



Evaluatie Subsidierегeling Stimulering Herbestemming Monumenten

eindrapport

Contactgegevens

Amsterdam, 21 juni 2021

Y (Yan) Crabbendam, Msc.

ycrabbendam@dsp-groep.nl

L. (Lotte) Hopstaken, Msc.

lhopstaken@dsp-groep.nl

dr. O. (Oberon) Nauta

onauta@dsp-groep.nl

Met medewerking van:

F. (Floor) Joustra, Msc. (SiRM) & dr. R. (Roderik) Ponds (SiRM)

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| Dankwoord | 5 |
| Afkortingen | 6 |
| 1 Inleiding | 7 |
| 2 Methodisch verantwoording | 9 |
| 2.1 Onderzoeksvragen | 9 |
| 2.2 Gehanteerde methoden | 12 |
| 3 Subsidieregeling stimulering herbestemming monumenten | 16 |
| 3.1 Aanleiding | 16 |
| 3.2 Doel van de regeling | 17 |
| 3.3 Doelgroep regeling | 19 |
| 3.4 Subsidiabele kosten | 19 |
| 3.5 Aanvraagprocedure | 20 |
| 3.6 Verdeelsystematiek | 21 |
| 4 De uitvoeringspraktijk van de regeling | 23 |
| 4.1 Aanvragen en toekenningen | 23 |
| 4.2 Subsidie naar prioriteit, type aanvrager en type monument | 27 |
| 4.3 Meervoudig gebruik van de regeling | 31 |
| 4.4 Ontwikkelingen | 32 |
| 5 Effecten van en gebruikersoordeel over de regeling | 35 |
| 5.1 Effecten subsidie haalbaarheidsonderzoek | 35 |
| 5.2 Effecten subsidie wind- en waterdicht maken | 40 |
| 5.3 Effecten verduurzamingsonderzoek | 40 |
| 5.4 Effecten voorrangregeling | 41 |
| 5.5 Gebruikoordeel | 43 |
| 6 Doorontwikkeling | 46 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 6.1 | Doorontwikkeling ten behoeve van vergroten effectiviteit | 46 |
| 6.2 | Wat zou verder de effectiviteit kunnen vergroten? | 51 |
| 6.3 | Een financieel gezonde regeling | 52 |
| 7 | Conclusies | 54 |
| Bijlagen | | |
| | Bijlage 1 Geraadpleegde bronnen | 59 |

Dankwoord

Dit rapport gaat over de Subsidierегeling stimulering herbestemming monumenten. Een Regeling waarmee in de afgelopen jaren veel partijen te maken hebben gehad. Voor de evaluatie van de Regeling was de ervaring van deze partijen onontbeerlijk. We zijn daarom meerdere mensen dank verschuldigd. In de eerste plaats betreft het degene die onder de Regeling een subsidieaanvraag deden en vanuit die rol deelnamen aan de enquête. Daarnaast komt dank toe aan de deelnemers van de twee expertmeetings. Van hun inzichten en suggesties hebben we dankbaar gebruik gemaakt bij de duiding van de resultaten en bij het verkennen van de mogelijkheden voor doorontwikkeling van de regeling. Tot slot willen we de begeleidingscommissie bedanken. Haar grote kennis van het onderwerp en haar behulpzaamheid tijdens het onderzoek hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de kwaliteit van de evaluatie.

Oberon Nauta, projectleider evaluatie
Yan Crabbendam
Lotte Hopstaken

Afkortingen

| afkorting | betekenis |
|-----------|---|
| OCW | Onderwijs, Cultuur & Wetenschap |
| POM | Professionele Organisaties voor Monumentenbehoud |
| RCE | Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed |
| SSHM | Subsidieregeling stimulering herbestemming monumenten |

1 Inleiding

Het Rijk investeert in onderhoud en herbestemming van monumenten. Een van de maatregelen die aan dit doel bijdragen is de Subsidieregeling stimulering herbestemming monumenten (hierna: de regeling). Directe aanleiding voor de instelling van de Regeling in 2011, was de constatering dat grootschalige en beeldbepalende monumenten zoals kerken, kloosters, en industriegebouwen steeds vaker hun oorspronkelijke functies verliezen, waardoor leegstand en verval dreigt³. De Regeling wil die ongewenste ontwikkelingen tegengaan en doet dat op twee manieren:

- Stimuleren inzicht te krijgen in de culturele, economische en maatschappelijke potentie van een monument met het oog op herbestemming. Dit gebeurt door middel van de subsidie voor een haalbaarheidsonderzoek.
- Stimuleren het (verdere) verval van het monument te voorkomen tijdens de verkenning- en planvormingsfase van het herbestedingsproces. Dit gebeurt door middel van het wind- en waterdicht maken te subsidiëren.

De Regeling is bedoeld voor beschermde rijksmonumenten, beschermde provinciale monumenten en beschermde gemeentelijke monumenten, en voor niet beschermde monumenten die door een gemeente als cultuurhistorisch waardevol worden aangemerkt. In 2012 heeft een herverdeling van middelen plaatsgevonden tussen de twee bovengenoemde doelstellingsonderdelen en is de verdeelsystematiek gewijzigd van “wie het eerst komt” naar een “tender”. Eigenaren hebben bovendien voorrang op belanghebbenden en binnen deze groepen hebben door de minister aangewezen professionele organisaties voor monumentenbehoud (POM's) voorrang op de andere aanvragers.

Eerdere evaluatie in 2014

In 2014 is de Regeling voor het eerst geëvalueerd. Hieruit bleek dat deze een waardevolle bijdrage levert aan het realiseren van herbestedingen. De evaluatie gaf geen aanleiding om de Regeling aan te passen. In 2016 is deze daarom verlengd tot 1 oktober 2021. Wel zijn sinds 2020, in aanvulling op haalbaarheidsonderzoek en het wind- en waterdicht maken van een monument, verduurzamingsonderzoeken (ook wel energiescans) subsidiabel geworden. Dit omdat een herbesteding een logisch moment is om ook de mogelijkheden en noodzaak tot verduurzaming van een monument te onderzoeken.

Huidige evaluatie

In maart 2019 heeft de Raad voor Cultuur een advies uitgebracht aan de minister van OCW over monumenten en archeologie. In haar beleidsreactie heeft de minister toegezegd de Regeling opnieuw te evalueren en in de evaluatie het advies van de Raad, om te kijken of verdere differentiatie in deze Regeling

³ Staatscourant 2011 nr. 19007 21 oktober 2011.

nodig, wenselijk en uitvoerbaar is, te betrekken. Het ministerie van OCW heeft het DSP-groep in samenwerking met SiRM gevraagd deze evaluatie uit te voeren. Dit rapport legt verslag van de evaluatie.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt verantwoording afgelegd over het uitgevoerde onderzoek. De opzet en de procedures van de Regeling worden in hoofdstuk 3 beschreven. In hoofdstuk 4 komt de uitvoeringspraktijk van de Regeling aan bod. De effecten van de Regeling en het gebruikersoordeel worden in het vijfde hoofdstuk beschreven. In hoofdstuk 6 worden enkele ontwikkelmogelijkheden van Regeling verkend. Hoofdstuk 7 sluit af met de conclusies.

2 Methodisch verantwoording

In dit hoofdstuk wordt verantwoording afgelegd voor de gehanteerde methodiek. Daarvoor worden eerst de onderzoeksvragen gepresenteerd. Daarna wordt ingegaan op afzonderlijke methoden.

2.1 Onderzoeksvragen

Binnen het onderzoek hebben de volgende onderzoeksvragen als uitgangspunt gediend. De vragen zijn onder drie thema's gegroepeerd.

Impact van de herbestemmingsregeling op het niveau van herbestemming van monumenten (effectiviteit)

De doelstelling van de herbestemmingsregeling is het bevorderen van een duurzaam gebruik van (beschermd) monumenten. De Regeling voorkomt dat monumenten waarvoor een nieuwe functie lastig te vinden is, langere tijd leeg staan en daardoor snel achteruit gaan. Relevante vragen:

- 1 Bereikt de Regeling wat beoogd is te bereiken (i.e. in de verkenning- en planvormingsfase van herbestemming onomkeerbare stappen voorkomen, de belanghebbenden ondersteunen en versneld verval voorkomen)?
 - Leiden de gesubsidieerde herbestemmingsonderzoeken ook daadwerkelijk tot de herbestemming van monumenten en duurzaam gebruik van monumenten?
 - Was de subsidie voor noodmaatregelen voor wind- en waterdicht maken effectief in het voorkomen van snel verval van het monument?
- 2 Voor wat voor type/categorie monumenten is de subsidie effectief? Welke eigenaren maken gebruik van de regeling, welke juist niet en waarom? (bij het onderscheid in typen/categorie kan gekeken worden naar alle relevante onderscheiden die gemaakt kunnen worden, zo ook bij eigenaren).
- 3 Maken eigenaren of belanghebbenden meerdere keren gebruik van de regeling?
- 4 Welke doelgroepen van de Regeling maken daadwerkelijk gebruik van de Regeling en van welke onderdelen? Welke niet? Is daar een duidelijke reden voor?
- 5 In welke mate is er sprake van leegstand of dreigende leegstand bij monumenten waar subsidie voor wordt aangevraagd?
- 6 Wat was de motivatie voor het uitvoeren van herbestemmingsonderzoek?
- 7 In hoeverre heeft de Regeling het herbestemmingsproces versneld en meerkosten door sneller verval voorkomen?
- 8 Wat is het effect van openstelling van meerdere aanvraagperioden per jaar op de effectiviteit van de regeling?

- 9 Kan deze Regeling ook bijdragen aan andere (beleids)doelen als toegankelijkheid van monumenten of participatie in het kader van het verdrag van Faro?²

Werking systematiek herbestemmingsregeling (efficiëntie)

Als de herbestemmingssubsidie helpt bij het vinden van een nieuwe bestemming voor een monument of gebouw met cultuurhistorische waarde, gebeurt dit dan op een efficiënte manier? De herbestemmingsregeling is ingestoken als een breed toegankelijke Regeling en voorziet in 70% van de gemaakte kosten voor onderzoek en noodmaatregelen voor wind- en waterdicht maken. Na toekenning van de subsidie dient het onderzoek in 6 maanden te worden uitgevoerd, met de mogelijkheid van verlenging van deze termijn. Relevante vragen:

- 10 Zijn de administratieve lasten voor aanvragers en de uitvoeringslasten voor de uitvoerende organisaties proportioneel? Kunnen deze eventueel omlaag worden gebracht?
- 11 In welke mate komt de hoogte van de aangevraagde subsidie overeen met de daadwerkelijke kosten en voldoet de hoogte aan de behoefte van de aanvrager?

Effecten van de voorrangscriteria

Op dit moment hebben eigenaren van monumenten voorrang op belanghebbenden en gaan binnen die categorieën POM's voor niet-POM's. Binnen de categorieën wordt gerangschikt naar hoogte van de aanvraag van laag naar hoog. Relevante vragen:

- 12 Werken de voorrangscriteria in het licht van de doelstellingen van de herbestemmingsregeling of zijn er betere alternatieven?
- 13 Wat zijn de voor- en nadelen van de huidige voorrangscriteria?
- Hoe pakken de voorrangscriteria in de praktijk uit voor de verschillende groepen monumenteigenaren of belanghebbenden?
 - Zijn er groepen die er onevenredig door bevoordeeld of benadeeld worden?
 - Wat is de invloed van het type aanvrager (POM/niet-POM, particulier/stadsherstel/geloofsgemeenschap/belanghebbende/eigenaar) op realisatie van herbestemming na aanvraag van een subsidie voor herbestemming?

Financieel gezond houden herbestemmingsregeling

In de afgelopen 8 jaar heeft de herbestemmingsregeling regelmatig overvraag gekend, waardoor aanvragen moesten worden afgewezen. Voor de toekomst is het gewenst dat de vraag naar herbestemmingssubsidies voorspelbaarder wordt en meer in lijn met het beschikbare budget voor de herbestemmingsregeling. Relevante vragen:

² Deelvraag 9 kon binnen de evaluatie niet worden beantwoord. Ze is als onderwerp niet aan de orde geweest tijdens de expertmeeting met herbestemmers (zie paragraaf 2.2) en ook de overige informatiebronnen geven onvoldoende basis van een beantwoording.

- 14 Hoe heeft de vraag naar herbestemmingssubsidies zich in de afgelopen jaren ontwikkeld?
- 15 Zijn er patronen te ontdekken in de ontwikkeling van de vraag, beschikte subsidiebedragen, vastgestelde subsidiebedragen en benodigde budgetten?
- 16 Wat is de verwachte vraag naar herbestemmingssubsidies bij ongewijzigd beleid in de komende jaren?
- 17 Wat is de impact van het subsidiabel maken van de energiescan op de vraag naar subsidie voor haalbaarheidsonderzoek specifiek en vraag naar de herbestemmingssubsidie in het algemeen?

