is in de uitvoeringsverordeningen bepaald dat hiervan onderbouwd kan worden afgeweken gelet op het belang van het rijksmonument en de geboden cofinanciering. Door het naar beneden bijstellen van het maximale bedrag kunnen met een gelijkblijvend budget meer aanvragen gehonoreerd worden. Het subsidieplafond heeft de provincie vanaf 2016 bepaald op € 3,3 mln.

Tabel 8 Prioritering op basis van bouwkundige staat rijksmonument 2012-2017

	2012-2015	2016	2017
Prioritering o.b.v. bouwkundige staat	n.v.t.	Geen onderscheid matige en slechte onderhoudstoestand	Voorrang voor slechte onderhoudstoestand en noodzaak dat er snel (binnen 6 mnd.) gestart wordt met restauratie

De provincie vindt het belangrijk dat rijksmonumenten met een urgente restauratieopgave eerder in aanmerking komen voor subsidie. De rijksmonumenten moeten daarvoor een score van matig of slecht hebben in de provinciale Monumentenmonitor. Vanaf 2017 krijgen rijksmonumenten waarvan de onderhoudstoestand slecht is, voorrang ten opzichte van rijksmonumenten waarvan de onderhoudstoestand matig is. Daarbij moet er een noodzaak zijn dat er binnen zes maanden wordt gestart met het uitvoeren van de restauratiewerkzaamheden.

¹¹¹ Provincie Utrecht (2010), Evaluatie erfgoedparels en beleid 2010 en verder, p.10

¹¹² Provincie Utrecht (2012), Verdeling middelen erfgoedparels 2012

¹¹³ Provincie Utrecht (2018), feitelijke reactie, d.d. 10 april

Tabel 9 Criterium omtrent gebruik en herbestemming rijksmonumenten 2012-2017

	2012-2015	2016	2017
Gebruik/herbestemming	n.v.t.	Zekerheid van gebruik of herbestemming	Aantoonbare zekerheid van gebruik of herbestemming

De provincie heeft sinds 2016 bepaald dat er bij een subsidieaanvraag zekerheid moet zijn van het gebruik of herbestemming van het rijksmonument. In 2017 is dit criterium aangescherpt, door te stellen dat dit moet worden aangetoond door de subsidieaanvrager.

5.1.3 Kwaliteit van de uitvoeringsverordening 2017

De uitvoeringsverordening is volgens de Rekenkamer over het algemeen concreet en samenhangend. Zoals aangegeven in paragraaf 5.1.1, bestaat de regeling uit een aantal artikelen waarin voorwaarden zijn opgenomen voor het al dan niet verstrekken van subsidie. Deze voorwaarden bieden handvatten om de subsidieaanvragen te beoordelen. De uitvoeringsverordening is overzichtelijk en goed leesbaar. Voor een potentiële subsidieaanvrager is het over het algemeen duidelijk waarvoor subsidie aangevraagd kan worden.

De uitvoeringsverordening bevat echter twee onduidelijkheden:

- In de verordening is expliciet bepaald dat eigenaren van rijksmonumenten die in het landelijke monumentenregister staan ingeschreven als woonhuis, niet in aanmerking komen voor subsidie. Echter, in het monumentenregister is een aantal rijksmonumenten ingeschreven als woonhuis, terwijl deze monumenten geen woonfunctie hebben. Industrieel erfgoed valt bijvoorbeeld onder de categorie woonhuizen. Voor eigenaren van rijksmonumenten die in het monumentenregister staan ingeschreven als woonhuis, is het op basis van de uitvoeringsverordening niet altijd duidelijk of zij in aanmerking komen voor subsidie. Daarnaast is het onduidelijk of rijksmonumenten die van functie zijn veranderd, in aanmerking komen voor subsidie. Een kerk kan tegenwoordig dienstdoen als woning, of een voormalig grachtenpand kan tegenwoordig dienstdoen als museum. De provincie heeft aangegeven hier bij de beoordeling van de subsidieaanmeldingen soepel mee om te gaan. Er wordt gekeken naar de huidige functie van het rijksmonument. De provincie heeft het voornemen om de regeling hierop aan te passen in 2018.¹¹⁴ Verder stelt de provincie dat het landelijke monumentenregister geactualiseerd moet worden.¹¹⁵
- Ook is bepaald dat alleen een aanvraag kan worden gedaan voor rijksmonumenten die in een slechte of matige staat verkeren volgens de provinciale Monumentenmonitor. De provincie maakt de resultaten van deze monitor echter niet openbaar vanwege privacygevoeligheid.¹¹⁶ Hierdoor is het voor aanvragers niet duidelijk of hun rijksmonument volgens de Monumentenmonitor binnen de categorieën 'slecht' of 'matig' valt en dus in aanmerking komt voor subsidie. De provincie geeft hierover aan dat juist omdat de eigenaar niet weet wat de bouwkundige staat van het rijksmonument is, in principe iedere potentiële aanvrager zich bij de provincie meldt.¹¹⁷ Daarbij is onduidelijk of onderdelen van rijksmonumenten die in een matige of slechte bouwkundige staat verkeren, maar waarvan het gehele monument in de categorie goed of redelijk valt, in aanmerking komen voor subsidie. De provincie geeft aan dat de monitor weliswaar een gemiddelde score aangeeft, maar dat in de monitor een nader onderscheid wordt gemaakt in gevel, dak en schilderwerk. Een slecht dak van een rijksmonument dat (gemiddeld gezien) in een redelijke of goede staat verkeert, kan ook voor subsidie in aanmerking komen.¹¹⁸

¹¹⁴ Provincie Utrecht (2017), ambtelijk interview d.d. 7 november

¹¹⁵ Provincie Utrecht (2018), feitelijke reactie, d.d. 10 april

¹¹⁶ Provincie Utrecht (2016), Uitvoeringsverordening subsidie Erfgoedparels provincie Utrecht

¹¹⁷ Provincie Utrecht (2018), feitelijke reactie, d.d. 10 april

¹¹⁸ Provincie Utrecht (2018), feitelijke reactie, d.d. 10 april

5.2 Aansluiting van uitvoeringsverordening op restauratieopgave

De Monumentenmonitor heeft als doel om de staat van de Utrechtse rijksmonumenten inzichtelijk te maken, zodat ook de restauratieopgave in de provincie inzichtelijk wordt. De uitvoeringsverordening sluit volgens de Rekenkamer goed aan op de restauratieopgave in de provincie. Deze aansluiting wordt geborgd door alleen subsidie te verstrekken aan rijksmonumenten die volgens de Monumentenmonitor in een matige of slechte bouwkundige staat verkeren en rijksmonumenten die in slechte bouwkundige staat verkeren, voorrang te geven.¹¹⁹ Ook doet de provincie dit door het beleid te concentreren op die monumentcategorieën die een hoge restauratieopgave kennen, zoals de historische buitenplaatsen. De provincie ziet zich bevestigd in deze keuze op basis van de uitkomsten van de Monumentenmonitor. Volgens een schatting ligt ongeveer een kwart van de kosten voor het oplossen van de restauratieopgave in de provincie bij deze categorie rijksmonumenten.¹²⁰

5.3 Aansluiting van uitvoeringsverordening op provinciaal beleid

De huidige uitvoeringsverordening voor de restauratie van rijksmonumenten sluit grotendeels aan op de door PS vastgestelde Cultuur- en erfgoednota 2016-2019 (Alles is nu). In de Cultuur- en erfgoednota wordt apart aandacht besteed aan het in stand houden en beheren van monumenten in de provincie Utrecht. Hierbij zijn als doelen gesteld dat het duidelijk moet zijn in welke staat de Utrechtse rijksmonumenten verkeren en waar restauratie urgent is. Een ander doel van de provincie is dat historische buitenplaatsen en andere rijksmonumenten met een urgente restauratiebehoefte duurzaam gerestaureerd zijn en een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de leefomgeving.¹²¹ Vervolgens heeft de provincie bepaald dat er een subsidieverordening Erfgoedparels moet worden opgesteld waarin verschillende criteria moeten worden opgenomen zoals:

- matige of slechte onderhoudstoestand in de Monumentenmonitor;
- urgente restauratiebehoefte;
- hoge cultuurhistorische waarde;
- zekerheid van gebruik of herbestemming;
- publieke toegankelijkheid (monument moet minimaal tien keer per jaar te bezoeken zijn);
- substantiële cofinanciering van minimaal 50%;
- subsidiabele projectkosten van minimaal € 100.000.

Deze criteria zijn ook opgenomen in de uitvoeringsverordening. Daarnaast moet volgens de Cultuur- en erfgoednota in de uitvoeringsverordening aandacht zijn voor het maatschappelijk belang van een restauratieproject, zoals een bijdrage aan duurzaamheid, aan de leefbaarheid van kleine kernen en aan het creëren van leerwerkplekken.¹²² De eerste twee criteria komen terug in de uitvoeringsverordening, maar het creëren van leerwerkplaatsen niet. Hierover is geen criterium in de uitvoeringsverordening opgenomen. De provincie is van plan om de huidige regeling hierop aan te passen, door als voorwaarde op te nemen dat tenminste één leerwerkplek gerealiseerd moet worden.¹²³ Daarnaast valt op dat de provincie in de Cultuur- en erfgoednota 2016-2019 nog heeft bepaald dat de provincie Utrecht nooit tweemaal subsidie voor restauratie van hetzelfde object verleent.¹²⁴ Dit uitgangspunt is niet verwerkt in de uitvoeringsverordening. Wel is in de uitvoeringsverordening vastgelegd dat de eigenaar het rijksmonument na restauratie moet bewaren en moet

¹¹⁹ Provincie Utrecht (2016), Uitvoeringsverordening subsidie Erfgoedparels provincie Utrecht, artikel 2 lid 2a

¹²⁰ Provincie Utrecht (2014), Verslag van de vergadering van de Statencommissie WMC van 16 juni, p. 9

¹²¹ Provincie Utrecht (2016), Cultuur- en erfgoednota 2016-2019

¹²² Provincie Utrecht (2016), Cultuur- en erfgoednota 2016

¹²³ Provincie Utrecht (2018), feitelijke reactie, d.d. 10 april

¹²⁴ Provincie Utrecht (2016), Cultuur- en erfgoednota 2016-2019, p. 31

onderhouden in de staat waarin het door de gesubsidieerde werkzaamheden is gebracht. Volgens de provincie betekent dit in de praktijk dat nooit twee keer subsidie voor hetzelfde onderdeel van het rijksmonument wordt verleend.¹²⁵

5.4 Aansluiting uitvoeringsverordening op bestuurlijke afspraken met Rijk

Bij het behouden van rijksmonumenten is, naast de provincie, ook een groot aantal andere organisaties betrokken. Voor het goed functioneren van het monumentenzorgstelsel is het van belang dat de uitvoeringsverordening goed aansluit op de bestuurlijke afspraken uit 2012 en 2015, die de provincies met het Rijk hebben gemaakt. In totaal zijn er op 26 punten afspraken gemaakt. Deze 26 punten zijn verdeeld over 6 artikelen. In 2015 zijn aan deze afspraken nog tien punten toegevoegd. In Tabel 10 is aangegeven of de afspraken die voor de provincie relevant zijn, verwerkt zijn in de uitvoeringsverordening.

