

EINDRAPPORT

# Restauratie van rijksmonumenten

Noord-Holland | 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.

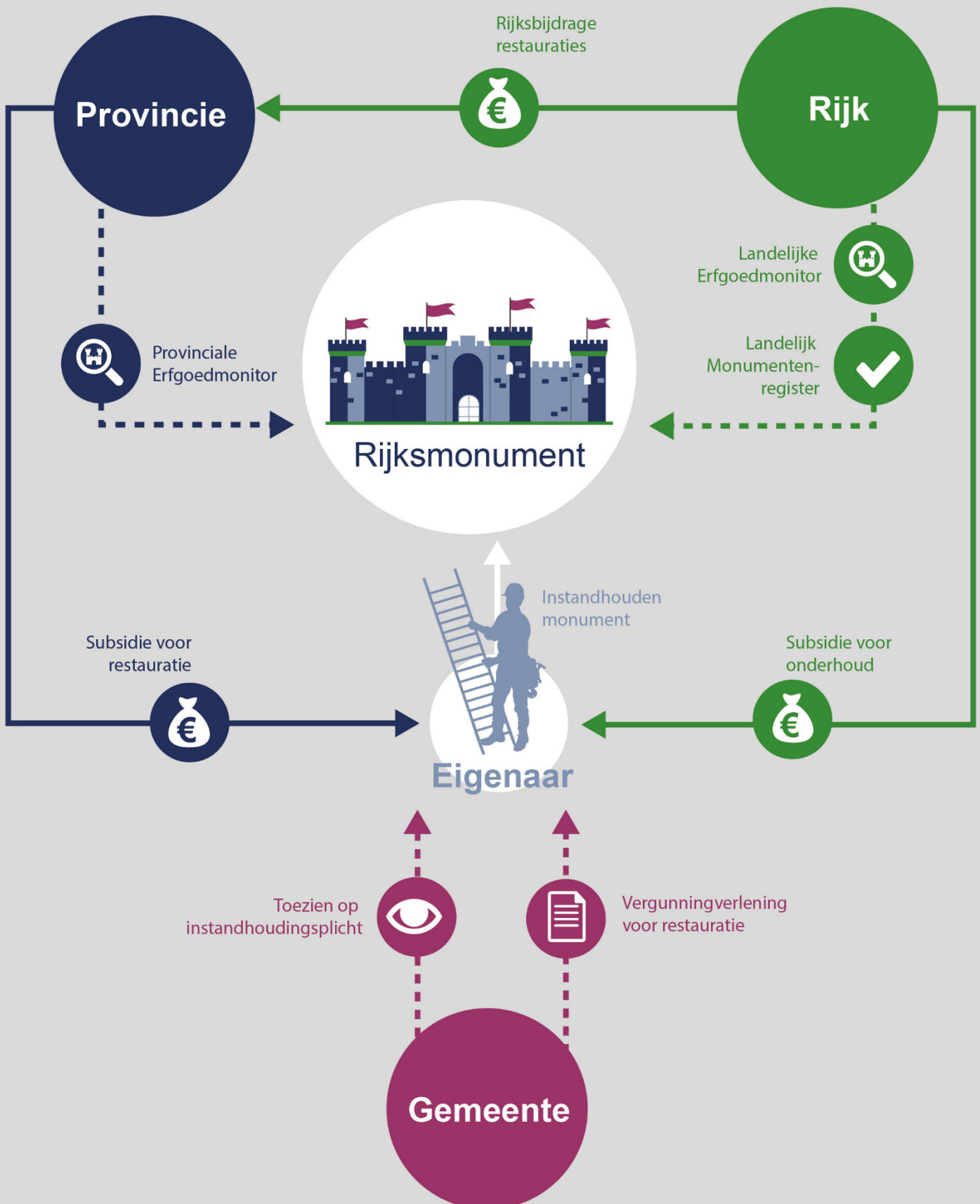
Het Rijk, provincies en gemeenten hebben ieder hun eigen taak bij de zorg voor rijksmonumenten (zie de infographic op de volgende pagina). De provincies zijn verantwoordelijk voor een specifiek onderdeel, namelijk de verdeling van subsidies voor het restaureren van de rijksmonumenten die geen woonhuis 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 |
| <br>  |    |
| 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 NOORD-HOLLAND .....                              | 33 |
| 3.1 MONUMENTENBESTAND VAN DE PROVINCIE NOORD-HOLLAND .....                | 33 |
| 3.2 MONUMENTENZORG DOOR DE PROVINCIE NOORD-HOLLAND .....                  | 36 |
| 3.2.1 Monumentenzorg in de coalitieakkoorden 2011-2015 en 2015-2019 ..... | 36 |
| 3.2.2 Monumentenzorg in de cultuurnota's 2013-2016 en 2017-2020 .....     | 37 |
| 4   DE RESTAURATIEOPGAVE .....  | 45 |
| 4.1 DE OPZET VAN DE MONUMENTENMONITOR .....                               | 46 |
| 4.2 RESULTATEN VAN DE MONUMENTENMONITOR .....                             | 47 |
| 4.3 KOSTEN VAN DE RESTAURATIEOPGAVE .....                                 | 51 |
| 5   OPZET SUBSIDIEREGELING .....  | 52 |
| 5.1 UITVOERINGSREGELING VOOR DE RESTAURATIE VAN RIJKSMONUMENTEN .....     | 53 |
| 5.1.1 Beschrijving van de uitvoeringsregeling .....                       | 53 |
| 5.1.2 Vergelijking van de uitvoeringsregelingen 2012 t/m 2017 .....       | 54 |
| 5.1.3 Kwaliteit van de subsidieregeling 2017 .....                        | 56 |
| 5.2 AANSLUITING UITVOERINGSREGELING OP RESTAURATIEOPGAVE .....            | 57 |
| 5.3 AANSLUITING UITVOERINGSREGELING OP HET PROVINCIALE BELEID .....       | 57 |
| 5.4 AANSLUITING HUIDIGE SUBSIDIEREGELING OP BESTUURLIJKE AFSPRAKEN .....  | 59 |

|       |   |           |
|-------|---|-----------|
| 6     | <b>UITVOERING SUBSIDIEREGELING .....</b>                                      | <b>61</b> |
| 6.1   | <b>BEHANDELING EN BEOORDELING VAN DE SUBSIDIEAANVRAGEN.....</b>               | <b>61</b> |
| 6.2   | <b>AANGEVRAAGDE, VERLEENDE EN VASTGESTELDE SUBSIDIES .....</b>                | <b>63</b> |
| 6.2.1 | Beschikbaar budget voor de restauratie van rijksmonumenten .....              | 63        |
| 6.2.2 | Overzicht subsidieaanvragen en verleende subsidiebedragen .....               | 63        |
| 6.2.3 | Vergelijking verleende en vastgestelde subsidies .....                        | 65        |
| 6.3   | <b>GEPLANDE EN GEREALISEERDE UITVOERING VAN DE RESTAURATIEPROJECTEN .....</b> | <b>66</b> |
| 6.3.1 | Geplande en gerealiseerde startdata van de restauratieprojecten .....         | 66        |
| 6.3.2 | Geplande en gerealiseerde einddata restauratieprojecten .....                 | 66        |
| 7     | <b>RESULTATEN SUBSIDIEREGELING.....</b>                                       | <b>68</b> |
| 7.1   | <b>VERBETERING BOUWKUNDIGE STAAT VAN RIJKSMONUMENT .....</b>                  | <b>68</b> |
| 7.2   | <b>BEHOUDEN VAN MONUMENTALE WAARDEN VAN RIJKSMONUMENT .....</b>               | <b>70</b> |
| 7.3   | <b>PROVINCIESPECIFIEKE RESULTATEN VAN RESTAURATIESUBSIDIE .....</b>           | <b>71</b> |
| 8     | <b>AFGEWEZEN AANVRAGEN .....</b>  | <b>74</b> |
| 8.1   | <b>OVERZICHT AFWIJZINGEN .....</b>  | <b>74</b> |
| 8.2   | <b>ERVARINGEN EIGENAREN WAARVAN SUBSIDIEAANVRAAG IS AFGEWEEZEN .....</b>      | <b>77</b> |
| 8.3   | <b>ROL PROVINCIE TEN AANZIEN VAN AFGEWEEZEN SUBSIDIEAANVRAGEN .....</b>       | <b>78</b> |
| 9     | <b>AANDACHTSPUNTEN SUBSIDIE .....</b>   | <b>79</b> |
| 9.1   | <b>ALGEMENE AANDACHTSPUNTEN .....</b>   | <b>79</b> |
| 9.2   | <b>AANDACHTSPUNTEN PROVINCIALE SUBSIDIEREGELINGEN .....</b>                   | <b>80</b> |
| A     | <b>GERAADPLEEGDE BRONNEN .....</b>  | <b>84</b> |
| B     | <b>GERAADPLEEGDE PERSONEN .....</b>   | <b>86</b> |
| C     | <b>CATEGORIEËN RIJKSMONUMENTEN .....</b>                                      | <b>87</b> |



# 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'.<sup>1</sup> Monumentenzorg wordt gezien als één van de zeven provinciale kerntaken.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> Dit zou er toe kunnen leiden dat rijksmonumenten in de ene provincie beter behouden worden dan in een andere provincie.<sup>6</sup> 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 restauratieopgave<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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?

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

<sup>2</sup> Zie: [www.ipo.nl](http://www.ipo.nl)

<sup>3</sup> IPO en staatssecretaris OCW (2012), Bestuurlijke afspraken over de restauratie van rijksmonumenten en het ruimtelijk beleid voor het erfgoed

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

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

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

<sup>7</sup> De rijksmonumenten die in een slechte of matige staat verkeren.

<sup>8</sup> 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**

Het is aannemelijk dat de provincie er via de subsidieregeling in slaagt 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 192 subsidies verleend. De subsidieverleningen en –vaststellingen liggen grotendeels op schema. Wel is het totaal aangevraagde subsidiebedrag veel hoger dan het totaal beschikbare budget.

Ook is er sprake van een aantal verbeterpunten. Zo is de provinciale Monumentenmonitor nog niet voldoende bruikbaar voor het bepalen van de restauratieopgave en zijn de kosten van de restauratieopgave die voor rekening van de provincie komen, niet voldoende inzichtelijk gemaakt. Daarnaast subsidieert de provincie niet alleen restauratieprojecten, maar ook onderhoudsprojecten, waarvoor al andere regelingen gelden. Tot slot controleert de provincie voornamelijk op papier of de bouwkundige staat van de gesubsidieerde rijksmonumenten is verbeterd en of de monumentale waarden zijn behouden.

### 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, waar de provincie sinds 2014 gebruik van maakt. Deze Monumentenmonitor is een door de provincie te raadplegen database waarin de bouwkundige staat per rijksmonument inzichtelijk is gemaakt.

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 het Cultureel Erfgoed. Ten tweede kan er geen goede vergelijking tussen 2014 en 2017 worden gemaakt, vanwege verschillende meetwijzen van het aantal rijksmonumenten. Ten derde richt de monitor zich enkel op de bouwkundige staat van de buitenkant van een rijksmonument. Gegevens over de staat van het casco zijn niet bij de monitor betrokken.

Met deze kanttekeningen in ogenschouw genomen heeft de Rekenkamer uit de provinciale Monumentenmonitor afgeleid dat de restauratieopgave voor niet-woonhuizen in 2014 zo'n 23% bedroeg. In de Metropoolregio Amsterdam bedroeg de restauratieopgave in 2017 15%. Voor de rest van de provincie waren geactualiseerde cijfers begin 2018 nog niet bekend. In de voordracht bij de Tweede begrotingswijziging 2018 heeft de provincie aangegeven dat de restauratieopgave in Noord-Holland de laatste jaren stabiel blijft op de acceptabel geachte 10%.<sup>9</sup> De Rekenkamer heeft geconstateerd dat er geen cijfermatige onderbouwing aan deze bewering ten grondslag ligt.

---

<sup>9</sup> Provincie Noord-Holland (2018), Voordracht tweede begrotingswijziging, d.d. 13 februari

### **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 2014 in opdracht van de provincie berekend dat het zo'n € 280 mln. zou kosten om de rijksmonumenten die in een slechte of matige bouwkundige staat verkeren binnen 5 jaar in een redelijke staat te krijgen. Het is niet goed herleidbaar hoe dit bedrag tot stand is gekomen. Ook heeft de provincie niet aangegeven hoe deze opgave financieel zal worden opgelost en welk deel voor rekening van de provincie is. De uitkomsten van de Monumentenmonitor zijn niet beschreven in een rapportage, waardoor PS hier geen kennis van hebben kunnen nemen.

### **Aanbeveling 2**

Vraag GS om periodiek (bijvoorbeeld eens in de vier jaar) de kosten van de restauratieopgave voor u inzichtelijk te maken en aan te geven welk deel voor rekening van de provincie komt.

### 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 het cultuurbeleid doelen gesteld voor monumentenzorg. Voor wat betreft rijksmonumenten richt de provincie zich op het behouden, herbestemmen en benutten van de rijksmonumenten. Via de subsidieregeling wil de provincie de rijksmonumenten behouden en de publiekstoegankelijkheid van rijksmonumenten behouden of vergroten.

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. Zo is niet gedefinieerd wat de provincie onder 'restauratie' verstaat en is er geen onderscheid tussen restauratie en onderhoud gemaakt. Op basis van de subsidieregeling kan ook voor onderhoud subsidie worden aangevraagd, waarvoor al andere regelingen gelden (zoals de Subsidieregeling instandhouding monumenten van de rijksoverheid). Hiermee sluit de subsidieregeling niet goed aan op de door PS vastgestelde beleidskaders in de cultuurnota, waarin is bepaald dat de provincie de middelen zo effectief mogelijk in wil zetten.

### **Aanbeveling 3**

Vraag GS om de opzet van de subsidieregeling aan te scherpen, zodat aan eigenaren van rijksmonumenten alleen subsidie voor restauratie wordt verstrekt.

De aanvragen die voor subsidie in aanmerking komen, worden op basis van een aantal aspecten gerangschikt indien het subsidieplafond wordt bereikt. Subsidieaanvragen voor boerderijen, molens, bedrijven en religieuze gebouwen worden bijvoorbeeld vanaf 2017 geprioriteerd. Dit sluit aan op de restauratieopgave in de provincie, omdat de restauratieopgave bij deze categorieën het grootst is. Het percentage cofinanciering door de eigenaar weegt echter het zwaarst bij de rangschikking van de subsidieaanvragen. Daarentegen speelt de bouwkundige staat van de rijksmonumenten waarvoor subsidie wordt aangevraagd, geen rol bij de rangschikking. Dit kan ertoe leiden dat er geen subsidie wordt verstrekt voor rijksmonumenten die zo spoedig mogelijk gerestaureerd zouden moeten worden.



#### **Aanbeveling 4**

Vraag GS om de bouwkundige staat van de rijksmonumenten te betrekken bij het rangschikken van de subsidieaanvragen.

#### Uitvoering subsidieregeling

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

Om goed in beeld te hebben hoe de uitvoering van de subsidieregeling verloopt, is het van belang om een overzicht te hebben van gegevens met betrekking tot de subsidieaanvragen, –toekenningen en –vaststellingen. De provincie houdt per subsidieaanvraag een dossier bij, maar hield tot nu toe geen totaaloverzicht bij van alle gegevens met betrekking tot de subsidieaanvragen, –toekenningen en –vaststellingen. Op verzoek van de Rekenkamer zijn deze overzichten per jaar opgesteld.

De rijksbijdrage voor het restaureren van rijksmonumenten wordt volgens een verdeelsleutel, die door het IPO is vastgesteld, over de provincies verdeeld. De provincie Noord-Holland ontvangt € 4,7 mln. per jaar van het Rijk. Het totale budget voor de subsidieregeling bedraagt de laatste jaren rond de € 5 mln. per jaar, door aanvulling van de rijksbijdrage met provinciale middelen. De hoogte van de eigen bijdrage was de afgelopen jaren aanzienlijk lager dan de jaren ervoor. Zo bedroeg in 2017 de provinciale bijdrage 6 procent van het totale budget. Uit de provincievergelijking blijkt dat de bijdrage van de provincie Noord-Holland aanzienlijk lager is dan de bijdrage van de provincie Utrecht en Zuid-Holland.

Op 18 mei 2018 zal naar verwachting door het IPO een besluit worden genomen over de herverdeling van de rijksmiddelen voor het restaureren van rijksmonumenten volgens een nieuwe verdeelsleutel. De nieuwe verdeelsleutel zal niet meer gebaseerd zijn op het totaal aantal rijksmonumenten in de provincie, maar alleen nog op de rijksmonumenten zonder woonfunctie. Aangezien het aantal rijksmonumenten zonder woonfunctie ongeveer 30 procent van het totaal aantal rijksmonumenten is, zal de jaarlijkse rijksbijdrage voor de provincie Noord-Holland vermoedelijk met € 2,2 mln. afnemen. Op 26 maart 2018 hebben PS besloten om tot 2022 jaarlijks € 2,2 mln. ter beschikking te stellen, om het subsidieplafond gelijk te houden. Hoewel de provinciale bijdrage toeneemt, wordt het totaal beschikbare budget voor de restauraties van rijksmonumenten dus niet verhoogd.

Het totaal aangevraagde subsidiebedrag is veel hoger dan het totaal beschikbare budget. In de periode 2012 tot en met 2016 is in totaal bijna € 50 mln. aangevraagd terwijl er voor zo'n € 30 mln. aan subsidies is verleend (zie Tabel 13). 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. Een deel van de restauratieprojecten wordt volgens planning uitgevoerd. Het grootste deel van de projecten wordt binnen een half jaar na de geplande einddatum afgerond.

#### Resultaten subsidieregeling

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

Het is aannemelijk dat met behulp van de subsidieregeling de bouwkundige staat van rijksmonumenten is verbeterd en de monumentale waarden zijn behouden. De provincie controleert echter voornamelijk op papier of de bouwkundige staat van de gesubsidieerde rijksmonumenten is verbeterd. Dit geldt ook voor het behouden van de monumentale waarden van het rijksmonument. De provincie voert incidenteel veldcontroles uit.

In de periode 2012 tot en met 2016 heeft de provincie 192 projecten gesubsidieerd. Het merendeel van deze projecten had betrekking op restauraties van rijksmonumenten. De provincie heeft echter ook een aantal onderhoudsprojecten gesubsidieerd. Door ook onderhoud te subsidiëren, zijn sommige subsidieaanvragen voor restauraties niet gehonoreerd, terwijl ze wel voldeden aan de subsidievoorwaarden. Deze rijksmonumenten lopen een risico om (verder) te vervallen. De Rekenkamer heeft niet onderzocht in hoeverre dit in de praktijk is voorgekomen.

De provincie subsidieert maximaal 50 procent van de subsidiabele kosten. Alle subsidieontvangers hebben inderdaad voor minimaal 50 procent cofinanciering gezorgd. Omdat het percentage cofinanciering zwaarwegend is bij de rangschikking van de subsidieaanvragen, moeten eigenaren van rijksmonumenten over het algemeen veel meer cofinanciering hebben dan de vereiste 50 procent, om voor subsidie in aanmerking te komen.

Door middel van de subsidieregeling wil de provincie de publiekstoegankelijkheid van rijksmonumenten behouden of vergroten. De provincie controleert de publiekstoegankelijkheid van het rijksmonument na restauratie echter niet, waardoor het onbekend is of dit resultaat is behaald. Ook wil de provincie het creëren van leerwerkplekken stimuleren. In 2016 heeft de provincie tweemaal subsidie verstrekt voor het creëren van leerwerkplekken. De provincie gaat op basis van het eindverslag van de subsidieontvanger na of de leerwerkplekken zijn gerealiseerd. Daarbij zou de provincie de rapportages van de Restauratie Opleidingsprojecten (ROP) kunnen betrekken, waarin staat aangegeven hoeveel leerlingen bij welk project betrokken zijn.

#### **Aanbeveling 5**

Vraag GS om beter na te gaan of de beoogde resultaten van de subsidieregeling zijn behaald, bijvoorbeeld door restauraties van rijksmonumenten steekproefsgewijs in het veld te controleren.

#### Afgewezen aanvragen

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

Niet aan alle eigenaren van rijksmonumenten die gerestaureerd moeten worden, is subsidie verleend. Van de 307 subsidieverzoeken die in de periode 2012 tot en met 2016 zijn ingediend, zijn 115 afgewezen. Zo'n 40 procent is afgewezen omdat niet werd voldaan aan de subsidievoorwaarden. De overige 60 procent is afgewezen omdat het subsidieplafond was bereikt. Deze subsidieaanvragen voldeden wel aan de subsidievoorwaarden, maar zijn niet hoog genoeg gerangschikt, voornamelijk vanwege een te laag percentage cofinanciering ten opzichte van andere subsidieaanvragers. De helft van de afgewezen aanvragers heeft één of enkele jaren later opnieuw een aanvraag ingediend, waarvan een groot deel is toegewezen.

De provincie besteedt niet specifiek aandacht aan rijksmonumenten die in een slechte staat verkeren en waarvoor geen subsidie is verstrekt. Als er sprake is van leegstand of exploitatieproblemen bij rijksmonumenten in een slechte staat, kan de provincie via de Loods Herbestemming of het Steunpunt Monumenten en Archeologie expertise aanbieden. Door middel van de Monumentenmonitor is de provincie inzicht aan het opbouwen in de bouwkundige staat van de rijksmonumenten. De Monumentenmonitor zou gemeenten kunnen helpen bij het toezien op de instandhoudingsplicht van eigenaren van rijksmonumenten binnen de desbetreffende gemeente (zie onderstaand kader voor een uitleg). De provincie deelt de uitkomsten van de monitor echter niet met de gemeenten waarin de rijksmonumenten gelegen zijn.

### **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.<sup>10</sup>

### **Aanbeveling 6**

Vraag GS om de 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 subsidie

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 publieks-toegankelijkheid 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 herbesteding van rijksmonumenten.

### Provincievergelijking

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

### **Aanbeveling 7**

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

<sup>10</sup> RCE (2016), Instandhoudingsplicht rijksmonumenten. Een handreiking voor gemeenten.

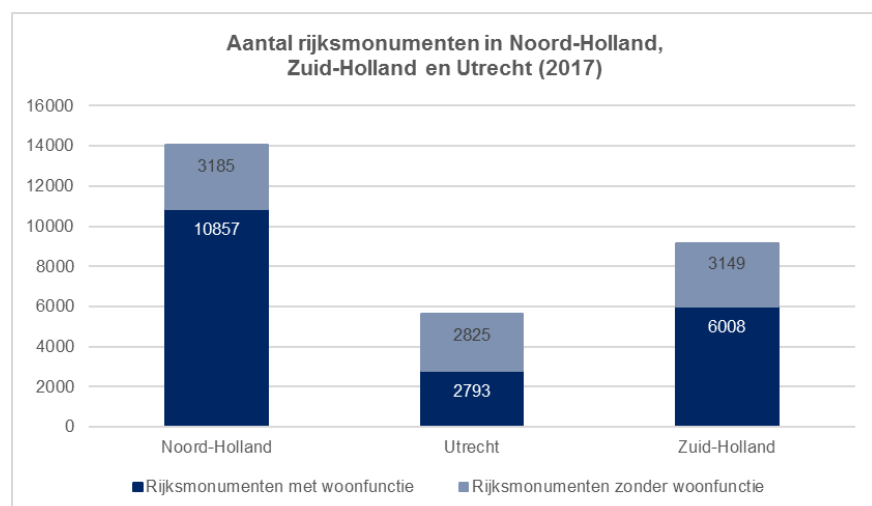
# Provincievergelijking



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.*

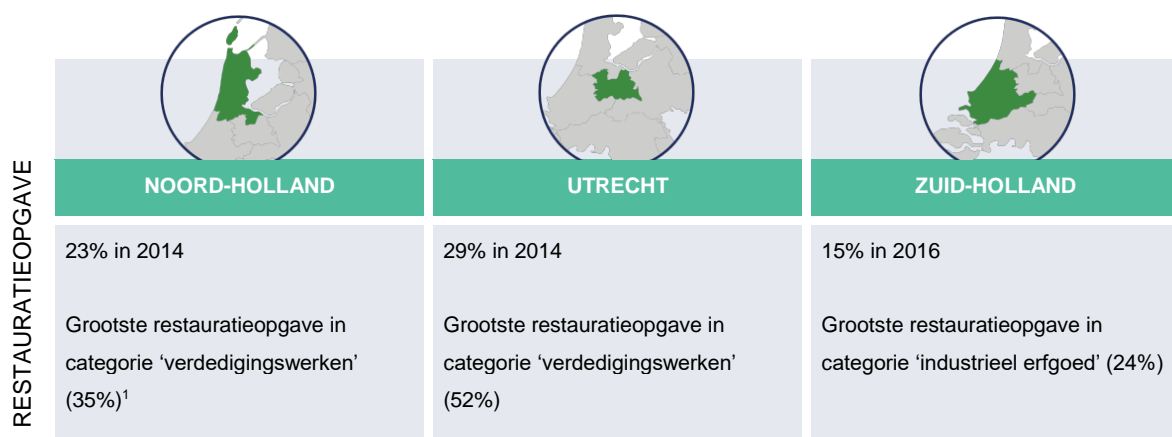


De provincies maken gebruik van de Monumentenmonitor. Hierin wordt voor elke provincie afzonderlijk de bouwkundige staat van de rijksmonumenten (zonder woonfunctie) inzichtelijk gemaakt, volgens een landelijke

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.



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.