Herbestemmingsonderzoek

De Regeling voorziet in de uitvoering van verschillende soorten onderzoek naar herbestemming van monumenten. De Regeling gaat uit van onderzoek naar haalbaarheid en interactief of procesgericht onderzoek. Bij haalbaarheidsonderzoek kan gekeken worden naar de bouwhistorische en cultuurhistorische kenmerken van een monument, de bouwkundige staat van een monument, de mogelijke nieuwe functies en in hoeverre de herbestemming van een monument financieel haalbaar is.

Relevante vragen:

- 18 Wie heeft het initiatief tot het doen van herbestemmingsonderzoek genomen?
- 19 Hoe wordt de kwaliteit van de onderzoeken ervaren door de aanvrager en uitvoerder? Is het onderzoek voor de eigenaar van voldoende kwaliteit om over te gaan tot herbestemming en bevat het alle voor hen relevante informatie?
- 20 Wordt er bij het doen van onderzoek naar herbestemming ook gekeken naar passende nevenfuncties in het bijzonder bij kerken in de eredienst? Hebben deze onderzoeken geleid tot concrete resultaten?
- 21 Is de termijn van 6 maanden voldoende voor het uitvoeren van de onderzoeken?

Verduurzamingsonderzoek (energiescan)

Sinds dit jaar is ook het verduurzamingsonderzoek subsidiabel. Bij de start van de evaluatie is de aanvraagperiode waarschijnlijk net afgesloten. Om een eerste beeld te krijgen van het effect van deze wijziging moet globaal worden gekeken naar een aantal aspecten. Relevante vragen:

- 22 Hoeveel aanvragers van subsidie voor haalbaarheidsonderzoek hebben hierbij ook een subsidie voor verduurzamingsonderzoek aangevraagd? Voor welk bedrag?
- 23 Waren aanvragers bekend met de mogelijkheid voor het doen van verduurzamingsonderzoek?
- 24 Wat waren de overwegingen om een aanvraag voor subsidie voor verduurzamingsonderzoek wel of niet te doen?

Noodmaatregelen voor wind- en waterdicht maken

De herbestemmingssubsidie voorziet in het tijdelijk wind- en waterdicht maken van een monument wanneer in de laatste 2 jaar een herbestemmingsonderzoek is uitgevoerd of wanneer een herbestemmingsonderzoek wordt gesubsidieerd. Deze subsidie is nadrukkelijk niet bedoeld voor renovatiewerkzaamheden maar alleen voor het treffen van tijdelijke maatregelen om verder verval van het monument door wind en water te voorkomen voordat tot herbestemming wordt overgegaan. Relevante vragen:

- 25 Hoe wordt de mogelijkheid voor deze subsidie ervaren door de gebruikers van de herbestemmingsregeling? Verwachten zij dat zonder deze subsidie deze maatregelen niet waren genomen of het monument sneller in kwaliteit achteruit gegaan zou zijn?
- 26 Worden monumenten waarvoor subsidie is aangevraagd voor wind- en waterdicht maken ook binnen afzienbare tijd herbestemd?

2.2 Gehanteerde methoden

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is via twee wegen informatie vergaard en vervolgens geanalyseerd. De gehanteerde methoden voor dataverzameling en -verwerking worden verder in deze paragraaf uiteengezet. De resultaten van de beide analyses zijn voorgelegd aan een begeleidingscommissie. Aan de hand van de analyses zijn de voorlopige conclusies, duidingsvragen en vragen voor doorontwikkeling opgesteld. Deze voorlopige conclusies zijn tijdens twee expertmeetings vervolgens gepresenteerd aan een groep betrokkenen uit het herbestemmingsveld alsmede de begeleidingscommissie. In deze expertmeetings zijn de duidingsvragen en vragen voor doorontwikkeling besproken en was er ruimte voor een discussie. De uitkomsten van de expertmeetings dienden als input voor de conclusies en aanbevelingen van de evaluatie.

Enquête

Om zo breed mogelijk informatie op te halen onder subsidieaanvragers is gebruik gemaakt van een enquête. Deze vragenlijst had betrekking op de effectiviteit van de Regeling (welke stappen in het herbestemmingsproces zijn ondernomen na een gesubsidieerd haalbaarheidsonderzoek, voor wat voor monumenten en door wie) en het gebruik van de Regeling (waarom wordt het haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd en waaraan wordt aandacht besteed tijdens het onderzoek). Daarnaast is de mening gevraagd van de subsidieaanvragers ten aanzien van de Regeling (is de Regeling helder, gebruiksvriendelijk en staat het in verhouding tot het gesubsidieerde bedrag).

De vragenlijst is middels een web-enquête uitgezet onder het emailbestand van subsidieaanvragers verkregen van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE). De enquête heeft 4 weken uitgestaan, gedurende deze periode zijn er meerdere rappels verzonden voor een zo'n groot mogelijke respons. Van de 1413 unieke emailadressen in het onderzoekbestand kon de enquête niet worden afgeleverd bij 227

adressen. Van de 1186 unieke emailadressen zijn er 284 reacties ontvangen, dit is een respons van 24%. 45 respondenten hebben de enquêtelijst voor 2 subsidieaanvragen beantwoord; de enquêteresultaten zijn daarmee gebaseerd op 329 subsidieaanvragen. 92% van de respondenten van de enquête vallen in de prioriteit categorie 'overige eigenaren', 6% zijn 'POM-eigenaren' en 2% overige belanghebbenden. In het gehele onderzoek bestand van de RCE zag de verdeling er als volgt uit: 90% van de aanvragen wordt gedaan door 'overige eigenaren', gevolgd door overige belanghebbende (6%) en POM-eigenaren (5%). De netto respons is daarmee redelijke representatief.

Bij de representativiteit dienen echter twee kanttekeningen gemaakt te worden. In de eerste plaats moet gewezen worden op het feit dat de respondenten van de enquête in vergelijking met de RCE databestand vaker een subsidie hebben verkregen. Van de respondenten ontving 71% een subsidie terwijl dat over de onderzochte periode bij gemiddeld 60% van de aanvragers het geval was. Aanvragers bij wie de subsidie werd afgewezen zijn zodoende enigszins ondervertegenwoordigd.

In de tweede plaats is bij de POM-respons sprake van enige oververtegenwoordiging van POM's die bovengemiddeld vaak gebruik hebben gemaakt van de regeling. De reden hiervoor is dat aanvankelijk de respons onder POM's achterbleef bij de 'overige eigenaren'. Om een meer representatieve respons te bewerkstelligen is een gerichte mailing gedaan naar POM's die in de onderzochte periode meerdere aanvragen hadden gedaan maar nog niet de enquête hadden ingevuld. Daar waar standaard de respondent voor maximaal twee subsidieaanvragen de enquête in kon vullen werden de POM's in deze ronderonde bovendien de mogelijkheid geboden om voor meer dan twee aanvragen de enquête in te vullen. Deze ronderonde heeft ongeveer tot een verdubbeling van de POM respons geleid, met een mogelijk bias tot gevolg. Deze POM's zijn namelijk van alle POM's degene met de meeste ervaring op het terrein van herbestemmen. Het is mogelijk dat hun ervaringen niet volledig representatief zijn voor alle POM's die in de onderzochte periode een subsidie aanvroegen. Op basis van de beschikbare data valt daar echter geen definitieve uitspraak over te doen.

RCE-data

Daarnaast is een dataset met subsidieaanvragen van de RCE geanalyseerd. Deze dataset bestaat uit 2986 rijen en 22 kolommen. Hiervan zijn er 2679 unieke zaaknummers, in de analyse zijn deze beschouwd als unieke aanvragen. Bij aanvragen met hetzelfde zaaknummer worden enkel voor één vraag de bijbehorende kosten en verlening genoemd omdat sprake is van een dubbele registratie. Voor elke subsidieaanvraag wordt in de data het jaar van aanvragen, het zaaknummer, het zaaktype, het type eigenaar, het type aanvrager, het soort onderzoek waar subsidie voor wordt aangevraagd (herbestemmingsonderzoek onderzoek (in de dataset aangeduid met SSHM of wind en waterdicht), de naam, het monumentnummer, het monument-id, de woonplaats, de gemeente en de provincie vermeld. Ook gaven de data informatie over het gevraagde subsidiebedrag, het maximaal subsidiabele bedrag (het gevraagde bedrag mits kleiner dan €25.000 voor SSHM onderzoek en €50.000 voor wind- en waterdicht), het gevraagde bedrag (70% van het maximale subsidiabele bedrag) en het uiteindelijk verleende bedrag.

De kolom 'Brief' geeft aan of een aanvraag verleend is, of de aanvraag is afgewezen in verband met budget, dit betekent dat het plafond van de Regeling was bereikt, of dat de aanvraag is afgewezen met een harde afwijzing, dit betekent dat de aanvraag niet op de goede manier is ingediend. De kolom 'Brief' is gebruikt om de verdeling over wel en niet verleende aanvragen te maken.

De data is geanalyseerd met het opensource statistiekprogramma R en Excel. Aanvragen zijn geanalyseerd door middel van de unieke zaaknummers. Hierbij is eerst geselecteerd op een verdeling naar type eigenaar. In de data bestaan POM-eigenaren, POM-belanghebbenden, overige eigenaren en overige belanghebbenden. Daarnaast is geselecteerd op type aanvrager, waarin aangewezen organisatie, bedrijfsleven, overheid, particulier, vereniging/stichting/kerkbestuur en overig worden onderscheiden. Omdat de term aangewezen organisatie thans niet meer gehanteerd wordt, is deze aangepast naar POM. Ook is een onderscheid gemaakt naar type monument. In de data bestaan 28 verschillende monumentcategorieën. Er is gekozen om de zeven grootste categorieën te laten zien, en de rest onder 'overig' te zetten. De analyse is ook per jaar gedaan, de data bestaat uit aanvragen uit 2014 tot en met 2019.

Om te onderzoeken hoe vaak een eigenaar gemiddeld een aanvraag doet, is er een anoniem aanvrager-id gemaakt. Deze is gebaseerd op de naam van de eigenaar. Alleen rijksmonumenten hebben een monument-id. Om te kunnen vergelijken of er voor monumenten vaker voor hetzelfde monument/terrein is aangevraagd, zijn handmatig id's toegevoegd aan elk uniek monument. Hierbij hebben monumenten met dezelfde naam, maar een andere toevoeging, bijvoorbeeld monument x – gebouw A en monument x – gebouw B, hetzelfde id gekregen.

Om de impact van de voorrangsregel voor POM-eigenaren te bepalen, is per jaar het bedrag bepaald dat op basis van het verleningspercentage van het totale gevraagde bedrag naar POM-eigenaren zou moeten gaan. Hierna is het verschil bepaald met het eigenlijke bedrag dat naar POM-eigenaren is gegaan. Dit bedrag is het extra toegekende bedrag.

Expertmeeting

Tijdens twee expertmeetings zijn de belangrijkste conclusies gepresenteerd aan een diverse groep van ervaringsdeskundigen en experts uit het herbestemmingsveld. De experts gaven een duiding op de voorlopige bevindingen en dachten mee over de vragen omtrent de doorontwikkeling voor de regeling. In onderstaande tabel zijn de namen van de deelnemers weergegeven inclusief de naam van de organisatie die zij vertegenwoordigen.

| Expert | Vertegenwoordigde organisatie |
|---------------------|--|
| Machiel Adema | Stichting DBF |
| Martin van Bleek | Steunpunt Gelders Genootschap |
| Thomas van den Berg | OCW |
| Mark van den Bosch | FIM |
| Suzan te Brake | Landelijke Federatie Het Behouden huis |
| Margret Brons-Rocks | Dijkoraad |
| Peter Duijkers | Gemeente 's Hertogenbosch, Federatie Grote Monumentengemeenten |
| Jacko Engee | OCW |
| Piet den Hartog | Agrarisch Erfgoed Nederland |
| Henk Hoogeveen | RCE |
| Hans Jacobs | NRF |
| Mark Ravesloot | Interprovinciaal Overleg (IPO) |
| Jan Roest | VAWR |
| Arno Schut | RCE |
| Ilse Soekaloe | RCE |
| Karien van Velsen | CIO-K |
| Patty Wageman | FIM |
| Henry van der Wal | RCE |

Begeleidingscommissie

Voor het onderzoek is een begeleidingscommissie samengesteld. In onderstaande tabel worden de leden genoemd. Gedurende het onderzoek zijn de processtappen en tussentijdse bevindingen voorgelegd en besproken met de begeleidingscommissie. Waar nodig is tijdens het onderzoeksproces in overleg met de commissie bijgestuurd.

| naam | Organisatie |
|--|-------------|
| Thomas van den Berg | OCW |
| Jacko Engee | OCW |
| Jeffrey de Hoogen (tot medio maart 2021) | RCE |
| Ilse Soekaloe | RCE |
| Frank Vehof | RCE |

3 Subsidieregeling stimulering herbestemming monumenten

In dit hoofdstuk wordt de formele opzet van de Subsidieregeling stimulering herbestemming monumenten beschreven. Eerst wordt kort ingegaan op de aanleiding van de instelling van de Regeling en de doelstellingen. Daarna wordt dieper ingegaan op de procedures van de regeling.