Tabel 10 Aansluiting huidige Uitvoeringsverordening op bestuurlijke afspraken uit 2012 en 2015 (voor zover relevant voor de provincies)

Bestuurlijke afspraken 2012: Artikel 1 Subsidies voor restauraties		Aansluiting
1.1 De provincies maken afspraken met partijen over restauraties, prioriteren die restauraties en stellen de hoogte van subsidie vast. Provincies genereren, als gebiedsregisseur, geldstromen van publieke (provincie, gemeenten, waterschappen) en private partijen in de regio voor de restauratie van rijksmonumenten.		Ja
1.3 Provincies streven ernaar dat met Aangewezen Organisaties voor Monumentenbehoud (tegenwoordig Professionele Organisaties voor Monumentenbehoud (POM's)) ¹²⁶ meerjarige werkafspraken worden gemaakt ten aanzien van de restauratie van rijksmonumenten die zij gaan beheren.		Nee
1.4 Provincies zijn transparant richting belanghebbenden in de wijze waarop zij de beschikbare middelen verschaffen.		Ja
Bestuurlijke afspraken 2012: Artikel 2 Kwaliteit van het restauratieproces		
2.4 De provincies stellen bij subsidiëring als voorwaarde aan de aanvrager dat de restauratie wordt uitgevoerd volgens de door de beroepsgroep vastgestelde normen.		Ja
2.5 Partijen zetten zich er voor in dat bij de uitvoering van restauraties aandacht is voor de opleiding van vakmensen, onder andere door het creëren van leerwerkplekken.		Deels
Bestuurlijke afspraken 2015		
4. Provincies spannen zich in om de in het Provinciefonds gestorte rijksmiddelen voor monumentenzorg waar mogelijk te matchen met provinciale middelen en om het totale subsidiebudget voor restauraties dan op zijn minst weer te verdubbelen met bijdragen van het Nationaal Restauratiefonds (NRF), eigenaren en andere partijen. Het hebben van inzicht in de feiten is daarbij van belang.		Ja
5. Partijen bevorderen dat subsidie vooral wordt ingezet voor monumenten die zonder subsidie moeilijk in stand te houden zijn, en niet voor restauraties die geheel met leningen of uit andere financieringsbronnen bekostigd kunnen worden.		Ja
8. Partijen onderstrepen het belang van een samenhangend stelsel van leningen en subsidies die goed op elkaar aansluiten. Het Rijk zal in samenspraak met het IPO/de provincies dit stelsel verder monitoren en ontwikkelen.		Ja

¹²⁵ Provincie Utrecht (2018), feitelijke reactie d.d. 10 april

¹²⁶ De status van Aangewezen Organisatie voor Monumentenbehoud is vervallen. In plaats daarvan is de status van Professionele Organisatie voor Monumentenbehoud (POM) gekomen.

In grote lijnen sluit de uitvoeringsverordening van de provincie aan op de bestuurlijke afspraken. Op twee afspraken is de aansluiting er niet of deels. Dit is het geval voor het maken van werkafspraken met POM's. POM's worden niet specifiek genoemd in de uitvoeringsverordening. De provincie geeft aan dat hiervoor gekozen is, omdat in de provincie Utrecht maar één POM actief is, namelijk Kasteel de Haar. Door prioritering van historische buitenplaatsen in de subsidieregeling heeft Kasteel de Haar al voorrang bij het aanvragen van subsidie.¹²⁷ Ook is het creëren van leerwerkplekken niet in de uitvoeringsverordening opgenomen. De provincie brengt de leerwerkplekken wel onder de aandacht bij het aanvraagformulier van de subsidie. Zoals eerder aangegeven wil de provincie de huidige regeling hierop aanpassen.¹²⁸

¹²⁷ Provincie Utrecht (2018), feitelijke reactie, d.d. 10 april

¹²⁸ Provincie Utrecht (2018), feitelijke reactie, d.d. 10 april

| 6 | Uitvoering regeling

De Rekenkamer geeft in dit hoofdstuk antwoord op de vraag in welke mate de beschikbare middelen voor het subsidiëren van de restauratiekosten van rijksmonumenten zijn aangevraagd, verleend en vastgesteld. Bij de uitvoering van de regeling is het van belang om zicht te hebben of het verlenen van subsidies verloopt zoals dit bij aanvang was bedoeld qua kosten en tijd. Mogelijke problemen met de uitvoering van de subsidie kunnen aan het licht komen, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van onderuitputting van het subsidiebudget (bijvoorbeeld door weinig aanvragen) of vertraging bij de uitvoering van de restauratieprojecten. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op totaaloverzichten met betrekking tot de subsidieaanvragen, -toekenningen en -afwijzingen van 2012 tot en met 2016, aangevuld met de resultaten van een analyse van acht geselecteerde subsidiedossiers.

Beoordelingscriterium 3:

De subsidieaanvragen, -verleningen en -vaststellingen liggen op schema.

Bevinding 3

De provincie ontvangt een bijdrage van het Rijk van ongeveer € 1,5 mln. per jaar. De provincie vult dit de laatste jaren aan met bijna € 1,8 mln. per jaar (de provinciale bijdrage is meer dan 50% van het totale budget). Het totale budget voor de restauratie van rijksmonumenten bedraagt € 3,3 mln. per jaar. In de periode 2012 tot en met 2015 benaderde de provincie zelf eigenaren van rijksmonumenten, waardoor alle subsidieaanvragen werden gehonoreerd. Vanaf 2016 werkt de provincie met subsidietenders. De provincie heeft in 2016 alle 17 subsidieaanvragen kunnen honoreren, door bij twee aanvragen de subsidiebedragen naar beneden bij te stellen. De vastgestelde subsidiebedragen wijken licht af van de eerder verleende subsidiebedragen. Dit komt onder andere doordat de provincie het subsidiebedrag naar beneden bijstelt, als niet alle beoogde restauratieactiviteiten zijn uitgevoerd. Uit een steekproef blijkt dat ongeveer de helft van de restauratieprojecten volgens planning wordt uitgevoerd. Bij de andere projecten bedraagt de vertraging een paar maanden tot meer dan twee jaar.

Toelichting

Paragraaf 6.1 gaat in op het proces met betrekking tot de behandeling en beoordeling van de subsidieaanvragen door de provincie. Vervolgens geeft paragraaf 6.2 inzicht in de aangevraagde, verleende en vastgestelde subsidies in de periode 2012 tot en met 2016. Daarbij wordt onder andere ingegaan op het beschikbare budget voor de restauratiesubsidies, het aantal subsidieaanvragen en de hoogte van de verleende subsidies. Tot slot geeft paragraaf 6.3 inzicht in de geplande en gerealiseerde start- en einddata van de restauratieprojecten.

6.1 Behandeling en beoordeling van de subsidieaanvragen

Eigenaren van rijksmonumenten kunnen vanaf 2016 elk jaar via een tender een subsidie aanvragen voor de restauratie van hun rijksmonument. De aanvragen worden in behandeling genomen door medewerkers van de subsidieafdeling. In samenwerking met de inhoudelijk betrokken beleidsmedewerkers wordt beoordeeld of de aanvragen voldoen aan de subsidievoorwaarden. Daarnaast wordt elke aanvraag door de RCE beoordeeld aan de hand van de Leidraad subsidiabele instandhoudingskosten 2013 van het Rijk.¹²⁹ Ook wordt de Monumentenmonitor betrokken bij het beoordelen van de aanvragen, om na te gaan of de bouwkundige staat van het rijksmonument matig of slecht is. Vervolgens besluiten GS over de ingediende aanvragen.

¹²⁹ Provincie Utrecht (2018), feitelijke reactie, d.d. 10 april

De huidige regeling wordt bij de provincie voornamelijk uitgevoerd door medewerkers van de subsidieafdeling samen met beleidsmedewerkers van het team Cultuur, Erfgoed en Recreatie van de afdeling Mobiliteit, Economie en Cultuur. De provincie schat in dat circa twee FTE met de uitvoering van de huidige uitvoeringsverordening zijn belast. De administratieve lasten voor aanvragers probeert de provincie te beperken door ervoor te zorgen dat kansloze aanvragen zo snel mogelijk afvallen. De provincie doet dit door subsidieaanvragers eerst een kort aanmeldformulier te laten invullen. Als een aanmelding voldoet, dan kan de aanvrager een subsidieaanvraag indienen. Hierbij moeten verschillende documenten worden meegestuurd, waaronder een toelichting op het restauratieplan, een begroting van het plan en informatie omtrent de aanvraag van een omgevingsvergunning. Verder probeert de provincie subsidieaanvragers ook via zogeheten keukentafelgesprekken snel en gericht te ondersteunen.

6.2 Aangevraagde, verleende en vastgestelde subsidies

6.2.1 Beschikbaar budget voor de restauratie van rijksmonumenten

De rijksmiddelen voor het restaureren van rijksmonumenten worden sinds 2012 volgens een verdeelsleutel over de provincies verdeeld. Deze verdeelsleutel is door het IPO vastgesteld. Het betreft een vast bedrag van € 100.000 plus een gelijk bedrag van € 370,82 per rijksmonument per jaar.¹³⁰ Daarbij wordt uitgegaan van het totaal aantal rijksmonumenten per provincie, inclusief de rijksmonumenten met een woonfunctie. Dit is opmerkelijk, omdat de beschikbaar gestelde middelen enkel bedoeld zijn voor het restaureren van rijksmonumenten zónder woonfunctie. De provincie geeft aan dat dit vanaf 2019 gecorrigeerd zal gaan worden, doordat de rijksmiddelen vanaf dan worden verdeeld op basis van het aantal niet-woonhuizen per provincie.¹³¹

In Tabel 11 is het beschikbare budget voor de restauratie van de rijksmonumenten zonder woonfunctie weergegeven.

Tabel 11 Beschikbaar budget voor restauratie van rijksmonumenten Utrecht

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bijdrage Rijk ¹³²	€1.526.928	€1.526.928	€1.526.928	€1.526.928	€1.526.928	€1.526.928
Bijdrage provincie uit eigen middelen	€ 573.072	€ 623.072	€ 1.984.072	€ 1.572.972	€ 1.773.072	€ 1.773.072
Totaal budget voor restauratiesubsidie	€ 2.1 mln.	€ 2.2 mln.	€ 3.5 mln.	€ 3.1 mln.	€ 3.3 mln.	€ 3.3 mln.

Vanaf 2012 ontvangt de provincie een rijksbijdrage van €1.526.928 per jaar voor het subsidiëren van restauraties van rijksmonumenten.¹³³ Deze rijksbijdrage vult de provincie jaarlijks aan met eigen middelen, oplopend van € 0,6 miljoen in 2012 tot € 1,8 miljoen in 2016 en 2017. De provincies hebben met het Rijk afgesproken dat zij, waar mogelijk, de gestorte rijksmiddelen voor monumentenzorg verdubbelen (of 'matchen').¹³⁴ De provincie Utrecht doet dit vanaf 2014 en zelfs iets ruimer.