<sup>1</sup> 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 <b>2015</b> een subsidieregeling waarbij de provincie zelf eigenaren van rijksmonumenten actief benaderde. Vanaf <b>2016</b> een subsidieregeling waarbij eigenaren van rijksmonumenten via een tendersysteem een restauratiesubsidie kunnen aanvragen. | <b>Twee subsidieregelingen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Een subsidieregeling waarbij eigenaren van rijksmonumenten via een tendersysteem een restauratiesubsidie kunnen aanvragen.</li> <li>Een subsidieregeling waarbij uitsluitend subsidie wordt verstrekt voor activiteiten die bijdragen aan de beleefbaarheid van 7 erfgoedlijnen.</li> </ul> |

Er zijn opvallende verschillen tussen de subsidieregelingen van de provincies.

|   | Noord-Holland  | Utrecht  | Zuid-Holland   |
|---|--|--|--|
| <b>Eisen m.b.t. bouwkundige staat</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Bouwkundige staat speelt geen rol bij rangschikking aanvragen.</li> <li>Ook subsidie voor onderhoud aan rijksmonumenten.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Alleen subsidie voor restauratie van rijksmonumenten in slechte of matige staat volgens Monumentenmonitor.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Restauratie moet noodzakelijk zijn voor instandhouding en bescherming monumentale waarden.</li> <li>Monumenten in slechte staat hebben grotere kans op subsidie.</li> </ul> |
| <b>Voorrang categorieën rijksmonumenten</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Boerderijen, molens, bedrijven en religieuze gebouwen</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Buitenplaatsen</li> </ul>   | -  |



## | 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

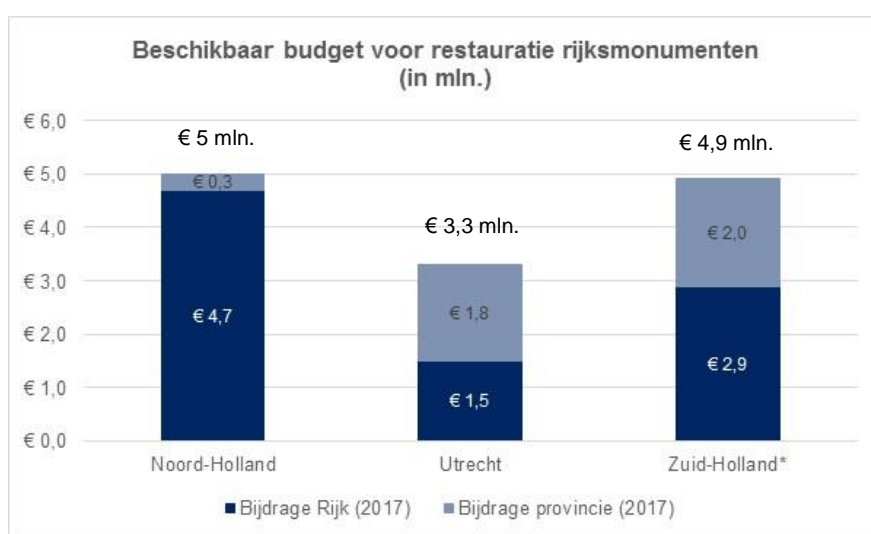
| <br>NOORD-HOLLAND  | <br>ZUID-HOLLAND  |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Een <b>Loods Herbestemming</b> brengt vraag en aanbod bij elkaar en ondersteunt initiatiefnemers.</li><li>• Vanuit het <b>Noord-Hollands Fonds voor Monumenten</b> worden o.a. leningen verstrekt voor herbestemmingskosten.</li><li>• Voor haalbaarheidsonderzoek naar herbestemming kan <b>subsidie</b> worden aangevraagd.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Eigenaren van rijksmonumenten kunnen <b>subsidie voor herbestemming</b> aanvragen. Uitsluitend voor eigenaren waaraan een restauratiesubsidie is verstrekt.</li><li>• Voor haalbaarheidsonderzoek naar herbestemming kan <b>subsidie</b> worden aangevraagd (Advies op maat).</li></ul> |

## Uitvoering van de subsidieregeling

*Bij de uitvoering van de subsidieregeling is het van belang om zicht te hebben of 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 |
|------------------------|---------------|-----------|--------------|
| <b>Minimale omvang</b> | € 5.000       | € 50.000  | € 12.500     |
| <b>Maximale omvang</b> | € 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.*



|                           | <br><b>NOORD-HOLLAND</b>   | <br><b>UTRECHT</b>   | <br><b>ZUID-HOLLAND</b>   |
|---------------------------|---|---|--|
| <b>INZICHT RESULTATEN</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Controleert op papier of bouwkundige staat is verbeterd en monumentale waarden behouden zijn</li> <li>• Voert incidenteel veldcontroles uit</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Controleert op papier of bouwkundige staat is verbeterd en monumentale waarden behouden zijn</li> <li>• Voert steekproefsgewijs veldcontroles uit</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Controleert op papier of bouwkundige staat is verbeterd en monumentale waarden behouden zijn</li> <li>• Voert bij elk project een veldcontrole uit</li> </ul> |

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



POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Randstedelijke Rekenkamer  
Mevrouw A. Hoenderdos-Metselaar MBA  
Teleportboulevard 110  
1043 EJ Amsterdam

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

dhr E. van der Kleij  
BEL/REE

Telefoonnummer +31235143596

kleije@noord-holland.nl

1 | 3

**Betreft: Bestuurlijke Nota "Restauratie van Rijksmonumenten"**

Verzenddatum

- 1 JUNI 2018

Kenmerk

1061480/1082297

Uw kenmerk

2018/AH/074

Geachte mevrouw Hoenderdos-Metselaar,

In antwoord op uw brief van 2 mei 2018 maken wij graag gebruik van de gelegenheid om in het kader van bestuurlijk wederhoor te reageren op de conclusies en aanbevelingen uit uw bestuurlijke nota "Restauratie van Rijksmonumenten".

Uw centrale onderzoeksvraag is: "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?"

Met genoegen hebben wij kennis genomen van uw conclusie dat het aannemelijk is dat de provincie er via de subsidieregeling in slaagt om de bouwkundige staat te verbeteren en de monumentale waarden te behouden van rijksmonumenten die gerestaureerd moeten worden.

Wij lazten daarbij ook de door u genoemde verbeterpunten die u in de vorm van zeven aanbevelingen in de bestuurlijke nota hebt opgenomen.

Wij nemen al uw aanbevelingen (deels onder voorwaarden) over.

Hieronder geven wij aan op welke wijze wij de aanbevelingen zullen opvolgen en uitvoeren.

*Aanbeveling 1:*

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

Postbus 3007  
2001 DA Haarlem  
Telefoon (023) 514 3143  
Fax (023) 514 3030

Houtplein 33  
2012 DE Haarlem  
www.noord-holland.nl  
Kvk nummer 34362354  
Btw nummer NL.0010.03.124.B.08

NH0001

*Reactie GS op aanbeveling 1:*

Vanaf eind 2018 beschikken wij over een eenduidige, provinciebrede en periodiek te herhalen meting van de restauratieopgave, op basis waarvan beter inzicht kan worden verkregen in de ontwikkeling van deze restauratieopgave.

*Aanbeveling 2:*

“Vraag GS om periodiek (bijvoorbeeld eens in de vier jaar) de kosten van de restauratieopgave voor u inzichtelijk te maken en aan te geven welk deel voor rekening van de provincie komt.”

*Reactie GS aanbeveling 2.*

Wij zullen de kosten van de restauratieopgave periodiek en op herleidbare wijze inzichtelijk maken. Wij gaan er thans van uit dat met het handhaven van het subsidieplafond van € 4.7 mln per jaar aan deze opgave invulling kan worden gegeven.

*Aanbeveling 3:*

“Vraag GS om de opzet van de restauratieregeling aan te scherpen, zodat eigenaren van rijksmonumenten alleen subsidie voor restauratie wordt verstrekt.”

*Reactie op aanbeveling 3*

Wij zullen in onze restauratieregeling voor 2019 definiëren wat wij onder restauratie verstaan zodat alleen subsidie voor restauratie wordt verstrekt.

*Aanbeveling 4:*

“Vraag GS om de bouwkundige staat van de rijksmonumenten te betrekken bij het rangschikken van de subsidieaanvragen.”

*Reactie op aanbeveling 4:*

De bouwkundige staat van de rijksmonumenten toetsen wij altijd op grond van inspectierapporten die verplicht zijn bij subsidieaanvragen. Subsidieaanvragen - en daarbij voor rangschikking in aanmerking komend - zijn alléén bouwkundige ingrepen die op grond van die rapporten noodzakelijk zijn. Ter verfijning zullen wij echter in onze restauratieregeling voor 2019 opnemen, dat wij ook de bouwkundige indicaties uit onze Monumentenmonitor meewegen bij de rangschikking van de subsidieaanvragen.

*Aanbeveling 5:*

“Vraag GS om beter na te gaan of de beoogde resultaten van de subsidieregeling zijn behaald, bijvoorbeeld door restauratie van rijksmonumenten steekproefsgewijs in het veld te controleren.”



*Reactie op aanbeveling 5:*

Wij zullen kijken hoe we onze incidentele veldcontroles voor-, tijdens en na de restauraties met steekproeven kunnen uitbreiden en hierover ook nadere afspraken maken met de Rijksdienst Cultureel Erfgoed. Het is overigens niet zo dat we bij onze systematische controles op papier en de incidentele veldcontroles die wij thans al uitvoeren onrechtmatigheden hebben aangetroffen. Wel zullen wij door uitbreiding van de veldcontroles een completer beeld kunnen krijgen.

*Aanbeveling 6*

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

*Reactie op aanbeveling 6*

Wij nemen deze aanbeveling over onder de voorwaarde dat dit inderdaad moet passen binnen de kaders van wet- en regelgeving. Wij zijn hier nog niet eerder toe overgegaan omdat niet was toegestaan om op personen herleidbare gegevens aan derden beschikbaar te stellen. In inter provinciaal verband (IPO) zoeken wij thans uit hoe we hiermee als gezamenlijke provincies kunnen omgaan.

*Aanbeveling 7*

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

*Reactie op aanbeveling 7*

In IPO verband is reeds afgesproken dat we onze subsidieregelingen met elkaar zullen vergelijken en waar nodig beter op elkaar zullen afstemmen. Elke provincie behoudt daarbij de vrijheid om de eigen beleidsdoelen te formuleren.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,



provinciesecretaris

**R.M. Bergkamp**



voorzitter

**J.W. Remkes**

# | 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'.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> Dit zou er toe kunnen leiden dat rijksmonumenten in de ene provincie beter behouden worden dan in een andere provincie.<sup>16</sup> 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 restauratieopgave<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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

---

<sup>11</sup> Ministerie van OCW (2014/2015), Memorie van toelichting erfgoedwet, p. 16

<sup>12</sup> Zie: [www.jpo.nl](http://www.jpo.nl)

<sup>13</sup> IPO en staatsecretaris OCW (2012), Bestuurlijke afspraken over de restauratie van rijksmonumenten en het ruimtelijk beleid voor het erfgoed

<sup>14</sup> DSP-groep (2014), Bestuurlijke afspraken restauratie rijksmonumenten en ruimtelijk beleid voor erfgoed, p. 6

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

<sup>16</sup> DSP-groep (2014), Bestuurlijke afspraken restauratie rijksmonumenten en ruimtelijk beleid voor erfgoed, p. 36

<sup>17</sup> De rijksmonumenten die in een slechte of matige staat verkeren.

<sup>18</sup> 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?  | <p>a. De provincie heeft inzicht in de bouwkundige staat van de rijksmonumenten in de provincie.</p> <p>b. De provincie heeft inzicht in de restauratieopgave van de rijksmonumenten in de provincie.</p>   |
| 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? | <p>a. De opzet van de subsidieregeling is concreet en vormt een logisch samenhangend geheel.</p> <p>b. De opzet van de subsidieregeling sluit aan op de restauratieopgave in de provincie.</p> <p>c. De opzet van de subsidieregeling sluit aan op het provinciaal monumentenzorgbeleid.</p> <p>d. De opzet van de subsidieregeling sluit aan op de bestuurlijke afspraken die in 2012 en 2015 zijn gemaakt met het Rijk.</p> |
| 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?                            | <p>a. De provincie gaat na of de bouwkundige staat van de gesubsidieerde rijksmonumenten is verbeterd.</p> <p>b. De provincie gaat na of de monumentale waarden van de gesubsidieerde rijksmonumenten zijn behouden.</p> <p>c. De provincie gaat na of de restauratieprojecten tot het gewenste resultaat hebben geleid.</p>  |
| 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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup>

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.

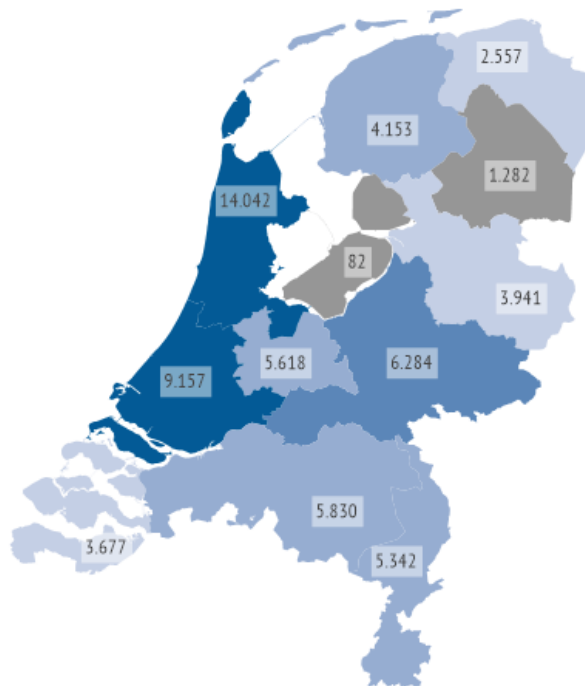
---

<sup>19</sup> Ministerie van OCW (2014/2015), Memorie van toelichting erfgoedwet, p. 16

<sup>20</sup> [www.rijksoverheid.nl/](http://www.rijksoverheid.nl/)

<sup>21</sup> Ministerie van OCW (2016), Beleidsregel aanwijzen van rijksmonumenten en het wijzigen van het rijksmonumentenregister

<sup>22</sup> [www.monumentenregister.cultureelerfgoed.nl/](http://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.<sup>23</sup>

### **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.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>

Ten tweede hebben de provincies afspraken gemaakt met het Rijk over het monitoren van de bouwkundige staat van de rijksmonumenten in hun provincies.<sup>26</sup> 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

<sup>23</sup> [www.erfgoedmonitor.nl](http://www.erfgoedmonitor.nl)

<sup>24</sup> Staatsecretaris OCW en IPO (2012), Bestuurlijke afspraken over de restauratie van rijksmonumenten en het ruimtelijk beleid voor het erfgoed 2012

<sup>25</sup> Minister van OCW en IPO (2015), Aanvulling op de bestuurlijke afspraken over de restauratie van rijksmonumenten en het ruimtelijk beleid voor het erfgoed 2012

<sup>26</sup> 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.”<sup>27</sup>

### **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.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup>

### **Gemeente (omgevingsdienst)<sup>31</sup>**

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.<sup>32</sup> Ook is de gemeente belast met het toezichthouden op de restauratiewerkzaamheden en het handhaven als de restauratiewerkzaamheden niet conform vergunningaanvraag verlopen.<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup>

<sup>27</sup> RCE (2016), Brief aan GS Utrecht: Monitor staat van onderhoud rijksmonumenten

<sup>28</sup> 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, herbesteding en verduurzaming van monumenten tot 2020, p. 18

<sup>29</sup> Ministerie van OCW (2011), Brief aan de Tweede Kamer betreffende restauratiemiddelen monumenten vanaf 2012, p. 2

<sup>30</sup> [www.ipo.nl](http://www.ipo.nl) en [www.cultureelerfgoed.nl](http://www.cultureelerfgoed.nl)

<sup>31</sup> Gemeenten kunnen de genoemde taken hebben uitbesteed aan een omgevingsdienst.

<sup>32</sup> Ministerie van OCW (2014/2015), Memorie van toelichting erfgoedwet, p. 25

<sup>33</sup> Ministerie van OCW (2011), Brief aan de Tweede Kamer betreffende restauratiemiddelen monumenten vanaf 2012, p. 3

<sup>34</sup> [www.cultureelerfgoed.nl](http://www.cultureelerfgoed.nl)

<sup>35</sup> [www.cultureelerfgoed.nl](http://www.cultureelerfgoed.nl)

**Tabel 2**      **Overzicht stelsel behouden rijksmonumenten**<sup>36</sup>

| Overheidsorganisatie     | Belangrijkste taken  |
|--------------------------|--|
| Rijk                     | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Aanwijzen en registreren van rijksmonumenten</li><li>▪ Bijhouden landelijke Erfgoedmonitor</li><li>▪ Verlenen van subsidies voor onderhoud van rijksmonumenten</li><li>▪ Beschikbaar stellen van middelen voor restauraties via het Provinciefonds</li></ul> |
| Provincie                | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Opzetten en uitvoeren provinciale Erfgoedmonitoren</li><li>▪ Verlenen van subsidies voor restauratie van rijksmonumenten zonder woonfunctie</li></ul>  |
| Gemeente/omgevingsdienst | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Verlenen van vergunningen voor restauratie van rijksmonumenten</li><li>▪ Toezichthouden op instandhoudingsplicht eigenaren van rijksmonumenten</li></ul>   |
| Eigenaar                 | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Instandhoudingsplicht van rijksmonumenten</li></ul>  |

## 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.<sup>37</sup>

### Professionele Organisaties voor Monumentenbehoud (zogenoemde 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.<sup>38</sup>

### 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.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Ministerie van OCW (2011), Brief aan de Tweede Kamer betreffende restauratiemiddelen monumenten vanaf 2012, p. 3

<sup>37</sup> <https://www.monumenten.nl/onderhoud-en-restauratie/monumentenwacht/vereniging-van-provinciale-monumentenwachten-in-nederland>

<sup>38</sup> [www.cultureelerfgoed.nl](http://www.cultureelerfgoed.nl)

<sup>39</sup> <http://www.stichtingerm.nl/>

### Restauratiebedrijven

Restauratie van rijksmonumenten is specialistisch werk, waarvoor vakmanschap en materialenkennis belangrijk zijn.<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup> 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 rijksmonumenten<sup>43</sup>**

|                    | <b>Woonhuis</b>   | <b>Geen woonhuis</b>  |
|--------------------|---|---|
| <b>Onderhoud</b>   | - Fiscale aftrek<br>via de Belastingdienst                          | - Subsidieregeling instandhouding monumenten (SIM) <sup>44</sup><br>via de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) |
| <b>Restauratie</b> | - Lening met lage rente<br>via het Nationaal Restauratiefonds (NRF) | - Lening met lage rente (via het NRF)<br>- 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.<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup>

<sup>40</sup> O.a. Staatsecretaris van OCW (2012), Brief aan de Tweede Kamer betreffende Monumentenzorg

<sup>41</sup> [www.rop-nederland.nl/](http://www.rop-nederland.nl/)

<sup>42</sup> RCE, ambtelijk interview, 19 september 2017

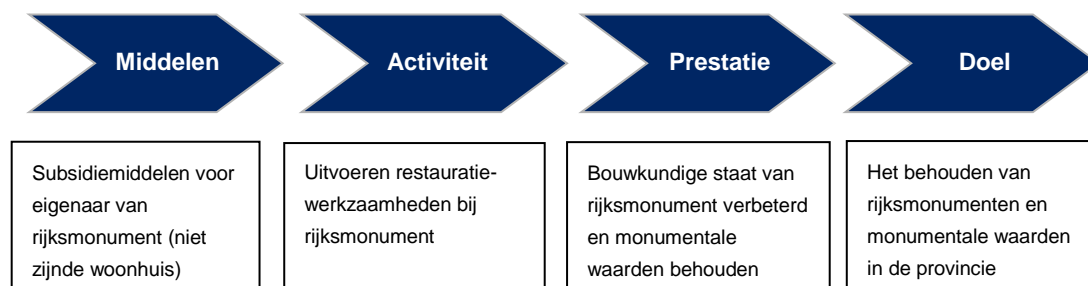
<sup>43</sup> Ministerie van OCW (2011), Brief aan de Tweede Kamer betreffende de restauratiemiddelen monumenten vanaf 2012, p. 3

<sup>44</sup> Voorheen heette deze subsidieregeling Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten (BRIM)

<sup>45</sup> Ministerie van OCW (2011), Brief aan de Tweede Kamer betreffende de restauratiemiddelen monumenten vanaf 2012, p. 3

<sup>46</sup> 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.<sup>47</sup> Monumentale waarden zijn gelegen in specifieke onderdelen van het monument. Voor het beoordelen van de monumentale waarden heeft de RCE criteria opgesteld.<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup> De monumentale waarde zou verloren gaan, als de ramen zouden worden vervangen door moderne vensters.

<sup>47</sup> RCE (2017), [www.cultureelerfgoed.nl](http://www.cultureelerfgoed.nl)

<sup>48</sup> Dit zijn cultuurhistorische waarden, architectonische en kunsthistorische waarden, de situationele en ensemblewaarden, de gaafheid en herkenbaarheid en de zeldzaamheid.

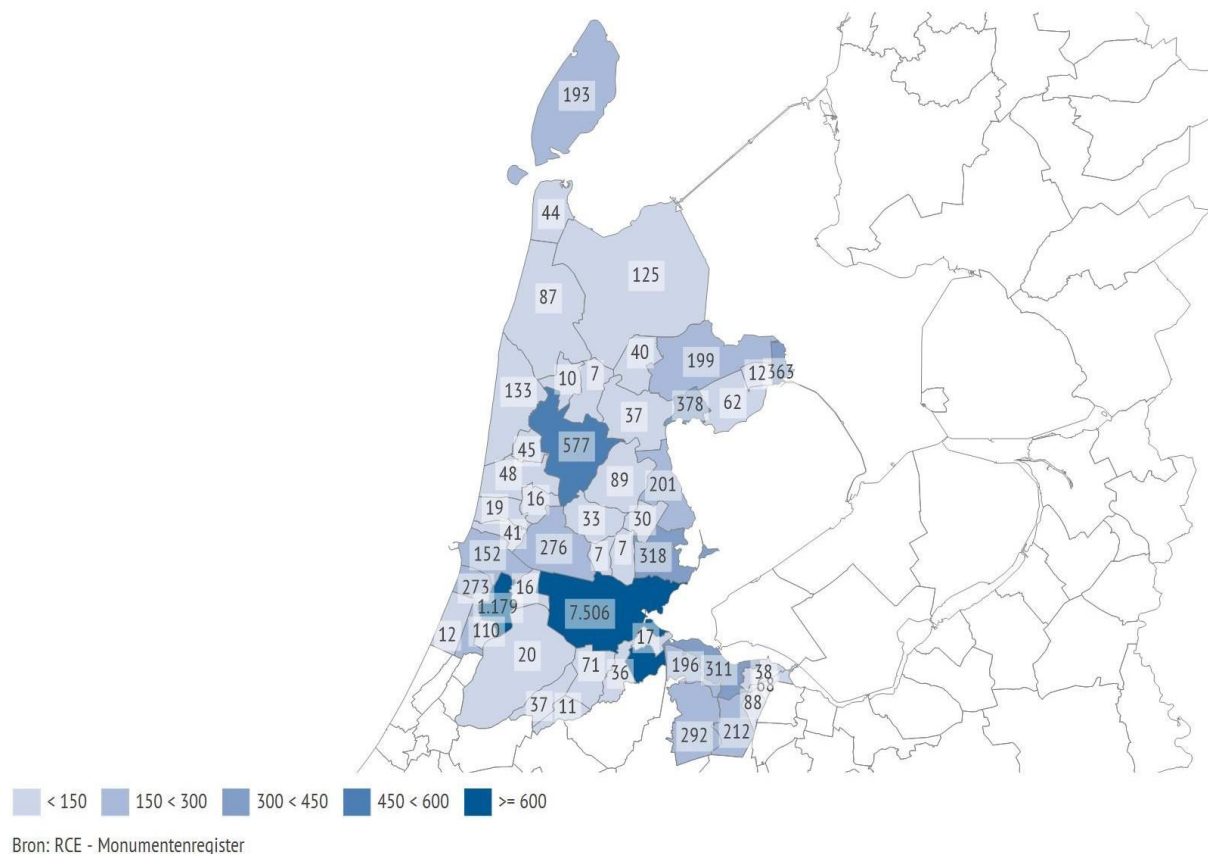
<sup>49</sup> RCE (2012), Gids cultuurhistorie 21, Historische vensters isoleren, p. 3

## | 3 | Monumentenzorgbeleid Noord-Holland

Dit hoofdstuk gaat over het monumentenzorgbeleid van de provincie Noord-Holland. 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.

### 3.1 Monumentenbestand van de provincie Noord-Holland

De provincie Noord-Holland heeft in totaal 14.042 rijksmonumenten (peildatum eind december 2017).<sup>50</sup> Figuur 3 toont een overzicht van het aantal rijksmonument per gemeente in de provincie. De figuur laat zien dat meer dan de helft van de rijksmonumenten (7.506, 53,4 procent) zich in de gemeente Amsterdam bevindt.