3.1 Aanleiding

Door demografische en maatschappelijke ontwikkelingen, zoals regionale krimp, ontkerkelijking, schaalvergroting van de landbouw en het nieuwe werken hebben veel gebouwen, waaronder ook monumenten, in de afgelopen decennia hun oorspronkelijke functie verloren. Met als gevolg leegstand en in het uiterste geval verval. De economische crisis van begin van deze eeuw heeft, onder met name kantoorgebouwen, de leegstand verder vergroot. In 2009 was sprake van 16% leegstand bij deze objecten.³ Onder gebouwen die hun functie verliezen bevinden zich ook monumenten en karakteristieke panden (kerken, kloosters, scholen, boerderijen en industriegebouwen) die – wanneer in gebruik en goed onderhouden – in belangrijke mate bijdragen aan de kwaliteit van de openbare ruimte en daarmee zorgen voor een prettig leef, winkel-, recreatie- en vestigingsklimaat. Door de vaak hogere exploitatie- en onderhoudslasten en de beperkingen in bouwkundige aanpassingen is de herbestemming van monumenten meestal een complexe opgave, die de inpassing van een andere functie ingewikkeld maken. Reden voor de rijksoverheid om initiatiefnemers, die een monument willen herbestemmen een steuntje in de rug te geven. Immers, gebruik is een belangrijke voorwaarde voor behoud van het monument.⁴

De overheid beschikt over enkele instrumenten om ervoor te zorgen dat monumentale bouwwerken behouden blijven. Een belangrijk voorbeeld zijn de door de RCE voorbereide aanwijzingsprogramma's, op basis waarvan bouwwerken tot monumenten worden aangewezen. Op deze manier wordt het mogelijk om de cultuurhistorische waarden van monumenten een plek geven in toekomstige ontwikkeling.⁵ Een ander instrument, is het bestemmingsplan. Daarmee kunnen bepaalde vastgoedontwikkelingen en vastgoedgebruik worden gestuurd. Voorts verleent de overheid subsidies om het behoud van cultureel erfgoed te stimuleren. Zo bestaat er de mogelijkheid om middelen te ontvangen voor instandhouding of restauratie.⁶ Voor het behoud via herbestemmen van monumenten die hun oorspronkelijke functie

³ Zuidema, M., & Elp M. van (2010). *Kantorenleegstand*. Amsterdam: EIB (in opdracht van VROM).

Hoewel dit percentage in de periode 2015 - 2019 daalde (Landelijke leegstand monitor 2015 -2019, CBS) wordt op dit moment – mede als gevolg van de corona-pandemie - rekening gehouden met 16% leegstand in 2025 (Leeuwen, D. van, Verwoerd, F., & Quak, R. (2020). *De Nederlandse Kantorenmarkt*. Amsterdam: Colliers)

⁴ Oostdijk, A., Streep, D. & Vliet M. van (2014). *Evaluatie Subsidieregeling Stimulering Herbestemming Erfgoed*. Utrecht: Berenschot (in opdracht van Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed).

⁵ RCE, Monumenten aanwijzen en afvoeren, raadpleegbaar: <https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/monumenten-aanwijzen-en-afvoeren/beleid-aanwijzen-en-afvoeren>.

⁶ RCE, Monumenten – Overzicht subsidies, raadpleegbaar: <https://www.cultureelerfgoed.nl/domeinen/monumenten/subsidies>.

verloren hebben heeft de overheid een specifieke voorziening getroffen: de Subsidierегeling stimulering herbestemming monumenten. Deze Regeling is in 2011 door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geïmplementeerd.

De Subsidierегeling is naar aanleiding van de Erfgoed Telt-brief⁷ in 2018 verlengd en aangepast en kent thans drie onderdelen. Het eerste en – in termen van budget – het grootste deel van de Regeling bestaat uit het subsidiëren van onderzoek naar mogelijkheden voor herbestemming van het monument (de Regeling spreekt van haalbaarheidsonderzoek, of interactief of procesgericht onderzoek). Het tweede deel subsidieert de mogelijkheid tot het treffen van (nood)maatregelen voor het wind- en waterdicht maken van het object. Sinds 2020 is in aanvulling op het haalbaarheidsonderzoek (en het wind- en waterdicht maken) het verduurzamingsonderzoek subsidiabel geworden (ook wel energiescans). Dit omdat een herbestemming een logisch moment is om ook de mogelijkheden en noodzaak tot verduurzaming van een monument te onderzoeken.⁸

3.2 Doel van de regeling

De Subsidierегeling kan niet losgezien worden van het overkoepelende Rijkvisie op monumentale gebouwen. Het rijk beoogt 'gebouwen waarvan de waarden zijn geïdentificeerd als zijnde van uitzonderlijke waarde' effectief te beschermen, te presenteren aan de huidige en te behouden voor de toekomstige generaties.⁹ Een goede kwaliteit van het erfgoed kan tevens van 'internationaal belang' zijn. Cultureel erfgoed kan namelijk het toeristisch- en vestigingsklimaat dienen omdat het de (economisch) aantrekkelijkheid van gebieden kan vergroten. Denk daarbij aan het behoud van historische binnensteden zowel in groei- als in krimpregio's.¹⁰ Over hoe dat behoud er precies uit moet zien doet de herbestemmingsregeling geen uitspraken. De Regeling stelt:

“om de mogelijkheden tot herbestemming zo breed mogelijk te verkennen en daarbij ruimte te geven aan het onverwachte, maar ook om uiteindelijk tot gedeelde inzichten te komen of te verkennen welke oplossingsrichtingen op draagvlak kunnen rekenen. Het kan om verdere planvorming gaan, maar ook om uitwerking of realisatie.”¹¹

Naast een overkoepelend doel kennen de drie onderdelen van de Regeling aparte doelen. We beschrijven we ze hieronder afzonderlijk.

⁷ Staatscourant 2011 nr. 19007 21 oktober 2011.

⁸ Subsidierегeling stimulering herbestemming monumenten, artikel 5.

⁹ Kiezen voor karakter: Visie erfgoed en ruimte.

¹⁰ Oostdijk, A., Streep, D. & Vliet M. van (2014). *Evaluatie Subsidierегeling Stimulering Herbestemming Erfgoed*. Utrecht: Berenschot (in opdracht van Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed).

¹¹ Staatscourant 2011 nr. 19007 21 oktober 2011, pagina 13.

3.2.1 Doel haalbaarheidsonderzoek

Het haalbaarheidsonderzoek is onderdeel van het herbestemmingsproces, en erop gericht om een aanzet te geven tot herbestemming. Het specifieke doel van het haalbaarheidsonderzoek is om binnen het proces inzicht te krijgen in de culturele, economische en maatschappelijke potentie van een monument met het oog op een nieuwe herbestemming. Door het onderzoek kunnen uitspraken worden gedaan over de bouwhistorische en cultuurhistorische kenmerken en waarden van een monument, de bouwkundige staat van een monument, de mogelijke nieuwe functies en in hoeverre de herbestemming van een monument financieel haalbaar is.

3.2.2 Doel noodmaatregelen voor wind-waterdicht maken

Aantasting door wind en water versnelt het verval van monumentale panden. De herbestemmingssubsidie voorziet in het tijdelijk wind- en waterdicht maken van een monument wanneer in de laatste 2 jaar een haalbaarheidsonderzoek is uitgevoerd of wanneer een haalbaarheidsonderzoek is ingediend. Deze subsidie is nadrukkelijk niet bedoeld voor renovatiewerkzaamheden maar alleen voor het treffen van tijdelijke maatregelen, om zo te voorkomen dat het pand in kwestie tijdens de zoektocht naar haalbaarheid en herbestemming dusdanig (verder) in verval raakt dat behoud of herbestemming niet meer (financieel) haalbaar is, of de kosten heel erg oplopen. De subsidie voor wind- en waterdicht maken van monumentale bouwwerken, bestaat doorgaans uit het provisorisch herstellen van de buitenschil van het monument (gevels, ramen en het dak) zodat verval en vervolgschade (instorting en verzakking) wordt afgeremd. Bij de subsidie voor wind- en waterdicht maken gaat het om sobere maatregelen. Het doel is niet om de omhulling van het gebouw terug te brengen in de oorspronkelijke staat (restauratie) of om te voldoen aan de bouwtechnische eisen van nu (renovatie).¹²

3.2.3 Doel verduurzamingsonderzoek

Het verduurzamingsonderzoek heeft tot doel inzicht te krijgen in alle kansrijke energetische verduurzamingsmaatregelen met bijbehorende besparings- en kostenindicaties. Door het uitvoeren van een verduurzamingsonderzoek ontstaat er een gedetailleerd beeld van de mogelijkheden. Het resultaat is een indicatieve businesscase voor verduurzaming van het monument. Ook een subsidie voor een verduurzamingsonderzoek kan pas worden aangevraagd indien een haalbaarheidsonderzoek is uitgevoerd of wanneer een haalbaarheidsonderzoek is ingediend.¹³

¹² Oostdijk, A., Streep, D. & Vliet M. van (2014). *Evaluatie Subsidieregeling Stimulering Herbestemming Erfgoed*. Utrecht: Berenschot (in opdracht van Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed).

¹³ Subsidieregeling stimulering herbestemming monumenten, Bijlage 1.

3.3 Doelgroep regeling

De subsidies uit de Regeling kunnen door verschillende type belanghebbende voor verschillende soorten gebouwen worden aangevraagd. We lichten ze kort toe.

3.3.1 Type aanvragers

De subsidie kan worden aangevraagd door twee soorten belanghebbenden, namelijk: eigenaren van een monument (niet zijnde een woonhuis), en rechtspersonen die belang hebben bij de herbestemming van een monument (anders dan een woonhuis).¹⁴ De door de minister aangewezen organisaties voor monumentenbehoud, de POM's, kunnen tot beide groepen behoren. In tegenstelling tot het haalbaarheid- en verduurzamingsonderzoek, komen voor de subsidie voor wind- en waterdichtmaatregelen alleen eigenaren in aanmerking (en dus niet belanghebbenden).

3.3.2 Soorten gebouwen

De subsidie is bedoeld voor bouwwerken waarvoor – zo blijkt uit de praktijk – lastig een nieuwe functie te vinden is (zoals een kerk, industriegebouw, school, boerenschuur, klooster of kasteel).¹⁵ De Regeling is bedoeld voor de volgende soorten gebouwen: rijksmonumenten; provinciale monumenten; gemeentelijke monumenten; en gebouwen zonder monumentenstatus. De Regeling is in principe niet bedoeld voor woonhuizen behalve als deze onderdeel uitmaken van een samentel van monumenten of van een complex.¹⁶ Voor gebouwen zonder monumentenstatus moet het college van burgemeester en wethouders in een verklaring aangeven dat het de bijzondere cultuurhistorische waarde van het bouwwerk erkent.

3.4 Subsidiabele kosten

Jaarlijks is € 2,9 miljoen beschikbaar voor de regeling, waarvan € 1,7 miljoen voor haalbaarheidsonderzoeken, € 0,7 miljoen voor het wind- en waterdicht maken van monumenten en € 0,5 miljoen ten behoeve van verduurzamingsonderzoeken. Bij de subsidieverlening wordt een subsidiepercentage van 70% gehanteerd.¹⁷ De eigenaar of belanghebbende wordt geacht zelf 30% van de kosten te dragen.

De Regeling kent – ex artikel 8 – een bandbreedte voor de subsidieaanvragen. De Regeling subsidieert ten minste €10.000 en ten hoogste €25.000 aan subsidiabele kosten per aanvraag voor een haalbaarheidsonderzoek of een interactief of procesgericht onderzoek. Voor een aanvullend verduurzamingsonderzoek kan ten hoogste €4.000 aan subsidiabele kosten per aanvraag worden toegekend. Ten slotte worden aanvragen voor wind- en waterdicht maken minimaal €10.000 en maximaal

¹⁴ Subsidieregeling stimulering herbestemming monumenten, artikel 6.

¹⁵ RCE, Subsidie herbestemming, raadpleegbaar: <https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/subsidie-herbestemming-monumenten>.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

€50.000 van de kosten subsidiabel.¹⁸ Maar ook daarvoor geldt dat 70% van de kosten gesubsidieerd worden, de overige 30% door de aanvrager zelf gedragen worden.

3.5 Aanvraagprocedure

Jaarlijks kan er van 1 oktober tot en met 30 november herbestemmingssubsidie voor alle drie de onderdelen worden aangevraagd. Het proces van aanvraag en toekenning van de verschillende onderdelen van de Regeling verloopt als volgt:

Haalbaarheidsonderzoek & verduurzamingsonderzoek

Allereerst dient de aanvrager een aanvraag in via het inlogportaal van de RCE of middels een door de minister vastgesteld formulier in. Dit ingevulde formulier, inclusief verplichte bijbehorende documenten, wordt door de aanvrager schriftelijk ingediend bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE).

Vervolgens bepaalt de RCE (namens de minister) binnen 13 weken na afloop van de indieningsperiode of de subsidie wordt verstrekt. Bij een verlening wordt de subsidie direct vastgesteld waarin wordt vermeld wanneer de onderzoeken moeten zijn afgerond. Op basis van deze gegevens voert de ontvanger van de subsidie het onderzoek uit en schrijft daarbij een rapport over de resultaten van het onderzoek of een andere activiteit die uitvoering geeft aan het haalbaarheidsproces.