¹³⁰ DSP (2014), Bestuurlijke afspraken restauratie rijksmonumenten en ruimtelijk beleid voor erfgoed, p. 6

¹³¹ Provincie Utrecht (2018), feitelijke reactie, d.d. 10 april

¹³² DSP (2014), Bestuurlijke afspraken restauratie rijksmonumenten en ruimtelijk beleid voor erfgoed, p. 7

¹³³ DSP (2014), Bestuurlijke afspraken restauratie rijksmonumenten en ruimtelijk beleid voor erfgoed, p. 7

¹³⁴ Minister van OCW en IPO (2015), Aanvulling op de bestuurlijke afspraken over de restauratie van rijksmonumenten en het ruimtelijk beleid voor het erfgoed 2012, afspraak 3, p. 1

6.2.2 Overzicht subsidieaanvragen en verleende subsidiebedragen

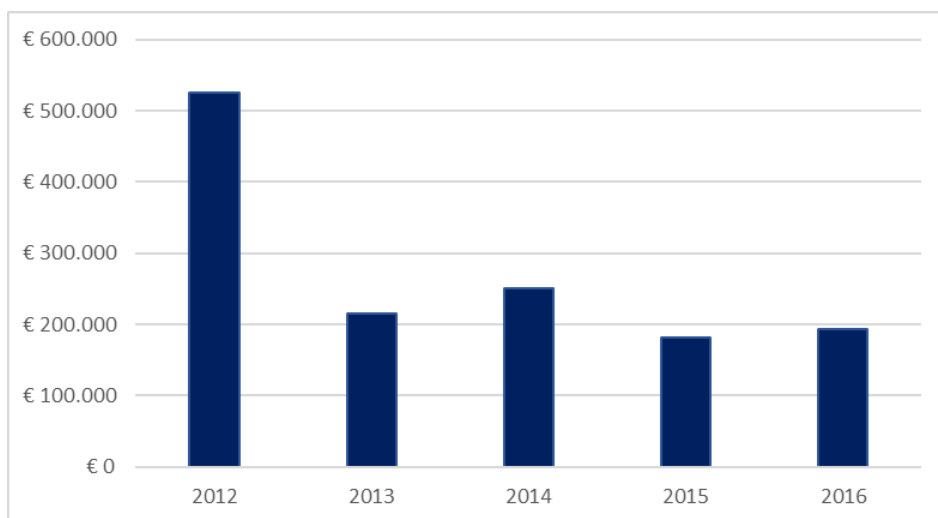
Voor de jaren 2012 tot en met 2015 zijn er geen afgewezen aanvragers, omdat de provincie zelf actief eigenaren van rijksmonumenten benaderde. In Tabel 12 komt het aangevraagd subsidiebedrag voor deze periode dan ook overeen met het totaalbudget voor de restauratiesubsidies.

Tabel 12 Overzicht subsidieaanvragen 2012-2016¹³⁵

	2012	2013	2014	2015	2016	Totaal
Streefwaarde aantal subsidies ¹³⁶	5	5	5	5	10	30
Aantal verleende subsidies	4	10	14	18	17	63
Totaal aangevraagd subsidiebedrag	€ 2.1 mln.	€ 2.2 mln.	€ 3.5 mln.	€ 3.1 mln.	€ 3.3 mln.	€ 14.2 mln.
Totaal budget voor restauratiesubsidies	€ 2.1 mln.	€ 2.2 mln.	€ 3.5 mln.	€ 3.1 mln.	€ 3.3 mln.	€ 14.2 mln.
Totaal verleend subsidiebedrag	€ 2.1 mln.	€ 2.2 mln.	€ 3.5 mln.	€ 3.1 mln.	€ 3.3 mln.	€ 14.2 mln.

Er is in de periode 2012 t/m 2016 voor iets meer dan € 14 mln. subsidie verstrekt door de provincie. De totale restauratiekosten van deze projecten betrof circa € 44,5 mln. Het jaarlijkse beschikbare bedrag voor de periode 2012-2015 komt overeen met het bedrag dat voor restauratiesubsidies is verleend, omdat de provincie zelf actief eigenaren van rijksmonumenten benaderde. Ook in 2016 kwam het beschikbare budget overeen met het verleende budget. Door het naar beneden bijstellen van de bedragen van twee aanvragen, kon er uiteindelijk in 2016 aan alle 17 aanvragers subsidie worden verleend. In de periode 2012 – 2016 is de provincie Utrecht jaarlijks meer subsidies gaan verlenen, van 4 in 2012 naar 17 in 2016. Hiermee werd vanaf 2013 het streefcijfer van 5 en later 10 verleende subsidies ruimschoots behaald.

In Figuur 7 is het gemiddeld verleend subsidiebedrag in de periode 2012 tot en met 2016 weergegeven.



Figuur 7 Gemiddeld verleend subsidiebedrag

¹³⁵ Provincie Utrecht (2017), Overzichten subsidieaanvragers restauratie rijksmonumenten 2012-2016, berekeningen gemaakt door de Rekenkamer, tenzij anders aangegeven

¹³⁶ Provincie Utrecht (2014), Programmabegroting 2015, p. 53, Provincie Utrecht (2015), Programmabegroting 2016, p. 80 en Provincie Utrecht (2016), Programmabegroting 2017, p. 68

In de periode 2012 tot en met 2016 is de gemiddelde omvang van de verleende subsidies afgenomen. In 2012 was het gemiddeld verleende subsidiebedrag € 525.000, in 2016 was dit € 194.294.

In Tabel 13 is de hoogte van de verleende subsidiebedragen in de periode 2012 tot en met 2016 weergegeven. Hieruit blijkt dat de hoogte van de verleende subsidies aanzienlijk verschilt. De laagst verleende subsidie bedroeg €17.500 in 2015. Het hoogst verleende subsidiebedrag bedroeg € 1.000.000 euro in 2012.

Tabel 13 Hoogte van de verleende subsidiebedragen 2012-2016¹³⁷

	2012	2013	2014	2015	2016
Gemiddeld verleend subsidiebedrag	€ 525.000	€215.000	€250.786	€171.541	€194.294
Laagst verleend subsidiebedrag	€ 100.000	€ 100.000	€ 28.000	€ 17.500	€ 60.000
Hoogst verleend subsidiebedrag	€ 1.000.000	€ 700.000	€ 650.000	€ 500.000	€ 519.924

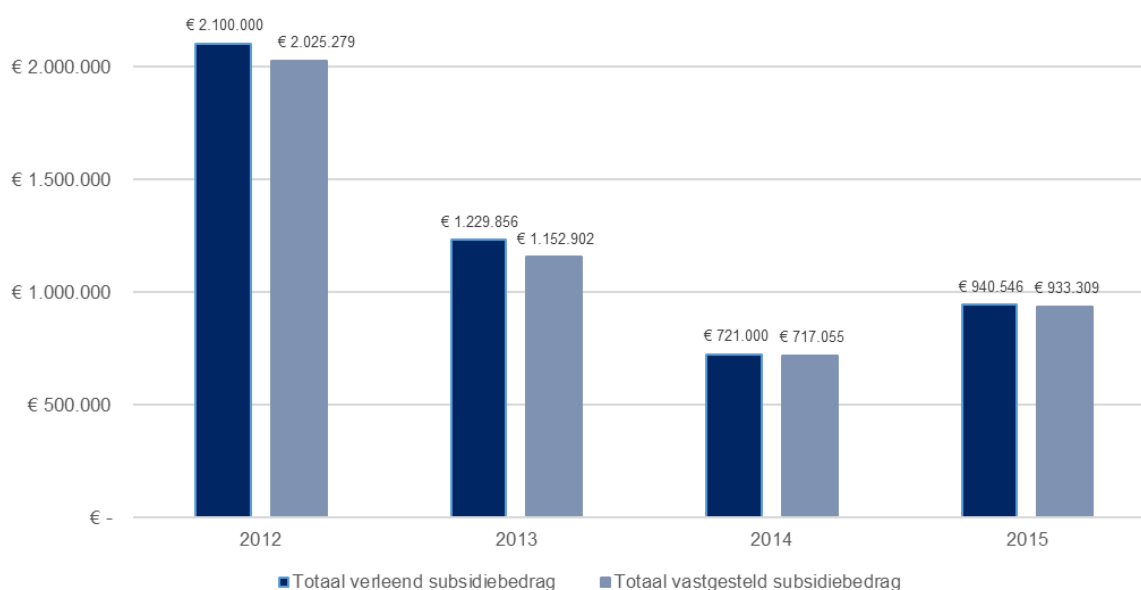
6.2.3 Vergelijking verleende en vastgestelde subsidies

Na afronding van een restauratieproject stelt de provincie de hoogte van de subsidie vast. Tabel 14 laat zien dat alle subsidies die in 2012 zijn verleend, ook zijn vastgesteld. De subsidies die in de jaren 2013 tot en met 2016 zijn verleend, zijn nog niet allemaal vastgesteld. Dit komt doordat restauratieprojecten vaak meerdere jaren in beslag nemen en nog niet afgerond zijn (zie ook paragraaf 6.3).

Tabel 14 Aantal verleende en vastgestelde subsidies 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016	Totaal
Verleende subsidies	4	10	14	18	17	63
Vastgestelde subsidies	4	7	6	4	0	21

Van de 63 subsidies die in de periode 2012-2016 zijn verleend, zijn er gedurende de uitvoering van dit rekenkameronderzoek 21 vastgesteld. Deze vaststellingen bedragen gezamenlijk circa € 4,8 mln.



Figuur 8 Vergelijking tussen verleende en vastgestelde subsidiebedragen 2012-2015¹³⁸

¹³⁷ Provincie Utrecht (2017), Overzichten subsidieaanvragers 2012-2016, berekeningen gemaakt door de Rekenkamer

¹³⁸ Provincie Utrecht (2017), Overzichten subsidieaanvragers 2012-2016. Figuur gemaakt door de Rekenkamer

In enkele gevallen zijn de subsidiebedragen van deze 21 *vastgestelde* subsidies iets lager, dan eerder aan subsidie is *verleend* (zie Figuur 8). Uit de steekproef van acht subsidiedossiers blijkt dat het verleende subsidiebedrag naar beneden wordt bijgesteld als de gerealiseerde projectkosten lager zijn uitgevallen dan begroot en/of als niet alle activiteiten binnen een restauratieproject zijn uitgevoerd.

6.3 Geplande en gerealiseerde uitvoering van de restauratieprojecten

6.3.1 Geplande en gerealiseerde startdata van de restauratieprojecten

In de uitvoeringsverordening is vanaf 2016 aangegeven dat de uitvoering van de gesubsidieerde werkzaamheden binnen 6 maanden na de subsidieverlening moet starten en binnen 2 jaar na aanvang van de restauratie moet zijn afgerond.¹³⁹ De provincie registreert de planning voor de uitvoering van de gesubsidieerde werkzaamheden.