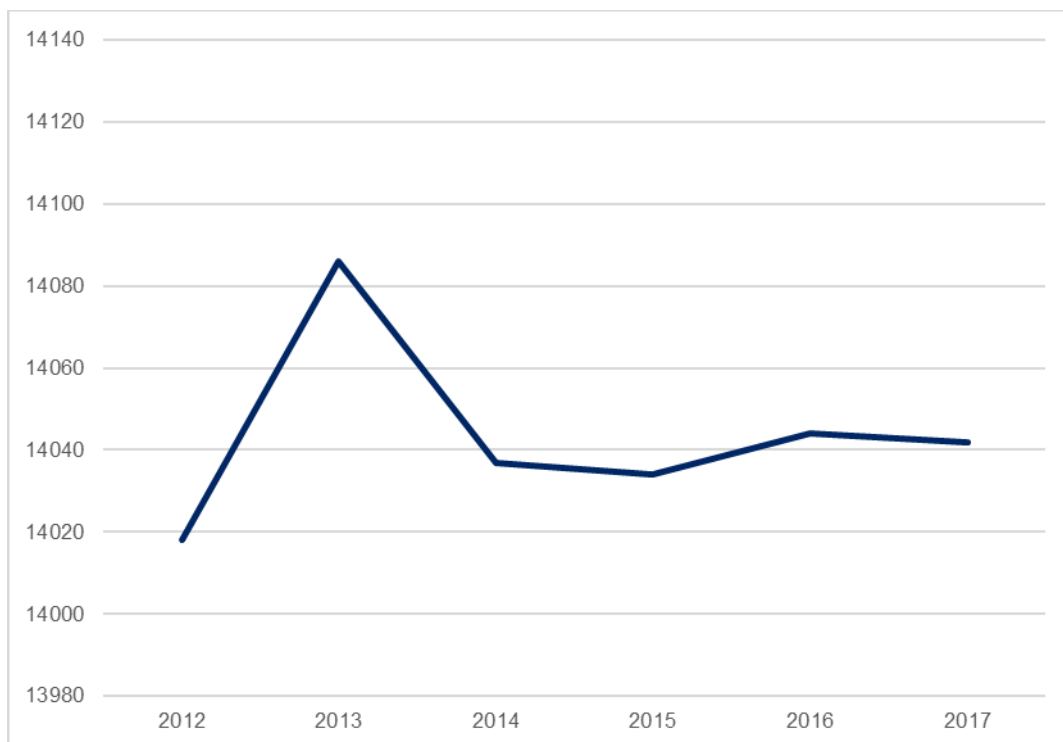


**Figuur 3** Aantal rijksmonumenten per gemeente in de provincie Noord-Holland, N=14.042 (peildatum eind december 2017)<sup>51</sup>

<sup>50</sup> RCE (2017), [De Erfgoedmonitor](#), bezocht op 30 januari 2018

<sup>51</sup> RCE (2017), [De Erfgoedmonitor](#), bezocht op 30 januari 2018

Figuur 4 toont aan dat het aantal rijksmonumenten in de provincie door de jaren heen redelijk stabiel is gebleven. Begin 2012 waren er 14.018 rijksmonumenten. In 2013 was dit aantal gestegen naar 14.086. Daarna zette een lichte daling in tot 14.042 in 2017.



**Figuur 4** Ontwikkeling van aantal rijksmonumenten in Noord-Holland, 2012-2017<sup>52</sup>

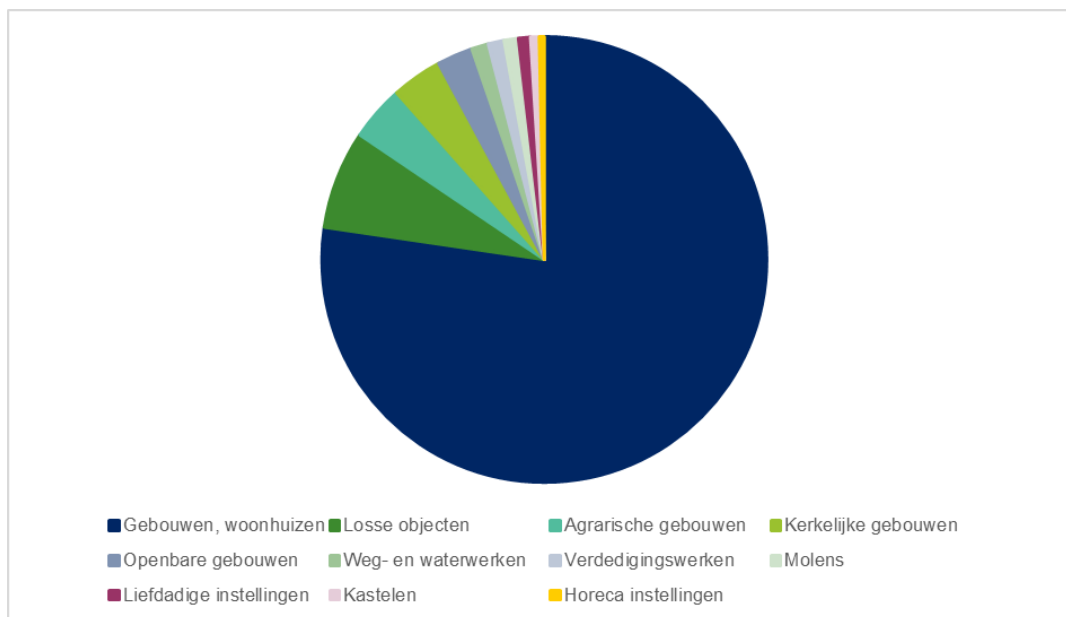
Veruit het grootste gedeelte van de rijksmonumenten in de provincie valt in de categorie 'gebouwen, woonhuizen': 77.3 procent van alle rijksmonumenten. Deze categorie bestaat voornamelijk uit woonhuizen. De overige gebouwen zijn bijvoorbeeld woon-werkpanden, woon-winkelgebouwen, warenhuizen, handels- en kantoorgebouwen, gebouwen gerelateerd aan nijverheid, industrie, pakhuizen, molenhuizen en pastorieën.<sup>53</sup> Zoals beschreven in Hoofdstuk 1, is de provincie niet verantwoordelijk voor de verdeling van de middelen voor het restaureren van rijksmonumenten met een woonfunctie. Dit onderzoek heeft daarom geen betrekking op deze categorie monumenten.

De overige 22.7 procent van de rijksmonumenten zijn verdeeld over verschillende categorieën, waaronder openbare gebouwen, verdedigingswerken, kerkelijke gebouwen, agrarische gebouwen en molens (zie Figuur 5 en 6). De verschillende categorieën rijksmonumenten zijn toegelicht in bijlage C.

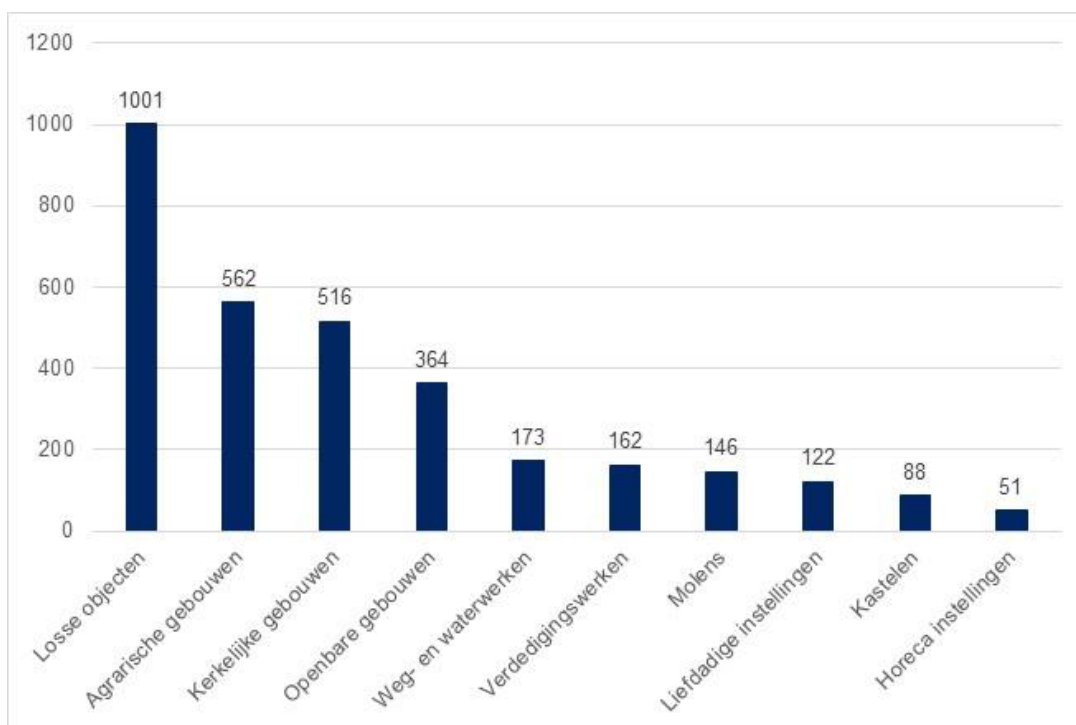
<sup>52</sup> RCE (2017), [De Erfgoedmonitor](#), bezocht op 30 januari 2018

<sup>53</sup> RCE (2017), [De Erfgoedmonitor](#)





**Figuur 5** Verdeling rijksmonumenten naar categorie in Noord-Holland, N=14.042 (peildatum december 2017)<sup>54</sup>



**Figuur 6** Aantal rijksmonumenten naar categorie (exclusief woonhuizen), N=3.185 (peildatum december 2017)<sup>55</sup>

Figuren 5 en 6 laten zien dat de categorie 'losse objecten' het grootst is in de provincie Noord-Holland. Zoals beschreven in bijlage C, gaat het om losse objecten zoals die in de ruimtelijke omgeving te vinden zijn, waaronder standbeelden, pompen of straatlantaarns. Ook objecten die voorkomen op buitenplaatsen en in tuinen en parken,

<sup>54</sup> RCE (2017), *De Erfgoedmonitor*, bezocht op 30 januari 2018. Figuur gemaakt door de Rekenkamer.

<sup>55</sup> RCE (2017), *De Erfgoedmonitor*, bezocht op 30 januari 2018. Staafdiagram gemaakt door de Rekenkamer.

evenals objecten die behoren tot boerderijen en woningen vallen in deze categorie. Dat zijn bijvoorbeeld zonnewijzers, poorten, gedenktekens of losse hekken.

#### *Provinciale monumenten*

De provincie Noord-Holland heeft zelf ook provinciale monumenten aangewezen. GS kunnen besluiten om een monument op de lijst te plaatsen, dan wel daarvan af te voeren.<sup>56</sup> Als een pand op de lijst staat, betekent het dat dit pand wordt beschermd door de provincie. Ook is de lijst een basis voor eventuele subsidietoezeggingen. De provincie Noord-Holland heeft 544 provinciale monumenten aangewezen. Voorbeelden van provinciale monumenten in de provincie Noord-Holland zijn stolpboerderijen, woonhuizen, forten, sluizen en dijken.<sup>57</sup> De provinciale monumenten vallen buiten de scope van dit onderzoek (zie Hoofdstuk 1).

## **3.2 Monumentenzorg door de provincie Noord-Holland**

Zoals beschreven in Hoofdstuk 1, zijn de provincies sinds 2012 verantwoordelijk voor de verdeling van de middelen voor het restaureren van rijksmonumenten zonder woonfunctie. Samen met culturele infrastructuur, wordt monumentenzorg door het IPO gezien als één van de zeven kerntaken van de provincies. De provincie Noord-Holland heeft zich door middel van het eigen beleid doelen gesteld voor monumentenzorg. Deze paragraaf geeft een overzicht van dit monumentenzorgbeleid en de provinciale doelen. De focus ligt daarbij niet alleen op de restauratie van rijksmonumenten, maar op monumentenzorg als geheel.

Paragraaf 3.3.1 geeft een overzicht van de doelen voor monumentenzorg zoals geformuleerd in de coalitieakkoorden. Aangezien de provincie vanaf 2012 verantwoordelijk is geworden voor de verdeling van de middelen voor het restaureren van rijksmonumenten zonder woonfunctie, kijken we naar twee coalitieakkoorden: het coalitieakkoord 2011-2015 “Verantwoord en duidelijk gericht op de toekomst”<sup>58</sup> en het coalitieakkoord 2015-2019 “Ruimte voor groei”.<sup>59</sup> Vervolgens gaat paragraaf 3.3.2 in op het cultuurbeleid van de provincie. Ook hiervoor geldt dat we kijken naar twee cultuurnota’s: de cultuurnota 2013-2016 “De waarde van cultuur”<sup>60</sup> en de cultuurnota 2017-2020 “Cultuur in ontwikkeling”.<sup>61</sup>

### **3.2.1 Monumentenzorg in de coalitieakkoorden 2011-2015 en 2015-2019**

In het coalitieakkoord 2011-2015 heeft de provincie vastgelegd dat cultuurhistorie, het behoud van cultureel erfgoed en de regionale spreiding van culturele voorzieningen tot de kerntaken van de provincie behoren. Ook is aangegeven dat het cultuurhistorisch erfgoed van belang is voor de landschappelijke en ruimtelijke kwaliteit. Daarbij benadrukt de provincie dat cultuurhistorie en cultureel erfgoed in relatie moeten worden gezien met ruimtelijk beleid, economie en toerisme. Het vinden van een herbestemming voor monumenten of het mogelijk maken van andere vormen van gebruik heeft nadrukkelijk de aandacht in het coalitieakkoord. Daarbij is vermeld dat hiermee niet alleen geïnvesteerd wordt in het behoud van het cultureel erfgoed, maar dat er ook een economische impuls geboden wordt.<sup>62</sup>

---

<sup>56</sup> Provincie Noord-Holland (2010), Monumentenverordening Noord-Holland 2010, art. 2 lid 1

<sup>57</sup> Provincie Noord-Holland (2017), Provinciale monumentenlijst

<sup>58</sup> Provincie Noord-Holland (2011), Coalitieakkoord ‘Verantwoord en duidelijk gericht op de toekomst’

<sup>59</sup> Provincie Noord-Holland (2015), Coalitieakkoord ‘Ruimte voor groei’

<sup>60</sup> Provincie Noord-Holland (2012), De waarde van cultuur. Cultuurbeleid 2013-2016, december 2012

<sup>61</sup> Provincie Noord-Holland (2016), Cultuur in ontwikkeling. Cultuurbeleid 2017-2020, 16 augustus 2016

<sup>62</sup> Provincie Noord-Holland (2011), Coalitieakkoord ‘Verantwoord en duidelijk gericht op de toekomst’, p. 26

Ook in het coalitieakkoord 2015-2019 benadrukt de provincie dat cultuurhistorie en culturele infrastructuur in samenhang moeten worden gezien met economie en toerisme. Volgens het akkoord zijn culturele infrastructuur en cultuurhistorie belangrijk voor de leefbaarheid en identiteit van de provincie. De provincie wil het behoud van cultuurhistorische gebouwen ondersteunen. Daarbij zet de provincie de focus op herbestemming voort: *“De komende periode willen wij een impuls geven aan waardevolle herbestemmingsprojecten van monumenten. Indien hier voldoende draagvlak voor is, tot uiting komend in bijdragen van derden (zoals gemeenten), zijn wij bereid cofinanciering te verstrekken.”*<sup>63</sup> De Stelling van Amsterdam wordt in het bijzonder genoemd. Vanuit de gedachte ‘behoud door ontwikkeling’ wil de provincie forteigenaren ondersteunen bij het vinden van een verantwoorde (economische) ontwikkeling. Daarnaast wil de provincie het openstellen van cultureel erfgoed voor publiek stimuleren en gemeenten ondersteunen op het gebied van erfgoed en archeologie. In het coalitieakkoord wordt de restauratie van rijksmonumenten niet apart genoemd.

### **3.2.2 Monumentenzorg in de cultuurnota’s 2013-2016 en 2017-2020**

Deze paragraaf geeft per cultuurnota een overzicht van de doelen en activiteiten die de provincie heeft geformuleerd op het gebied van monumentenzorg. De paragraaf eindigt met een vergelijking tussen de twee cultuurnota’s.

#### *Monumentenzorg in de cultuurnota 2013-2016*

In de cultuurnota 2013-2016 komt de ambitie om cultuurhistorie en cultureel erfgoed in relatie met ruimtelijk beleid te bezien, zoals geformuleerd in het coalitieakkoord 2011-2015, terug. De provincie geeft daarbij het volgende aan: *“Waar eerst de intrinsieke waarde van cultuur leidend was voor het overheidsbeleid, is nu duidelijk dat cultuur ook steeds meer een economische waarde heeft en belangrijk is voor de sociale samenhang.”* De provincie ziet *“krachtige culturele regio’s die duurzame relaties zijn aangegaan”* als toekomstperspectief.<sup>64</sup> Dit wil de provincie bereiken aan de hand van een drietal thema’s, waarin de relatie met ruimte en economie een belangrijk uitgangspunt is: 1. Cultuur en Ruimte, 2. Cultuur en Economie en 3. Culturele Infrastructuur. In het beleid worden deze thema’s toegelicht, waarbij per thema het doel en een aantal activiteiten is benoemd. Zie Figuur 7 voor een korte toelichting.

---

<sup>63</sup> Provincie Noord-Holland (2015), Coalitieakkoord ‘Ruimte voor groei’, p. 39

<sup>64</sup> Provincie Noord-Holland (2012), De waarde van cultuur. Cultuurbeleid 2013-2016, december 2012, p. 3



Figuur 7 Drie centrale thema's van provincie in cultuurbeleid 2013-2016<sup>65</sup>

De doelstellingen en activiteiten op het gebied van monumentenzorg vallen met name binnen het thema Cultuur en Ruimte. Hierin onderscheidt de provincie twee operationele doelen: 1. Investeren in behoud en exploitatie van waardevol Noord-Hollands erfgoed en 2. Het draagvlak voor behoud van erfgoed versterken. De provincie geeft aan verantwoord om te willen gaan met het verleden. Daarbij investeert de provincie 'in de basis', maar biedt tegelijkertijd ruimte aan nieuwe ontwikkelingen, waaronder herbestemming van monumenten.<sup>66</sup>

In het cultuurbeleid 2013-2016 zijn de volgende activiteiten op het gebied van monumentenzorg te onderscheiden:

1. **Verstrekken van leningen:** de provincie verstrekt leningen binnen het Noord-Hollands Fonds voor Monumenten van het Nationaal Restauratiefonds. Eigenaren van provinciale monumenten met een woonfunctie en eigenaren van stolpboerderijen zonder monumentenstatus kunnen bij dit fonds een laagrentedragende lening aanvragen voor restauratie.<sup>67</sup>
2. **Verstrekken van subsidies:** via het Kranenburg Monumentenfonds verstrekt de provincie onderhoudssubsidies aan eigenaren van molens en provinciale monumenten. Ook kunnen eigenaren van provinciale monumenten zonder woonfunctie een restauratiesubsidie aanvragen. Daarnaast verstrekt de provincie restauratiesubsidies aan eigenaren van rijksmonumenten zonder woonfunctie. Daarmee wil de provincie investeren in het duurzaam behoud en de publiekstoegankelijkheid van rijksmonumenten. Rijksmonumenten die van provinciaal belang zijn, zoals kerken, forten en molens, krijgen in het bijzonder de aandacht. De provincie gaat eigenaren van deze monumenten actief stimuleren deze middelen te benutten voor restauratie en eventueel herbestemming.<sup>68</sup>
3. **Aanjagen regionale beeldverhalen:** de provincie zet het instrument 'regionaal beeldverhaal' in. Dit is een gebiedsproces, aangejaagd door de provincie, waarbij betrokken partijen gezamenlijk een beeldverhaal

<sup>65</sup> Provincie Noord-Holland (2012), De waarde van cultuur. Cultuurbeleid 2013-2016, december 2012

<sup>66</sup> Provincie Noord-Holland (2012), De waarde van cultuur. Cultuurbeleid 2013-2016, december 2012, p. 5 en 6

<sup>67</sup> Provincie Noord-Holland (2012), De waarde van cultuur. Cultuurbeleid 2013-2016, december 2012, p. 6 en 23

<sup>68</sup> Provincie Noord-Holland (2012), De waarde van cultuur. Cultuurbeleid 2013-2016, december 2012, p. 6 en 23

opstellen dat leidend is voor toekomstige gebiedsgerichte ontwikkelingen, onder andere om de aantrekkingskracht en benutting van erfgoed te vergroten.<sup>69</sup>

4. **Stelling van Amsterdam:** in het uitvoeringsprogramma Stelling van Amsterdam 2009-2013 investeert de provincie in restauratie en herbestemming van Werelderfgoed Stelling van Amsterdam. De provincie ontwikkelt een vervolg op dit programma, dat zich richt op restauratie, behoud, ontwikkeling en beheer.<sup>70</sup>
5. **Subsidiëren van uitvoeringspartners:** de provincie subsidieert uitvoeringspartners die van belang zijn voor het behouden van monumenten. Zo subsidieert de provincie inspecties van de Monumentenwacht, ter bevordering van doelgericht advies over onderhoud van monumenten. Ook subsidieert de provincie het Steunpunt Monumentenzorg en Archeologie (onderdeel van Cultuurcompagnie Noord-Holland), met als doel gemeenten te ondersteunen bij monumentenzorg en archeologie in relatie tot het ruimtelijke ordeningsbeleid.<sup>71</sup> Ten derde subsidieert de provincie Stichting Oneindig Noord-Holland, een platform dat zich richt op het verbinden van partijen en het ontsluiten van cultureel erfgoed voor een breed publiek.<sup>72</sup>
6. **Stimuleren van herbestemming:** de provincie wil kennis ontwikkelen ten aanzien van herbestemming, door monumenten te inventariseren die leeg (dreigen te) staan. De focus ligt op incurant erfgoed van provinciaal belang, zoals kerken, forten en watertorens. Op basis van deze inventarisatie zet de provincie het 'Programma Herbestemd! in Noord-Holland' voort; een platform dat o.a. belanghebbenden bij elkaar brengt. Met dit programma wil de provincie jaarlijks drie herbestemmingsprojecten faciliteren.<sup>73</sup>
7. **Herijking provinciale monumentenlijst en toetsen van provinciale monumenten:** in de voorgaande beleidsperiode is herijking van de provinciale monumentenlijst ingezet. De provincie wil deze herijking afronden. Provinciale monumenten die niet tot de 'provinciale structuurdragers' behoren worden uitgeschreven en voorgedragen voor gemeentelijke bescherming.<sup>74</sup> Daarnaast toetst de provincie veranderingen aan provinciale monumenten op basis van de monumentenverordening.<sup>75</sup>

#### *Monumentenzorg in de cultuurnota 2017-2020*

In de cultuurnota 2017-2020 geeft de provincie aan dat het voorgaande beleid, dat meer generiek van aard was, niet past bij de opgaven en uitdagingen van de provincie. In het cultuurbeleid 2017-2020 wordt een verbinding gemaakt met brede gebiedsopgaven en maatwerk: *“de culturele opgave is vaak onderdeel van een grotere gebiedsontwikkeling waar meerdere partijen aan werken. [...] De verschillende gebiedsopgaven vragen om een eigen, integrale aanpak en maatwerk.”*<sup>76</sup> Daarom kiest de provincie voor een *“flexibel beleidsinstrumentarium dat goed aansluit op initiatieven en instrumenten van onze partners.”*<sup>77</sup> In het cultuurbeleid stelt de provincie drie opgaven centraal: 1. Transformatie van het cultuurlandschap, 2. Leegstand en herbestemming en 3. Bovenlokale regie op culturele voorzieningen. Per opgave heeft de provincie de doelen en activiteiten geformuleerd. Deze zijn toegelicht in Figuur 8.

<sup>69</sup> Provincie Noord-Holland (2012), De waarde van cultuur. Cultuurbeleid 2013-2016, december 2012, p. 25

<sup>70</sup> Provincie Noord-Holland (2012), De waarde van cultuur. Cultuurbeleid 2013-2016, december 2012, p. 8 en 23

<sup>71</sup> Provincie Noord-Holland (2016), Cultuur in ontwikkeling. Cultuurbeleid 2017-2020, 16 augustus 2016, p. 24

<sup>72</sup> Provincie Noord-Holland (2012), De waarde van cultuur. Cultuurbeleid 2013-2016, december 2012, p. 36

<sup>73</sup> Provincie Noord-Holland (2012), De waarde van cultuur. Cultuurbeleid 2013-2016, december 2012, p. 6-7 en 24

<sup>74</sup> Provincie Noord-Holland (2012), De waarde van cultuur. Cultuurbeleid 2013-2016, december 2012, p. 6 en 23

<sup>75</sup> Provincie Noord-Holland (2012), De waarde van cultuur. Cultuurbeleid 2013-2016, december 2012, p. 6.; Eiffel/Lysias Consulting Group (2013), Evaluatie doeltreffendheid monumentenregelingen Noord-Holland, p. 9

<sup>76</sup> Provincie Noord-Holland (2016), Cultuur in ontwikkeling. Cultuurbeleid 2017-2020, 16 augustus 2016, p. 4

<sup>77</sup> Provincie Noord-Holland (2016), Cultuur in ontwikkeling. Cultuurbeleid 2017-2020, 16 augustus 2016, p. 4



Figuur 8 Drie centrale opgaven van provincie in cultuurbeleid 2017-2020<sup>78</sup>

De doelstellingen en activiteiten op het gebied van monumentenzorg vallen binnen de eerste twee opgaven. Daarbij richt de provincie zich niet alleen op het sec behouden van monumenten. Nog meer dan in voorgaande beleidsperiode staat herbestemming en benutting centraal, onder andere vanwege een groeiende leegstand van monumenten. De provincie geeft daarbij het volgende aan: *“Met alleen restauratie en onderhoud kunnen niet alle monumenten onderhouden en behouden worden, zeker niet als een monument leegstaat of zijn functie dreigt te verliezen. Om monumenten te kunnen behouden is een duurzame benutting noodzakelijk. Daarom kiezen wij ervoor in ons monumentenbeleid herbestemming centraal te stellen.”*<sup>79</sup> Daarbij geeft de provincie aan dat herbestemmingsopgaven sterk verschillen. Volgens de provincie zijn er in de Metropoolregio Amsterdam meer mogelijkheden voor herbestemming dan in Noord-Holland Noord, gezien de economische groei en de aanwezige investeringskracht van de markt. Daarnaast stelt de provincie industrieel, religieus en agrarisch erfgoed centraal in het monumentenbeleid, omdat daar volgens de Monumentenmonitor de grootste (beheers)opgaven spelen.<sup>80</sup>

In het cultuurbeleid 2017-2020 heeft de provincie een aantal activiteiten op het gebied van monumentenzorg geformuleerd. Deze worden hieronder kort toegelicht.