In het geval van een subsidie voor een verduurzamingsonderzoek, legt de ontvanger – ex artikel 14 van de Regeling - binnen twee maanden na de uiterlijke afronding van het onderzoek het rapport voor aan de RCE, waarin de ontvanger van de subsidie verantwoording aflegt over de resultaten van het onderzoek, de activiteiten die zijn verricht en of er is voldaan aan de verplichtingen.¹⁹

Overleggen van het rapport is alleen verplicht voor het verduurzamingsonderzoek. In de praktijk vraagt de RCE steekproefsgewijs ook de rapporten op van het haalbaarheidsonderzoek, maar dat is niet verplicht. Enkel wanneer er wordt verzocht de subsidie te verantwoorden is dit een manier om te voldoen aan het verzoek tot verantwoording (ex artikel 15 van de regeling).

Proces subsidie voor wind- en waterdicht maken van gebouwde monumenten

Ook hier dient de aanvrager een aanvraag in via het inlogportaal van de RCE of middels een door de minister vastgesteld formulier, inclusief verplichte bijbehorende documenten. Vervolgens zijn er twee mogelijkheden in het verloop: indien de te verstrekken subsidie €25.000 of meer bedraagt geeft de RCE (namens de minister) binnen 13 weken na afloop van de indieningsperiode (subsidietijdvak) een beschikking af voor de subsidie. De aanvrager dient in dit geval binnen 13 weken na afronding van de

¹⁸ Subsidieregeling stimulering herbestemming monumenten, artikel 8.

¹⁹ Subsidieregeling stimulering herbestemming monumenten, artikel 9, 10, 13, 14, 15.

werkzaamheden een aanvraag tot subsidievestiging bij de RCE in.²⁰ De RCE verstrekt (namens de minister) een voorschot van 90% van het verleende bedrag binnen zes weken na de afgifte van de beschikking.²¹

Indien de te verstrekken subsidie minder dan €25.000 bedraagt, stelt de RCE (namens de minister) de subsidie zonder voorafgaande subsidieverlening vast binnen 13 weken na afloop van het subsidietijdvak. Na de toekenning van de subsidie, voert de ontvanger de werkzaamheden uit voor het uiterlijk vastgestelde tijdstip.

Indien de subsidie €25.000 of meer bedraagt dient de ontvanger na het treffen van de noodmaatregelen een verantwoording af te leggen aan de minister. Deze verantwoording wordt afgelegd aan de hand van een door de minister vastgestelde model Prestatieverklaring (prestatieverklaring-model). Belangrijk aspect van deze verantwoording is dat de ontvanger verplicht is onverschuldigd betaalde subsidiebedragen terug te betalen, tenzij de minister tot verrekening heeft besloten. Wanneer de subsidie minder dan €25.000 bedraagt is de verantwoording enkel verplicht op verzoek.²²

3.6 Verdeelsystematiek

Bij de toekenning van de subsidies wordt een bepaalde volgorde aangehouden. Wanneer het totaalbedrag van de aangevraagde subsidies het vastgestelde plafond overschrijden, krijgen aanvragen van *eigenaren* een hogere prioriteit dan aanvragen van *belanghebbenden*. Indien ook onvoldoende ruimte is om alle eigenaren te voorzien van subsidie dan wordt gekeken naar de aard van aanvrager. Organisaties met een POM-status zullen in dat geval voorrang krijgen.²³ Voor de drie soorten van subsidie geldt nog een aantal specifieke bepalingen in de voorrangsregeling:

- **Voorrangsregeling haalbaarheidsonderzoek en verduurzamingsonderzoek.** Bij deze aanvragen is de volgorde van voorrang: professionele organisaties voor monumentenbehoud (POM's) die eigenaar zijn van monumenten; overige eigenaren van monumenten; professionele organisaties voor monumentenbehoud die belang hebben bij de herbesteding van een monument maar geen eigenaar zijn; overige belanghebbenden (andere rechtspersonen) bij de herbesteding van een monument. Indien het subsidieplafond dreigt te worden overschreden, wordt op deze aanvragen beslist in de volgorde van de opgave van de kosten. Hierbij krijgt een aanvraag met een lagere opgave van de kosten voorrang.²⁴

²⁰ Een subsidie moet op grond van de Awb worden vastgesteld. De subsidieontvanger is verplicht een aanvraag tot vaststelling in te dienen na afloop van de activiteiten of het tijdvak waarvoor de subsidie is verleend, indien een beschikking tot subsidieverlening is gegeven. Is geen subsidieverleningsbeschikking gegeven, dan wordt de subsidie vastgesteld bij de beslissing op de aanvraag. Deze vaststelling zonder voorafgaande verlening kan zowel voorafgaand aan de activiteiten als na afloop daarvan plaatsvinden.

²¹ Subsidieregeling stimulering herbesteding monumenten, artikel 27, 28.

²² Subsidieregeling stimulering herbesteding monumenten, artikel 27, 30, 31.

²³ Oostdijk, A., Streep, D. & Vliet M. van (2014). *Evaluatie Subsidieregeling Stimulering Herbesteding Erfgoed*. Utrecht: Berenschot (in opdracht van Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed).

In 2012 heeft een herverdeling van middelen plaatsgevonden tussen de twee onderdelen en is de verdeelsystematiek gewijzigd van 'wie het eerst komt' naar een 'tender'.

²⁴ Subsidieregeling stimulering herbesteding monumenten, artikel 12.

- **Vorrangsregeling wind- en waterdichtmaatregelen.** Bij deze aanvragen is de volgorde van voorrang: professionele organisaties voor monumentenbehoud (POM) die eigenaar zijn van het monument; overige eigenaren van monumenten. Indien het subsidieplafond dreigt te worden overschreden, wordt op de aanvragen die zijn ingediend door 'overige eigenaren van monumenten' beslist in de volgorde van de opgave van de kosten. Hierbij krijgt een aanvraag met een lagere opgave van de kosten voorrang.²⁵

²⁵ Subsidieregeling stimulering herbestemming monumenten, artikel 26.

4 De uitvoeringspraktijk van de regeling

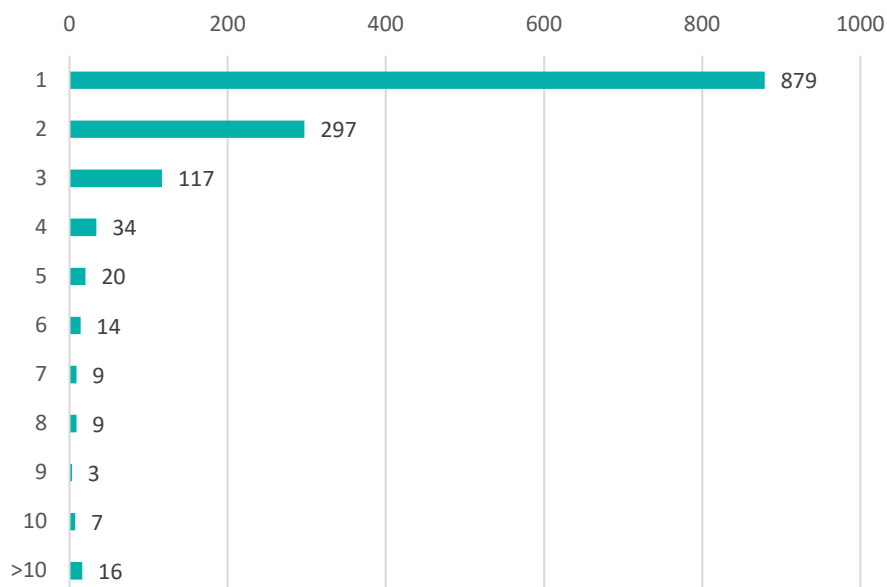
In dit hoofdstuk gaan we in op de aantallen, doelen en aanvragers van subsidies. Daarbij kijken we ook naar de motieven van de aanvragers. Het hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op de analyse van de RCE-dataset, aangevuld met enkele uitkomsten van de aanvrager enquête en de expertmeeting.

4.1 Aanvragen en toekenningen

Op basis van de RCE dataset zijn alle aanvragen geanalyseerd die in de periode 2014-2019 werden gedaan. In deze periode konden subsidies worden aangevraagd voor een haalbaarheidsonderzoek en voor het wind- en waterdicht maken van een monument. Kosten voor een duurzaamheidsonderzoek (energiescan) zijn pas per 2020 subsidiabel geworden en konden zodoende niet meegenomen worden in de analyse.

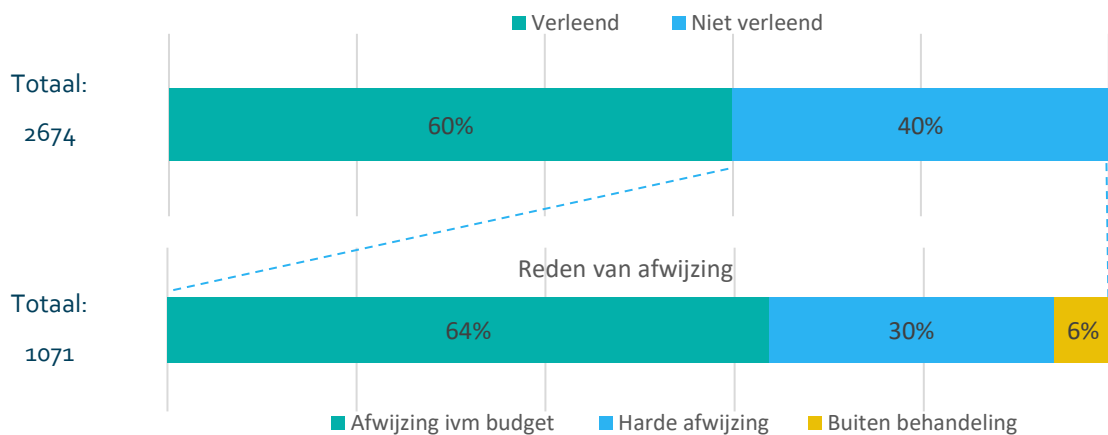
Uit de analyse blijkt dat 2.674 unieke aanvragen zijn gedaan. 1603 van de aanvragen zijn (deels) verleend. 93% van de aanvragen had betrekking op een subsidie voor een haalbaarheidsonderzoek en 7% op een subsidie voor wind- en waterdicht maken. In het totaal werd in de onderzochte periode (2014-2019) €28,75 miljoen aan subsidie aangevraagd, waarvan uiteindelijk €14,95 miljoen is verleend. Dat is gemiddeld €2,49 miljoen per jaar. Zoals blijkt uit grafiek 4.1 vraagt het merendeel van de aanvragers slechts een keer een subsidie aan.

Grafiek 4.1 Aantal subsidieaanvragen naar aantal aanvragers



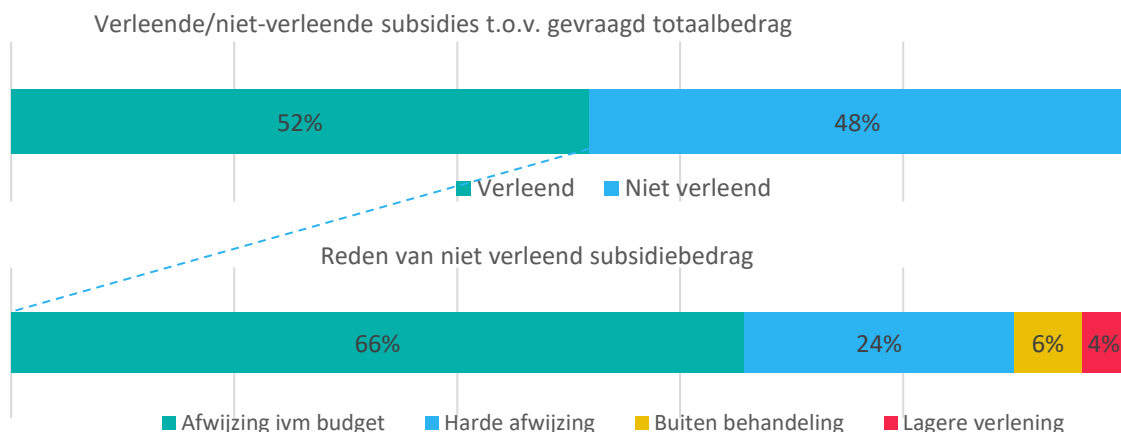
Uit grafiek 4.2 blijkt dat van alle subsidieaanvragen tussen 2014 en 2019 60% is toegekend en 40% werd afgewezen. Wordt gekeken naar de redenen van afwijzing dan blijkt dat in ongeveer twee derde van de aanvragen sprake is van het bereiken van het jaarlijkse budgetplafond (afwijzing in verband met budget). In 30% van de afwijzingen is geen subsidie verleend omdat de aanvraag niet voldeed aan de eisen van de Regeling (harde afwijzing). In 6% van de gevallen wordt geen subsidie verleend omdat de aanvraag onvolledig was en/of de opgevraagde stukken zijn niet (volledig) óf niet op tijd aangeleverd zijn (buiten behandeling).