6.3.2 Geplande en gerealiseerde einddata restauratieprojecten

In de uitvoeringsverordening is vanaf 2016 aangegeven dat de uitvoering van de gesubsidieerde werkzaamheden binnen 2 jaar na aanvang van de restauratie moet zijn afgerond.¹⁴⁰ Bij het indienen van een subsidieaanvraag moet een eigenaar van een rijksmonument dan ook de geplande einddatum van het restauratieproject aangeven. Na afronding van het restauratieproject moet een verzoek tot vaststelling van de subsidie worden ingediend. De provincie registreert de einddata van de restauratieprojecten en controleert of het verzoek tot vaststelling van de subsidie op tijd wordt ingediend. Indien een subsidieontvanger dit verzoek niet op tijd indient, ontvangt hij een rappelbrief van de provincie met het verzoek dit binnen twee weken te doen.

Voor dit onderzoek zijn de geplande en de gerealiseerde einddata van acht geselecteerde subsidiedossiers met elkaar vergeleken, om inzichtelijk te maken in hoeverre de restauratieprojecten volgens de planning van de subsidieontvanger zijn uitgevoerd. De uitkomst is dat één project (volgens planning) nog niet is afgerond, dat drie conform planning zijn uitgevoerd, dat één restauratieproject een paar maanden later is afgerond, dat twee restauraties ruim een jaar later gereed zijn gekomen en één project ruim twee jaar later is afgerond.

Bij de uitgelopen projecten moet de subsidieontvanger een verzoek tot uitstel indienen. Indien een subsidieontvanger een verzoek tot uitstel indient, moet worden gemotiveerd waarom de geplande einddatum niet wordt gehaald. De provincie beoordeelt per geval of uitstel mogelijk is.

¹³⁹ Provincie Utrecht (2016), Uitvoeringsverordening subsidie Erfgoedparels provincie Utrecht, art. 10

¹⁴⁰ Provincie Utrecht (2016), Uitvoeringsverordening subsidie Erfgoedparels provincie Utrecht, art. 10

| 7 | Resultaten regeling

De Rekenkamer geeft in dit hoofdstuk antwoord op de vraag of de beoogde resultaten van de subsidieregeling, het verbeteren van de bouwkundige staat van de rijksmonumenten en het behouden van de monumentale waarden, zijn behaald (criterium 4a en 4b). Om dit na te kunnen gaan, zal de provincie de restauratieprojecten moeten (laten) controleren (criterium 4c). Daarbij zijn we ook nagegaan of aanvullende resultaten met de subsidie zijn behaald. Enerzijds is deze kennis van belang voor het aanpassen en/of verbeteren van het beleid. Anderzijds kan het controleren van de resultaten de subsidieontvangers stimuleren om de gemaakte afspraken met de provincie na te komen.

Beoordelingscriterium 4a:

De provincie gaat na of de bouwkundige staat van de gesubsidieerde rijksmonumenten is verbeterd.

Beoordelingscriterium 4b:

De provincie gaat na of de monumentale waarden van de gesubsidieerde rijksmonumenten zijn behouden.

Beoordelingscriterium 4c:

De provincie gaat na of de restauratieprojecten tot het gewenste resultaat hebben geleid.

Bevinding 4

De provincie controleert op papier en bij grotere restauraties ook in het veld of de bouwkundige staat van de gesubsidieerde rijksmonumenten is verbeterd. Dit geldt ook voor het behouden van de monumentale waarden van het rijksmonument. Verder gaat de provincie na of buitenplaatsen gerestaureerd worden, of er sprake is van substantiële cofinanciering en of rijksmonumenten met een urgente restauratiebehoefte worden gerestaureerd. De provincie rapporteert daarentegen niet over hoeveel leer-werkplekken er gecreëerd zijn. Ook controleert ze niet de publiekstoegankelijkheid van het rijksmonument na de restauratie. Resultaten die beoogd zijn met de subsidieregeling zijn niet altijd behaald. Zo zijn enkele rijksmonumenten gesubsidieerd waarvan de staat redelijk of goed was.

7.1 Verbetering bouwkundige staat van rijksmonument

De provincie kan op een aantal wijzen nagaan of de bouwkundige staat van de gesubsidieerde rijksmonumenten is verbeterd:

1 Via het controleren van de eindrapportage

Een subsidieontvanger moet na afronding van het restauratieproject binnen een gestelde termijn een verzoek tot vaststelling van de subsidie indienen. Daarbij moet ook een eindrapportage worden ingediend waarin de uitgevoerde restauratieactiviteiten zijn beschreven. De provincie moet controleren of dit conform subsidieaanvraag is uitgevoerd. Als dit het geval is, dan kan beredeneerd worden dat de bouwkundige staat van het rijksmonument ook is verbeterd. Als blijkt dat de maatregelen niet conform subsidieaanvraag zijn uitgevoerd, kan de provincie de subsidie niet of voor een lager bedrag toekennen.

2 Via het bijwonen van bouwvergaderingen en/of het ontvangen van bouwverslagen

De provincie kan tussentijds contact hebben met de subsidieontvanger over de uitvoering van de restauratiewerkzaamheden door het bijwonen van bouwvergaderingen en/of het ontvangen van bouwverslagen. Op deze wijze krijgt de provincie inzicht in de voortgang van de restauratiewerkzaamheden en kan tussentijds gecontroleerd worden of de bouwkundige staat naar verwachting verbeterd gaat worden.

3 Via het uitvoeren van veld- of eindcontroles bij rijksmonumenten

Uit een veld- of eindcontrole (hiermee doelen we op een fysieke inspectie van het rijksmonument) kan geconstateerd worden dat de staat van het rijksmonument is verbeterd. Dit hoeft niet voor alle rijksmonumenten uitgevoerd te worden, maar kan op basis van steekproeven worden gedaan. Dit kan bijvoorbeeld door een provincied medewerker worden uitgevoerd die bouwkundig geschoold is. De provincie kan dit ook laten uitvoeren via het inhuren van een bouwkundig expert of het overlaten aan een andere overheidsorganisatie (zie volgend punt).

4 Afstemming met RCE, gemeenten en/of omgevingsdiensten

Andere overheidsorganisaties zoals de RCE, gemeenten en/of omgevingsdiensten zijn ook betrokken bij de restauraties van rijksmonumenten. Provincies kunnen de RCE om advies vragen bij het opstellen en/of uitvoeren van de subsidieregeling voor de restauratie van rijksmonumenten.¹⁴¹ Daarnaast adviseert de RCE gemeenten bij vergunningaanvragen voor ingrijpende wijzigingen aan gebouwde rijksmonumenten, zoals bij restauraties.¹⁴² De gemeente of omgevingsdienst (namens een gemeente) kan de werkzaamheden controleren om na te gaan of de restauratie volgens de omgevingsvergunning wordt uitgevoerd. De provincie kan vervolgens met de betreffende overheidsorganisatie afspraken maken over het ontvangen van de controlerapporten. De Rekenkamer merkt hierbij op dat de beschrijving van activiteiten in de vergunningaanvraag niet overeen hoeft te komen met de beschrijving in de subsidieaanvraag.

5 Via het monitoren van de staat van rijksmonumenten in de Monumentenmonitor

De staat van het monument kan gevolgd worden via de provinciale Monumentenmonitor. Hiervoor moet de monitor minstens twee keer zijn uitgevoerd, om te kunnen achterhalen of de staat is verbeterd. Uit de eerste monitor moet blijken dat het rijksmonument in slechte of matige staat was. Na het uitvoeren van de gesubsidieerde restauraties, moet in een volgende monitor (bijvoorbeeld na 4 jaar) blijken dat de staat is verbeterd naar redelijk tot goed. Door de kanttekeningen bij de bruikbaarheid van de Monumentenmonitor (zie paragraaf 4.2) en het feit dat de monitor pas één keer geheel is uitgevoerd, is deze wijze van controleren momenteel nog niet geschikt.

De provincie gaat op papier na of de restauratieprojecten zijn uitgevoerd zoals in de subsidieaanvraag is aangegeven en of de restauraties ertoe hebben geleid dat de bouwkundige staat van de gesubsidieerde rijksmonumenten is verbeterd, door het controleren van het eindrapport van de subsidieontvanger.¹⁴³ Bij voornamelijk grotere restauratieprojecten, is een bouwkundige van de RCE op verzoek van de provincie aanwezig bij de bouwvergaderingen. Deze bouwkundige controleert ook ter plekke. Incidenten, voor zover ze plaatsvinden, worden door de bouwkundige gemeld bij de provincie. De provincie treedt vervolgens in overleg met de eigenaar.¹⁴⁴

¹⁴¹ RCE (2017), ambtelijk interview, 19 september

¹⁴² www.cultureelerfgoed.nl

¹⁴³ Provincie Utrecht (2017), ambtelijk interview d.d. 28 juni

¹⁴⁴ Provincie Utrecht (2018), feitelijke reactie d.d. 10 april

7.2 Behouden van monumentale waarden van rijksmonument

Het is belangrijk dat kwaliteit van de restauratiewerkzaamheden goed is, zodat de monumentale waarden van de rijksmonumenten behouden blijven tijdens de uitvoering van de restauratiewerkzaamheden en niet komen te vervallen door het uitvoeren van verkeerde bouwmethodes of het toepassen van verkeerde materialen. Om de kwaliteit van de restauraties te bevorderen, is in de bestuurlijke afspraken tussen het Rijk en IPO bepaald dat de provincies bij subsidiëring de voorwaarde opnemen dat de restauratie wordt uitgevoerd volgens de door de beroepsgroep vastgestelde normen. De provincie kan op de volgende wijzen nagaan of de monumentale waarden van de rijksmonumenten gedurende de restauratie zijn behouden (NB: deze komen grotendeels overeen met de wijzen waarop de provincie kan nagaan of de bouwkundige staat van de gesubsidieerde rijksmonumenten zijn verbeterd):

1 Via het controleren van de eindrapportage

Na afronding van de restauratie moet een subsidieontvanger een eindrapportage indienen. Als de monumentale waarden niet behouden zijn gebleven, dan moet de subsidieontvanger dit in de eindrapportage hebben aangegeven. Ook moet een subsidieontvanger dit al eerder hebben gemeld als zich incidenten hebben voorgedaan.

2 Via het bijwonen van bouwvergaderingen en het ontvangen van de bouwverslagen

De provincie kan via het bijwonen van bouwvergaderingen en/of het ontvangen van bouwverslagen, tussentijds inzicht verkrijgen of de monumentale waarden behouden blijven.

3 Via het uitvoeren van veld- of eindcontroles bij rijksmonumenten

Ook uit een veld- of eindcontrole kan geconstateerd worden of de monumentale waarden behouden zijn gebleven. Dit kan op basis van steekproeven worden gedaan door bijvoorbeeld een provinciedewerker die bouwkundig geschoold is. De provincie kan dit ook laten uitvoeren via het inhuren van een bouwkundig expert of dit overlaten aan een andere overheidsorganisatie (zie volgend punt).