1. **Verstrekken van leningen:** ook in deze beleidsperiode verstrekt de provincie leningen binnen het Noord-Hollands Fonds voor Monumenten aan eigenaren van provinciale monumenten met woonfunctie en stolpboerderijen zonder monumentenstatus. Daarnaast verstrekt het fonds leningen voor herbestemmingskosten en duurzaamheidsmaatregelen van rijksmonumenten en provinciale monumenten.<sup>81</sup>
2. **Verstrekken van subsidie:** ook in deze beleidsperiode verstrekt de provincie subsidies aan eigenaren van rijksmonumenten en provinciale monumenten. Het motto daarbij is ‘lening waar kan, subsidie waar moet’.<sup>82</sup> Voor provinciale monumenten verstrekt de provincie subsidie voor onderhoud. Voor provinciale monumenten en rijksmonumenten zonder woonfunctie is er een uitvoeringsregeling voor restauratie. Binnen de uitvoeringsregeling restauratie rijksmonumenten prioriteert de provincie herbestemmingsopgaven van religieus, industrieel en agrarisch erfgoed en van rijksmonumenten binnen de provinciale

<sup>78</sup> Provincie Noord-Holland (2016), Cultuur in ontwikkeling. Cultuurbeleid 2017-2020, 16 augustus 2016

<sup>79</sup> Provincie Noord-Holland (2016), Cultuur in ontwikkeling. Cultuurbeleid 2017-2020, 16 augustus 2016, p. 13

<sup>80</sup> Provincie Noord-Holland (2016), Cultuur in ontwikkeling. Cultuurbeleid 2017-2020, 16 augustus 2016, p. 24

<sup>81</sup> Provincie Noord-Holland (2016), Cultuur in ontwikkeling. Cultuurbeleid 2017-2020, 16 augustus 2016, p. 16

<sup>82</sup> Provincie Noord-Holland (2016), Cultuur in ontwikkeling. Cultuurbeleid 2017-2020, 16 augustus 2016, p. 8

gebiedsprogramma's. Daarnaast is er een subsidieregeling voor haalbaarheidsonderzoeken voor herbestemming.<sup>83</sup> Ook is er, net als in voorgaande periode, een uitvoeringsregeling voor het onderhouden van molens.<sup>84</sup>

3. **Aanjagen regionale beeldverhalen:** net als in voorgaande periode, investeert de provincie in het regionaal beeldverhaal, met als doel het verder versterken en benutten van structuurdragers<sup>85</sup> en omliggende regio's. Op basis van het regionaal beeldverhaal wordt een programma gemaakt voor het uitdragen van dit verhaal, dat moet resulteren in een economische en maatschappelijke impuls voor een gebied.<sup>86</sup>
4. **Stelling van Amsterdam en Nieuwe Hollandse Waterlinie:** de provincie heeft een uitvoeringsprogramma 2017-2020 voor de Stelling van Amsterdam en de Nieuwe Hollandse Waterlinie op Noord-Hollands grondgebied ontwikkeld. Binnen dit programma staat herbestemming, toeristisch-recreatieve ontsluiting en de UNESCO-nominatie van de Nieuwe Hollandse Waterlinie centraal. De UNESCO nominatie van de Nieuwe Hollandse Waterlinie vindt plaats in samenwerking met de provincies Utrecht, Gelderland en Noord-Brabant.<sup>87</sup>
5. **Subsidiëren van uitvoeringspartners:** net als in voorgaande beleidsperiode subsidieert de provincie uitvoeringspartners die van belang zijn voor het behouden van monumenten. De provincie subsidieert het Steunpunt Monumenten en Archeologie. De taken van het Steunpunt worden echter anders georganiseerd dan in voorgaande beleidsperiode en inhoudelijk uitgebreid om gemeenten brede ondersteuning te bieden bij het gebiedsgericht ontwikkelen.<sup>88</sup> Ook de relatie met Stichting Oneindig Noord-Holland verandert: vanaf 2017 zal er geen sprake meer zijn van een instandhoudingssubsidie. Een eventuele subsidierelatie zal bestaan uit afspraken over activiteiten die aansluiten op de opgaven van de provincie.<sup>89</sup> De subsidierelatie met de Monumentenwacht wordt afgebouwd in 2017 en 2018. Eventuele samenwerking in de toekomst zal de vorm hebben van opdrachten of projectsubsidies.
6. **Ontwikkelen van kennis en netwerk:** de provincie wil de Monumentenmonitor verder ontwikkelen en up-to-date houden, om inzicht te hebben in de opgaven. Ook wil de provincie een kansenkaart ontwikkelen, om de economische en/of maatschappelijke potenties van monumenten in beeld te brengen, en daarmee ook de mogelijkheden voor herbestemming.<sup>90</sup> Daarnaast ontwikkelt de provincie een Leegstandsmonitor, om de (naderende) leegstandsopgave van provinciale en rijksmonumenten in beeld te brengen.<sup>91</sup>
7. **Loods Herbestemming:** de provincie heeft een Loods Herbestemming aangesteld, die herbestemming van monumenten aanjaagt door vraag en aanbod bij elkaar te brengen en eigenaren en initiatiefnemers te ondersteunen. De focus ligt op industrieel, religieus en agrarisch erfgoed en op opgaven binnen de bredere provinciale gebiedsopgaven (Noordzeekanaalgebied, OV-knooppunten en Markermeerdijken).<sup>92</sup>

---

<sup>83</sup> Provincie Noord-Holland (2016), Cultuur in ontwikkeling. Cultuurbeleid 2017-2020, 16 augustus 2016, p. 15

<sup>84</sup> Provincie Noord-Holland (2016), Cultuur in ontwikkeling. Cultuurbeleid 2017-2020, 16 augustus 2016, p. 8; Provincie Noord-Holland (2015), Uitvoeringsregeling subsidie molens 2015

<sup>85</sup> Structuurdragers zijn structuren die bepalend zijn voor de identiteit van Noord-Holland. De structuurdragers van provinciaal belang zijn: grote militaire structuren, industrieel erfgoed Noordzeekanaalgebied, historische dijken, historische waterwegen, historische spoorlijnen, stolpboerderijen, molens, landgoederen en kerk-, vuur- en watertorens. Bron: Provincie Noord-Holland (2010), Leidraad Landschap & Cultuurhistorie, 16 februari, p. 71; Provincie Noord-Holland (2016), Cultuur in ontwikkeling. Cultuurbeleid 2017-2020, 16 augustus 2016, p. 8.

<sup>86</sup> Provincie Noord-Holland (2016), Cultuur in ontwikkeling. Cultuurbeleid 2017-2020, 16 augustus 2016, p. 9

<sup>87</sup> Provincie Noord-Holland (2016), Cultuur in ontwikkeling. Cultuurbeleid 2017-2020, 16 augustus 2016, p. 9; Provincie Noord-Holland (2017), Uitvoeringsprogramma Stelling van Amsterdam/Nieuwe Hollandse Waterlinie 2017-2020 in Noord-Holland

<sup>88</sup> Provincie Noord-Holland (2016), Cultuur in ontwikkeling. Cultuurbeleid 2017-2020, 16 augustus 2016, p. 6 en 25

<sup>89</sup> Provincie Noord-Holland (2016), Cultuur in ontwikkeling. Cultuurbeleid 2017-2020, 16 augustus 2016, p. 26

<sup>90</sup> Provincie Noord-Holland (2016), Cultuur in ontwikkeling. Cultuurbeleid 2017-2020, 16 augustus 2016, p. 8

<sup>91</sup> Provincie Noord-Holland (2016), Cultuur in ontwikkeling. Cultuurbeleid 2017-2020, 16 augustus 2016, p. 14

<sup>92</sup> Provincie Noord-Holland (2016), Cultuur in ontwikkeling. Cultuurbeleid 2017-2020, 16 augustus 2016, p. 15, Provincie Noord-Holland (2017), [Loods herbestemming monumenten](#)

8. **Pilot crowdfunding:** de provincie voert een pilot crowdfunding voor erfgoed uit, om extra middelen en draagvlak te genereren voor herbestemming.<sup>93</sup> Inmiddels heeft de provincie deze pilot vertaald in een Handboek Crowdfunding & Erfgoed, dat bestaat uit tips en een stappenplan voor het starten van een crowdfundingproject ten aanzien van herbestemming.<sup>94</sup>

*Vergelijking activiteiten monumentenzorg in het cultuurbeleid 2013-2016 en 2017-2020*

Tabel 4 toont een vergelijking van de activiteiten van de provincie op het gebied van monumentenzorg, zoals geformuleerd in de cultuurnota's 2013-2016 en 2017-2020. Uit deze vergelijking komt naar voren dat de activiteiten deels met elkaar overlappen. In beide perioden verstrekt de provincie bijvoorbeeld leningen en subsidies voor behoud en restauratie van provinciale en rijksmonumenten, is de provincie aanjager van regionale beeldverhalen, is er een uitvoeringsprogramma Stelling van Amsterdam en subsidieert de provincie uitvoeringspartners.

De focus van sommige activiteiten is echter verschoven: deze is meer op herbestemming komen te liggen. Zo verstrekt de provincie in de beleidsperiode 2017-2020 leningen voor herbestedingskosten voor provinciale en rijksmonumenten. Ook kan er subsidie worden aangevraagd voor haalbaarheidsonderzoeken voor herbestemming. Daarnaast komt accent in het uitvoeringsprogramma voor de Stelling van Amsterdam te liggen op herbestemming. Verder heeft de provincie in de beleidsperiode 2017-2020 een aantal nieuwe activiteiten geformuleerd, die betrekking hebben op herbestemming. Zo ontwikkelt de provincie een kanskaart en leegstandsmonitor, heeft de provincie een Loods Herbesteding aangesteld en is er een pilot crowdfunding.

Tot slot zijn er activiteiten die in de periode 2017-2020 geen vervolg hebben gekregen. Dit betreffen de herijking van de provinciale monumentenlijst en het toetsen van veranderingen aan provinciale monumenten op basis van de Monumentenverordening. Daarnaast wordt de subsidierelatie met de Monumentenwacht en is die met de Stichting Oneindig Noord-Holland afgebouwd.

**Tabel 4 Activiteiten van provincie op gebied van monumentenzorg**

| Activiteit   | Waarvoor               | Toelichting Cultuurbeleid 2013-2016  | Toelichting Cultuurbeleid 2017-2020   |
|--|------------------------|--|---|
| 1. Verstrekken van leningen (via Noord-Hollands Fonds) | Provinciale Monumenten | Leningen voor restauratie provinciale monumenten met woonfunctie en stolpboerderijen zonder monumentenstatus.                              | - Leningen voor restauratie provinciale monumenten met woonfunctie en stolpboerderijen zonder monumentenstatus.<br>- Leningen voor herbestedingskosten en duurzaamheidsmaatregelen voor provinciale en rijksmonumenten. |
| 2. Verstrekken van subsidies                           | Rijksmonumenten        | Subsidie voor restauratie rijksmonumenten zonder woonfunctie, in het bijzonder monumenten van provinciaal belang (kerken, forten, molens). | Subsidie voor restauratie rijksmonumenten zonder woonfunctie, in het bijzonder industrieel, agrarisch en religieus erfgoed. Prioritering van herbestedingsopgaven.  |

<sup>93</sup> Provincie Noord-Holland (2016), Cultuur in ontwikkeling. Cultuurbeleid 2017-2020, 16 augustus 2016, p. 17

<sup>94</sup> Provincie Noord-Holland (2017), Handboek Crowdfunding & Erfgoed, Van eenmalige actie naar duurzame interactie met de crowd, oktober 2017



|    |   |   |   |
|----|---|---|---|
|    | Provinciale monumenten                  | - Subsidie voor onderhoud alle provinciale monumenten<br>- Subsidie voor restauratie provinciale monumenten zonder woonfunctie.   | - Subsidie voor onderhoud alle provinciale monumenten.<br>- Subsidie voor restauratie provinciale monumenten zonder woonfunctie.  |
|    | Molens                                  | Subsidie voor onderhoud van molens.   | Subsidie voor onderhoud van molens.   |
|    | Haalbaarheids-onderzoeken herbestemming | n.v.t.  | Subsidie haalbaarheidsonderzoeken voor herbestemming van alle typen monumenten.   |
| 3. | Aanjagen Regionale beeldverhalen        | Gebiedsproces waarbij betrokken partijen een gezamenlijk beeldverhaal opstellen dat leidend is voor toekomstige ontwikkelingen, o.a. om aantrekkingskracht en benutting erfgoed te vergroten. | Gebiedsproces waarbij betrokken partijen een gezamenlijk beeldverhaal opstellen dat leidend is voor toekomstige ontwikkelingen, o.a. om structuurdragers en omliggende regio's te versterken. |
| 4. | Ontwikkelen Stelling van Amsterdam      | Vervolg op uitvoeringsprogramma 2009-2013, focus op restauratie, behoud, ontwikkeling en beheer.  | Ontwikkeling uitvoeringsprogramma 2017-2020. Focus op herbestemming en toeristisch-recreatieve ontsluiting.   |
| 5. | Ontwikkelen Nieuwe Hollandse Waterlinie | n.v.t.  | Ontwikkeling uitvoeringsprogramma 2017-2020. Focus op herbestemming, toeristisch-recreatieve ontsluiting en UNESCO nominatie.   |
| 6. | Subsidiëren uitvoeringspartners         | Subsidiëren van inspecties, ter bevordering van doelgericht advies over onderhoud monumenten.   | Subsidierelatie wordt afgebouwd in 2017 en 2018. Eventuele subsidies voor opdrachten of projecten.  |
|    | Steunpunt Monumentzorg en Archeologie   | Ondersteuning van gemeenten bij monumentenzorg en archeologie in relatie tot ruimtelijk ordeningsbeleid.  | Uitbreiding taken van steunpunt m.b.t. het ondersteunen van gemeenten bij gebiedsgerichte ontwikkelingen.   |
|    | Stichting Oneindig Noord-Holland        | Verbinden van partijen en ontsluiten cultureel erfgoed voor breed publiek.  | Subsidierelatie is afgebouwd. Eventuele subsidies voor activiteiten die aansluiten op opgaven provincie.  |
| 7. | Stimuleren herbestemming                | Inventariseren van monumenten die leeg (dreigen te) staan. Voortzetten 'Programma Herbestemd! in Noord-Holland'. Faciliteren van jaarlijks drie herbestemmingsprojecten.                      | Herbestemming staat centraal in veel activiteiten van de provincie. Zie activiteiten 1, 2, 4, 5, 10, 11 en 12.  |
| 8. | Toetsen provinciale monumenten          | Toetsen van veranderingen aan provinciale monumenten op basis van de Monumentenverordening.   | n.v.t.  |
| 9. | Herijken provinciale monumentenlijst    | Afronden herijking provinciale monumentenlijst. Uitschrijven van monumenten die niet tot 'provinciale structuurdragers' behoren.  | n.v.t.  |

|                                   |                   |        |   |
|-----------------------------------|-------------------|--------|---|
| 10. Ontwikkelen kennis en netwerk | Monumentenmonitor | n.v.t. | Monumentenmonitor verder ontwikkelen en up-to-date houden om inzicht te hebben in opgaven.                  |
|                                   | Kansenkaart       | n.v.t. | Economische/maatschappelijke potenties van monumenten en mogelijkheden voor herbestemming in beeld brengen. |
|                                   | Leegstandsmonitor | n.v.t. | Leegstandsopgave van provinciale en rijksmonumenten in beeld brengen.                                       |
| 11. Instellen Loods Herbestemming |                   | n.v.t. | Jaagt herbestemming aan door vraag en aanbod bij elkaar te brengen en initiatiefnemers te ondersteunen.     |
| 12. Pilot crowdfunding            |                   | n.v.t. | Genereren van extra middelen en draagvlak voor herbestemming.   |

## | 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.<sup>95</sup> 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, waar de provincie sinds 2014 gebruik van maakt. Deze Monumentenmonitor is een door de provincie te raadplegen database waarin de bouwkundige staat per rijksmonument inzichtelijk is gemaakt. De uitkomsten van de monitor zijn niet beschreven in een rapportage. 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 kan er geen goede vergelijking tussen 2014 en 2017 worden gemaakt, vanwege verschillende meetwijzen van het aantal rijksmonumenten. Ten derde richt de monitor zich enkel op de bouwkundige staat van de buitenkant van een rijksmonument. Gegevens over de staat van het casco zijn niet bij de monitor betrokken. De provincie deelt de uitkomsten van de monitor niet met gemeenten en eigenaren. Met deze kanttekeningen in ogenschouw genomen heeft de Rekenkamer uit de provinciale Monumentenmonitor afgeleid dat de restauratieopgave voor niet-woonhuizen in 2014 zo'n 23% bedroeg. In de Metropoolregio Amsterdam bedroeg de restauratieopgave in 2017 15%. Voor de rest van de provincie waren geactualiseerde cijfers begin 2018 nog niet bekend.

Een extern bureau heeft in opdracht van de provincie berekend dat het zo'n € 280 mln. zou kosten om de rijksmonumenten die in een slechte of matige staat verkeren binnen 5 jaar in een redelijke staat te krijgen. Het is niet goed herleidbaar hoe dit bedrag tot stand is gekomen. Ook heeft de provincie niet aangegeven hoe deze opgave financieel zal worden teruggebracht en welk deel voor rekening van de provincie is.

### **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.

<sup>95</sup> Economisch Instituut voor de Bouw (2016), Instandhouding van monumenten. Marktverkenning voor restauratie, onderhoud, herbesteding en verduurzaming van monumenten tot 2020, p. 18.

## 4.1 De opzet van de Monumentenmonitor

Om inzicht te krijgen in de staat van de rijksmonumenten (en provinciale monumenten) maakt de provincie gebruik van de Monumentenmonitor.<sup>96</sup> 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 deze paragraaf. De Rekenkamer is uitgegaan van de best mogelijke beschikbare gegevens bij de provincie.

De provincie geeft aan dat het doel van de Monumentenmonitor tweeledig is: het is een instrument voor beleidsontwikkeling en voor evaluatie.<sup>97</sup> De Monumentenmonitor is een door de provincie te raadplegen database waarin de bouwkundige staat per rijksmonument inzichtelijk is gemaakt. De monitor bevat per monument een aantal algemene gegevens, waaronder het adres, de oorspronkelijke functie, de bestemming volgens het bestemmingsplan, de CBS-categorie waartoe het monument behoort en het bouwjaar. Ook is aangegeven of het monument leegstaat of is herbestemd.<sup>98</sup> Op hoofdlijnen kunnen diagrammen en grafieken worden gegenereerd. Er is een onderliggend Excel bestand, dat gegevens van de individuele monumenten bevat.<sup>99</sup> De provincie heeft geen rapportage opgesteld over de resultaten van de Monumentenmonitor. Wel zijn de resultaten gebruikt bij de beleidsvorming in de Cultuurnota 2017-2020 (zie Hoofdstuk 3, paragraaf 3.2).

De Monumentenmonitor is in 2014 voor het eerst uitgevoerd. In 2017 is de provincie begonnen met het actualiseren van deze gegevens. Voor de regio Noord-Holland Zuid (Metropoolregio Amsterdam)<sup>100</sup> is de actualisatie afgerond, voor de regio Noord-Holland Noord verwacht de provincie de gegevens in 2018 geactualiseerd te hebben.<sup>101</sup> De ambtelijke organisatie heeft aangegeven het voornemen te hebben om de resultaten van de Monumentenmonitor eind 2018 te delen met PS in het kader van de voortgangsrapportage over de cultuurnota 2017-2020.<sup>102</sup>

Gegevens voor de Monumentenmonitor worden in opdracht van de provincie door een gespecialiseerd bedrijf verzameld. Dit bedrijf beoordeelt de bouwkundige staat en richt zich op de buitenkant van de rijksmonumenten. Dit gebeurt op een uniforme wijze aan de hand van foto's en beschikbare data.<sup>103</sup> De bouwkundige staat van elk monument is beoordeeld met een cijfer tussen de 1 en 4 (zie Tabel 5). Het cijfer 1 staat voor goed, 2 voor redelijk, 3 voor matig en 4 staat voor slecht.

---

<sup>96</sup> Omdat dit onderzoek zich richt op de provinciale subsidieregeling voor de restauratie van rijksmonumenten, richt dit hoofdstuk zich op de gegevens uit de Monumentenmonitor die betrekking hebben op rijksmonumenten.

<sup>97</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 27 november 2017

<sup>98</sup> Provincie Noord-Holland, uitdraai Monumentenmonitor 2014 en 2017, 13 november 2017

<sup>99</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 9 oktober 2017

<sup>100</sup> Dit betreffen de Noord-Hollandse gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Beemster, Beverwijk, Blaricum, Bloemendaal, Diemen, Edam-Volendam, Gooise Meren, Haarlem, Haarlemmerliede-Spaarnwoude, Haarlemmermeer, Heemskerk, Heemstede, Hilversum, Huizen, Landsmeer, Laren, Oostzaan, Ouder-Amstel, Purmerend, Uithoorn, Uitgeest, Velsen, Waterland, Weesp, Wijdmeren, Wormerland, Zaanstad en Zandvoort.

<sup>101</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 13 november 2017. Deze actualisatie komt te laat om nog bij dit onderzoek te betrekken.

<sup>102</sup> Provincie Noord-Holland, e-mail, 6 december 2017

<sup>103</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 17 juli 2017

Tabel 5 Toelichting op staat rijksmonumenten uit Erfgoedmonitor<sup>104</sup>

| Oordeel | Kwaliteit | Omvang ingreep |
|---------|-----------|----------------|
| 1       | Goed      | Tot 2 procent  |
| 2       | Redelijk  | 2-10 procent   |
| 3       | Matig     | 10-50 procent  |
| 4       | Slecht    | >50 procent    |

Daarnaast wordt de staat van de gevel, het dak en het schilderwerk afzonderlijk beoordeeld met een cijfer tussen de 1 en 4. In Tabel 6 is weergegeven welke maatregelen nodig zijn om het onderdeel in goede staat te brengen.

Tabel 6 Toelichting op staat van 'gevels', 'daken' en 'schilderwerk' uit Monumentenmonitor<sup>105</sup>

| Oordeel | Kwaliteit | Gevels                           | Daken                          | Schilderwerk                    |
|---------|-----------|----------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| 1       | Goed      | Geen maatregelen                 | Onderhoud bij gelegenheid      | Zeer beperkt herstel            |
| 2       | Redelijk  | Plaatselijk herstel 1-2 jr.      | Vervanging, renovatie in zicht | Herstel bij gelegenheid         |
| 3       | Matig     | Algeheel herstel 5-10 jr.        | Vervanging 5-10 jr.            | Vernieuwing in 1-5 jr.          |
| 4       | Slecht    | Restauratie, vernieuwing 2-5 jr. | Vervanging 1-5 jr.             | Vervanging, restauratie spoedig |

De staat rijksmonumenten wordt gebruikt om de restauratieopgave van de provincie in beeld te brengen. Dit is geen gemiddelde van de beoordeling van de staat van de gevel, het dak en het schilderwerk, maar deze drie onderdelen worden wel meegenomen in het totaaloordeel over de bouwkundige staat van het rijksmonument.<sup>106</sup>

## 4.2 Resultaten van de Monumentenmonitor

### *Restauratieopgave in 2014*

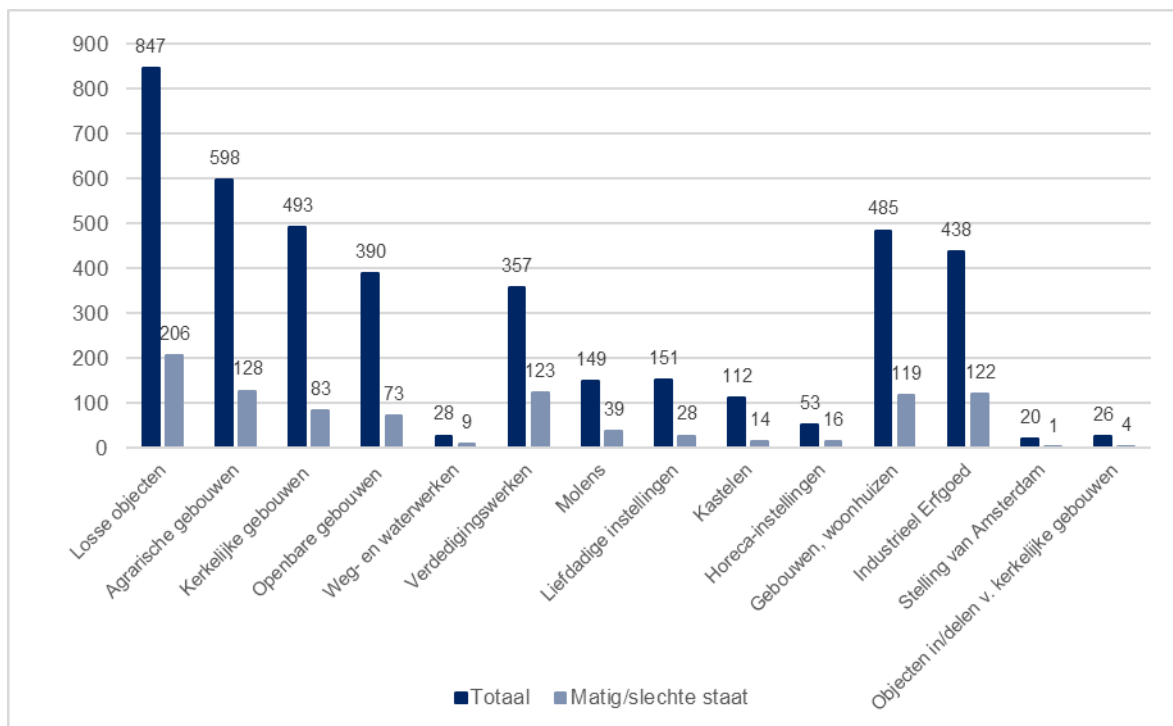
Voor 2014 bevat de Monumentenmonitor gegevens over de bouwkundige staat van 4.147 rijksmonumenten.<sup>107</sup> In onderstaande figuur is per erfgoedcategorie aangegeven hoeveel rijksmonumenten in 2014 volgens de monitor in een matige of slechte bouwkundige staat verkeerden, ten opzichte van het totaal aantal rijksmonumenten.