Grafiek 4.2 Totaal van aanvragen uitgesplitst naar wel en niet verleend (percentages)



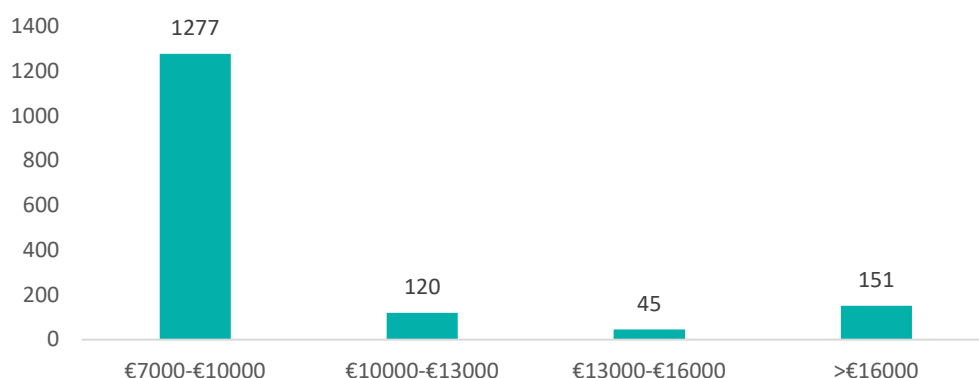
In 4% van het uitgekeerde budget is sprake van een lagere uitkering. (zie grafiek 4.3). De verdeling van afwijzing in euro's/budget komt grotendeels overeen met verdeling van afwijzing naar totaal van subsidieaanvragen. Dat wil zeggen: circa twee derde van het subsidiebedrag wordt toegekend en 6% van het aangevraagde subsidiebedrag wordt niet toegekend omdat het buiten behandeling²⁶ valt. Overigens ligt 80% van de verleende bedragen tussen de €7.000 en € 10.000 euro (zie grafiek 4.4).

Grafiek 4.3 Totaal gevraagd subsidie bedrag uitgesplitst naar wel en niet verleend (percentages)



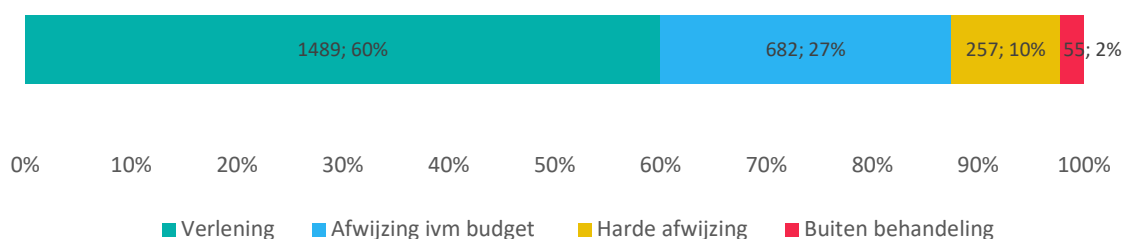
²⁶ Een aanvraag valt buiten behandeling bij een incomplete aanvraagbrief. Instellingen worden hierop geattendeerd en hebben vier weken responstijd. Als de termijn verstrijkt mag de aanvraag buiten behandeling blijven.

Grafiek 4.4 Verdeling verleende aanvragen naar verleend bedrag



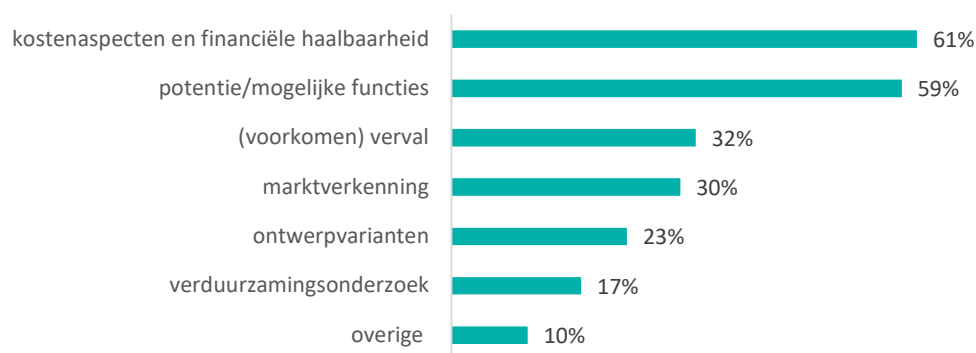
In grafiek 4.5 zijn alleen de aanvragen voor een haalbaarheidsonderzoek uitgesplitst naar wel en niet verleend. Aangezien het haalbaarheidsonderzoek verreweg het grootste deel van de subsidieaanvragen vertegenwoordigt, komt de uitsplitsing grotendeels overeen met het totaal.

Grafiek 4.5 Totaal subsidieaanvragen **haalbaarheidsonderzoek** uitgesplitst naar wel en niet verleend en reden afwijzing [totaal = 2.483]



In antwoord op de vraag naar de redenen waarom gebruikers van de Regeling een haalbaarheidsonderzoek laten uitvoeren worden verschillende motieven naar voren gebracht (zie grafiek 4.6). Meest genoemde reden zijn het krijgen van inzicht in kostenaspecten en financiële haalbaarheid van herbestemming (61% van de aanvragers noemt dit). Ook het inzicht krijgen of er überhaupt een herbestemmingsmogelijkheid aanwezig is, wordt vaak genoemd (59%).

Grafiek 4.6 Motieven voor het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek 2021

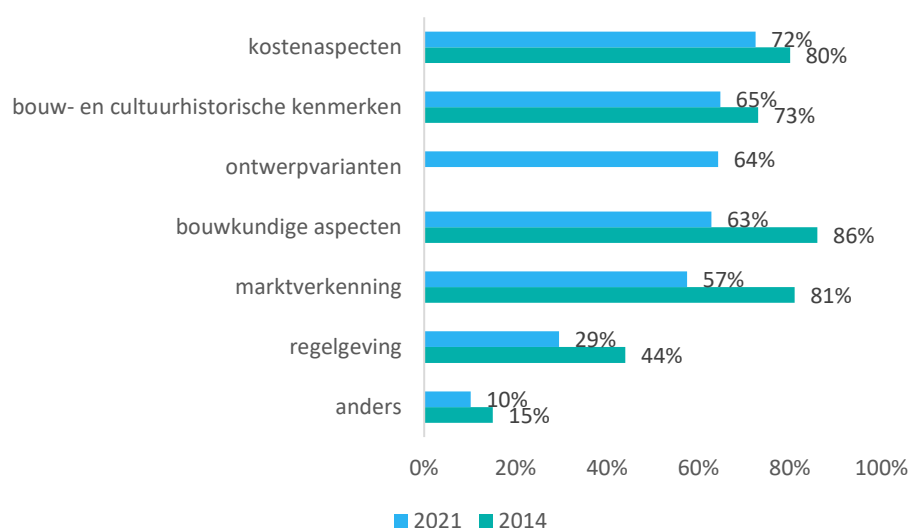


Bron: gebruikersenquête

Volgens opgave van de gebruikers van de Regeling wordt in het haalbaarheidsonderzoek aan diverse onderwerpen aandacht besteed. Uit grafiek 4.7 blijkt dat in circa drie kwart van de gevallen de kostenaspecten worden meegenomen en in twee derde van de onderzoeken aandacht besteed wordt aan bouw- en cultuurhistorische kenmerken. (Ten opzichte van 2014 zien we een daling in het percentage onderzoeken dat aandacht besteed aan bouwkundige aspecten en aan marktverkenning.)

In ongeveer de helft van de gevallen werd in de huidige haalbaarheidsonderzoeken aandacht geschonken aan nevenfuncties en in 14% van de onderzoeken was het onderzoek interactief en/of procesgericht. Uit de gebruikersenquête blijkt verder dat in twee derde van de gevallen dat een subsidie werd verstrekt ten tijde van het haalbaarheidsonderzoek sprake was van leegstand (niet weergegeven in de grafiek).

Grafiek 4.7 Aspecten binnen het haalbaarheidsonderzoek²⁷

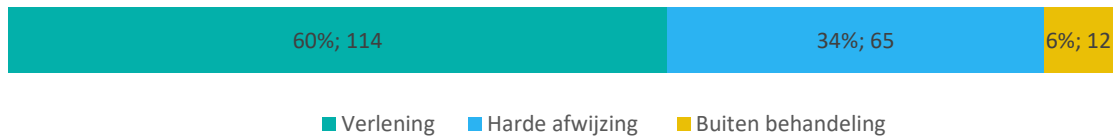


Bron: gebruikersenquête

²⁷ Tijdens de evaluatie in 2021 is de optie ontwerpvarianten toegevoegd; ontwerpvarianten is enigszins vergelijkbaar met bouwkundige aspecten, om deze reden is in mindere mate een vergelijking te maken tussen de twee evaluaties ten aanzien van het bouwkundige aspect.

Als we specifiek kijken naar aanvragen voor wind- en waterdicht maken zien we dat het verleningspercentage enigszins overeenkomt met dat van de subsidieaanvragen voor een haalbaarheidsonderzoek. In tegenstelling tot de aanvragen voor een haalbaarheidsonderzoek is bij aanvragen voor wind- en waterdicht maken een harde afwijzing de meest voorkomende reden voor het niet verlenen van een subsidie.

Grafiek 4.8 Totaal subsidieaanvragen wind- en waterdicht maken uitgesplitst naar wel en niet verleend [totaal = 191]



4.2 Subsidie naar prioriteit, type aanvrager en type monument

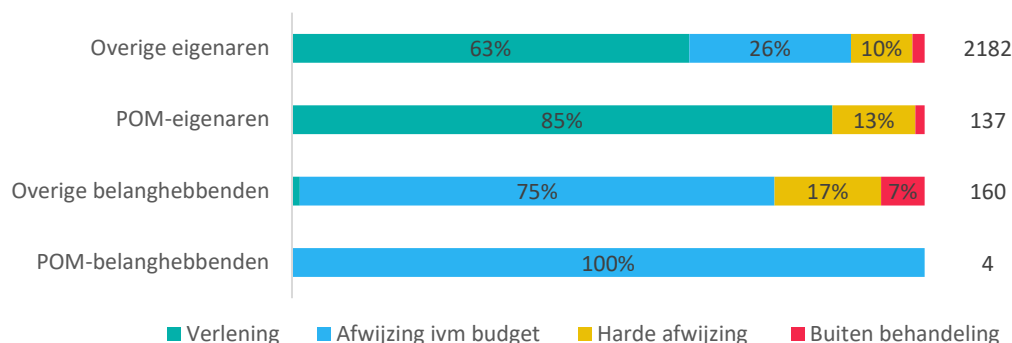
4.2.1 Subsidieaanvragen naar prioriteit van de aanvrager

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 3 wordt bij het toekennen van subsidies een voorrangregeling gehanteerd wanneer in een jaar het totaal aangevraagde bedrag van alle subsidies samen het budgetplafond overschrijdt. In dat geval krijgen eerst de professionele organisaties voor monumentenbehoud (POM) die eigenaar zijn van monumenten hun subsidieaanvraag verleend. Daarna komen de overige eigenaren van monumenten aan de beurt, gevolgd door POM's die belang hebben bij de herbestemming van een monument maar geen eigenaar zijn. Als laatste zijn de 'overige belanghebbenden' (andere rechtspersonen) aan de beurt.

Analyse van de RCE-data leert dat 89% van de aanvragen wordt gedaan door 'overige eigenaren', gevolgd door overige belanghebbende (6%) en POM-eigenaren (5%). POM-belanghebbende kwam als type aanvrager nauwelijks voor in de onderzochte periode (slechts 4 keer).

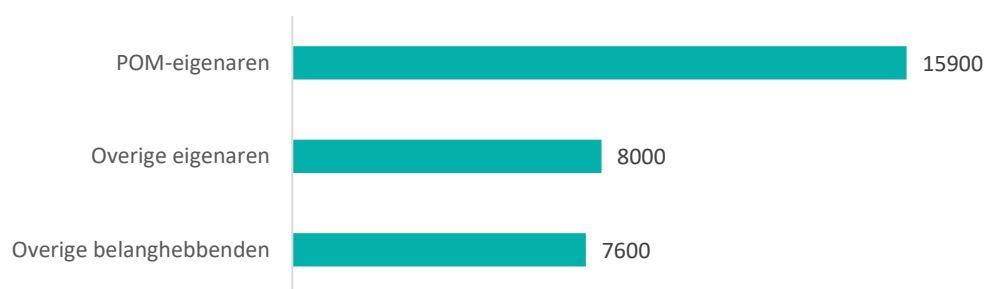
De voorrangregeling vertaalt zich duidelijk door in de gunningspercentages voor haalbaarheidsonderzoek. Daar waar 'overige eigenaren' in 63% van de gevallen een subsidie verleend krijgen is dat bij POM-eigenaren in maar liefst 85% van de aanvragen het geval. Overige belanghebbenden en POM belanghebbende kregen in de onderzochte periode niet tot nauwelijks subsidie verleend (zie grafiek 4.9).