4 Afstemming met RCE, gemeenten en/of omgevingsdiensten

De provincie kan het controleren van de restauraties overlaten aan andere organisaties zoals de RCE, gemeenten en/of omgevingsdiensten. Hiervoor moet de provincie contact onderhouden met de betreffende overheden/organisaties.

De provincie gaat zelf niet na of de monumentale waarden behouden zijn gebleven. Dit laat zij voornamelijk over aan de subsidieontvanger, die verplicht is om incidenten te melden. Ook laat de provincie dit over aan de desbetreffende gemeente die verantwoordelijk is voor de vergunningverlening en toezicht moet houden op de uitvoering van de restauratie.¹⁴⁵

7.3 Provinciespecifieke resultaten van restauratiesubsidie

In hoofdstuk 5 hebben we de beoogde provinciespecifieke resultaten van de subsidieregeling genoemd. Deze lijst is niet uitputtend, maar hierbij richten we ons op de meest belangrijke. In Tabel 15 wordt aangegeven of de provincie nagaat in hoeverre de beoogde resultaten zijn behaald. Indien de provincie dit nagaat, dan wordt ook aangegeven welke provinciespecifieke resultaten met de regeling zijn behaald. Het gaat om het prioriteren van

¹⁴⁵ Provincie Utrecht (2017), ambtelijk interview d.d. 28 juni

historische buitenplaatsen, de staat van de rijksmonumenten, het percentage cofinanciering, het creëren van leerwerkplekken en de publiekstoegankelijkheid van rijksmonumenten.

Tabel 15 Behaalde resultaten subsidieregeling

Beoogd resultaat		Behaald resultaat	
1	Historische buitenplaatsen duurzaam gerestaureerd	Ja	Vooraf historische buitenplaatsen hebben subsidie ontvangen.
2	Rijksmonumenten (niet zijnde woonhuizen) met een urgente restauratiebehoefte duurzaam gerestaureerd	Deels	Rijksmonumenten waarvan de bouwkundige staat matig of slecht was, hebben subsidie ontvangen. Echter, ook zijn enkele rijksmonumenten gesubsidieerd waarvan de staat redelijk of goed was.
3	Substantiële cofinanciering van minimaal 50%	Ja	Alle ontvangers hebben de helft of meer bijgedragen aan de kosten van de restauratie
4	Creëren van vijf leerwerkplekken per jaar ¹⁴⁶	Onbekend	De provincie rapporteert niet hoeveel leer-werkplekken gecreëerd zijn bij gesubsidieerde restauratieprojecten.
5	Publiekstoegankelijkheid (rijksmonument moet minimaal tien keer per jaar te bezoeken zijn)	Onbekend	De provincie gaat na afloop van de restauratie niet na of het rijksmonument 10 keer per jaar te bezoeken is.

Uit de tabel blijkt dat de provincie conform beleid vooral de restauratie van historische buitenplaatsen heeft gesubsidieerd. Verder valt op dat de provincie in een aantal gevallen rijksmonumenten heeft gesubsidieerd waarvan de staat niet slecht of matig was, terwijl dit wel eis is bij de subsidieaanvraag. Dit betreft de subsidie aan de Augustinuskerk te Utrecht, de St. Jozefkerk in Achterveld en de restauratie van de Rooms-Katholieke kerk te Houten.¹⁴⁷ De provincie heeft hierop aangegeven dat bij de subsidieverlening maatwerk wordt toegepast, omdat een rijksmonument over het algemeen in goede staat kan verkeren, maar bepaalde onderdelen niet.¹⁴⁸ Ook is er subsidie verstrekt voor de restauratie van een tuinmuur van het landgoed Doornburgh. Volgens het landelijke monumentenregister zijn de betreffende tuinmuur en koetshuis één gezamenlijk onderdeel, dat een woonhuisfunctie heeft. De provincie geeft aan dat dit een voorbeeld is waarom het landelijke monumentenregister dringend geactualiseerd moet worden, aangezien het duidelijk is dat een tuinmuur geen woonhuis is. De provincie gaat hier bij de beoordeling van de aanvragen voor subsidie soepel mee om.¹⁴⁹ Daarnaast stimuleert de provincie het creëren van leerwerkplaatsen bij bouwbedrijven die de restauratie uitvoeren. Over het behaald aantal plaatsen wordt niet door de provincie gerapporteerd. Dit zou de provincie wel kunnen doen, want ze ontvangt elk jaar het jaarverslag van de Restauratie Opleidingsprojecten (ROP), waarin staat aangegeven hoeveel leerlingen, bij welk project en hoe lang betrokken zijn.¹⁵⁰ Voor de publiekstoegankelijkheid van de gerestaureerde rijksmonumenten geldt dat de provincie dit niet bijhoudt en de provincie gaat na de restauratie niet na of het rijksmonument tien keer per jaar te bezoeken is. Alleen bij de subsidieaanvraag gaat de provincie na of er een plausibele beschrijving wordt gegeven over de publiekstoegankelijkheid. De provincie geeft verder aan dat controle te arbeidsintensief is en niet past in het huidige subsidiebeleid.¹⁵¹

¹⁴⁶ Provincie Utrecht (2016), Cultuur- en erfgoednota 2016, p. 36

¹⁴⁷ Analyse Rekenkamer van de subsidieoverzichten

¹⁴⁸ Provincie Utrecht (2017), ambtelijk interview d.d. 7 november

¹⁴⁹ Provincie Utrecht (2018), feitelijke reactie d.d. 10 april

¹⁵⁰ Restauratie Opleidingsprojecten (2017), Interview d.d. 9 november

¹⁵¹ Provincie Utrecht (2018), feitelijke reactie d.d. 10 april

| 8 | Afgewezen aanvragen

De Rekenkamer geeft in dit hoofdstuk antwoord op de vraag hoe de provincie omgaat met rijksmonumenten die in een slechte staat verkeren en waarvoor geen subsidie is verstrekt. Niet aan alle eigenaren van rijksmonumenten die gerestaureerd moeten worden, wordt subsidie verleend. Bij deze rijksmonumenten bestaat er een risico dat de kosten voor het restaureren nog hoger zullen worden en/of dat deze rijksmonumenten niet behouden blijven. Voor de provincie is het van belang om aandacht te hebben voor deze rijksmonumenten.

Criterium 5:

De provincie heeft aandacht voor de rijksmonumenten in de provincie die in een slechte bouwkundige staat verkeren en waaraan geen subsidie is verstrekt.

Bevinding 5

De provincie heeft in de periode 2012 tot en met 2015 geen subsidieaanvragen afgewezen, omdat de provincie toentertijd zelf actief eigenaren benaderde. In 2016 zijn ook geen subsidieaanvragen afgewezen. Dit komt omdat de provincie werkt met aanmeldingen, voordat een subsidieaanvraag kan worden gedaan. Hierbij vindt een eerste selectie plaats op basis van de criteria van de uitvoeringsregeling. Een aantal aanmeldingen (16 van de 33) is wel afgewezen. De Rekenkamer heeft vier afgewezen aanmelders benaderd. Alle vier begrepen de reden van afwijzing en vinden de regeling en criteria duidelijk. In twee gevallen is de restauratie alsnog uitgevoerd. Eén restauratieproject is niet doorgegaan, terwijl het rijksmonument in matige staat verkeert. Eigenaren van rijksmonumenten die in slechte of matige staat verkeren en niet voor subsidie in aanmerking komen, probeert de provincie alsnog te helpen via een zogeheten keukentafelgesprek. Daarnaast heeft de provincie aandacht voor de rijksmonumenten die in een slechte bouwkundige staat verkeren via de provinciale Monumentenmonitor. De Monumentenmonitor en de uitkomsten van de monitor worden vooralsnog beperkt gedeeld met gemeenten, die moeten toezien op de instandhoudingsplicht van eigenaren van rijksmonumenten.

Toelichting

Paragraaf 8.1 geeft een overzicht van de afgewezen subsidieaanvragen in 2016. Vervolgens geeft paragraaf 8.2 inzicht in de ervaringen van afgewezen subsidieaanvragers. Tot slot gaat paragraaf 8.3 in op de rol van de provincie ten aanzien van afgewezen subsidieaanvragen.

8.1 Overzicht afwijzingen

In de periode 2012 tot en met 2015 waren er geen afgewezen aanvragers, omdat de provincie zelf actief eigenaren van rijksmonumenten benaderde voor het doen van een subsidieaanvraag. Sinds 2016 werkt de provincie met een tenderssystematiek. De provincie geeft aan dat er in 2016 ook geen aanvragen zijn afgewezen, omdat eerst een restauratieproject moet worden aangemeld. Hierbij vindt een eerste selectie plaats op basis van de criteria van uitvoeringsregeling. Door het werken met aanmeldingen komen in principe alleen kansrijke aanvragen, die voldoen aan de beleidsmatige criteria, in aanmerking voor subsidie. Of alle ingediende aanvragen uiteindelijk gehonoreerd worden, hangt af van de toetsing van alle criteria en het al dan niet bereiken van het subsidieplafond.¹⁵²

¹⁵² Provincie Utrecht (2018), feitelijke reactie d.d. 10 april

In 2016 zijn er in totaal 33 aanmeldingen gedaan bij de provincie. Hiervan voldeden er 12 niet aan de subsidiecriteria, met name omdat ze in een redelijke staat van onderhoud verkeerden of omdat ze niet publiekstoegankelijk waren. Ook waren er 4 aanmeldingen voor subsidie die wel voldeden aan de criteria, maar waarvan de eigenaren niet (tijdig) hebben gereageerd op het verzoek van de provincie om aanvullende informatie aan te leveren. De 17 overgebleven aanmelders hebben allen een subsidie aangevraagd, die vervolgens ook aan allemaal is verleend.¹⁵³

8.2 Ervaringen eigenaren waarvan aanmelding is afgewezen

De Rekenkamer heeft vier eigenaren van rijksmonumenten waarvan de aanmelding is afgewezen, telefonisch benaderd. Op deze wijze is nagegaan of de restauratie toch is doorgegaan, ondanks dat er geen subsidie is verstrekt. Ook is de Rekenkamer nagegaan of de reden, dat aanmelding niet is gehonoreerd, begrijpelijk was. De uitkomsten zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 16 Ervaringen van eigenaren van rijksmonumenten waarvan aanmelding is afgewezen