<sup>104</sup> Provincie Noord-Holland, uitdraai Monumentenmonitor 2014 en 2017, 13 november 2017

<sup>105</sup> Provincie Noord-Holland, uitdraai Monumentenmonitor 2014 en 2017, 13 november 2017

<sup>106</sup> Interview met het bedrijf dat de monitor uitvoert d.d. 5 januari 2018

<sup>107</sup> De provinciale monumenten zijn buiten beschouwing gelaten.



**Figuur 9 Aantal rijksmonumenten in slechte of matige bouwkundige staat per erfgoedcategorie op basis van Monumentenmonitor 2014 (N=4.147)<sup>108</sup>**

De restauratieopgave wordt bepaald door de rijksmonumenten die in matige en slechte staat verkeren af te zetten tegen het totaal aantal rijksmonumenten in de provincie. In totaal is de bouwkundige staat van 965 rijksmonumenten in 2014 beoordeeld als ‘matig’ of ‘slecht’. Daarmee bedroeg de totale restauratieopgave volgens de monitor 23.3%.

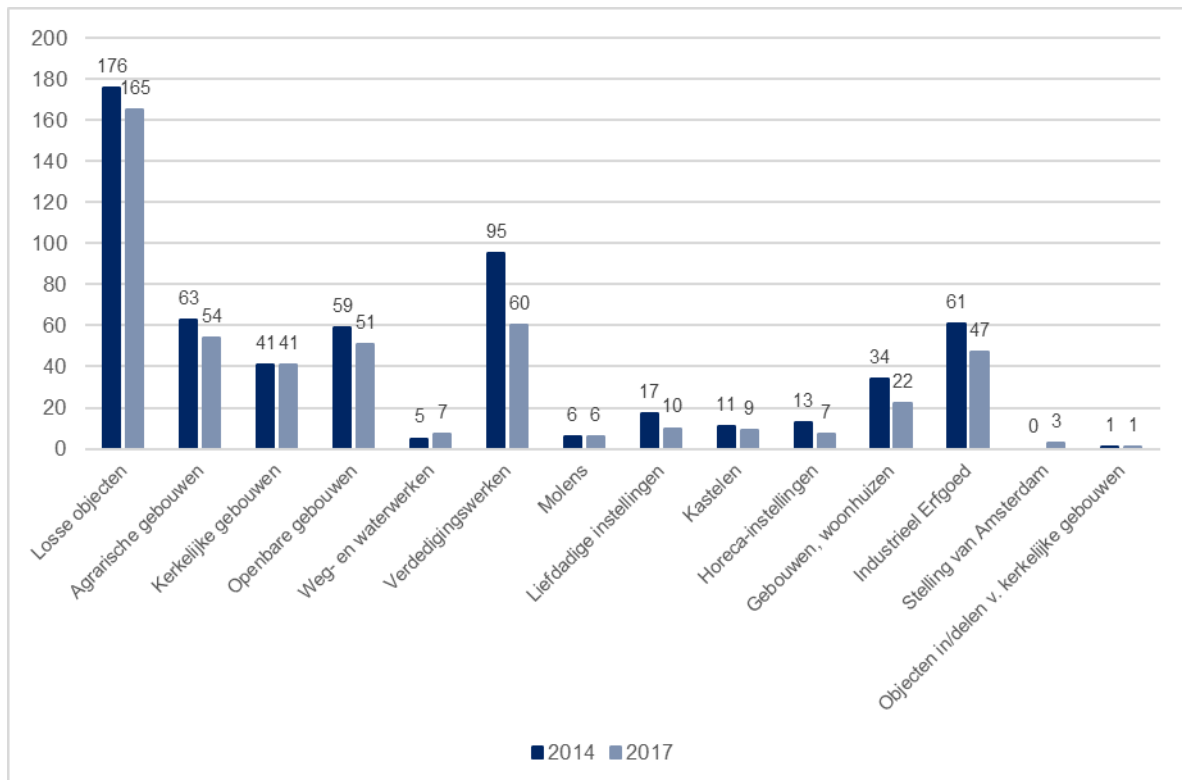
Figuur 9 toont daarnaast aan dat de categorieën losse objecten, agrarische gebouwen, verdedigingswerken, industrieel erfgoed en gebouwen en woonhuizen de hoogste aantallen te restaureren rijksmonumenten kennen. Wanneer per erfgoedcategorie wordt gekeken naar het percentage rijksmonumenten dat in een slechte of matige bouwkundige staat verkeert, dan blijkt dit percentage het hoogst te zijn in de categorieën verdedigingswerken, weg- en waterwerken en horeca-instellingen.

#### *Restauratieopgave Metropoolregio Amsterdam 2014 en 2017*

Zoals eerder aangegeven, zijn voor de Metropoolregio Amsterdam geactualiseerde gegevens beschikbaar. Er zijn echter kanttekeningen te plaatsen bij de vergelijkbaarheid van de cijfers tussen 2014 en 2017, omdat de meetwijze van het aantal rijksmonumenten verschilt (zie ‘aandachtspunten met betrekking tot de Monumentenmonitor’ verderop in dit hoofdstuk). Desondanks zijn de cijfers hieronder weergegeven.

Volgens de Monumentenmonitor waren 582 rijksmonumenten (20.3%) in de Metropoolregio Amsterdam in 2014 in slechte of matige staat. In 2017 waren dit er 490 (15.4%). In Figuur 10 is per erfgoedcategorie weergegeven hoeveel rijksmonumenten in de Metropoolregio Amsterdam in een matige of slechte staat verkeren, voor zowel 2014 als 2017.

<sup>108</sup> Provincie Noord-Holland (2017), Uitdraai Monumentenmonitor 2014, 13 november 2017, berekening gemaakt door de Rekenkamer.

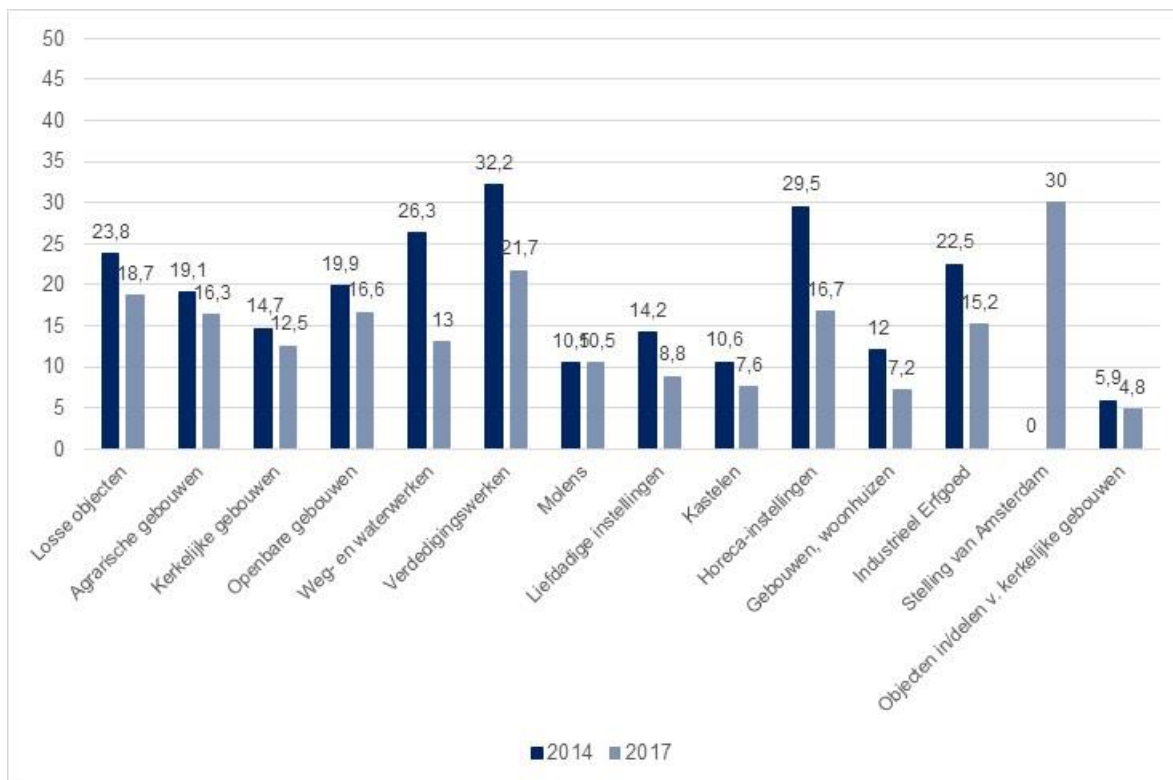


**Figuur 10** Aantal rijksmonumenten in Metropoolregio Amsterdam in slechte of matige bouwkundige staat per erfgoedcategorie op basis van Monumentenmonitor 2014 en 2017<sup>109</sup>

Figuur 10 toont aan dat de categorieën losse objecten, verdedigingswerken en agrarische gebouwen volgens de monitor de hoogste aantallen rijksmonumenten in slechte of matige staat kennen. De figuur toont daarnaast aan dat in bijna alle categorieën het aantal rijksmonumenten in slechte of matige staat is afgenomen (of gelijk gebleven), met uitzondering van weg- en waterwerken en de Stelling van Amsterdam. Het aantal te restaureren rijksmonumenten in deze categorieën is echter relatief laag.

Figuur 11 geeft per erfgoedcategorie weer welk percentage rijksmonumenten in de Metropoolregio Amsterdam volgens de monitor in een slechte of matige staat verkeert, voor zowel 2014 als 2017.

<sup>109</sup> Provincie Noord-Holland (2017), Uitdraai Monumentenmonitor 2014 en 2017, 13 november 2017. Berekening gemaakt door de Rekenkamer.



**Figuur 11** Percentage rijksmonumenten in Metropoolregio Amsterdam in slechte of matige bouwkundige staat per erfgoedcategorie op basis van Monumentenmonitor 2014 en 2017<sup>110</sup>

De figuur toont aan dat de categorieën verdedigingswerken, horeca-instellingen en weg- en waterwerken de hoogste percentages rijksmonumenten in een slechte en matige staat kennen. In vrijwel alle categorieën is het percentage rijksmonumenten in slechte en matige staat afgenomen, met uitzondering van de Stelling van Amsterdam. Het gaat hier om een klein aantal rijksmonumenten: 3 van de 10 rijksmonumenten in deze categorie verkeerden in 2017 in slechte of matige staat.

#### *Kanttekeningen met betrekking tot de Monumentenmonitor*

##### 1. Afwijking aantal rijksmonumenten in provinciale Monumentenmonitor ten opzichte van landelijk Monumentenregister en verschil in meetwijze 2014-2017

Zoals eerder in dit hoofdstuk aangegeven, komt het aantal rijksmonumenten in de Monumentenmonitor van de provincie niet overeen met het aantal rijksmonumenten in het landelijke Monumentenregister. Bovendien is het aantal rijksmonumenten in de Monumentenmonitor in 2017 sterk toegenomen ten opzichte van 2014, terwijl deze toename niet terug te vinden is in het landelijke Monumentenregister.

De ambtelijke organisatie heeft bevestigd dat de gegevens in de Monumentenmonitor en het landelijke Monumentenregister niet geheel overeenkomen.<sup>111</sup> Volgens de ambtelijke organisatie komt dit deels doordat rijksmonumenten die uit meerdere objecten bestaan, als één rijksmonument worden geteld in het landelijke

<sup>110</sup> Provincie Noord-Holland (2017), uitdraai Monumentenmonitor 2014 en 2017, 13 november 2017. Berekening gemaakt door de Rekenkamer. Het gaat hier om het percentage monumenten ten opzichte van het totale aantal monumenten in de betreffende erfgoedcategorie. Bijvoorbeeld, in 2014 was 23,8 procent van alle losse objecten in matige of slechte staat; in 2017 was dit percentage 18,7 procent.

<sup>111</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 13 november 2017.



Monumentenregister. In 2014 ging de provinciale Monumentenmonitor uit van de telling volgens het landelijke register (hoewel de aantallen ook in dit jaar niet overeenkomen met het landelijke register). In 2017 zijn de objecten als afzonderlijk rijksmonument geteld, wat voor een sterke toename van het aantal rijksmonumenten in de Monumentenmonitor zorgt.<sup>112</sup> Daarnaast onderscheidt de provincie erfgoedcategorieën die geen aparte categorieën in het landelijke Monumentenregister zijn, zoals 'industriële erfgoed' en 'Stelling van Amsterdam'. Ook lijken de categorieën rijksmonumenten (zie bijlage C) elkaar niet uit te sluiten.

Door de gewijzigde meetwijze kan geen goede vergelijking worden gemaakt tussen het aantal rijksmonumenten in slechte of matige staat in 2014 en 2017. Wanneer Figuur 10 en 11 met elkaar worden vergeleken, valt bijvoorbeeld op dat het aantal kerkelijke gebouwen in slechte of matige staat gelijk is gebleven, terwijl het percentage is afgenomen. Ook valt op dat het aantal rijksmonumenten in de categorie weg- en waterwerken in slechte en matige staat is toegenomen, terwijl het percentage is afgenomen. Dit kan verklaard worden doordat het totale aantal rijksmonumenten in deze categorieën sterk is toegenomen. De percentages en aantallen geven daardoor een vertekend beeld.

2. De bouwkundige staat is bepaald op basis van beelden van de buitenkant van monumenten.

Het bedrijf dat de rijksmonumenten beoordeelt, doet dit aan de hand van foto's en beelden van de buitenkant van een rijksmonument. Gegevens over de staat van het casco zijn niet bij de monitor betrokken. Het is echter de vraag of hiermee een betrouwbaar en volledig beeld van de bouwkundige staat van het rijksmonument ontstaat. Dit beeld van de buitenkant hoeft namelijk niet overeen te komen met de staat van het casco.

3. Uitkomsten Monumentenmonitor niet openbaar

De provincie maakt de uitkomsten van de Monumentenmonitor niet openbaar vanwege de privacy-gevoeligheid.<sup>113</sup> Het is vooral bedoeld voor intern gebruik.<sup>114</sup> 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.

### 4.3 Kosten van de restauratieopgave

De provincie heeft in 2014 opdracht gegeven aan een extern bedrijf om na te gaan wat de kosten van de restauratieopgave bedragen. Ingeschat is dat er zo'n € 280 mln. nodig is om de rijksmonumenten die in een slechte of matige bouwkundige staat verkeren binnen 5 jaar in een redelijke bouwkundige staat te krijgen. Dit betreffen de kosten voor *alle* betrokken partijen. In het feitelijk wederhoor heeft de ambtelijke organisatie aangegeven dat het bedrag voortkomt uit de formule: bouwkundige staat x kubieke meters x kosten kengetal.<sup>115</sup>

De provincie heeft niet berekend welk deel van de € 280 mln. voor rekening van de provincie komt.<sup>116</sup> Vier jaar na dato is niet bekend hoeveel middelen er nodig zijn om de resterende rijksmonumenten in slechte of matige bouwkundige staat in een redelijke of goede bouwkundige staat te krijgen.

---

<sup>112</sup> Provincie Noord-Holland, e-mail, 6 december 2017

<sup>113</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 17 juli 2017

<sup>114</sup> Interview met het bedrijf dat de monitor uitvoert d.d. 5 januari 2018

<sup>115</sup> Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 10 april 2018

<sup>116</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 13 november 2017

## | 5 | Opzet subsidieregeling

De Rekenkamer geeft in dit hoofdstuk antwoord op de vraag of de opzet van de regeling kwalitatief goed is. Hiervoor beoordelen we of 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 de rijksmonumenten te behouden die in een slechte of matige bouwkundige staat verkeren. 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, in bijvoorbeeld een cultuurnota, ten aanzien van monumentenzorg (criterium 2c). Ten slotte is het voor het functioneren van het stelsel voor de monumentenzorg van belang dat de regeling aansluit op de bestuurlijke afspraken die de provincies met het Rijk gemaakt hebben (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. Zo ontbreekt een definitie van restauratie en wordt geen onderscheid gemaakt met onderhoud. De uitvoeringsregeling sluit gedeeltelijk aan op de restauratieopgave. Zo worden subsidieaanvragen voor boerderijen, molens, bedrijven en religieuze gebouwen geprioriteerd. Bij deze categorieën is de restauratieopgave het grootst. De bouwkundige staat van de rijksmonumenten waarvoor subsidie wordt aangevraagd, speelt echter geen rol bij de rangschikking van de subsidieaanvragen. De beleidskeuzes in de uitvoeringsregeling sluiten gedeeltelijk aan op de door PS vastgestelde beleidskaders in de cultuurnota. In het beleid is bepaald dat de provincie de middelen zo effectief mogelijk in wil zetten. Op basis van de subsidieregeling kan echter niet alleen subsidie voor restauratie, maar ook voor onderhoud worden aangevraagd, waarvoor al andere regelingen gelden. De uitvoeringsregeling 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 uitvoeringsregeling voor het restaureren van rijksmonumenten. De paragraaf geeft allereerst een beschrijving van de regeling. Vervolgens worden de uitvoeringsregelingen 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 uitvoeringsregeling op de bestuurlijke afspraken die de provincies hebben gemaakt met het Rijk.

## 5.1 Uitvoeringsregeling voor de restauratie van rijksmonumenten

### 5.1.1 Beschrijving van de uitvoeringsregeling

Zoals naar voren kwam in Hoofdstuk 1, is de provincie sinds 2012 verantwoordelijk voor de verdeling van de middelen voor het restaureren van rijksmonumenten zonder woonfunctie. In 2012 verstrekte de provincie subsidie aan eigenaren van rijksmonumenten vanuit de uitvoeringsregeling Musea, Archeologie en Monumenten. Sinds 2013 heeft de provincie een aparte uitvoeringsregeling voor de restauratie van rijksmonumenten, die jaarlijks wordt geactualiseerd. De meest recente regeling is de “Uitvoeringsregeling subsidie restauratie rijksmonumenten Noord-Holland 2017”, die op 27 juni 2017 is vastgesteld door GS.<sup>117</sup> In de uitvoeringsregeling is aangegeven “*dat het wenselijk is de restauratie van rijksmonumenten te stimuleren en dat door de restauratie het behoud van het rijksmonument en de publiekstoegankelijkheid van het rijksmonument behouden of vergroot wordt*”.<sup>118</sup> Eigenaren van rijksmonumenten kunnen elk jaar gedurende een periode van 5 á 8 weken een restauratiesubsidie aanvragen (volgens een zogeheten tender).

In de uitvoeringsregeling wordt onder een rijksmonument het volgende verstaan: “*een monument of archeologisch monument dat is ingeschreven in het rijksmonumentenregister als bedoeld in artikel 1.1. van de Erfgoedwet*”.<sup>119</sup> De subsidieregeling is bedoeld voor rijksmonumenten zonder woonfunctie. Ook rijksmonumenten met een woonfunctie komen in aanmerking voor subsidie, indien deze monumenten in het rijksmonumentenregister staan ingeschreven als woonhuis én (na restauratie) voor minder dan 50 procent van het vloeroppervlak voor bewoning worden gebruikt.<sup>120</sup> Indien de functie van het rijksmonument verandert, bijvoorbeeld wanneer een kerk is herbestemd tot woonhuis, dan is de oorspronkelijke inschrijving in het monumentenregister leidend.<sup>121</sup>

De regeling 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 publiekstoegankelijkheid;
- De mate van cofinanciering;
- Het creëren van leerwerkplekken voor het restauratievak;
- De rijksmonumenten die in aanmerking komen voor subsidie en welke categorieën rijksmonumenten worden geprioriteerd ten opzichte van andere rijksmonumenten.

Deze voorwaarden zien we als beoogde resultaten van de subsidieregeling (zie Hoofdstuk 7, waarin naar voren komt in hoeverre deze resultaten zijn behaald).

---

<sup>117</sup> Provincie Noord-Holland (2017) Uitvoeringsregeling restauratiesubsidies rijksmonumenten Noord-Holland, vastgesteld door GS op 27 juni 2017, nummer 9599603 / 959607

<sup>118</sup> Provincie Noord-Holland (2017) Uitvoeringsregeling restauratiesubsidies rijksmonumenten Noord-Holland, vastgesteld door GS op 27 juni 2017, nummer 9599603 / 959607

<sup>119</sup> Provincie Noord-Holland (2017) Uitvoeringsregeling restauratiesubsidies rijksmonumenten Noord-Holland, vastgesteld door GS op 27 juni 2017, nummer 9599603 / 959607, artikel 1.

<sup>120</sup> Provincie Noord-Holland (2017) Uitvoeringsregeling restauratiesubsidies rijksmonumenten Noord-Holland, vastgesteld door GS op 27 juni 2017, nummer 9599603 / 959607, artikel 6.2a.

<sup>121</sup> Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 10 april 2017

In de uitvoeringsregeling is vastgelegd op welke wijze de aanvragen worden gerangschikt c.q. geprioriteerd indien het subsidieplafond, dat GS jaarlijks vaststellen, is bereikt.

### 5.1.2 *Vergelijking van de uitvoeringsregelingen 2012 t/m 2017*

De voorwaarden voor het verstrekken van subsidie, zoals opgenomen in de uitvoeringsregelingen, zijn in de periode 2012 tot en met 2017 gedeeltelijk hetzelfde gebleven. Zo bedraagt de subsidie in alle uitvoeringsregelingen maximaal 50 procent van de subsidiabele kosten. Ook kan er alleen subsidie worden aangevraagd voor een rijksmonument dat publiekstoegankelijk is, wat betekent dat het monument tenminste 16 uur per maand voor het publiek toegankelijk moet zijn.<sup>122</sup> In alle uitvoeringsregelingen worden de aanvragen gerangschikt naar het percentage van de gevraagde subsidie ten opzichte van de subsidiabele kosten. De aanvraag met het laagste percentage wordt het hoogst gerangschikt.<sup>123</sup>

Er zijn echter ook verschillen tussen de uitvoeringsregelingen. Deze zijn toegelicht in onderstaande tabellen.

**Tabel 7 Subsidieplafonds, minimale en maximale subsidiebedragen van uitvoeringsregelingen 2012-2017**

|                                 | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Subsidieplafond                 | € 7.217.863 | € 6.051.900 | € 6.141.256 | € 5.118.000 | € 4.718.000 | € 5.000.000 |
| Min. omvang<br>subsidieaanvraag | € 5.000     | € 5.000     | € 25.000    | € 25.000    | € 25.000    | € 5.000     |
| Max. omvang<br>subsidieaanvraag | € 750.000   | € 750.000   | € 750.000   | € 750.000   | € 500.000   | € 500.000   |

Een eerste verschil tussen de uitvoeringsregelingen betreft de hoogte van de subsidieplafonds en de minimale en maximale bedragen waarvoor subsidie kan worden aangevraagd. Het subsidieplafond bestaat uit een jaarlijkse bijdrage van het Rijk van € 4.717.863, dat de provincie aanvult met eigen middelen, waarvan de hoogte per jaar varieert (zie Hoofdstuk 6 voor een nadere toelichting). Het minimale bedrag waarvoor subsidie kan worden aangevraagd, is verhoogd van € 5.000 in 2012 en 2013, naar € 25.000 in 2014, 2015 en 2016. Vervolgens is het bedrag in 2017 verlaagd naar € 5.000, om ook kleinere projecten te kunnen subsidiëren.<sup>124</sup> Het maximale bedrag waarvoor subsidie kan worden aangevraagd is tevens verlaagd: van € 750.000 in 2012, 2013, 2014 en 2015 naar € 500.000 in 2016 en 2017. Deze keuze is gelegen in het streven om zoveel mogelijk monumenten te subsidiëren.<sup>125</sup>

<sup>122</sup> Met uitzondering van de uitvoeringsregeling 2012. Hierin is wel aangegeven dat subsidie is bedoeld voor publiekstoegankelijke monumenten, maar is niet gedefinieerd wat onder 'publiekstoegankelijk' wordt verstaan.

<sup>123</sup> Zie bijvoorbeeld Provincie Noord-Holland (2017) Uitvoeringsregeling restauratiesubsidies rijksmonumenten Noord-Holland, vastgesteld door GS op 27 juni 2017, nummer 9599603 / 959607, artikel 12.4

<sup>124</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 17 juli 2017

<sup>125</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 17 juli 2017

**Tabel 8 Prioritering bij uitvoeringsregelingen 2012-2017**

|   | 2012 | 2013              | 2014 | 2015 | 2016 | 2017  |
|---|------|-------------------|------|------|------|---|
| Prioritering van categorieën monumenten | Nee  | Nee               | Nee  | Nee  | Nee  | Boerderijen, molens, bedrijven en religieuze gebouwen |
| Prioritering van POM <sup>126</sup>     | Nee  | Ja <sup>127</sup> | Ja   | Ja   | Ja   | Ja  |
| Prioritering van ANBI                   | Nee  | Nee               | Nee  | Nee  | Ja   | Ja  |

Een tweede verschil tussen de uitvoeringsregelingen is de manier waarop de subsidieaanvragen worden geprioriteerd, indien het subsidieplafond is bereikt. De rangschikking wordt bepaald door het totaal aantal behaalde punten, waarbij de aanvraag met de meeste punten als eerste wordt gehonoreerd. Punten worden ten eerste toegekend op basis van het aangevraagde subsidiebedrag ten opzichte van de totale subsidiabele kosten. Hiervoor geldt dat hoe lager het aangevraagde bedrag is ten opzichte van de totale kosten, des te meer punten de subsidieaanvrager krijgt. Daarnaast worden vanaf 2013 punten toegekend aan organisaties die zijn aangewezen als Professionele Organisatie voor Monumentenbehoud (POM). Sinds 2016 worden tevens punten toegekend aan algemeen nut beogende instellingen (ANBI's), zoals kerken en musea. Tot slot worden in 2017 voor het eerst punten toegekend aan specifieke categorieën rijksmonumenten: boerderijen, molens, bedrijven en religieuze gebouwen.