Grafiek 4.9 Gunningspercentage haalbaarheidsonderzoek uitgesplitst naar geprioriteerde aanvrager voor de periode 2014-2019



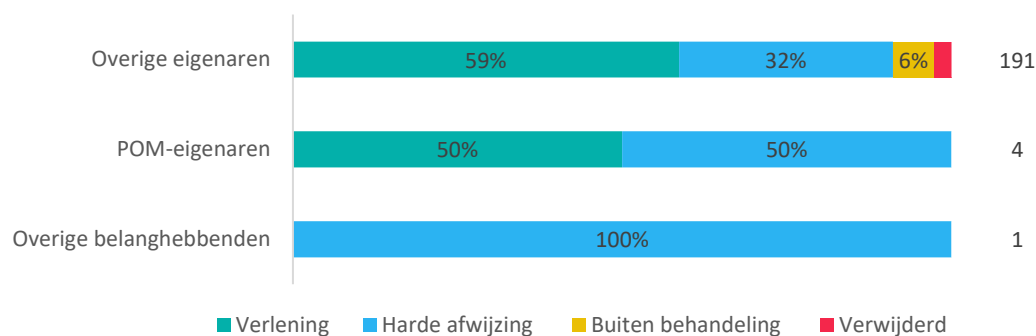
Niet alleen het toekenningspercentage van de subsidieaanvragen is bij POM-eigenaren hoger, ook het toegekende bedrag per aanvraag is hoger. Uit grafiek 4.10 blijkt dat POM-eigenaren gemiddeld twee keer zo veel ontvangen per aanvraag als andere type aanvragers.

Grafiek 4.10 Gemiddeld gegund bedrag (in euro's) per haalbaarheidsonderzoek naar type aanvrager periode 2014-2019



Kijkend naar de verhouding wel/niet verleende subsidieaanvragen voor wind- en waterdicht maken (grafiek 4.11) lijkt de verdeling voor POM-eigenaren en overige-eigenaren meer overeenkomstig. Vanwege de lage aantallen kunnen hier echter geen harde conclusies aan worden verbonden.

Grafiek 4.11 Subsidie aanvragen voor wind- en waterdicht maken uitgesplitst naar wel en niet verleend 2014-2019



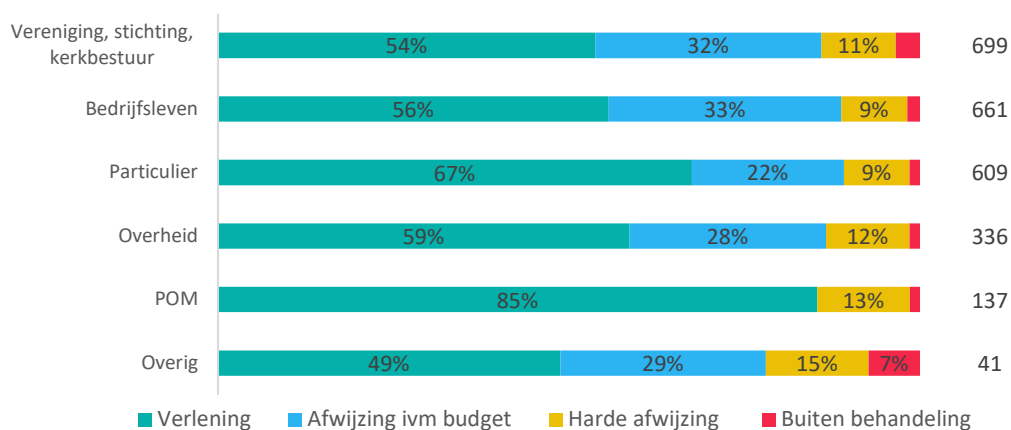
4.2.2 Subsidieaanvragen naar type aanvrager

Naast een onderscheid in prioriteitspositie op de voorrangsregeling kunnen de aanvragers ook worden ingedeeld naar type eigenaar. We onderscheiden de volgende: 'POM's' (POM eigenaren), 'Bedrijfsleven', 'Overheid', 'Particulier' en 'Vereniging, stichting, kerkbestuur'. De analyse laat zien dat 'Vereniging, stichting, kerkbestuur' en 'bedrijfsleven' de grootste groep aanvragers vertegenwoordigen gevolgd door de groep particulieren. POM's maken een relatief klein deel uit van het totale aantal aanvragen (zie onderstaande tabel 4.12).

De toegekende subsidiebedragen per type aanvrager lopen weinig uiteen en schommelen tussen €8.000 en €9.000 per aanvraag. Uitzondering daarop zijn, zoals ook hiervoor al vermeld de POM's, deze ontvangen gemiddeld ruim €15.000 per aanvraag.

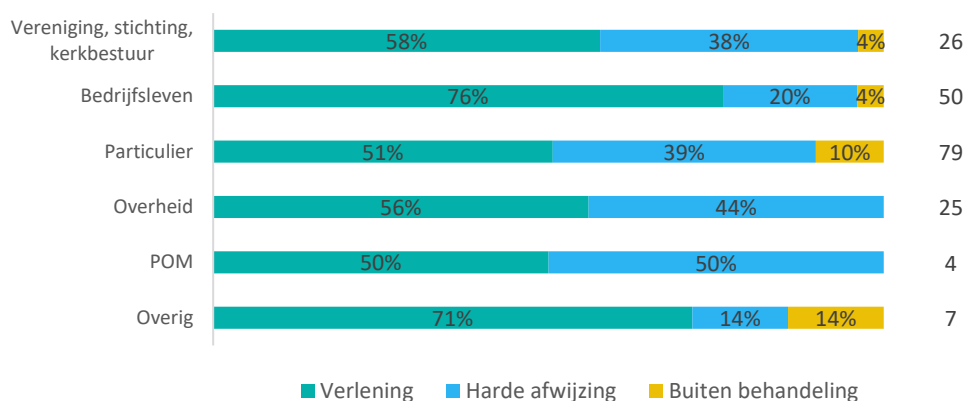
Ook qua gunningspercentage onderscheiden de POM's zich gunstig ten opzichte van de andere typen aanvragers (zie grafiek 4.12). Daar waar POM's in 85% van de aanvragen een subsidie wordt toegekend is dat bij de anderen type aanvragen een stuk minder. Particuliere aanvragers doen het met een gunningspercentage van 67% nog relatief goed. 'Vereniging, stichting, kerkbestuur' scoren met 54% gunning het slechtst van alle type aanvragers. Bij de redenen van afwijzing zijn de effecten van de voorrangsregeling goed te herkennen. Dat wil zeggen: bij POM's wordt nooit op grond van budgetuitputting een aanvraag afgewezen. Bij de andere speelt dat wel een rol.

Grafiek 4.12 Aanvragen en toekenningen haalbaarheidsonderzoek per type aanvrager



Het aantal aangevraagde subsidies voor het wind- en waterdicht maken was in de periode 2014-2019 relatief beperkt (zie grafiek 4.13). Met name het bedrijfsleven en particulieren deden hiervoor een beroep op de Regeling (in totaal 50 respectievelijk 79) keer. POM's maakten nagenoeg geen gebruik van deze mogelijkheid (n=4). Bij het bedrijfsleven was het gunningspercentage voor deze aanvragen het hoogst: 76%.

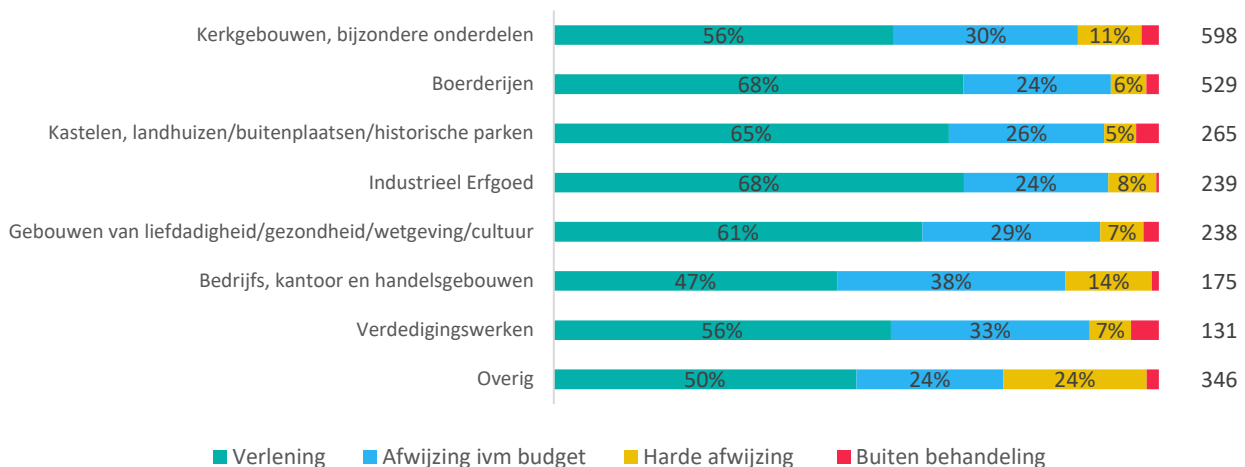
Grafiek 4.13 Aanvragen wind- en waterdicht maken per type aanvrager



4.2.3 Subsidieaanvragen naar type monument

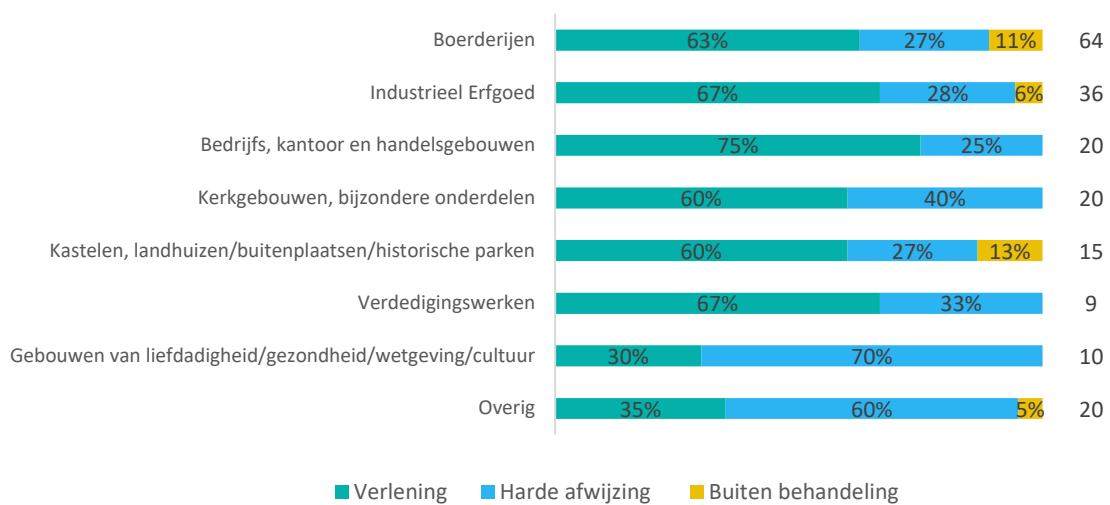
Binnen de analyse is ook een onderscheid gemaakt naar type monument. Uit grafiek 4.14 wordt duidelijk dat de meeste aanvragen gedaan worden voor 'Kerkgebouwen, bijzondere onderdelen', gevolgd door 'Boerderijen'. Relatief gezien worden de meeste aanvragen verleend voor 'Boerderijen' en 'Industrieel Erfgoed'.

Grafiek 4.14 Haalbaarheidsonderzoek aanvragen naar type monument



Uit grafiek 4.15 blijkt dat vooral boerderijen en industrieel erfgoed in de onderzochte periode subsidie is aangevraagd voor het wind- en waterdicht maken.

Grafiek 4.15 Aanvragen per monument categorie wind- en waterdicht [aantal]



4.3 Meervoudig gebruik van de regeling

De Regeling biedt de mogelijkheid om meerder malen subsidie aan te vragen voor hetzelfde (monumenten)complex en een kleine groep aanvragers maakt hier gebruik van. In onderstaand overzicht wordt duidelijk dat de partij die het vaakst subsidie aanvraagt in de onderzochte periode 8,1% van het totale subsidiebudget uitgekeerd heeft gekregen (bijna €1,2 miljoen in de onderzochte periode). De 15 top-aanvragers, ongeveer 1% van de aanvragers, waren samen goed voor 18,3% van het totale budget (ongeveer €2,7 miljoen).

Tabel 4.16 Percentage van verleende bedrag van totaal (haalbaarheidsonderzoek en wind- en waterdicht maken) naar top-aanvragers

| Top x | Percentage toegekend bedrag van totaal |
|-------|--|
| 1 | 8,1% |
| 3 | 11,0% |
| 5 | 13,0% |
| 10 | 16,0% |
| 15 | 18,3% |

De groep eigenaren die vaker dan één keer een subsidie aanvraagt doet dat overigens regelmatig voor dezelfde monumenten. In de periode 2014-2019 zijn namelijk voor maximaal 2.231 unieke monumenten 2.674 afzonderlijke subsidies aangevraagd.²⁸ Zodoende is voor ongeveer 20% van de monumenten meer dan één keer een subsidie aangevraagd. Wel gaat dit vaak om meerdere aanvragen voor verschillende zelfstandig bouwkundige eenheden van een groot monument (of monumentterrein). Het gaat dan bijvoorbeeld om een aanvraag voor gebouw A van een monument en een aanvraag voor gebouw B van hetzelfde monument.