Type monument	Reden afwijzing	Reden begrijpelijk?	Restauratie alsnog doorgegaan?	Opmerkingen eigenaar
1 Kerkelijk gebouw (Kerk)	Voldeed niet aan criterium slechte of matige staat	Ja	Ja, maar kleinschaliger en over een langere termijn	- Dit is niet ten gunste van het monument gezien grotere risico's op lekkage. - Er blijft minder geld over voor onderhoud, waardoor staat van monument achteruitgaat.
2 Openbaar gebouw (Raadhuis)	Voldeed niet aan criterium slechte of matige staat	Ja	Ja, met eigen middelen	- Voor dit project is niet nogmaals een subsidieaanvraag gedaan.
3 Agrarisch gebouw (Schaapskooi)	Voldeed niet aan criterium slechte of matige staat	Ja, criteria zijn duidelijk en provincie licht duidelijk toe waarom subsidie is afgewezen.	De restauratie is nog niet uitgevoerd. Waarschijnlijk financiering via eigen middelen	- Contact met provincie via keukentafelgesprekken verloopt prettig. - Doorlooptijd van aanvraag tot verlening van de subsidie is lang en provincie overschrijdt beslistermijn.
4 Los object (Gedenkteken)	Subsidiebedrag lag onder het drempelbedrag van € 100.000	Ja	Nee, nog niet vanwege te weinig middelen	

Tabel 16 laat zien dat de vier aanmeldingen zijn afgewezen, omdat ze niet aan de subsidiecriteria voldeden. In drie gevallen was de staat van het rijksmonument redelijk of goed, waardoor de eigenaar niet in aanmerking voor subsidie kwam. In het vierde geval was het bedrag te laag om in aanmerking voor subsidie te komen. In alle vier gevallen begrepen de eigenaren de reden van afwijzing en gaven ze aan de subsidieregeling en criteria duidelijk

¹⁵³ Provincie Utrecht (2017), Voortgang uitvoering cultuur en erfgoednota Provincie Utrecht 2016-2019, p. 12

te vinden. Bij twee rijksmonumenten is de restauratie alsnog doorgegaan, hoewel de restauratie in één geval wel kleinschaliger is uitgevoerd. Bij de andere twee rijksmonumenten zijn de restauraties nog niet uitgevoerd, terwijl één van die rijksmonumenten in matige staat verkeert.

8.3 Rol provincie ten aanzien van afgewezen subsidieaanvragen

De provincie geeft aan dat als een aanmelding voor de restauratie van een rijksmonument dat in een slechte of matige staat verkeert wordt afgewezen, er vaak een zogeheten 'keukentafelgesprek' volgt met de eigenaar van het rijksmonument. Via dit 'keukentafelgesprek' wordt nagegaan hoe de eigenaar alsnog geholpen kan worden. Sommige eigenaren willen niet voldoen aan belangrijke subsidievoorwaarden, zoals de eis voor het openstellen van het rijksmonument voor publiek (publiekstoegankelijkheid). Dit betreft dan vaak rijksmonumenten met de functie woonhuis. Deze categorie rijksmonumenten komen niet in aanmerking voor de restauratiesubsidie.¹⁵⁴ De provincie geeft verder aan dat ze de rijksmonumenten die in een matige en slechte staat verkeren en waarvoor geen subsidie is aangevraagd of is toegewezen, via de Monumentenmonitor volgt.¹⁵⁵ De Monumentenmonitor zou gemeenten kunnen helpen bij het controleren van de instandhoudingsplicht voor eigenaren van de rijksmonumenten. Als een eigenaar een onderdeel van het rijksmonument laat vervallen, zoals het dak, de constructie of het schilderwerk, en langdurig nalaat om het noodzakelijke onderhoudswerk te verrichten, dan is het aan de gemeente om in te grijpen. Via de Monumentenmonitor zouden dergelijke situaties naar voren kunnen komen. De monitordata wordt vanuit privacyoverwegingen echter (nog) niet met gemeenten in de provincie gedeeld. De provincies zijn wel van plan om na te gaan of de uitkomsten (op hoofdlijnen) met gemeenten gedeeld kunnen worden. Hiertoe heeft de provincie Groningen advies ingewonnen bij de Autoriteit Persoonsgegevens. Een IPO werkgroep pakt de uitwerking verder op.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Provincie Utrecht (2017), ambtelijk interview d.d. 28 juni

¹⁵⁵ Provincie Utrecht (2017), ambtelijk interview d.d. 28 juni

¹⁵⁶ Provincie Utrecht (2018), feitelijke reactie d.d. 10 april

| 9 | Aandachtspunten subsidie

De Rekenkamer geeft in dit hoofdstuk inzicht in de werking van de subsidieregeling voor het restaureren van rijksmonumenten in de drie Randstedelijke provincies. Dit beschrijvende hoofdstuk, dat voor alle drie de Randstedelijke provincies gelijk is, is tot stand gekomen door het houden van interviews met vertegenwoordigers van het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW), de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), de drie Randstedelijke provincies, twee gemeenten en een omgevingsdienst, drie provinciale Monumentenwachten, twee Professionele Organisaties voor Monumentenbehoud (POM), een Erfgoedvereniging, de stichting Erkende Restauratiekwaliteit Monumentenzorg (ERM), een projectontwikkelaar, het Nederlands Restauratiefonds (NRF), het Restauratie Opleidingsproject (ROP), enkele subsidieaanvragers en afgewezen aanvragers. In dit hoofdstuk wordt de context geschetst waarbinnen de subsidieregelingen worden uitgevoerd. Het is gebaseerd op de meningen van de geïnterviewden. Deze hebben aandachtspunten gesignaleerd voor de subsidieregeling voor het restaureren van de rijksmonumenten en inzicht gegeven in de werking van het stelsel voor het behoud van rijksmonumenten. De punten die we in dit hoofdstuk benoemen zijn aangekaart door meerdere betrokkenen, maar niet per se door alle betrokkenen. Aangezien het gebaseerd is op meningen, zijn er geen bevindingen geformuleerd. Het hoofdstuk is dus illustratief en de meningen van de geïnterviewden hoeven niet op alle Randstedelijke provincies van toepassing te zijn.

In paragraaf 9.1 wordt eerst ingegaan op de meer algemene aandachtspunten die geïnterviewden hebben aangegeven. In paragraaf 9.2 gaan we in op de aandachtspunten bij de opzet en uitvoering van de provinciale subsidieregelingen voor het restaureren van rijksmonumenten.

9.1 Algemene aandachtspunten

Aantal rijksmonumenten

Eind december 2017 waren er in totaal 61.965 gebouwde rijksmonumenten in Nederland. Iets meer dan de helft is woonhuis. Deze gebouwen of objecten zijn om hun nationale cultuurhistorische waarde aangewezen als beschermd monument. Verschillende geïnterviewden hebben aangegeven dat Nederland veel rijksmonumenten heeft. Het is de vraag of de gebouwen die oorspronkelijk als rijksmonument zijn aangewezen, deze waarde nog steeds hebben. Door de grote aantallen rijksmonumenten zijn de totale kosten voor het onderhouden en restaureren van de rijksmonumenten hoog.

Decentralisatie

In 2012 zijn de provincies verantwoordelijk geworden voor de verdeling van de restauratiesubsidies. Over het algemeen wordt deze overgang als logisch en begrijpelijk gezien. Geïnterviewden geven aan dat provincies doorgaans een sterke regionale binding hebben, meer kennis hebben van de provincie-specifieke situatie en toegankelijker en meer benaderbaar worden gezien dan het Rijk. Dit geldt vooral voor de eigenaren van kleine rijksmonumenten. Ook kunnen provincies de restauraties combineren in een provinciaal gebiedsontwikkelingstraject, zodat een efficiëntere besteding van middelen kan plaatsvinden. Desalniettemin zijn er ook nadelen van de decentralisatie. Voorheen was de kennis over rijksmonumenten geconcentreerd bij de RCE. Door de decentralisatie is de kennis niet meer geconcentreerd. Sommige geïnterviewden vragen zich af of er voldoende kennis bij de provincies aanwezig is om restauraties te kunnen beoordelen. Zo wordt de RCE nog vaak geraadpleegd bij complexe restauraties.

De rolverdeling met betrekking tot het in stand houden van rijksmonumenten wordt als complex gezien. Het Rijk wijst rijksmonumenten aan, de gemeente is verantwoordelijk voor het verlenen van vergunningen voor restauratieprojecten van rijksmonumenten en de provincie zit daar tussenin met de bevoegdheid om de restauratiemiddelen voor rijksmonumenten die geen woonhuizen zijn te verdelen. Dit zorgt voor onduidelijkheid bij eigenaren van rijksmonumenten, omdat ze niet weten bij welke overheidsorganisatie ze terecht kunnen voor onderhoud- of restauratiesubsidies.

Erfgoedmonitor

Voor een efficiënte inzet van de subsidiemiddelen voor restauraties, zullen provincies beleidskeuzes moeten maken. Om deze te kunnen maken moet in eerste instantie inzicht zijn in het aantal rijksmonumenten in de provincies en de bouwkundige staat van deze rijksmonumenten door middel van monitoring. Vanaf 2014 zijn de provincies begonnen met het laten uitvoeren van de zogeheten Monumentenmonitor. De monitor voorziet in monitoring van alle niet-woonhuis rijksmonumenten. Eind 2017 is de monumentenmonitor voor alle provincies ten minste één keer uitgevoerd. De monitor is nog in ontwikkeling en geeft nog geen gedetailleerd beeld van alle rijksmonumenten en de staat ervan. Zo kan een omvangrijk rijksmonument uit meerdere objecten bestaan, waarvan de meeste onderdelen in goede staat verkeren en sommige in slechte staat. Dit maakt het lastig om een algemeen oordeel te geven over de bouwkundige staat van het rijksmonument. Geïnterviewden geven aan het belangrijk te vinden dat de provincie oog heeft voor dit mogelijke verschil in bouwkundige staat.

De monitor zou de gemeenten kunnen helpen bij het controleren van de instandhouding van de rijksmonumenten. Zo blijkt uit de monitor welke rijksmonumenten in slechte staat verkeren. Deze groep rijksmonumenten zouden door de gemeente onderzocht kunnen worden in het kader van het controleren van de instandhoudingsplicht. Geïnterviewden geven echter aan dat de monitor(-data) niet of nauwelijks met gemeenten worden gedeeld. Het is vooralsnog bedoeld voor intern gebruik van provincies. Ook eigenaren kunnen zelf niet controleren of de gegevens van hun rijksmonument in de Monumentenmonitor kloppen.

9.2 Aandachtspunten provinciale subsidieregelingen

Belang van subsidie voor restauratie van rijksmonumenten

Vrijwel elke geïnterviewde geeft aan dat de provinciale subsidies van belang zijn voor het restaureren van de rijksmonumenten en het behouden van de monumentale waarden ervan. De eigenaren van rijksmonumenten worden hiermee in staat gesteld om dure restauraties uit te voeren die anders niet tot stand zouden zijn gekomen. De kosten voor het restaureren van rijksmonumenten zijn over het algemeen hoog, omdat voldaan moet worden aan strenge eisen voor wat betreft de materialen die gebruikt moeten worden. Sommige geïnterviewden geven daarbij aan dat de subsidie van de provincie steeds belangrijker wordt, doordat er minder fondsen voor restauratie beschikbaar zijn.