**Tabel 9 Leerwerkplekken in uitvoeringsregelingen 2012-2017**

|              | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016  | 2017  |
|--------------|--|--|--|--|---|---|
| Leerwerkplek | GS kunnen verplichting opleggen m.b.t. opnemen leerwerkplekken | GS kunnen verplichting opleggen m.b.t. opnemen leerwerkplekken | Minimaal één leerwerkplek creëren bij subsidie > € 250.000 | Minimaal één leerwerkplek creëren bij subsidie > 250.000 | Subsidie kan worden verstrekt voor creëren leerwerkplek | Subsidie kan worden verstrekt voor creëren leerwerkplek |

Een derde verschil betreft het creëren van leerwerkplekken. In 2014 en 2015 legde de provincie een aanvrager die meer dan € 250.000 subsidie aanvraagde de verplichting op om minimaal één leerwerkplek te creëren. In 2016 en 2017 is deze verplichting vervallen. In plaats daarvan kan subsidie worden aangevraagd voor het creëren van een leerwerkplek (maximaal 50 procent van de subsidiabele kosten tot maximaal € 15.000 per leerling).<sup>128</sup>

<sup>126</sup> POM staat voor Professionele Organisatie voor Monumentenbehoud (zie Hoofdstuk 2)

<sup>127</sup> In 2013 was een gedeelte van het subsidieplafond uitsluitend bestemd voor POM's. Bron: Provincie Noord-Holland (2013), Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland van 2 juli 2013, nr. 200678/200686, tot vaststelling van de subsidieplafonds 2013, artikel 2

<sup>128</sup> Provincie Noord-Holland (2016), Uitvoeringsregeling subsidie restauratie rijksmonumenten Noord-Holland 2016, nr. 807913/807914, artikel 9.2; Provincie Noord-Holland (2017) Uitvoeringsregeling restauratiesubsidies rijksmonumenten Noord-Holland, vastgesteld door GS op 27 juni 2017, nummer 9599603 / 959607, artikel 9.2

**Tabel 10 Kwaliteitseisen in uitvoeringsregelingen 2012-2017**

|                                    | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016  | 2017  |
|------------------------------------|--------|--------|--|--|---|---|
| Kwaliteitseisen restauratie-proces | n.v.t. | n.v.t. | n.v.t.   | Uitvoering restauratie overeenkomstig kwaliteitseisen art. 21 Subsidieregeling instandhouding monumenten | Uitvoering restauratie volgens in de beroepsgroep geldende normen           | Uitvoering restauratie volgens in de beroepsgroep geldende normen           |
| Betrokkenheid RCE                  | n.v.t. | n.v.t. | Restauratie orgel of molen verplicht begeleid door RCE | Restauratie orgel of molen verplicht begeleid door RCE   | Aanvraag restauratie orgel of molen bevat berekening en positief advies RCE | Aanvraag restauratie orgel of molen bevat berekening en positief advies RCE |

Met betrekking tot de kwaliteit van de restauratiewerkzaamheden heeft de provincie sinds 2015 bepaald dat een aanvrager verplicht is om de restauratie uit te laten voeren volgens de in de beroepsgroep geldende normen. In 2012, 2013 en 2014 werden geen kwaliteitseisen gesteld aan het restauratieproces. Daarnaast heeft de provincie eisen in de regeling opgenomen over de inzet van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE). Hoewel GS in alle jaren de verplichting kunnen opleggen om de restauratie te laten begeleiden door de RCE, was begeleiding door de RCE in 2014 en 2015 alleen verplicht bij de restauratie van een molen of orgel. In 2016 en 2017 is dit enigszins aangepast, doordat een aanvraag voor de restauratie van een molen of orgel een berekening en positief advies van de RCE over het plan van aanpak moet bevatten.

### **5.1.3 Kwaliteit van de subsidieregeling 2017**

De uitvoeringsregeling is volgens de Rekenkamer over het algemeen concreet en samenhangend. De regeling bestaat 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 uitvoeringsregeling is overzichtelijk en goed leesbaar. Voor een potentiële subsidieaanvrager is het over het algemeen duidelijk waarvoor subsidie aangevraagd kan worden.

Wat volgens de Rekenkamer echter onduidelijk is, is dat in de uitvoeringsregeling niet gedefinieerd is wat de provincie onder 'restauratie' verstaat, niet is bepaald wat de bouwkundige staat van het monument moet zijn om in aanmerking voor subsidie te komen en er geen onderscheid wordt gemaakt tussen onderhoud en restauratie. Voor beide activiteiten kan subsidie worden aangevraagd (met een minimum van € 10.000 subsidiabele kosten). Voor onderhoud van rijksmonumenten zonder woonfunctie is echter een andere subsidieregeling beschikbaar: de Subsidie instandhouding monumenten (Sim) van de rijksoverheid (zie Hoofdstuk 2). De provincie geeft aan het van belang te vinden om naast restauratie ook onderhoud te stimuleren, om te voorkomen dat rijksmonumenten in een slechte bouwkundige staat terechtkomen. Ook geeft de provincie aan dat de grens tussen onderhoud en restauratie niet altijd duidelijk is.<sup>129</sup> Door ook onderhoud te subsidiëren, ontstaat volgens de Rekenkamer het risico dat sommige subsidieaanvragen voor restauraties niet worden gehonoreerd. De Rekenkamer heeft

<sup>129</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 9 oktober 2017

geconstateerd dat dit in de praktijk ook gebeurt.<sup>130</sup> Deze rijksmonumenten lopen een groter risico om te vervallen. De Rekenkamer heeft niet onderzocht in hoeverre dit in de praktijk daadwerkelijk is voorgekomen.

## 5.2 Aansluiting uitvoeringsregeling op restauratieopgave

In Hoofdstuk 3 kwam naar voren dat de provincie gebruikmaakt van de Monumentenmonitor om inzicht te krijgen in de bouwkundige staat van de rijksmonumenten. Daarmee wordt de restauratieopgave in de provincie inzichtelijk gemaakt, door de rijksmonumenten die in matige en slechte staat verkeren af te zetten tegen het totaal aantal rijksmonumenten in de provincie.

De uitvoeringsregeling sluit volgens de Rekenkamer gedeeltelijk aan op de restauratieopgave in de provincie. In de vorige paragraaf kwam naar voren dat de subsidieaanvragen worden gerangschikt indien het subsidieplafond is bereikt, waarbij de aanvraag met de meeste punten als eerste wordt gehonoreerd. In de huidige uitvoeringsregeling (2017) is bepaald dat rijksmonumenten die in het rijksmonumentenregister zijn opgenomen onder de hoofdcategorie boerderijen, molens, bedrijven en religieuze gebouwen extra punten toegekend krijgen.<sup>131</sup> De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat deze categorieën voorrang krijgen, omdat uit de Monumentenmonitor blijkt dat de restauratieopgave daar het grootst is.<sup>132</sup> Dit komt grotendeels overeen met de bevindingen uit Hoofdstuk 3, waarin naar voren kwam dat de categorieën agrarische gebouwen, industrieel erfgoed, kerkelijke gebouwen en molens een relatief hoog percentage rijksmonumenten in slechte of matige staat kennen. Hoewel de provincie voorrang geeft aan deze categorieën rijksmonumenten, weegt het percentage cofinanciering dat een subsidieaanvrager weet te verkrijgen zwaarder. Ook is het percentage cofinanciering van doorslaggevend belang wanneer meerdere subsidieaanvragen hetzelfde aantal punten hebben behaald.

Wat volgens de Rekenkamer niet goed aansluit op de restauratieopgave, is dat de bouwkundige staat van het rijksmonument geen rol speelt bij de rangschikking van de subsidieaanvragen. Zo heeft een eigenaar van een rijksmonument in slechte staat evenveel kans op subsidie als de eigenaar van een rijksmonument in redelijke staat.

## 5.3 Aansluiting uitvoeringsregeling op het provinciale beleid

De huidige uitvoeringsregeling voor de restauratie van rijksmonumenten sluit volgens de Rekenkamer gedeeltelijk aan op het cultuurbeleid 2017-2020. Zoals naar voren kwam in Hoofdstuk 3, staan in het cultuurbeleid 2017-2020 drie opgaven centraal: Transformatie van het cultuurlandschap, Leegstand en herbestemming en Bovenlokale regie op culturele voorzieningen. De subsidieregeling voor de restauratie van rijksmonumenten valt binnen de eerste opgave. Binnen deze opgave staat het versterken en benutten van waardevolle cultuurlandschappen centraal, onder andere door een bijdrage te leveren aan de instandhouding van monumenten.<sup>133</sup> De beleidskeuzes in de uitvoeringsregeling sluiten aan op deze doelstelling: subsidie kan alleen worden verkregen voor restauratie van rijksmonumenten die publiekstoegankelijk zijn. Bovendien moet de toegankelijkheid voor publiek voor tenminste tien jaar gewaarborgd zijn.<sup>134</sup>

---

<sup>130</sup> Analyse Rekenkamer subsidiedossiers, 12 januari 2018

<sup>131</sup> Provincie Noord-Holland (2017) Uitvoeringsregeling restauratiesubsidies rijksmonumenten Noord-Holland, vastgesteld door GS op 27 juni 2017, nummer 9599603 / 959607, artikel 10.2

<sup>132</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 13 november 2017

<sup>133</sup> Provincie Noord-Holland (2016), Cultuur in ontwikkeling. Cultuurbeleid 2017-2020, 16 augustus 2016, p. 5 en 10

<sup>134</sup> Provincie Noord-Holland (2017), Uitvoeringsregeling subsidie restauratie rijksmonumenten Noord-Holland 2017, artikel

Ten tweede geeft de provincie in het cultuurbeleid aan dat zij de middelen gericht wil inzetten op structuurdragers waar de grootste (beheers)opgaven spelen, namelijk industrieel, agrarisch en religieus erfgoed. De uitvoeringsregeling sluit aan op deze beleidskeuze: sinds 2017 worden bij de toewijzing van subsidies monumenten die vallen in de categorie boerderijen, molens, bedrijven en religieuze gebouwen geprioriteerd ten opzichte van andere monumenten.<sup>135</sup>

Ten derde geeft de provincie in het cultuurbeleid aan dat alleen subsidie wordt verstrekt indien de aanvragende partij in staat is het gerestaureerde te onderhouden. De uitvoeringsregeling sluit hier op aan: in de regeling is de voorwaarde opgenomen dat indien de subsidie meer dan € 125.000 bedraagt, binnen 13 weken na voltooiing van de activiteit een onderhoudsplan voor het rijksmonument ingediend moet worden.<sup>136</sup>

De uitvoeringsregeling bevat echter ook aspecten die volgens de Rekenkamer niet (voldoende) aansluiten op het cultuurbeleid. Ten eerste geeft de provincie in het cultuurbeleid aan dat alleen subsidie wordt verstrekt, indien men niet in staat is een lening aan te gaan. De provincie wil de middelen voor restauratie zo effectief mogelijk inzetten.<sup>137</sup> De uitvoeringsregeling sluit volgens de Rekenkamer niet goed aan op deze beleidskeuze, omdat in de regeling geen onderscheid is gemaakt tussen onderhoud en restauratie (zie paragraaf 5.1). Voor beide activiteiten kan subsidie aangevraagd worden. Voor onderhoud is echter de Subsidieregeling instandhouding monumenten van de rijksoverheid beschikbaar (zie Hoofdstuk 2).<sup>138</sup>

Ten tweede is de manier waarop de subsidieaanvragen worden geprioriteerd, niet onderbouwd in zowel het beleid als in de uitvoeringsregeling (met uitzondering van de prioritering van bepaalde categorieën rijksmonumenten, zoals hierboven beschreven). Indien het subsidieplafond is bereikt, worden de aanvragen gerangschikt op een prioriteitenlijst. Het percentage van de gevraagde subsidie ten opzichte van de subsidiabele kosten weegt daarbij het zwaarst (met andere woorden: het percentage cofinanciering door de aanvrager). Hoe lager dit percentage (dus hoe hoger het bedrag dat de aanvrager zelf bijdraagt), hoe eerder de aanvraag wordt gehonoreerd.<sup>139</sup> De gedeputeerde geeft hierover aan dat de provincie eigenaren van rijksmonumenten door middel van deze keuze wil stimuleren om zoveel mogelijk middelen zelf in te brengen. Een hoog percentage cofinanciering door de eigenaar laat volgens de provincie zien dat er draagvlak is voor de instandhouding en benutting van het monument. In aanvulling hierop geeft de gedeputeerde aan dat draagvlak tevens blijkt uit monumentenorganisaties die zich specifiek richten op behoud en (publieke) benutting van monumenten. Deze organisaties kunnen ook een hoge prioritering krijgen.<sup>140</sup>

Door het percentage cofinanciering door de eigenaar zwaar te laten wegen in de rangschikking van de subsidieaanvragen, kunnen volgens de Rekenkamer subsidieaanvragen voor rijksmonumenten met een grote restauratieopgave (en die voldoen aan de subsidievoorwaarden), maar waarbij de eigenaren onvoldoende cofinanciering hebben, hierdoor worden afgewezen (zie ook Hoofdstuk 8 waar de afgewezen aanvragen aan de orde komen). Het risico daarvan is dat deze rijksmonumenten vervallen en mogelijk niet behouden blijven.

---

<sup>135</sup> Provincie Noord-Holland (2017), Uitvoeringsregeling subsidie restauratie rijksmonumenten Noord-Holland 2017, artikel 10

<sup>136</sup> Provincie Noord-Holland (2017), Uitvoeringsregeling subsidie restauratie rijksmonumenten Noord-Holland 2017, artikel 13.1

<sup>137</sup> Provincie Noord-Holland (2016), Cultuur in ontwikkeling. Cultuurbeleid 2017-2020, 16 augustus 2016, p. 8

<sup>138</sup> Ministerie van OCW (2012), Subsidieregeling instandhouding monumenten

<sup>139</sup> Provincie Noord-Holland (2017), Uitvoeringsregeling subsidie restauratie rijksmonumenten Noord-Holland 2017, artikel 10

<sup>140</sup> Provincie Noord-Holland, bestuurlijk interview, 17 april 2018



## 5.4 Aansluiting huidige subsidieregeling op bestuurlijke afspraken

Voor het functioneren van het stelsel voor de monumentenzorg is het van belang dat de uitvoeringsregeling aansluit op de bestuurlijke afspraken die de provincies in 2012 en 2015 met het Rijk gemaakt hebben. In totaal zijn er op 26 punten afspraken gemaakt. In 2015 zijn aan deze afspraken nog tien punten toegevoegd. Deze zijn niet allemaal relevant voor de provinciale subsidieregeling. In onderstaande tabel is voor de relevante afspraken aangegeven of deze zijn verwerkt in de uitvoeringsregeling.

**Tabel 11 Aansluiting huidige subsidieregeling uit 2017 op bestuurlijke afspraken uit 2012 en 2015 (voor zover relevant voor de provincies)**

| <b>Bestuurlijke afspraken 2012: Artikel 1 Subsidies voor restauraties</b>   |       |
|---|-------|
| 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)) <sup>141</sup> meerjarige werkafspraken worden gemaakt ten aanzien van de restauratie van rijksmonumenten die zij gaan beheren.   | Ja    |
| 1.4 Provincies zijn transparant richting belanghebbenden in de wijze waarop zij de beschikbare middelen verschaffen.  | Ja    |
| <b>Bestuurlijke afspraken 2012: Artikel 2 Kwaliteit van het restauratieproces</b>   |       |
| 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.  | Ja    |
| <b>Bestuurlijke afspraken 2015</b>  |       |
| 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.  | Deels |
| 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.  | Deels |

In grote lijnen sluit de uitvoeringsregeling aan op de bestuurlijke afspraken. Voor twee afspraken is de aansluiting er volgens de Rekenkamer gedeeltelijk. De provincie rangschikt de subsidieaanvragen indien het subsidieplafond is bereikt. De rangschikking wordt bepaald door het totaal aantal punten dat is behaald, waarbij de aanvraag met de meeste punten als eerste wordt gehonoreerd. Sinds 2016 krijgen subsidieaanvragen die door ANBI's worden gedaan extra punten toegekend. Deze instellingen komen niet in aanmerking voor een lening. Dit sluit aan op bestuurlijke afspraak 5. De provincie kent echter een hoger puntenaantal toe aan subsidieaanvragen met een hoog percentage cofinanciering (zie ook paragraaf 8.1). Hierdoor kan het voorkomen dat eigenaren van

<sup>141</sup> De status van Aangewezen Organisatie voor Monumentenbehoud is vervallen. In plaats daarvan is de status van Professionele Organisatie voor Monumentenbehoud (POM) gekomen.

rijksmonumenten, die zelf onvoldoende middelen bijleggen, geen subsidie krijgen. Het risico bestaat dat de restauratie vervolgens niet wordt uitgevoerd en de betreffende rijksmonumenten vervallen. Dit sluit niet goed aan op bestuurlijke afspraak 5 uit 2015.

Ten tweede, zoals al eerder naar voren kwam, subsidieert de provincie naast restauratie ook onderhoud van rijksmonumenten. Voor onderhoudswerkzaamheden aan rijksmonumenten is de Subsidieregeling instandhouding monumenten (Sim) van het Rijk beschikbaar. De ambtelijke organisatie heeft bovendien aangegeven dat een subsidieaanvrager een restauratiesubsidie van de provincie mag aanvullen met een onderhoudssubsidie van het Rijk.<sup>142</sup> Dit sluit niet goed aan op de bestuurlijke afspraken 5 en 8 uit 2015. De Rekenkamer heeft niet onderzocht in hoeverre dit in de praktijk gebeurt.

---

<sup>142</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 9 oktober 2017

## | 6 | Uitvoering subsidieregeling

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 de subsidie 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 twaalf geselecteerde subsidiedossiers.

### **Beoordelingscriterium 3:**

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

### **Bevinding 3**

De provincie houdt per subsidieaanvraag een dossier bij, maar houdt geen totaaloverzichten bij van alle gegevens met betrekking tot de subsidieaanvragen, -toekenningen en -vaststellingen van 2012 tot en met 2016. Op verzoek van de Rekenkamer zijn deze overzichten per jaar opgesteld.

De provincie ontvangt € 4,7 mln. per jaar van het Rijk voor het restaureren van rijksmonumenten. Het totale budget voor de subsidieregeling bedraagt de laatste jaren rond de € 5 mln. per jaar, door aanvulling van de rijksbijdrage met provinciale middelen. De hoogte van de eigen bijdrage was de afgelopen jaren aanzienlijk lager dan de jaren ervoor (in 2017 bedroeg de provinciale bijdrage 6% van het totale budget).

Het totaal aangevraagde subsidiebedrag is veel hoger dan het totaal beschikbare budget. 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. Een deel van de restauratieprojecten wordt volgens planning uitgevoerd. Het grootste deel van de projecten wordt binnen een half jaar na de geplande einddatum afgerond.

### **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 elk jaar gedurende een periode van 5 á 8 weken een restauratiesubsidie aanvragen bij de provincie (zie Hoofdstuk 5). Aan de hand van een checklist kan een eigenaar van een rijksmonument nagaan of het restauratieproject in aanmerking komt voor subsidie. Vervolgens dient de subsidieaanvrager een aanvraagformulier in te vullen en een aantal bijlagen aan te leveren, waaronder een

inspectierapport, omgevingsvergunning<sup>143</sup>, projectplan, begroting en bouwtekeningen van de bestaande en toekomstige situatie.<sup>144</sup>

De subsidieaanvragen worden behandeld en beoordeeld door de afdeling Subsidies.<sup>145</sup> GS hebben de besluitvorming over de subsidieaanvragen gemandateerd aan de afdeling Subsidies.<sup>146</sup> In 2017 bedroegen de kosten voor het opzetten en uitvoeren van de subsidieregeling tussen € 275.000 en € 460.000, uitgaande van een subsidieplafond van € 5.000.000 en een doorlooptijd van 10 maanden.<sup>147</sup>

De afdeling Subsidies toetst de subsidieaanvragen aan een checklist, die op basis van de uitvoeringsregeling is ontworpen.<sup>148</sup> Daarnaast is de Leidraad subsidiabele instandhoudingskosten 2013 van het Rijk een belangrijk toetsingskader.<sup>149</sup> Op basis van deze leidraad beoordeelt de afdeling welke kosten subsidiabel zijn. In sommige gevallen vraagt de provincie advies aan de RCE.<sup>150</sup> De Monumentenmonitor wordt niet betrokken bij de beoordeling van de subsidieaanvragen. Aanvragen die na de sluitingsdatum binnenkomen, worden niet behandeld. Indien er documenten ontbreken bij een subsidieaanvraag, dan krijgt de aanvrager de gelegenheid om deze gegevens alsnog aan te leveren.<sup>151</sup>

Op basis van de subsidieaanvragen maakt de provincie een 'prioriteitenlijst' van de toegewezen aanvragen. Deze prioriteitenlijst bevat de naam van de subsidieaanvrager, de naam van het restauratieproject en de hoogte van de toegekende subsidie.<sup>152</sup> Per aanvraag wordt een dossier (c.q. zaak) aangemaakt, waarin alle relevante documentatie, mailwisselingen en rapportages worden opgeslagen.

De provincie heeft echter geen totaaloverzicht van alle gegevens met betrekking tot de subsidieaanvragen, – verleningen en –vaststellingen, waarin bijvoorbeeld gegevens met betrekking tot start- en einddata en de totale projectkosten zijn opgenomen. Om deze gegevens te achterhalen, moeten de individuele subsidiedossiers worden geraadpleegd.<sup>153</sup> Op verzoek van de Rekenkamer heeft de provincie overzichten opgesteld van de subsidieaanvragen voor de periode 2012 tot en met 2016. Deze overzichten bevatten onder andere gegevens met betrekking tot de hoogte van de verleende subsidie, de hoogte van de vastgestelde subsidie, de totale projectkosten, de start- en einddatum van het project en het type rijksmonument. Ook bevatten deze overzichten gegevens met betrekking tot afgewezen aanvragen.

---

<sup>143</sup> Of een verklaring van de gemeente dat voor de restauratie geen omgevingsvergunning is vereist.

<sup>144</sup> Provincie Noord-Holland (2017), Aanvraagformulier subsidie uitvoeringsregeling subsidie restauratie rijksmonumenten Noord-Holland 2017

<sup>145</sup> Provincie Noord-Holland (2017), ambtelijk interview, 13 november 2017

<sup>146</sup> Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 10 april 2018

<sup>147</sup> Provincie Noord-Holland, e-mail, 15 januari 2018

<sup>148</sup> Provincie Noord-Holland (2017), ambtelijk interview, 13 november 2017

<sup>149</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012), Subsidieregeling instandhouding monumenten, bijlage als bedoeld in artikel 4, Leidraad subsidiabele instandhoudingskosten 2013

<sup>150</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 12 januari 2018

<sup>151</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 13 november 2017

<sup>152</sup> Provincie Noord-Holland (2017), Overzichten subsidieaanvragers restauratie rijksmonumenten 2012-2016

<sup>153</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 13 november 2017

## 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.<sup>154</sup> Daarbij wordt uitgegaan van het totaal aantal rijksmonumenten per provincie, inclusief de rijksmonumenten met een woonfunctie.<sup>155</sup> Dit is opmerkelijk, omdat de beschikbaar gestelde middelen enkel bedoeld zijn voor het restaureren van rijksmonumenten zonder woonfunctie.

Het merendeel van de rijksmonumenten in de provincie Noord-Holland heeft een woonfunctie (ongeveer 10.000 van de ruim 14.000, zie Hoofdstuk 3). Daardoor ontvangt de provincie Noord-Holland, in vergelijking met andere provincies, een hoge bijdrage van het Rijk voor het restaureren van rijksmonumenten: € 4.717.863 per jaar.<sup>156</sup>

De provincie vult de rijksbijdrage jaarlijks met eigen middelen aan, hoewel de hoogte van dit bedrag in 2015, 2016 en 2017 aanzienlijk is afgenomen (zie Tabel 12). In 2017 bedroeg de provinciale bijdrage 6% van het totale budget. In 2015, 2016 en 2017 bestond de bijdrage van de provincie enkel uit niet bestede middelen van de jaren ervoor, terwijl deze bijdrage in de jaren ervoor uit incidentele middelen bestond die PS ter beschikking stelden, onder andere vanuit het oogpunt om de werkgelegenheid in de restauratiemarkt te stimuleren.<sup>157</sup>

Tabel 12 Beschikbaar budget voor restauratie van rijksmonumenten

|  | 2012                      | 2013                      | 2014                      | 2015                      | 2016                      | 2017                      |
|--|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Bijdrage Rijk <sup>158</sup>           | € 4.717.863               | € 4.717.863               | € 4.717.863               | € 4.717.863               | € 4.717.863               | € 4.717.863               |
| Bijdrage provincie                     | € 2.500.000               | € 1.334.037               | € 1.423.393               | € 400.137                 | € 137                     | € 282.137                 |
| Totaal budget voor restauratiesubsidie | € 7,2 mln. <sup>159</sup> | € 6,1 mln. <sup>160</sup> | € 6,1 mln. <sup>161</sup> | € 5,1 mln. <sup>162</sup> | € 4,7 mln. <sup>163</sup> | € 5,0 mln. <sup>164</sup> |

### 6.2.2 Overzicht subsidieaanvragen en verleende subsidiebedragen

De provincie stelt zich in de jaarlijkse programmabegroting doelen met betrekking tot het aantal te verlenen restauratiesubsidies. In 2012 was het doel om minimaal drie restauratiesubsidies te verlenen, vanaf 2013 is dit aantal verhoogd naar tien. Tabel 13 toont aan dat de provincie deze streefwaarden ruimschoots heeft behaald: het aantal verleende subsidies varieerde tussen de 31 in 2012 en 46 in 2016.