²⁸ Dit is een conservatieve schatting. Zie paragraaf 2.2 voor nadere toelichting.

Kijken we ook naar de gegunde aanvragen dan zien we dat voor 195 monumenten (dat is 15% van het totaal aantal uniek gedefinieerde monumenten) 476 keer meervoudig subsidie is verleend. 36% van het totaal aantal gegunde aanvragen heeft zodoende betrekking op een monument waar in de periode 2014-2019 meer dan één aanvraag voor is gedaan. Met andere woorden: ongeveer een derde van de verstrekte subsidie gaat naar een monument waarvoor gelijktijdig of ook al eerder in de onderzochte periode een herbestemmingsonderzoek is uitgevoerd. Dit gaat om meerdere aanvragen voor meerdere zelfstandig bouwkundige eenheden van één monument. De Regeling biedt de mogelijkheid om maximaal drie aanvragen per jaar in te dienen, ook geeft de Regeling de ruimte om voor meerdere jaren achter elkaar aanvragen in te dienen voor één monument mits het monument uit meerdere bouwkundige-eenheden bestaat. Voor het laatste stelt de Regeling geen maximum, de RCE kan de aanvraag wel weigeren op inhoudelijke gronden. Zo'n inhoudelijk grond kan zijn dat er al veel subsidies voor het betreffende monument zijn verleend.

4.4 Ontwikkelingen

In de voorgaande paragrafen is analyse uitgevoerd op het totaal aantal aanvragen in de periode 2014-2019. In deze paragraaf kijken we naar twee ontwikkelingen die zich in de onderzochte periode hebben voorgedaan. Voor de duiding van deze ontwikkelingen is gebruik gemaakt van de input die is opgehaald tijdens twee expertmeetings met deskundigen en stakeholders van het monumentenbeleid.

Daling gevolgd door stijging in aantal aanvragen

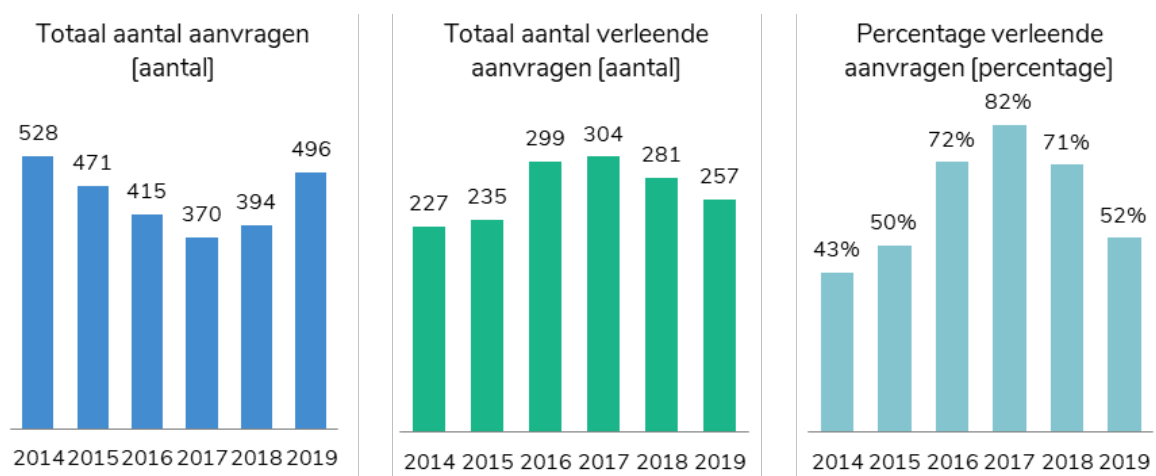
Uit grafiek 4.16 blijkt dat het aantal aanvragen zich in de onderzochte periode (2014 -2019) laat beschrijven door een parabool waarbij vanaf 2014 een daling inzet tot 2017. Daarna stijgt het aantal weer. Het aantal verleende aanvragen en het daarvan afgeleide toekenningspercentage is daaraan recht-evenredig omgekeerd. Dat wil zeggen het aantal en het percentage nemen vanaf 2014 tot en met 2017 toe, waarna deze weer dalen (zie tweede en derde figuur binnen de grafiekgroep 4.12). Binnen de geconsulteerde expertmeeting kon geen eensluidende verklaring voor deze ontwikkeling worden geformuleerd. Wel werd de hypothese naar voren gebracht dat het hoge afwijzingspercentage onder niet-POM eigenaren in de eerste jaren van de onderzochte periode het animo voor een nieuwe aanvraag negatief beïnvloed heeft. Terwijl in 2014 POM-eigenaren 83% van de aanvragen gegund kregen was dat gemiddeld voor alle aanvragen in dat jaar slechts 42%. De dalende animo had tot gevolg dat de budgetuitputting van de Regeling afnam zodat de slagingskans voor toewijzing voor niet-POM-eigenaren toenam. Als gevolg van deze toegenomen slagingskans nam vervolgens het animo onder niet-POM eigenaren weer toe.

Als alternatieve verklaring werd gewezen op de landelijke 'contactdagen herbestemming' die de RCE en NRF vanaf 2016 is gaan organiseren. In het verlengde daarvan werd ook genoemd dat bepaalde partijen gedurende de onderzochte periode in hun regio proactief de Regeling onder de aandacht van de potentiële

doelgroep zijn gaan brengen. De toegenomen bekendheid zou dan vanaf 2017 hebben bijgedragen in een toename in het aantal aanvragen.

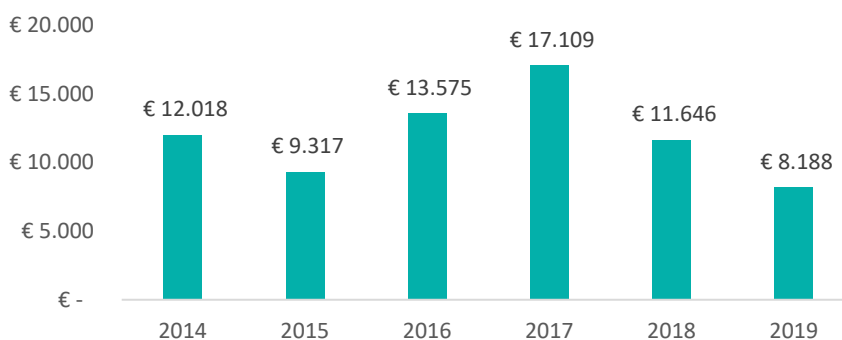
Tot slot werd binnen de expertmeeting nog als verklaring geopperd dat vanaf 2014 een verschuiving zichtbaar zou zijn in de prioritering van investeringen in monumenten. Deze zou bij vastgoedbeheerders en eigenaren zijn verschoven van acquisitie van nieuwe panden naar het verder verbeteren van de bestaande portefeuille. Deze verschuiving lijkt echter geen sluitende verklaring te bieden voor toename van het aantal aanvragen vanaf 2017.

Grafiek 4.17 Subsidieaanvragen 2014 – 2019



In grafiek 4.18 is duidelijk te zien dat het maximaal verleende bedrag (kantelbedrag) aan overige eigenaren, zijnde niet POM's, over de jaren heen samenhangt met het totaal aan subsidieaanvragen. Hoe meer aanvragen hoe lager het kantelbedrag.

Grafiek 4.18 Maximaal verleend bedrag aan overige eigenaren voor haalbaarheidsonderzoek per jaar [Euro]



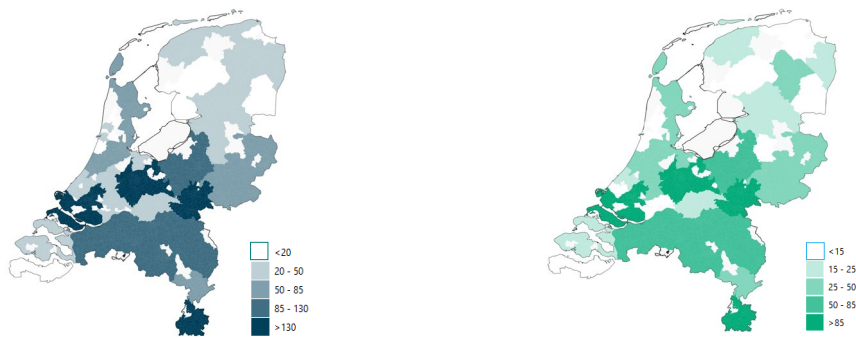
Ruimtelijke concentratie

Niet zo zeer een trend als wel een samenhang is de ruimtelijke concentratie van het aantal aanvragen. Uit onderstaande figuren blijkt dat de COROP²⁹ regio's Zuid Limburg, Utrecht, Groot-Rijnmond en Arnhem-Nijmegen veruit de meeste (verleende) aanvragen kennen. Van de zijde van de expertmeeting is tijdens het onderzoek een aantal verklaringen aangedragen voor de ongelijke spreiding:

- In de eerste plaats is erop gewezen dat in de regio's met veel (verleende) aanvragen tevens sprake is van een grote concentratie religieus erfgoed. Deze monumenten hebben vanwege de secularisatie hun oorspronkelijke doel verloren maar zijn weinig courant qua alternatief gebruik. Een onderzoek naar herbestemming ligt dan voor de hand.
- Nederland kent een aantal bestuursorganen (waaronder gemeenten) en (POM)organisaties die actief in hun regio potentiële aanvragers informeren over de mogelijkheid van de regeling. Deze partijen zijn ruimtelijk geconcentreerd wat de spreiding van het aantal aanvragen over Nederland verklaart.
- Tot slot wordt gewezen op het fenomeen van commerciële adviesbureaus die proactief bezitters van rijksmonumenten aanschrijven en hen aanbieden een haalbaarheidsonderzoek uit te laten voeren. Het onderzoek brengt voor de monumenten-eigenaren geen kosten met zich mee /dan wel geschiedt op basis van no cure no pay, zo wordt tijdens de expertmeeting naar voren gebracht. Deze aantrekkelijke voorwaarden zouden de eigenaren verleiden een dergelijk onderzoek uit hun naam plaats te laten vinden.

Voorts werd als verklaring geopperd dat de POM's ook ruimtelijk geconcentreerd zijn en vanwege hun voorrangpositie en hogere toekenningspercentages tot regionale concentraties leiden. Deze verklaring lijkt evenwel minder plausibel omdat op van het totaal aantal aanvragen maar 5% door POM's is gedaan en een dergelijk laag percentage nauwelijks van invloed kan zijn op de regionale verschillen. In sommige (noordelijke) COROP-regio's zijn tenslotte minder dan 20 aanvragen gedaan in de onderzochte periode, terwijl in andere regio's meer dan 130 aanvragen zijn gedaan.

Figuur 4.19 Spreiding aanvragen naar COROP regio Figuur 4.20 Spreiding *verleende* aanvragen naar COROP regio



²⁹ De 40 COROP-gebieden zijn in 1970 vastgesteld door de Coördinatiecommissie Regionaal Onderzoeksprogramma (COROP). De COROP-gebieden zijn ontwikkeld op basis van het nodale principe (een 'kern' met verzorgingsgebied of regiofunctie), waarbij de forenzenstromen als basis hebben gediend. Het nodale principe is hier en daar losgelaten zodat de gebieden de provinciegrenzen volgen.

5 Effecten van en gebruikersoordeel over de regeling

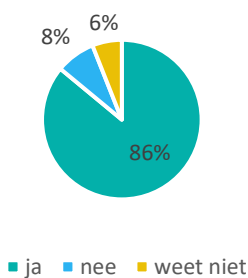
In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag welke effecten de Regeling en de verdeelsystematiek hebben op de herbestemming van monumentaal vastgoed. Daarnaast wordt gekeken naar hoe gebruikers de Regeling beoordelen. Dit hoofdstuk is gebaseerd op de analyse van de gebruikersenquête en de uitkomsten van de twee expertmeetings.

5.1 Effecten subsidie haalbaarheidsonderzoek

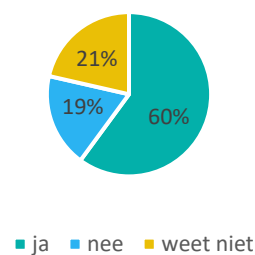
De Regeling heeft tot doel bij te dragen aan een duurzame en spoedige herbestemming van monumenten die hun oorspronkelijke functie hebben verloren (dan wel dreigen te verliezen). Daarmee moet leegstand, verval en sloop worden voorkomen. Om na te gaan in hoeverre de Regeling hierin slaagt is binnen de gebruikersenquête gevraagd of de subsidieontvanger na afronden van het haalbaarheidsonderzoek vervolgstappen heeft genomen in de richting van herbestemming. Uit de enquête blijkt dat 78% van de subsidieontvangers na afronding van het haalbaarheidsonderzoek vervolgstappen ondernomen heeft. Dit percentage is hoger dan in 2014 toen 65% van de subsidieontvangers aangaf vervolgstappen ondernomen te hebben. Kanttekening bij dit verschil met 2014 is echter wel dat bij de huidige meting subsidieontvangers over een langere periode bevroegd werden dan in de vorige meting waardoor er gemiddeld meer tijd verstreken was tussen subsidieontvangst en de afname van de enquête waardoor er sowieso meer tijd was om vervolgstappen te zetten. Uit grafiek 5.1 blijkt dat 60% van de subsidieontvangers van mening is dat de Regeling het makkelijker maakt om een herbestemming te overwegen. Dat percentage is lager dan in 2014 toen nog 86% van de subsidieontvangers die mening was toegeedaan.