Restauratiesubsidie voor rijksmonumenten die geen woonhuis zijn

De provincies zijn verantwoordelijk voor de restauraties van de rijksmonumenten die géén woonhuis zijn volgens de CBS-erfgoedcategorieën. Dit is op zich logisch, aangezien er andere regelingen gelden voor het restaureren van rijksmonumenten met de functie woonhuis. Echter, dit onderscheid tussen woonhuis en geen woonhuis is niet altijd duidelijk. Zo kan het voorkomen dat een voormalig kerkgebouw tegenwoordig dienstdoet als woning, terwijl een voormalig grachtenpand tegenwoordig gebruikt kan worden als museum. Hierdoor is het voor sommige eigenaren van rijksmonumenten onduidelijk of ze wel of niet in aanmerking komen voor een restauratiesubsidie.

Verplichte cofinanciering

De provincies subsidiëren maximaal de helft van de restauratiekosten. De subsidieaanvragers moeten zelf voor de financiering van de andere helft van de restauratiekosten zorgen. De meeste geïnterviewden vinden deze eis tot cofinanciering logisch. Daarentegen vinden sommige geïnterviewden het niet per se logisch dat de subsidieaanvrager die het minste percentage financiering van de provincie vraagt, hoger geprioriteerd wordt dan een aanvrager die net voor 50% cofinanciering kan zorgen. Hierdoor kan een aanvraag voor een rijksmonument met mogelijk een grote restauratieopgave toch worden afgewezen, ondanks dat de aanvraag wel voldoet aan de subsidievoorwaarden.¹⁵⁷

Provincies eisen vaak dat er financiële zekerheid is omtrent het bedrag aan cofinanciering bij de subsidieaanvraag. Geïnterviewden geven aan dat het soms lastig is om bij de aanvraag al aan deze zekerheid te voldoen, als ze ook afhankelijk zijn van andere fondsen en subsidieverstrekkers. Deze fondsen en geldverstrekkers eisen vaak ook financiële zekerheid, waardoor de aanvrager in een patstelling terecht komt.

Omgevingsvergunning

Voor het uitvoeren van een restauratie is meestal een omgevingsvergunning nodig. Deze moet de eigenaar aanvragen bij de gemeente. Om voor een restauratiesubsidie in aanmerking te komen, stellen sommige provincies dat een subsidieaanvrager een *onherroepelijke* omgevingsvergunning moet hebben. Andere provincies stellen als voorwaarde dat de omgevingsvergunning moet zijn aangevraagd. Aangezien eigenaren voor de restauratie van hun rijksmonument vaak afhankelijk zijn van de subsidie van de provincie, zouden zij graag eerder duidelijkheid willen over het al dan niet ontvangen van de subsidie. Opvallend daarbij is dat geïnterviewden hebben aangegeven dat provincies geen contact met de desbetreffende gemeente (of omgevingsdienst) opnemen, wanneer er een restauratiesubsidie bij de provincie wordt aangevraagd.

Publiekstoegankelijkheid van rijksmonumenten

Provincies hebben vaak als eis opgenomen dat een rijksmonument publiekstoegankelijk moet zijn als het in aanmerking wil komen voor een restauratiesubsidie. Op deze wijze heeft iedereen de mogelijkheid om het rijksmonument te bezoeken en de monumentale waarden van dichtbij te kunnen aanschouwen. Sommige geïnterviewden geven aan dat deze eis niet altijd kan worden ingewilligd. Niet elk rijksmonument is geschikt om het publiekstoegankelijk te maken. Eén geïnterviewde spreekt dan ook van 'beleefbaarheid' in plaats van 'toegankelijkheid'. Daarnaast wordt het voor particuliere eigenaren van rijksmonumenten door de eis van toegankelijkheid moeilijker om subsidie voor restauratie te ontvangen. Dit kan tot gevolg hebben dat deze groep eigenaren de noodzakelijke restauratie niet, of uiterst sober uitvoert, wat het rijksmonument niet ten goede komt.

Duurzaamheid van rijksmonumenten

De provincies willen rijksmonumenten verduurzamen en stimuleren duurzaamheidsmaatregelen via de subsidieregeling voor restauraties van rijksmonumenten. Meerdere geïnterviewden geven aan dat duurzaamheidsmaatregelen niet per se bijdragen aan de instandhouding van rijksmonumenten en de monumentale waarden. Zodoende vragen sommige geïnterviewden zich af of duurzaamheidsmaatregelen via de restauratiesubsidie moeten worden gefinancierd. Dit zou bijvoorbeeld ook via een duurzaamheidsfonds kunnen plaatsvinden.

Prioriteren van categorieën rijksmonumenten

De provincies prioriteren soms bepaalde categorieën rijksmonumenten (zoals kerken en boerderijen) via hun subsidieregelingen. Dit zijn vaak categorieën rijksmonumenten waar de restauratieopgave in de desbetreffende

¹⁵⁷ Dit geldt alleen voor de provincies Noord-Holland en Utrecht en niet voor de provincie Zuid-Holland.

provincie het grootst is. Echter, sommige geïnterviewden geven aan dat als provincies zich voornamelijk richten op bepaalde categorieën rijksmonumenten, dat dan het risico ontstaat dat andere categorieën rijksmonumenten geen of minder subsidie ontvangen, waardoor de bouwkundige staat van die rijksmonumenten kan afnemen. Verder sluiten provincies de restauraties van rijksoverheidsgebouwen niet uit in hun subsidieregelingen. Geïnterviewden vragen zich af waarom deze gebouwen gesubsidieerd worden, aangezien de middelen voor restauraties beperkt zijn en dit ten koste kan gaan van de restauratie van rijksmonumenten die niet in het bezit van de rijksoverheid zijn.

Prioriteit voor rijksmonumenten in slechte staat

Provincies prioriteren subsidieaanvragen vaak ook op basis van de bouwkundige staat van het rijksmonument. Als de bouwkundige staat slecht is, dan is er meer kans om subsidie te krijgen. De meeste geïnterviewden vinden deze eis logisch. Immers een rijksmonument dat in slechte of zeer slechte staat is, moet zo spoedig mogelijk worden gerestaureerd om verder verval tegen te gaan. Echter, een paar geïnterviewden geven aan dat hiermee het gevaar bestaat dat slecht gedrag, van eigenaren die bewust hun rijksmonumenten hebben laten vervallen, wordt beloond.

Borgen kwaliteit van restauraties via certificering

Vaak hebben provincies in de subsidieregelingen voor de restauratie van rijksmonumenten opgenomen dat de restauratie wordt uitgevoerd volgens de door de beroepsgroep vastgestelde normen. Hierbij gaat het om de kwaliteitsrichtlijnen die de stichting Erkende Restauratiekwaliteit Monumentenzorg (ERM) ontwikkelt. Meerdere geïnterviewden onderschrijven het belang van het werken volgens kwaliteitsrichtlijnen, omdat ze het idee hebben dat de kwaliteit van de restauraties achteruit gaat. Zo is aangegeven dat eigenaren van rijksmonumenten soms enkele jaren na afronding van de restauratie, alweer opnieuw subsidie aanvragen voor hetzelfde rijksmonument. Dit kan onder meer het gevolg zijn van het gebruik van verkeerde materialen en/of technieken.

Vanuit de provincie is er geen verplichting opgelegd aan subsidieontvangers om de restauratiewerkzaamheden door gecertificeerde instellingen te laten uitvoeren. De meeste geïnterviewden zijn het hiermee eens. Zo is het voor kleine, zeer gespecialiseerde bedrijfjes kostbaar om zich te certificeren. Door certificering verplicht te stellen, kan dit er juist toe leiden dat deze restauratiebedrijfjes afhaken. Daarbij is certificering niet per se noodzakelijk om restauraties conform de uitvoeringsrichtlijn uit te laten voeren.

Controle gesubsidieerde restauratie

De eigenaar van een rijksmonument geeft bij de subsidieaanvraag aan, hoe de restauratie zal worden uitgevoerd. Om na te gaan of de restauratie conform aanvraag is uitgevoerd, zal de provincie dit moeten (laten) controleren. Veel geïnterviewden onderschrijven het belang van goed toezicht voor een kwalitatief goede uitvoering van de restauratie. Echter, geïnterviewden geven ook aan dat er vaak geen tussentijdse controle of eindcontrole van de restauratieactiviteiten plaatsvindt. De provincies laten het toezicht vaak over aan de desbetreffende gemeenten die verantwoordelijk zijn voor de vergunningverlening en daarmee ook verantwoordelijk zijn voor een goede uitvoering van de restauratiewerkzaamheden. Er is echter weinig tot geen contact hierover tussen de provincie en de desbetreffende gemeente. Daarbij inspecteert niet elke gemeente de restauratieprojecten daadwerkelijk. Bijkomend probleem is dat gemeenten niet de bevoegdheden hebben om in te grijpen, als de uitvoering niet conform de subsidieaanvraag verloopt. De gemeente kan enkel ingrijpen als niet conform de vergunningaanvraag wordt gehandeld. Door het ontbreken van controles, bestaat het risico dat de restauratiesubsidies van de provincies als vrijblijvend worden gezien, zo geven geïnterviewden aan.

Leerwerkplaatsen

Restauraties van rijksmonumenten is specialistisch werk. Doordat steeds minder jongeren een restauratie-opleiding volgen, dreigt het vakmanschap in de restauratiesector te verdwijnen. De provincies proberen dit tegen te gaan door het stimuleren van leerwerkplaatsen bij restauratieprojecten. Verschillende geïnterviewden geven echter aan dat het 'creëren van leerwerkplaatsen' niet verplicht zou moeten worden gesteld. Het kost in de praktijk veel moeite om een leerwerkplek te creëren, mede omdat er een groot tekort aan leerlingen is. Ook is het bij kleine projecten vaak niet haalbaar om een leerwerkplek te creëren. Zo kost een leerwerkplaats een bedrijf vaak meer geld dan dat het direct oplevert. De leerling ontvangt een marktconform salaris en de begeleiding kost tijd en geld.

Administratieve lasten subsidie

Voor het aanvragen van een restauratiesubsidie moeten verschillende documenten worden opgestuurd, zoals een omgevingsvergunning, een inspectierapport en een restauratieplan. Dat deze documenten moeten worden aangeleverd om voor subsidie in aanmerking te komen, vinden de geïnterviewden over het algemeen logisch. Niettemin wordt het aanvragen van subsidie door verschillende geïnterviewden als omslachtig beschouwd. Eigenaren die rijksmonumenten hebben in meerdere provincies (zoals POM's), ervaren het als lastig dat er tussen de provincies verschillende aanvraagprocedures zijn. Door de verschillende subsidieregelingen met elk andere voorwaarden, kost het doen van een aanvraag veel tijd en energie. Een aanvrager kan daardoor afhaken, terwijl het rijksmonument wel gerestaureerd zou moeten worden. De provincies hebben in overleg met het Rijk voorgesteld om de provinciale subsidieregelingen op technische aspecten gelijk te trekken, waarmee in de 2018 zal worden gestart.¹⁵⁸

Herbestemming rijksmonumenten

Provincies hechten belang aan een vaste, stabiele bestemming van de rijksmonumenten, om leegstand en verval van het rijksmonument te voorkomen. Dit neemt niet weg dat rijksmonumenten in sommige gevallen moeten worden herbestemd. De mogelijkheden om te investeren in een nieuwe bestemming van een rijksmonument zijn lastig. Zo worden de procedures bij herbestemmingsprojecten van rijksmonumenten door sommige geïnterviewden als lang ervaren. Voor herbestemming van een rijksmonument is vaak een wijziging van het bestemmingsplan nodig, wat veel tijd kost. Ook duurt het verkrijgen van een bouwvergunning lang. Daarnaast zijn de mogelijkheden beperkt om het pand te laten voldoen aan de huidige wensen en eisen.