<sup>154</sup> DSP (2014), Bestuurlijke afspraken restauratie rijksmonumenten en ruimtelijk beleid voor erfgoed, p. 6

<sup>155</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 17 juli 2017

<sup>156</sup> DSP (2014), Bestuurlijke afspraken restauratie rijksmonumenten en ruimtelijk beleid voor erfgoed, p. 7

<sup>157</sup> Provincie Noord-Holland, E-mail, 15 januari 2018

<sup>158</sup> DSP (2014), Bestuurlijke afspraken restauratie rijksmonumenten en ruimtelijk beleid voor erfgoed, p. 7

<sup>159</sup> Provincie Noord-Holland (2012), Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland 24 april 2012, nr. 2012-17136, Art 1; Provincie Noord-Holland (2013), Jaarstukken 2012, p. 154

<sup>160</sup> Provincie Noord-Holland (2013), Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland 2 juli 2013, nr. 200678/200686, Art 1

<sup>161</sup> Provincie Noord-Holland (2014), Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland 11 november 2014, nr. 495410/495424

<sup>162</sup> Provincie Noord-Holland (2015), Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland 15 juni 2015, nr. 624911/624916, Art 1

<sup>163</sup> Provincie Noord-Holland (2016), Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland 21 juni 2016, nr. 807913/807914, Art 1

<sup>164</sup> Provincie Noord-Holland (2017), Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland 27 juni 2017, nr. 959603/959607, Art 1

**Tabel 13** Overzicht van subsidieaanvragen 2012-2016<sup>165</sup>

|   | 2012       | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | Totaal           |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------------|
| Streefwaarde aantal te verlenen subsidies | 3          | 10         | 10         | 10         | 10         | <b>43</b>        |
| Aantal subsidieaanvragen                  | 40         | 54         | 58         | 83         | 72         | <b>307</b>       |
| Aantal toegewezen aanvragen               | 31         | 39         | 37         | 39         | 46         | <b>192</b>       |
| Aantal afgewezen aanvragen                | 9          | 15         | 21         | 44         | 26         | <b>115</b>       |
| Totaal aangevraagd subsidiebedrag         | € 8.5 mln. | € 9.7 mln. | € 9.6 mln. | € 12 mln.  | € 8.6 mln. | <b>48.4 mln.</b> |
| Totaal budget voor restauratiesubsidies   | € 7.2 mln. | € 6.1 mln. | € 6.1 mln. | € 5.1 mln. | € 4.7 mln. | <b>29.2 mln.</b> |
| Totaal verleend subsidiebedrag            | € 6.4 mln. | € 6 mln.   | € 6.1 mln. | € 5.1 mln. | € 4.7 mln. | <b>28.3 mln.</b> |

Tabel 13 toont aan dat er jaarlijks meer subsidieaanvragen zijn ingediend dan zijn toegewezen. Het totaal aangevraagde subsidiebedrag is dan ook veel hoger dan het totaal beschikbare budget. Het jaar 2015 is daarbij een uitschieter: het aantal subsidieaanvragen dat werd afgewezen (44) overtrof het aantal aanvragen dat werd toegewezen (39) en er werd meer dan twee keer zoveel subsidie aangevraagd dan er beschikbaar was (zie Hoofdstuk 8 waar wordt ingegaan op de afgewezen aanvragen).

Hoewel er jaarlijks meer subsidie is aangevraagd dan er beschikbaar was, is er in 2012 en 2013 minder subsidie verleend dan er beschikbaar was. In 2012 is bijvoorbeeld € 769.352 van de beschikbare € 7.2 mln. niet verleend. Dit komt doordat de afgewezen subsidieaanvragen niet aan de gestelde criteria voldeden.<sup>166</sup> In 2013 is € 55.109 van de beschikbare € 6.1 mln. niet verleend, terwijl een aantal subsidieaanvragen is afgewezen omdat het subsidieplafond bereikt was. De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat dit bedrag te laag was om nog een subsidieaanvraag te honoreren. De niet-verleende restauratiemiddelen gaan naar een reserve die ten behoeve van rijksmonumenten wordt ingezet.<sup>167</sup>

In de periode 2012 tot en met 2016 is de gemiddelde omvang van de verleende subsidies afgenomen. In 2012 was het gemiddeld verleende subsidiebedrag € 207.440, in 2016 was dit € 101.152 (zie Tabel 14).

**Tabel 14** Hoogte van verleende subsidiebedragen 2012-2016<sup>168</sup>

|                                   | 2012      | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      |
|-----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Gemiddeld verleend subsidiebedrag | € 207.440 | € 153.764 | € 165.741 | € 131.231 | € 101.152 |
| Laagst verleend subsidiebedrag    | € 5.378   | € 15.000  | € 25.000  | € 25.000  | € 25.364  |
| Hoogst verleend subsidiebedrag    | € 750.000 | € 750.000 | € 750.000 | € 750.000 | € 500.000 |

De hoogte van de verleende subsidies verschilt echter aanzienlijk. De laagst verleende subsidie bedroeg € 5.378 in 2012. Omdat het minimale bedrag waarvoor subsidie kan worden aangevraagd vanaf 2014 is verhoogd naar € 25.000,<sup>169</sup> is het laagst verleende bedrag in deze jaren eveneens hoger. De hoogst verleende subsidie bedroeg € 750.000 in 2013, 2014 en 2015. Aangezien het maximale bedrag waarvoor subsidie kan worden aangevraagd vanaf 2016 is verlaagd naar € 500.000, is het hoogst verleende bedrag in dat jaar eveneens lager.

<sup>165</sup> Provincie Noord-Holland (2017), Overzichten subsidieaanvragers restauratie rijksmonumenten 2012-2016, berekeningen gemaakt door de Rekenkamer, tenzij anders aangegeven

<sup>166</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 12 januari 2018

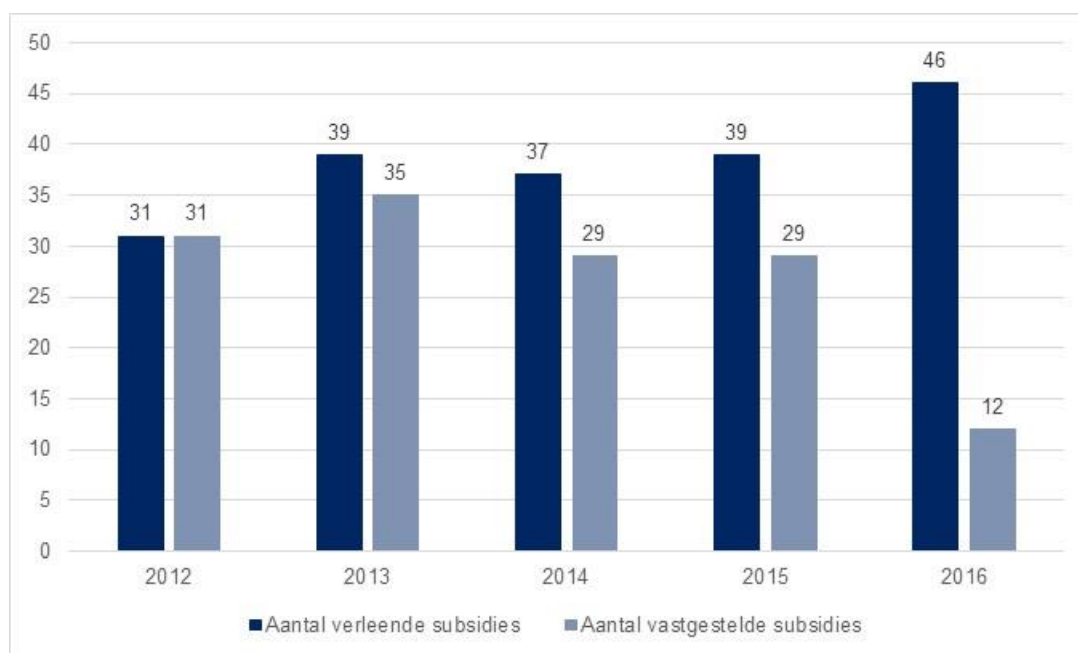
<sup>167</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 12 januari 2018

<sup>168</sup> Provincie Noord-Holland (2017), Overzichten subsidieaanvragers restauratie rijksmonumenten 2012-2016, berekeningen gemaakt door de Rekenkamer.

<sup>169</sup> Dit is nader toegelicht in paragraaf 5.1.2.

### 6.2.3 Vergelijking verleende en vastgestelde subsidies

Na afronding van een restauratieproject stelt de provincie de hoogte van de subsidie vast. Figuur 12 toont aan dat alle subsidies die in 2012 zijn verleend, inmiddels ook zijn vastgesteld. De subsidies die in de jaren 2013 tot en met 2016 zijn verleend zijn nog niet allemaal vastgesteld. Dit komt voornamelijk doordat nog niet alle restauratieprojecten zijn afgerond (zie ook paragraaf 6.3). Restauratieprojecten kunnen omvangrijk zijn en soms meerdere jaren in beslag nemen. Daarnaast kunnen er onverwachte gebeurtenissen plaatsvinden waardoor restauratieprojecten uitlopen, bijvoorbeeld als er beschermde dieren (zoals vleermuizen) in het rijksmonument worden gevonden of als de bouwkundige staat slechter blijkt te zijn dan in het inspectierapport is opgenomen.<sup>170</sup>



Figuur 12 Aantal verleende en vastgestelde subsidies, 2012-2016<sup>171</sup>

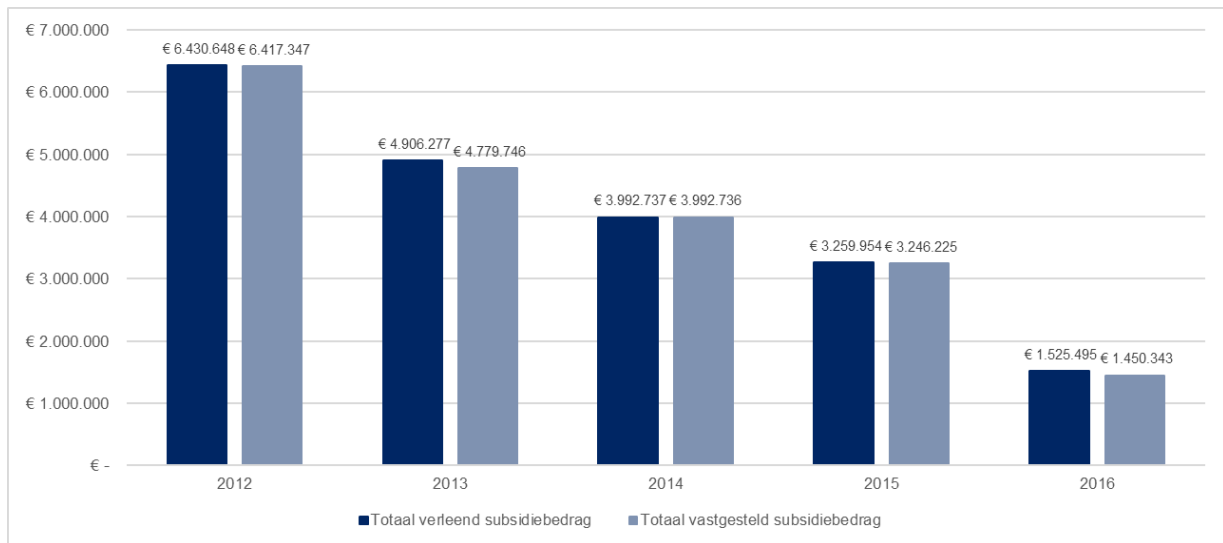
Voor de restauratieprojecten die zijn afgerond, is een vergelijking gemaakt tussen de verleende en vastgestelde subsidiebedragen (zie Figuur 13). De figuur geeft weer dat de vastgestelde subsidiebedragen licht afwijken van de verleende bedragen. In sommige gevallen is het vastgestelde subsidiebedrag bijgesteld als bijvoorbeeld de gerealiseerde projectkosten lager zijn uitgevallen dan begroot.<sup>172</sup> Het verschil tussen het vastgestelde en het verleende subsidiebedrag gaat naar een reserve, die ten behoeve van rijksmonumenten wordt ingezet.<sup>173</sup>

<sup>170</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 12 januari 2018 en Analyse Rekenkamer subsidiedossiers, 12 januari 2018

<sup>171</sup> Provincie Noord-Holland (2017), Overzichten subsidieaanvragers restauratie rijksmonumenten 2012-2016, berekeningen gemaakt door de Rekenkamer

<sup>172</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 13 november 2017

<sup>173</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 12 januari 2018



**Figuur 13** Omvang verleende en vastgestelde subsidiebedragen van afgeronde restauratieprojecten, 2012-2016<sup>174</sup>

## 6.3 Geplande en gerealiseerde uitvoering van de restauratieprojecten

### 6.3.1 Geplande en gerealiseerde startdata van de restauratieprojecten

In de uitvoeringsregeling is aangegeven binnen welke periode een subsidieontvanger opdracht moet hebben verleend voor de uitvoering van de gesubsidieerde werkzaamheden. In de jaren 2012 tot en met 2015 diende een subsidieontvanger binnen 6 maanden na ontvangst van de subsidiebeschikking opdracht te hebben verleend.<sup>175</sup> Vanaf 2016 is deze periode verruimd naar 12 maanden.<sup>176</sup> De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat zij deze deadlines niet registreert.<sup>177</sup> Slechts incidenteel wordt gecontroleerd of subsidieontvangers daadwerkelijk binnen deze periode de opdracht hebben verleend. De ambtelijke organisatie heeft wel de intentie om dit vaker te gaan controleren. Ook heeft de ambtelijke organisatie aangegeven dat vanaf 2017 pas een voorschot wordt verstrekt als de opdracht verleend is.<sup>178</sup>

### 6.3.2 Geplande en gerealiseerde einddata restauratieprojecten

Bij het indienen van een subsidieaanvraag moet een eigenaar van een rijksmonument de geplande einddatum van het restauratieproject aangeven. Vervolgens moet binnen 13 weken na afronding van het restauratieproject 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 is 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.<sup>179</sup>

<sup>174</sup> Restauratieprojecten die nog in uitvoering zijn, zijn buiten de berekening gelaten. Bron: Provincie Noord-Holland (2017), Overzichten subsidieaanvragers restauratie rijksmonumenten 2012-2016, Figuur gemaakt door de Rekenkamer.

<sup>175</sup> Provincie Noord-Holland (2012), Uitvoeringsregeling Musea, Archiven en Monumenten Noord-Holland 2012, artikel 11; Provincie Noord-Holland (2013), Uitvoeringsregeling restauratiesubsidies rijksmonumenten Noord-Holland 2013, artikel 13.1; Provincie Noord-Holland (2014), Uitvoeringsregeling subsidie restauratie rijksmonumenten Noord-Holland 2014, artikel 13.1b; Provincie Noord-Holland (2015), Uitvoeringsregeling restauratiesubsidies rijksmonumenten Noord-Holland 2015, artikel 13.1b.

<sup>176</sup> Provincie Noord-Holland (2016), Uitvoeringsregeling subsidie restauratie rijksmonumenten Noord-Holland 2016, artikel 12.1b.

<sup>177</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 13 november 2017

<sup>178</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 12 januari 2018

<sup>179</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 12 januari 2018 en Analyse Rekenkamer subsidiedossiers, 12 januari 2018



Voor dit onderzoek zijn de geplande en de gerealiseerde einddata met elkaar vergeleken, om inzichtelijk te maken in hoeverre de restauratieprojecten volgens planning van de subsidieontvanger zijn uitgevoerd. De bevindingen zijn weergegeven in Tabel 15.

**Tabel 15 Vergelijking geplande en gerealiseerde einddata restauratieprojecten<sup>180</sup>**

|  | 2012      | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Eerder gerealiseerd dan planning                 | 4         | 4         | 1         | 8         | 4         |
| Volgens planning gerealiseerd                    | 5         | 10        | 16        | 10        | 3         |
| Project gerealiseerd met 0-6 maanden vertraging  | 13        | 10        | 7         | 9         | 5         |
| Project gerealiseerd met 7-12 maanden vertraging | 5         | 5         | 4         | 3         | 0         |
| Project gerealiseerd met >12 maanden vertraging  | 3         | 4         | 2         | 0         | 0         |
| Project nog niet afgerond                        | 0         | 2         | 6         | 8         | 32        |
| Subsidie ingetrokken                             | 0         | 1         | 1         | 1         | 1         |
| Onbekend   | 1         | 3         | 0         | 0         | 0         |
| <b>Totaal</b>                                    | <b>31</b> | <b>39</b> | <b>37</b> | <b>39</b> | <b>46</b> |

Tabel 15 laat zien dat een deel van de restauratieprojecten volgens de planning van de subsidieontvanger wordt uitgevoerd. Zoals in voorgaande paragraaf naar voren kwam, zijn er verschillende redenen waarom restauratieprojecten uit kunnen lopen. Een groot deel van de projecten wordt binnen een half jaar na de geplande einddatum alsnog afgerond. Ook zijn er projecten die vóór de geplande einddatum zijn gerealiseerd. In 2015 betrof dit 8 van de 39 projecten. Een klein deel van de restauratieprojecten heeft een vertraging van meer dan 6 maanden opgelopen.

Tabel 15 toont verder dat een aantal projecten nog niet is afgerond. Enerzijds betreffen dit projecten waarvan de geplande einddatum nog niet is verstreken. Anderzijds gaat het om projecten waarvan de geplande einddatum wel is verstreken, maar waarbij de subsidieontvanger een verzoek tot uitstel heeft ingediend. 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. In de meeste gevallen wordt een verzoek tot uitstel gehonoreerd.<sup>181</sup>

In de periode 2013 tot en met 2016 is jaarlijks één subsidie ingetrokken. Een verzoek tot intrekking kan zowel door de provincie als door de subsidieontvanger worden ingediend, bijvoorbeeld wanneer toch niet aan de subsidievoorwaarden kan worden voldaan of wanneer het restauratieproject financieel niet haalbaar is.<sup>182</sup>

<sup>180</sup> Provincie Noord-Holland (2017), Overzichten subsidieaanvragers restauratie rijksmonumenten 2012-2016, berekeningen gemaakt door de Rekenkamer.

<sup>181</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 12 januari 2018 en Analyse Rekenkamer subsidiedossiers, 12 januari 2018

<sup>182</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 12 januari 2018

## | 7 | Resultaten subsidieregeling

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 provinciespecifieke 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 voornamelijk op papier of de bouwkundige staat van de gesubsidieerde rijksmonumenten is verbeterd. Dit geldt ook voor het behouden van de monumentale waarden van het rijksmonument. De provincie voert incidenteel veldcontroles uit. De provincie gaat na of er sprake is van substantiële cofinanciering. Verder gaat de provincie op papier na of de leerwerkplekken waarvoor subsidie is verstrekt daadwerkelijk zijn gecreëerd. De provincie controleert daarentegen niet de publiekstoegankelijkheid van het rijksmonument na restauratie. Resultaten die beoogd zijn met de subsidieregeling zijn niet altijd behaald. Zo heeft de provincie niet alleen restauratieprojecten, maar ook een aantal onderhoudsprojecten gesubsidieerd.

## **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 provincie-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.<sup>183</sup> Daarnaast adviseert de RCE gemeenten bij vergunningaanvragen voor ingrijpende wijzigingen aan gebouwde rijksmonumenten, zoals bij restauraties.<sup>184</sup> 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.

## **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 voornamelijk 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. De provincie controleert het eindrapport en stelt op basis daarvan de subsidie vast. De ambtelijke organisatie heeft aangegeven incidenteel veld- of eindcontroles uit te voeren om te beoordelen of de restauratie conform subsidieaanvraag is uitgevoerd. De provincie is over het algemeen niet aanwezig bij bouwvergaderingen en ontvangt geen bouwverslagen.<sup>185</sup> De provincie laat het controleren van de uitvoering van de restauratieprojecten over aan de gemeente die de omgevingsvergunning verleent. De Rekenkamer merkt hierbij op dat de beschrijving van activiteiten in de vergunningaanvraag niet overeen hoeft te komen met de beschrijving in de subsidieaanvraag. Bovendien is een omgevingsvergunning niet in alle gevallen

---

<sup>183</sup> RCE (2017), ambtelijk interview, 19 september 2017

<sup>184</sup> [www.cultureelerfgoed.nl](http://www.cultureelerfgoed.nl)

<sup>185</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 13 november 2017

benodigd, bijvoorbeeld als het gaat om onderhoud, waarvoor de provincie ook subsidie verstrekt.<sup>186</sup> In deze gevallen is niet duidelijk of de gemeente van het project op de hoogte is en het vervolgens controleert. De provincie heeft aangegeven incidenteel contact op te nemen met gemeenten, met name bij grote restauratieprojecten, om na te gaan op welke wijze de restauratie is uitgevoerd.<sup>187</sup>

Verder heeft de ambtelijke organisatie aangegeven dat zij de RCE om advies vraagt in het geval van complexe restauratieprojecten. Bij een subsidieaanvraag voor de restauratie van een molen of orgel is de aanvrager bovendien verplicht om een advies van de RCE bij te voegen. Bij de beoordeling van het eindrapport en de vaststelling van de subsidie van dergelijke restauratieprojecten adviseert de RCE de provincie over de uitgevoerde restauratie.<sup>188</sup>

## 7.2 Behouden van monumentale waarden van rijksmonument

Het is belangrijk dat de 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 provincie-medewerker 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.

---

<sup>186</sup> Analyse Rekenkamer subsidiedossiers, 12 januari 2018

<sup>187</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 13 november 2017

<sup>188</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 12 januari 2018 en Analyse Rekenkamer subsidiedossiers, 12 januari 2018

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.<sup>189</sup>

### 7.3 Provinciespecifieke resultaten van restauratiesubsidie

In Hoofdstuk 5 zijn de beoogde resultaten beschreven. Deze lijst is niet uitputtend, maar we richten ons op de meest belangrijke. In Tabel 16 is aangegeven of de beoogde resultaten zijn behaald en of de provincie dit nagaat. Het gaat om 1) het stimuleren van de restauratie van rijksmonumenten; 2) het behouden of vergroten van de publiekstoegankelijkheid; 3) het subsidiëren van maximaal 50 procent van de subsidiabele kosten; 4) het prioriteren van subsidieaanvragen voor boerderijen, molens, bedrijven en religieus erfgoed; 5) het prioriteren van aanvragen door POM's en ANBI's; en 6) het creëren van leerwerkplekken.

**Tabel 16** Behaalde resultaten subsidieregeling

| Beoogd resultaat  | Behaald resultaat   |
|---|---|
| 1 Stimuleren van restauratie van rijksmonumenten zonder woonfunctie en rijksmonumenten met woonfunctie die na restauratie <50% van het vloeroppervlak worden bewoond. | Grotendeels De provincie heeft vooral restauratieprojecten van rijksmonumenten in slechte of matige staat gesubsidieerd. De provincie heeft echter ook een aantal onderhoudsprojecten gesubsidieerd.      |
| 2 Behouden of vergroten van de publiekstoegankelijkheid van rijksmonumenten   | Onbekend De provincie gaat na afloop niet na of het rijksmonument na de restauratie minimaal 16 uur per maand publiekstoegankelijk is.  |
| 3 Het subsidiëren van maximaal 50 procent van de subsidiabele kosten  | Ja Alle ontvangers hebben de helft of meer bijgedragen aan de kosten van de restauratie.  |
| 4 Prioriteren van subsidieaanvragen voor boerderijen, molens, bedrijven en religieuze gebouwen  | Onbekend De provincie prioriteert deze categorieën sinds 2017. De gegevens die de Rekenkamer heeft ontvangen hebben betrekking op de periode 2012 t/m 2016. <sup>190</sup>                                |
| 5 Creëren van leerwerkplekken   | Ja In 2016 heeft de provincie tweemaal subsidie verstrekt voor het creëren van leerwerkplekken. De provincie gaat in het eindverslag van de subsidieontvanger na of de leerwerkplekken zijn gerealiseerd. |

#### 1. Stimuleren van restauratie van rijksmonumenten zonder woonfunctie

In de periode 2012 tot en met 2016 heeft de provincie 192 projecten gesubsidieerd (zie Hoofdstuk 6). Het merendeel van deze subsidies had betrekking op restauraties van rijksmonumenten zonder woonfunctie. Naast restauratieprojecten, heeft de provincie ook een aantal onderhoudsprojecten gesubsidieerd.<sup>191</sup> Zoals naar voren kwam in Hoofdstuk 5, heeft de ambtelijke organisatie aangegeven het van belang te vinden om naast restauratie

<sup>189</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 13 november 2017

<sup>190</sup> Dit komt doordat de behandeling en beoordeling van de subsidieaanvragen van 2017 ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek nog niet waren afgerond.

<sup>191</sup> Analyse Rekenkamer subsidiedossiers, 12 januari 2018

ook onderhoud te stimuleren, om te voorkomen dat rijksmonumenten in een slechte bouwkundige staat terecht komen en omdat de grens tussen onderhoud en restauratie niet altijd duidelijk is.<sup>192</sup>

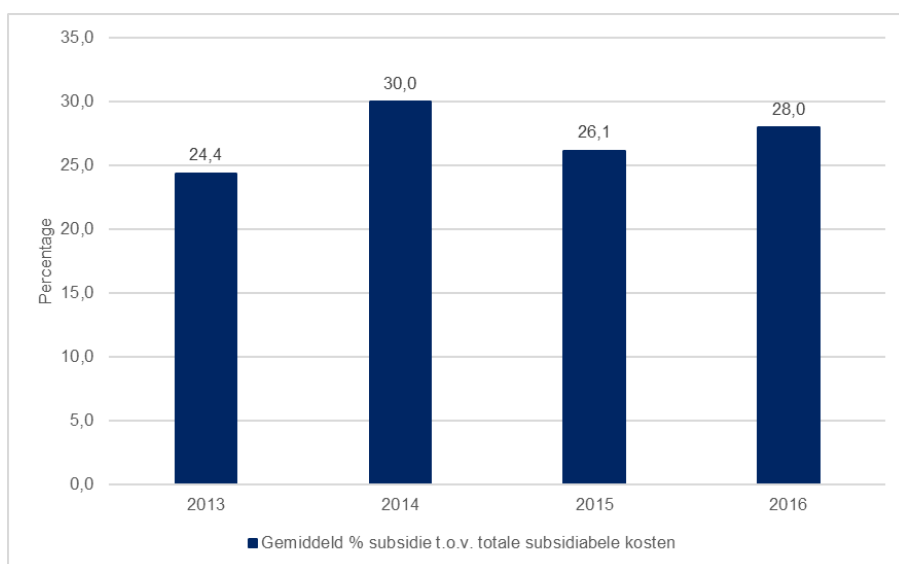
De provincie heeft daarnaast enkele restauratieprojecten gesubsidieerd die betrekking hebben op rijksmonumenten die in het rijksmonumentenregister staan ingeschreven als woonhuis. De provincie heeft aangegeven dat deze rijksmonumenten in maatschappelijk gebruik zijn voor museale, representatieve en recreatieve doeleinden en zodoende in aanmerking komen voor subsidie.<sup>193</sup>

## 2. Behouden of vergroten van de publiekstoegankelijkheid

In de uitvoeringsregeling is bepaald dat er alleen subsidie kan worden verstrekt aan rijksmonumenten die publiekstoegankelijk zijn, of door de restauratie publiekstoegankelijk worden. Dit houdt in dat het monument tenminste 16 uur per maand voor het publiek toegankelijk moet zijn.<sup>194</sup> De provincie gaat na de restauratie niet na of het rijksmonument aan deze voorwaarde voldoet. De provincie gaat alleen bij de subsidieaanvraag na, of er een plausibele toelichting wordt gegeven op de publiekstoegankelijkheid.