¹⁵⁸ Provincie Utrecht (2018), feitelijke reactie d.d. 10 april

| A | Geraadpleegde bronnen

Algemeen

- DSP-groep (2014), Bestuurlijke afspraken restauratie rijksmonumenten en ruimtelijk beleid voor erfgoed
- Economisch Instituut voor de Bouw (2013), Restauratie en onderhoud van monumenten, marktverkenning tot 2018
- Economisch Instituut voor de Bouw (2016), Instandhouding van monumenten. Marktverkenning voor restauratie, onderhoud, herbestemming en verduurzaming van monumenten tot 2020
- Eiffel/Lysias Consulting Group (2013), Evaluatie doeltreffendheid monumentenregelingen Noord-Holland
- IPO en staatsecretaris OCW (2012), Bestuurlijke afspraken over de restauratie van rijksmonumenten en het ruimtelijk beleid voor het erfgoed
- Ministerie van OCW (2011), Brief aan de Tweede Kamer betreffende restauratiemiddelen monumenten vanaf 2012
- Ministerie van OCW (2012), Subsidieregeling instandhouding monumenten
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012), Subsidieregeling instandhouding monumenten, bijlage als bedoeld in artikel 4, Leidraad subsidiabele instandhoudingskosten 2013
- Ministerie van OCW (2014/2015), Memorie van toelichting erfgoedwet
- Minister van OCW en IPO (2015), Aanvulling op de bestuurlijke afspraken over de restauratie van rijksmonumenten en het ruimtelijk beleid voor het erfgoed 2012
- Ministerie van OCW (2016), Beleidsregel aanwijzen van rijksmonumenten en het wijzigen van het rijksmonumentenregister
- RCE (2012), Gids cultuurhistorie 21, historische vensters isoleren
- RCE (2016), Brief aan GS Utrecht: Monitor staat van onderhoud rijksmonumenten, 17 november
- Staatsecretaris van OCW (2012), Brief aan de Tweede Kamer betreffende Monumentenzorg
- Toonen, A. (2016), Rijksmonumenten genoeg, maar waar is het geld, in NRC van 26 juni 2016

Websites

- www.cbs.nl
- www.cultureelerfgoed.nl
- www.erfgoedmonitor.nl
- www.ipo.nl
- www.monumenten.nl
- www.monumentenregister.cultureelerfgoed.nl
- www.rijksoverheid.nl
- www.stichtingerm.nl

Provincie Utrecht

- Provincie Utrecht (2010), Evaluatie erfgoedparels en beleid 2010 en verder
- Provincie Utrecht (2011), Coalitieakkoord 2011-2015, Focus; vertrouwen; oplossingsgericht
- Provincie Utrecht (2012), Cultuur van U, cultuurnota 2012-2015
- Provincie Utrecht (2012), Verdeling middelen erfgoedparels 2012
- Provincie Utrecht (2013), De Utrechtse Monumentenmonitor: Historische buitenplaatsen
- Provincie Utrecht (2014), De Utrechtse Monumentenmonitor 2014
- Provincie Utrecht (2014), Programmabegroting 2015
- Provincie Utrecht (2014), Tussenevaluatie Cultuurnota 2012-2015, Cultuur van U

- Provincie Utrecht (2014), Verslag van de Statencommissie Wonen, Maatschappij en Cultuur van 16 juni
- Provincie Utrecht (2015), Beantwoording vragen rondom verdeling subsidie Erfgoedparels
- Provincie Utrecht (2015), Coalitieakkoord 2015-2019, In verbinding!
- Provincie Utrecht (2015), Dump van gegevens uit de Monumentenmonitor 2015
- Provincie Utrecht (2015), Programmabegroting 2016
- Provincie Utrecht (2016), Cultuur- en Erfgoednota 2016-2019, "Alles is nu"
- Provincie Utrecht (2016), Evaluatie Uitvoeringsagenda historische buitenplaatsen
- Provincie Utrecht (2017), Overzichten subsidieontvangers restauratie rijksmonumenten 2012-2016
- Provincie Utrecht (2016), Programmabegroting 2017
- Provincie Utrecht (2016), Subsidieverordening: Nieuwe Hollandse waterlinie en stellingen van Amsterdam Provincie Utrecht
- Provincie Utrecht (2017), Uitdraai Monumentenmonitor 2014
- Provincie Utrecht (2016), Uitvoeringsverordening subsidie Erfgoedparels provincie Utrecht
- Provincie Utrecht (2017), Overzichten subsidieaanvragers restauratie rijksmonumenten 2012-2016, berekeningen gemaakt door de Rekenkamer
- Provincie Utrecht (2017), Voortgang uitvoering cultuur en erfgoednota Provincie Utrecht 2016-2019

| B | Geraadpleegde personen

Algemeen

- E. Alkema beleidsadviseur Interprovinciaal Overleg (IPO)
- S. Baggerman, directeur Vereniging Restauratie Opleidingsprojecten (ROP)
- R. Berkovits, Beleidsmedewerker Afdeling Strategie & Internationaal Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE)
- L. Bredie, hoofd Monumentenwacht Zuid-Holland
- F. Cools, medewerker strategie/beleid Nationaal Restauratiefonds (NRF)
- I. Finally, Hoofd Instandhouding Vereniging Hendrick de Keyser
- B. Hoogendorp, directeur Monumentenwacht Noord-Holland
- H. Jacobs, medewerker strategie/beleid Nationaal Restauratiefonds (NRF)
- A. de Jong, directeur Kasteel de Haar
- E. de Jong, directeur-bestuurder Monumentenwacht Utrecht
- J. de Jong, projectleider Erfgoed telt Ministerie van OCW
- J. de Jong, directeur Fenicks
- W. de Koning, directeur Stichting Erkende Restauratiekwaliteit Monumentenzorg (ERM)
- K. Loeff, directeur Erfgoedvereniging Heemschut
- P. Meijers, hoofd Monumenten & Archeologie gemeente Hoorn
- M. de Moor-Grootendorst, teamleider vergunningverlening Omgevingsdienst Midden-Holland (ODMH)
- M. Netten, vergunningverlener en monumentenspecialist Omgevingsdienst Midden-Holland (ODMH)
- C. Pfeiffer, beleidsmedewerker Erfgoedvereniging Heemschut
- M. van der Plas, directeur, Hermon Erfgoed BV
- I. Roeterdink, senior medewerker strategie/beleid Nationaal Restauratiefonds (NRF)
- R. Smouter, Hoofd Regio Midden Zuid Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE)
- H. van Waveren, voorzitter raad van bestuur Stichting Erkende Restauratiekwaliteit Monumentenzorg (ERM)
- M. Wijman, controller Kasteel de Haar

Provincie Utrecht

- I. Huisinga, beleidsmedewerker cultureel erfgoed
- F. Okhuijsen, beleidsondersteuner cultuur en erfgoed
- M. Pennarts-Pouw, gedeputeerde
- J. Prins, cluster coördinator cultureel erfgoed
- M. Verhoeven, medewerker subsidies

C | Categorieën Rijksmonumenten

Categorie	Toelichting
Gebouwen, woonhuizen	Deze categorie bestaat voornamelijk uit woonhuizen. Overige gebouwen zijn bijvoorbeeld woon-werkpanden, woon-winkelgebouwen, warenhuizen, handels- en kantoorgebouwen, gebouwen gerelateerd aan nijverheid, industrie, bedrijf en opslag, pakhuizen, koetshuizen, molenhuizen en pastorieën. Veel pastorieën vallen echter ook onder de categorie Kerkelijke gebouwen.
Openbare gebouwen	Deze categorie bevat bijvoorbeeld overheidsgebouwen (raadhuizen, stadhuizen, rechtbanken, waterschapshuizen en stadswagen), gebouwen voor onderwijs en wetenschap (school- en universiteitsgebouwen) en gebouwen voor gezondheidszorg en welzijn, kunst en cultuur.
Verdedigingswerken	Dit zijn bouwwerken zoals schansen, bastions, grachten, stadsmuren en –wallen, stadspoorten, kazernes, forten, bunkers en andere werken ter verdediging van de stad of het land.
Kerkelijke gebouwen	Vooraf kerken en kapellen, maar ook kloosters, abdijen en andere gebouwen die te maken hebben met het geloof, zoals synagogen moskeeën. De categorie bevat ook belangrijke interieuronderdelen in kerken, zoals preekstoelen, orgels en doopvonten. Ook complete inventarissen, kerkhoven of bouwonderdelen van kerken staan in deze categorie.
Liefdadige instellingen	Deze categorie bevat hofjes, weeshuizen, gasthuizen, armenhuizen en pesthuizen. Ook bevat deze categorie jongere monumenten met meer hedendaagse functies, zoals ziekenhuizen, sanatoria of bejaarden- en verzorgingshuizen.
Agrarische gebouwen	Deze categorie bevat vooral boerderijen, schuren, schaapskooien en andere aanverwante gebouwen die voor het uitoefenen van een boerenbedrijf gebruikt worden.
Molens	Naast werkende molens bevat deze categorie ook restanten van molens, de zogenaamde molenrompen (zonder wieken of kop) en molenstompen (alleen nog de onderbouw).
Weg- en waterwerken	Dit zijn bruggen, sluizen, stuwen, stoom-, diesel- en elektrogemalen, waterpoorten en vuurtorens. Ook zaken zoals bestrating, baanvakken van het spoor of werfterreinen vallen in deze categorie.
Horeca instellingen	Dit zijn objecten die oorspronkelijk zijn gebouwd als herbergen, cafés, veerhuizen of logementen.
Kastelen	Kastelen, borgen en landhuizen vallen in deze categorie. Ook buitenplaatsen met tuinen en bijgebouwen zijn in deze categorie opgenomen.
Losse objecten	Deze categorie bevat losse objecten die in de ruimtelijke omgeving te vinden zijn, zoals standbeelden, pompen of straatlantaarns. Ook objecten die voorkomen op buitenplaatsen en in tuinen en parken, evenals objecten die behoren tot boerderijen en woningen vallen in deze categorie. Dat zijn bijvoorbeeld zonnewijzers, poorten, gedenktekens of losse hekken.
Delen van gebouwen, woonhuizen	Dit zijn kleinere onderdelen van woonhuizen en gebouwen, zoals gevelelementen en poortjes. Ook theekoepels en achterhuizen vallen in deze categorie.