## 3. Subsidiëren van maximaal 50 procent van de subsidiabele kosten

In de uitvoeringsregeling is bepaald dat de subsidie voor de restauratie van een rijksmonument maximaal 50 procent van de subsidiabele kosten bedraagt.<sup>195</sup> De provincie gaat bij de beoordeling van de subsidieaanvragen na of de subsidieaanvragers aan deze voorwaarde voldoen. In de periode 2012 tot en met 2016 hebben alle subsidieontvangers inderdaad een subsidie van maximaal 50 procent van de subsidiabele kosten ontvangen. Figuur 14 laat zien dat subsidieontvangers gemiddeld een veel lager percentage subsidie hebben ontvangen. Dit kan worden verklaard doordat de provincie de subsidieaanvragen rangschikt, waarbij de aanvrager die het laagste percentage subsidie aanvraagt als eerste wordt gehonoreerd.



**Figuur 14** Gemiddeld percentage subsidie ten opzichte van totale subsidiabele kosten, 2013-2016

<sup>192</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 9 oktober 2017

<sup>193</sup> Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 10 april 2018

<sup>194</sup> Provincie Noord-Holland (2017) Uitvoeringsregeling restauratiesubsidies rijksmonumenten Noord-Holland, vastgesteld door GS op 27 juni 2017, nummer 9599603 / 959607, artikel 2

<sup>195</sup> Provincie Noord-Holland (2017) Uitvoeringsregeling restauratiesubsidies rijksmonumenten Noord-Holland, vastgesteld door GS op 27 juni 2017, nummer 9599603 / 959607, artikel 9

#### *4. Prioriteren van boerderijen, molens, bedrijven en religieuze gebouwen*

Sinds 2017 prioriteert de provincie subsidieaanvragen voor restauraties van boerderijen, molens, bedrijven en religieuze gebouwen. De provincie gaat bij de beoordeling van de subsidieaanvragen na welke rijksmonumenten in deze categorieën vallen. De gegevens die de Rekenkamer heeft ontvangen hebben betrekking op de periode 2012 tot en met 2016, omdat de behandeling en beoordeling van de subsidieaanvragen van 2017 ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek nog niet was afgerond. De Rekenkamer kan daardoor niet inzichtelijk maken of dit beoogde resultaat is behaald.

#### *5. Creëren van leerwerkplekken*

Sinds 2016 verstrekt de provincie subsidie voor het creëren van een leerwerkplek. Deze subsidie bedraagt maximaal 50 procent van de subsidiabele kosten tot maximaal 15.000 euro per leerling.<sup>196</sup> In 2016 heeft de provincie aan twee eigenaren van rijksmonumenten subsidie verstrekt voor het creëren van leerwerkplekken. De provincie gaat na afloop van het restauratieproject op basis van het eindrapport van de subsidieontvanger na of de leerwerkplekken zijn gecreëerd. De provincie zou dit ook kunnen nagaan door het opvragen van het aantal leerwerkplekken bij de Restauratie Opleidingsprojecten (ROP). De ROP houdt een registratie bij waarin staat aangegeven hoeveel leerlingen, bij welk project en hoe lang betrokken zijn.<sup>197</sup>

---

<sup>196</sup> Provincie Noord-Holland (2017) Uitvoeringsregeling restauratiesubsidies rijksmonumenten Noord-Holland, vastgesteld door GS op 27 juni 2017, nummer 9599603 / 959607, artikel 9.2

<sup>197</sup> Restauratie Opleidingsprojecten (2017), Interview d.d. 9 november 2017

## | 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**

In de periode 2012 tot en met 2016 zijn 307 subsidieverzoeken ingediend, waarvan 115 zijn afgewezen. Zo'n 40% is afgewezen, omdat niet werd voldaan aan de subsidievoorwaarden. Bijna 60% is afgewezen omdat het subsidieplafond was bereikt. Eigenaren van rijksmonumenten moeten over het algemeen meer middelen bijdragen dan de vereiste 50 procent, om in aanmerking te komen voor subsidie. De helft van de afgewezen aanvragers heeft één of enkele jaren later opnieuw een aanvraag ingediend, waarvan bijna 80% is toegewezen. De Rekenkamer heeft vijf afgewezen aanvragers benaderd. Drie van de vijf aanvragers begrepen de reden van afwijzing en vinden de regeling en criteria duidelijk. Wel zouden sommige aanvragers meer flexibiliteit in de regeling willen. In vier gevallen is een nieuwe aanvraag gehonoreerd en is (of wordt) de restauratie alsnog uitgevoerd. Eén restauratieproject is niet doorgegaan vanwege het bereiken van het subsidieplafond, terwijl het rijksmonument in slechte staat verkeert. De provincie besteedt niet specifiek aandacht aan rijksmonumenten die in een slechte staat verkeren. Als er sprake is van leegstand of exploitatieproblemen bij rijksmonumenten in een slechte staat, kan de provincie via de Loods Herbestemming of het Steunpunt Monumenten en Archeologie expertise aanbieden.

### **Toelichting**

Paragraaf 8.1 geeft een overzicht van de afgewezen subsidieaanvragen in de periode 2012 tot en met 2016. Vervolgens geeft paragraaf 8.2 inzicht in de ervaringen van eigenaren van rijksmonumenten waarvan de subsidieaanvraag is afgewezen. 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 2016 zijn in totaal 307 subsidieverzoeken ingediend, waarvan er 115 zijn afgewezen. Subsidieaanvragen worden afgewezen als zij niet voldoen aan de subsidiecriteria, bijvoorbeeld als de subsidieaanvrager niet over de vereiste omgevingsvergunning beschikt of het inspectierapport te oud is.<sup>198</sup> Ook kunnen aanvragen worden afgewezen indien het subsidieplafond is bereikt. Tabel 17 laat zien dat meer dan de helft (68 van 115) van de afgewezen aanvragen is afgewezen, omdat het subsidieplafond was bereikt.

<sup>198</sup> Provincie Noord-Holland (2016), Overzicht subsidieaanvragen 2012 tot en met 2016



Tabel 17 Overzicht afgewezen subsidieaanvragen 2012-2016<sup>199</sup>

|   | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Totaal     |
|---|------|------|------|------|------|------------|
| Totaal aantal subsidieaanvragen             | 40   | 54   | 58   | 83   | 72   | <b>307</b> |
| Totaal aantal afgewezen aanvragen           | 9    | 15   | 21   | 44   | 26   | <b>115</b> |
| Afgewezen vanwege niet voldoen aan criteria | 9    | 10   | 16   | 8    | 6    | <b>47</b>  |
| Afgewezen vanwege bereiken subsidieplafond  | 0    | 5    | 5    | 36   | 20   | <b>68</b>  |

Het aantal aanvragen dat is afgewezen vanwege het bereiken van het subsidieplafond, was in 2015 en 2016 veel hoger dan in 2013 en 2014. Deze subsidieaanvragen voldoen aan de criteria, maar zijn niet hoog genoeg gerangschikt op de prioriteitenlijst. De manier waarop de subsidieaanvragen worden gerangschikt is nader toegelicht in onderstaand kader.

#### Rangschikking van de subsidieaanvragen

De subsidieaanvragen worden gerangschikt indien het subsidieplafond is bereikt. Sinds 2014 wordt de rangschikking bepaald door het totaal aantal punten dat wordt behaald, waarbij de aanvraag met de meeste punten als eerste wordt gehonoreerd. Punten worden toegekend op basis van de volgende aspecten:

- De hoogte van het aangevraagde subsidiebedrag ten opzichte van de totale subsidiabele kosten. Een subsidieaanvrager krijgt:
  - 10 punten als de subsidie minder dan 10% van de subsidiabele kosten bedraagt;
  - 7 punten als de subsidie tussen de 10 en 20% van de subsidiabele kosten bedraagt;
  - 5 punten als de subsidie tussen de 20 en 30% van de subsidiabele kosten bedraagt;
  - 3 punten als de subsidie tussen de 30 en 40% van de subsidiabele kosten bedraagt;
  - 1 punt als de subsidie tussen de 40 en 50% van de subsidiabele kosten bedraagt.
- Subsidieaanvragers die zijn aangewezen als POM krijgen 8 punten toegekend;
- Subsidieaanvragers die zijn aangewezen als ANBI krijgen vanaf 2016 4 punten toegekend;
- Subsidieaanvragers die niet als POM of ANBI zijn aangewezen krijgen 1 punt toegekend;
- Rijksmonumenten in de categorieën boerderijen, molens, bedrijven en religieuze gebouwen krijgen sinds 2017 6 punten toegekend.<sup>200</sup>

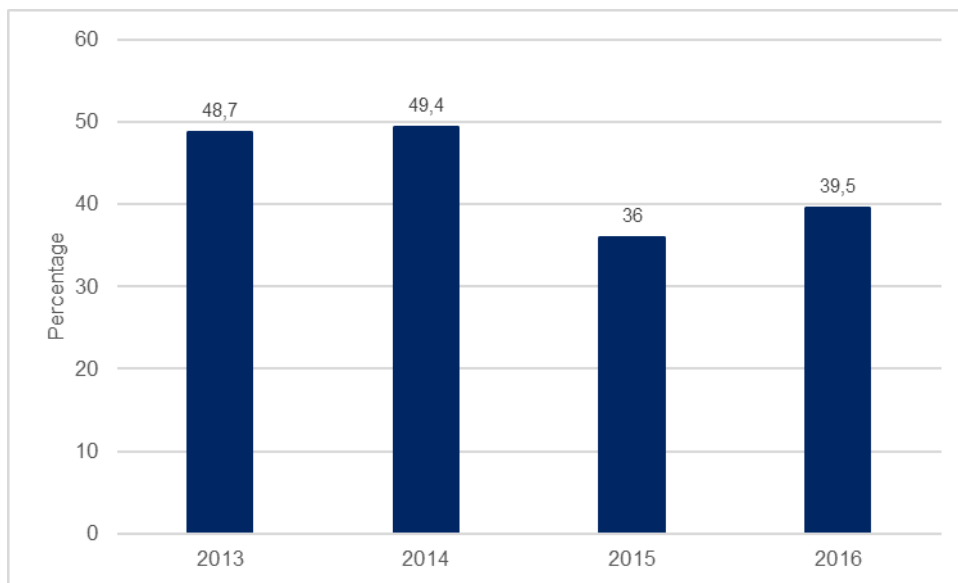
Het percentage gevraagde subsidie ten opzichte van de totale subsidiabele kosten is doorslaggevend in de rangschikking van de aanvragen. De provincie subsidieert maximaal de helft van de subsidiabele kosten.<sup>201</sup>

In Figuur 15 is het gemiddelde percentage subsidie van de afgewezen aanvragers weergegeven. De figuur heeft alleen betrekking op de subsidieaanvragen die zijn afgewezen vanwege het bereiken van het subsidieplafond.

<sup>199</sup> Provincie Noord-Holland (2017), Overzichten subsidieaanvragers restauratie rijksmonumenten 2012-2016, berekeningen gemaakt door de Rekenkamer, tenzij anders aangegeven.

<sup>200</sup> Zie bijvoorbeeld: Provincie Noord-Holland (2017) Uitvoeringsregeling restauratiesubsidies rijksmonumenten Noord-Holland, vastgesteld door GS op 27 juni 2017, nummer 9599603 / 959607, artikel 10

<sup>201</sup> Zie bijvoorbeeld: Provincie Noord-Holland (2017) Uitvoeringsregeling restauratiesubsidies rijksmonumenten Noord-Holland, vastgesteld door GS op 27 juni 2017, nummer 9599603 / 959607, artikel 9.1



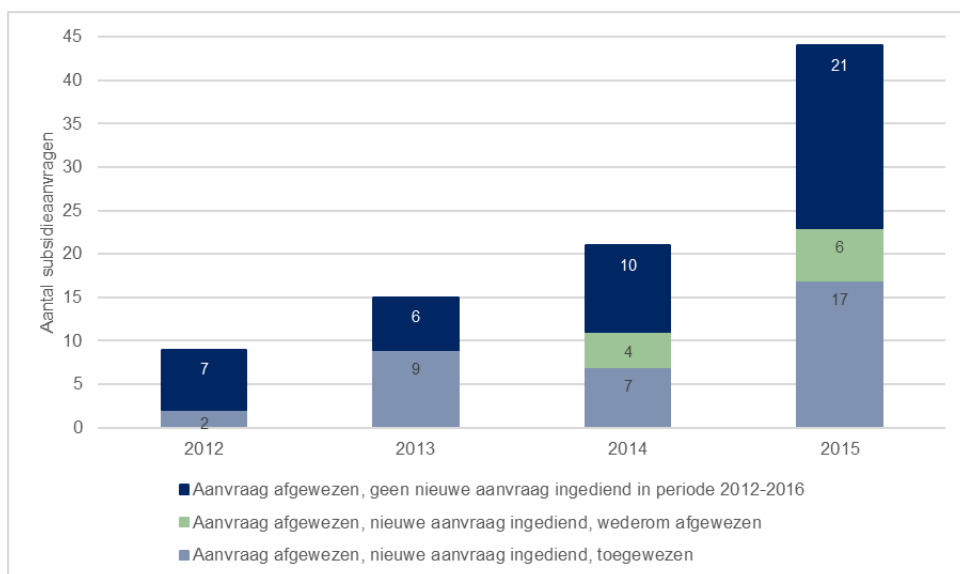
**Figuur 15** Gemiddeld percentage subsidie t.o.v. totale subsidiabele kosten van aanvragen die zijn afgewezen vanwege bereiken subsidieplafond

In 2013 en 2014 lagen de gemiddelde percentages nog net binnen de vereiste 50 procent. De aanvragers die in 2015 en 2016 zijn afgewezen vanwege het bereiken van het subsidieplafond, vroegen gemiddeld een significant lager percentage subsidie aan (respectievelijk 36% en 39,5%). Toch was dit niet voldoende om voor subsidie in aanmerking te komen. Dit betekent dat een eigenaar van een rijksmonument over het algemeen een (veel) hoger percentage cofinanciering moet hebben dan de gestelde 50 procent, om in aanmerking te komen voor subsidie. De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat in de praktijk vaak subsidie wordt toegekend aan partijen die maximaal 30% cofinanciering vragen.<sup>202</sup>

Van de 89 afgewezen subsidieaanvragers in de periode 2012 t/m 2015, hebben 45 aanvragers één of enkele jaren later opnieuw een aanvraag ingediend.<sup>203</sup> Figuur 16 laat zien dat 35 van deze opnieuw ingediende aanvragen alsnog zijn toegewezen, terwijl 10 subsidieaanvragers voor de tweede (en soms derde) keer zijn afgewezen.

<sup>202</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 9 oktober 2017

<sup>203</sup> Omdat de behandeling en beoordeling van de subsidieaanvragen van 2017 ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek nog niet was afgerond, kan de Rekenkamer niet inzichtelijk maken of de afgewezen aanvragen uit 2016 in 2017 een nieuwe aanvraag hebben ingediend.



Figuur 16 Overzicht afgewezen subsidieaanvragen

## 8.2 Ervaringen eigenaren waarvan subsidieaanvraag is afgewezen

De Rekenkamer heeft vijf afgewezen aanvragers telefonisch benaderd om na te gaan of de restauratie is doorgegaan, ondanks de afgewezen subsidieaanvraag. Ook is de Rekenkamer nagegaan of de reden dat de subsidie niet is verstrekt begrijpelijk was voor de aanvrager. De uitkomsten zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 18 Ervaringen afgewezen aanvragers

| Type monument | Reden afwijzing           | Reden begrijpelijk? | Restauratie alsnog doorgegaan?   | Opmerkingen   |
|---------------|---------------------------|---------------------|--|---|
| 1 Kerk        | Voldeed niet aan criteria | Ja                  | Ja, nieuwe aanvraag is 1 jaar later gehonoreerd, maar lager subsidiebedrag | - Zou meer flexibiliteit in regeling willen m.b.t. omgevingsvergunning<br>- Prettige samenwerking provincie |
| 2 Kerk        | Voldeed niet aan criteria | Ja                  | Ja, nieuwe aanvraag is 1 jaar later gehonoreerd                            |   |
| 3 Kerk        | Subsidieplafond bereikt   | Ja                  | Ja, nieuwe aanvraag is 1 jaar later gehonoreerd                            | - Zou graag meer flexibiliteit in regeling willen m.b.t. hoogte subsidie                                    |
| 4 Molen       | Subsidieplafond bereikt   | Onbekend            | Ja, nieuwe aanvraag is 1 jaar later gehonoreerd                            | - Proces m.b.t. aanvraag en criteria begrijpelijk<br>- Aanvraag kost veel tijd                              |
| 5 School      | Subsidieplafond bereikt   | Nee                 | Nee, te weinig budget  | - Zou graag meer maatwerk willen m.b.t. beoordeling van aanvraag  |

Tabel 18 laat zien dat twee subsidieaanvragen zijn afgewezen omdat zij niet voldeden aan de subsidiecriteria. In het eerste geval was de omgevingsvergunning niet onherroepelijk bij het sluiten van de indieningstermijn. In het

tweede geval werd subsidie aangevraagd voor een onderdeel dat niet bij het rijksmonument hoorde. De overige subsidieaanvragen zijn afgewezen vanwege het bereiken van het subsidieplafond.

Drie van de vijf subsidieaanvragers hebben aangegeven de reden van afwijzing te begrijpen en vinden de subsidieregeling en criteria begrijpelijk en duidelijk. Wel geeft een aantal afgewezen aanvragers aan dat zij graag meer flexibiliteit in de subsidieregeling zouden willen. Zo zou een aanvrager graag meer flexibiliteit willen met betrekking tot de omgevingsvergunning. Het aanvragen van een omgevingsvergunning kost veel tijd, waardoor het lastig is om over een onherroepelijke vergunning te beschikken bij het sluiten van de indieningstermijn van de subsidie. Een andere aanvrager zou graag willen afstemmen met de provincie of er ook mogelijkheden zijn voor een lagere subsidie (in plaats van geen subsidie).

In vier van de vijf gevallen is een jaar later een nieuwe aanvraag ingediend, die alle vier zijn gehonoreerd. Deze aanvragen zijn om verschillende redenen dit keer wel gehonoreerd:

- er is een lager percentage subsidie ten opzichte van de totale subsidiabele kosten aangevraagd, waardoor de subsidieaanvrager hoger op de prioriteitenlijst kwam. Deze aanvragers hebben een groter deel van de kosten op een andere wijze gefinancierd, bijvoorbeeld door een lening of met meer eigen middelen;
- de criteria van de subsidieregeling zijn veranderd, waardoor de subsidieaanvrager meer punten toegekend kreeg en hoger op de prioriteitenlijst kwam. Sinds 2017 krijgt een subsidieaanvraag voor restauratie van religieus erfgoed bijvoorbeeld extra punten;
- de aanvraag is inhoudelijk aangepast en voldeed zo wel aan de criteria.

In één geval is geen nieuwe subsidieaanvraag ingediend. Deze restauratie is niet doorgegaan. De aanvraag was afgewezen vanwege het bereiken van het subsidieplafond. Hoewel deze aanvrager aan de subsidievoorwaarden voldeed, was het percentage cofinanciering te laag ten opzichte van andere aanvragers. De eigenaar heeft aangegeven de reden van afwijzing niet te begrijpen en zou graag willen dat de provincie zich inhoudelijk meer verdiept in de subsidieaanvragen. Het rijksmonument verkeert in slechte staat, maar de eigenaar ziet geen mogelijkheden om meer aanvullende financiering te verkrijgen om hoger op de prioriteitenlijst terecht te komen.

### **8.3 Rol provincie ten aanzien van afgewezen subsidieaanvragen**

De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat subsidieaanvragers die afgewezen zijn, het jaar erop een nieuwe aanvraag kunnen indienen.<sup>204</sup> De provincie besteedt niet specifiek aandacht aan deze groep, maar indien gewenst kunnen zij (net als andere subsidieaanvragers) ondersteuning krijgen van de ambtelijke organisatie bij het indienen van een aanvraag. Als er sprake is van leegstand of exploitatieproblemen bij rijksmonumenten die in een slechte staat verkeren, kan via de Loods Herbestemming of het Steunpunt Monumenten en Archeologie expertise worden aangeboden om bijvoorbeeld een nieuwe functie te vinden voor het rijksmonument.<sup>205</sup> De Loods Herbestemming jaagt herbestemming van monumenten aan door eigenaren en initiatiefnemers te ondersteunen en vraag en aanbod bij elkaar te brengen (zie Hoofdstuk 3).<sup>206</sup>

---

<sup>204</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 9 oktober 2017

<sup>205</sup> Provincie Noord-Holland, e-mail, 15 januari 2018

<sup>206</sup> Provincie Noord-Holland (2016), Cultuur in ontwikkeling. Cultuurbeleid 2017-2020, 16 augustus 2016, p. 15

## | 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.

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 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 restauratieopleiding 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.<sup>207</sup>

### ***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.

---

<sup>207</sup> 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, herbesteding en verduurzaming van monumenten tot 2020
- Eiffel/Lysias Consulting Group (2013), Evaluatie doeltreffendheid monumentenregelingen Noord-Holland
- IPO en staatssecretaris 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 Noord-Holland: Monitor staat van onderhoud rijksmonumenten, 17 november
- Staatssecretaris 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](http://www.cbs.nl)
- [www.cultureelerfgoed.nl](http://www.cultureelerfgoed.nl)
- [www.erfgoedmonitor.nl](http://www.erfgoedmonitor.nl)
- [www.ipo.nl](http://www.ipo.nl)
- [www.monumenten.nl](http://www.monumenten.nl)
- [www.monumentenregister.cultureelerfgoed.nl](http://www.monumentenregister.cultureelerfgoed.nl)
- [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)
- [www.stichtingerm.nl](http://www.stichtingerm.nl)

## **Provincie**

- Provincie Noord-Holland (2010), Leidraad Landschap & Cultuurhistorie, 16 februari
- Provincie Noord-Holland (2010), Monumentenverordening Noord-Holland 2010
- Provincie Noord-Holland (2011), Coalitieakkoord 'Verantwoord en duidelijk gericht op de toekomst'
- Provincie Noord-Holland (2012), Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland 24 april 2012, nr. 2012-17136
- Provincie Noord-Holland (2012), De waarde van cultuur. Cultuurbeleid 2013-2016, december 2012
- Provincie Noord-Holland (2012), Uitvoeringsregeling Musea, Archieven en Monumenten Noord-Holland 2012

- Provincie Noord-Holland (2013), Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland van 2 juli 2013, nr. 200678/200686, tot vaststelling van de subsidieplafonds 2013
- Provincie Noord-Holland (2013), Jaarstukken 2012
- Provincie Noord-Holland (2013), Uitvoeringsregeling restauratiesubsidies rijksmonumenten Noord-Holland 2013
- Provincie Noord-Holland (2014), Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland 11 november 2014, nr.495410/495424
- Provincie Noord-Holland (2014), Uitvoeringsregeling subsidie restauratie rijksmonumenten Noord-Holland 2014
- Provincie Noord-Holland (2015), Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland 15 juni 2015, nr. 624911/624916
- Provincie Noord-Holland (2015), Coalitieakkoord 'Ruimte voor groei'
- Provincie Noord-Holland (2015), Uitvoeringsregeling restauratiesubsidies rijksmonumenten Noord-Holland 2015
- Provincie Noord-Holland (2015), Uitvoeringsregeling subsidie molens 2015
- Provincie Noord-Holland (2016), Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland 21 juni 2016, nr. 807913/807914
- Provincie Noord-Holland (2016), Cultuur in ontwikkeling. Cultuurbeleid 2017-2020, 16 augustus 2016
- Provincie Noord-Holland (2016), Uitvoeringsregeling subsidie restauratie rijksmonumenten Noord-Holland 2016, nr. 807913/807914
- Provincie Noord-Holland (2017), Aanvraagformulier subsidie uitvoeringsregeling subsidie restauratie rijksmonumenten Noord-Holland 2017
- Provincie Noord-Holland (2017), Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland 27 juni 2017, nr. 959603/959607
- Provincie Noord-Holland (2017), Handboek Crowdfunding & Erfgoed, Van eenmalige actie naar duurzame interactie met de crowd, oktober 2017
- Provincie Noord-Holland (2017), Provinciale monumentenlijst
- Provincie Noord-Holland (2017), Uitvoeringsprogramma Stelling van Amsterdam/Nieuwe Hollandse Waterlinie 2017-2020 in Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland (2017) Uitvoeringsregeling restauratiesubsidies rijksmonumenten Noord-Holland, vastgesteld door GS op 27 juni 2017, nummer 9599603 / 959607

## | 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. Finaly, 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 Noord-Holland**

- H. Box, medewerker afdeling Subsidies
- J. van der Hoek, gedeputeerde
- E. van der Kleij, beleidsadviseur Erfgoed
- M. van der Plas, medewerker afdeling 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.   |