Grafiek 5.1 Bijdrage Regeling aan overwegen van herbestemming

Heeft de subsidiemogelijkheid het makkelijker gemaakt herbestemming te overwegen? (2014)



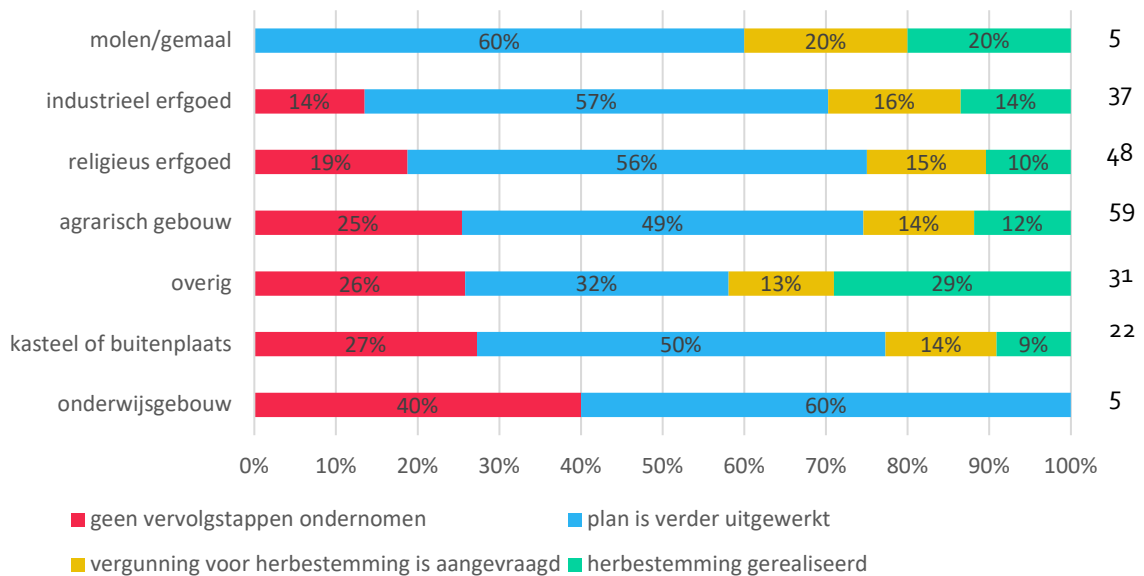
Heeft de subsidiemogelijkheid het makkelijker gemaakt herbestemming te overwegen? (2021)



Bron: gebruikersenquête

Het type monument hangt samen met de mate waarin vervolgstappen zijn genomen. Grafiek 5.2 laat zien dat bij monumenten in de categorie molen/gemaal en industrieel erfgoed na afronding van het haalbaarheidsonderzoek vaker concrete vervolgstappen zijn gezet dan bij onderwijsgebouwen of kastelen. De laatste type monumenten lijken zodoende minder courant. De aantallen waarop deze conclusies zijn gebaseerd zijn bij beide genoemde objecten echter zeer gering (n=5), waardoor de conclusies met de nodige terughoudendheid geïnterpreteerd moeten worden.

Grafiek 5.2 Effectiviteit subsidieregeling haalbaarheidsonderzoek naar monument



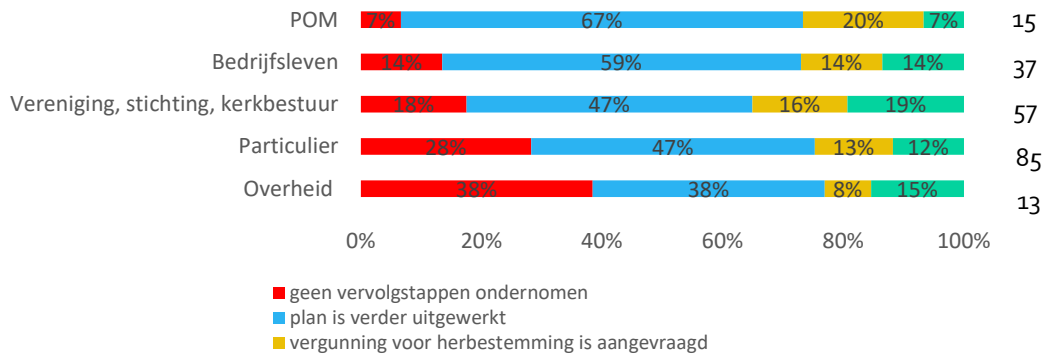
Bron: gebruikersenquête

Ook tussen het type aanvrager en het al dan niet nemen van vervolgstappen bestaat een samenhang. Grafiek 5.3 laat zien dat POM's veruit het vaakst actie ondernemen na een haalbaarheidsonderzoek terwijl de overheid³⁰ in ruim een derde van de gevallen geen vervolgstappen nam. In de expertmeetings is gereflecteerd op deze situatie. Als verklaring voor het ogenschijnlijk weinig daadkrachtig optreden van de overheid werd erop gewezen dat zij een ruimer palet van beleidsopties heeft dan louter herbestemmen. Daarnaast vraagt duurzame herbestemming vaak een rendabele (daardoor veelal commerciële) exploitatie. Dat past niet altijd binnen de kaders van de overheid. Monumenten moeten dan worden afgestoten maar in de cijfers komt dat dan niet als herbestemming terug. Ook werd erop gewezen dat herbestemmen van vastgoed kennis, vaardigheden en capaciteit vergt. Die zouden – zeker in kleinere gemeenten – lang niet altijd voor handen zijn. De duiding van het percentage 'herbestemming gerealiseerd' vraagt om meer context. In de enquête is gevraagd naar de meest recente aanvra(a)g(en). Het herbestemmen van monumenten is een proces van meerdere jaren; bij zeer recente aanvragen is 'het plan verder uitwerken' na een haalbaarheidsonderzoek het maximaal haalbare. Zeker bij POM's, die meerdere projecten uitvoeren en naar alle waarschijnlijkheid de vragenlijst voor een zeer recente aanvraag

³⁰ Het gaat hier om provincieën, waterschappen en gemeenten, waarbij de laatste categorie de hoofdmoot vormt.

hebben ingevuld, ligt het realiseren van herbestemming nog in de toekomst en geven de percentages voor 'herbestemming gerealiseerd' mogelijk een vertekend beeld.

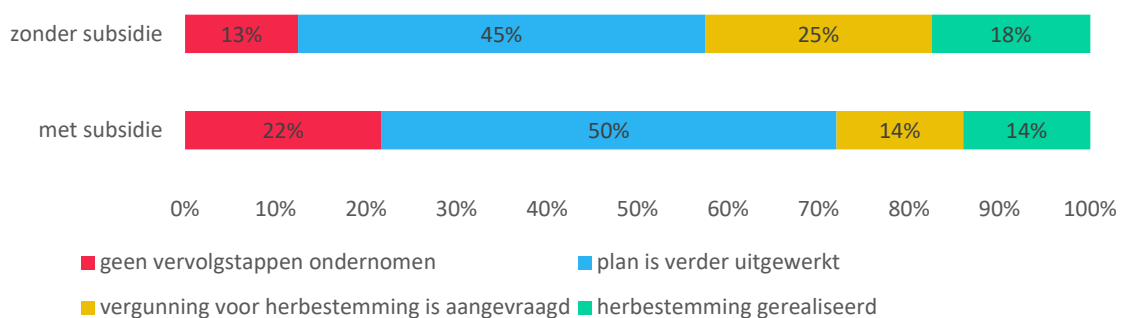
Grafiek 5.3 Effectiviteit subsidieregeling haalbaarheidsonderzoek naar type aanvrager



Bron: gebruikersenquête

Voor het bepalen van de effectiviteit van de Regeling is de vraag van belang of ook zonder subsidie vervolgstappen zouden zijn genomen. Onderzoek onder de groep aanvragers van wie de aanvraag werd afgewezen maar die vervolgens toch op eigen kosten een haalbaarheidsonderzoek deden laten zien dat deze groep nog vaker dan degene die wel subsidie kregen vervolgstappen zetten (zie grafiek 5.4). Of de groep afgewezen aanvragers die geen haalbaarheidsonderzoek deden wel vervolgstappen ondernam is niet onderzocht (58% van de totale groep afgewezen aanvragers).

Grafiek 5.4 Vervolgstappen na afronding haalbaarheidsonderzoek (uitgesplitst naar wel/of niet ontvangen subsidie voor haalbaarheidsonderzoek)



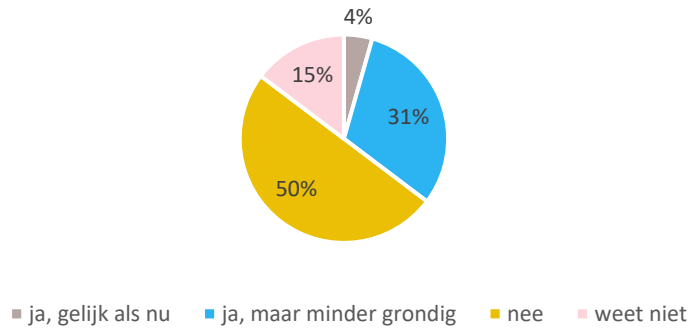
Bron: gebruikersenquête

Van degene van wie een subsidieaanvraag werd afgewezen en die geen haalbaarheidsonderzoek voor eigen rekening hebben uitgevoerd is niet bekend of zij vervolgstappen ondernamen. Wel is bekend in hoeverre de huidige subsidieontvangers voor eigen rekening een haalbaarheidsonderzoek zouden hebben uitgevoerd wanneer ze geen subsidie zouden hebben gekregen. Figuur 5.5 laat zien dat 34% van hen ook

zonder subsidie (in gelijke of mindere mate) een haalbaarheidsonderzoek hadden laten uitvoeren. Maar dan de helft van de subsidieaanvragers had zonder subsidie dat niet gedaan.

Grafiek 5.5 Haalbaarheidsonderzoek voor eigen rekening?

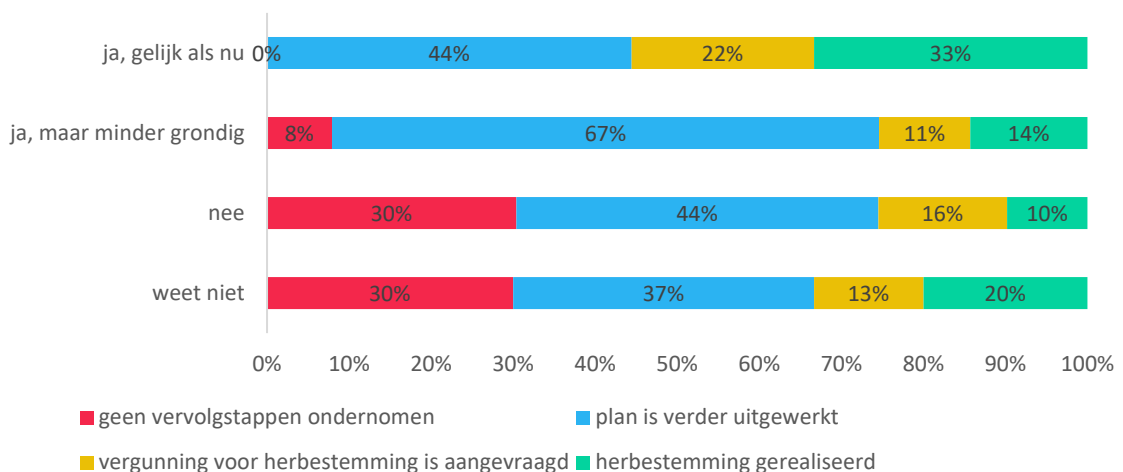
Zou het haalbaarheidsonderzoek ook zonder subsidie zijn uitgevoerd?



Bron: gebruikersenquête

Vanuit het oogpunt van effectiviteit is het interessant om na te gaan in hoeverre degene die voor eigen kosten geen haalbaarheidsonderzoek zouden hebben gedaan vervolgstappen tot herbesteding namen. Voor deze partijen lijkt de Regeling tenslotte net dat extra zetje geboden te hebben voor het doen van een haalbaarheidsonderzoek. Nadere analyse leert dat deze groep wat minder tot vervolgstappen komt dan gemiddeld. In grafiek 5.6 wordt duidelijk dat ongeveer 70% van na afronding van het onderzoek iets doet op het terrein van herbesteding. Terwijl degene die ook zonder subsidie in meer of mindere mate een haalbaarheidsonderzoek had uitgevoerd in minimaal 92% van de gevallen vervolgstappen ondernam.

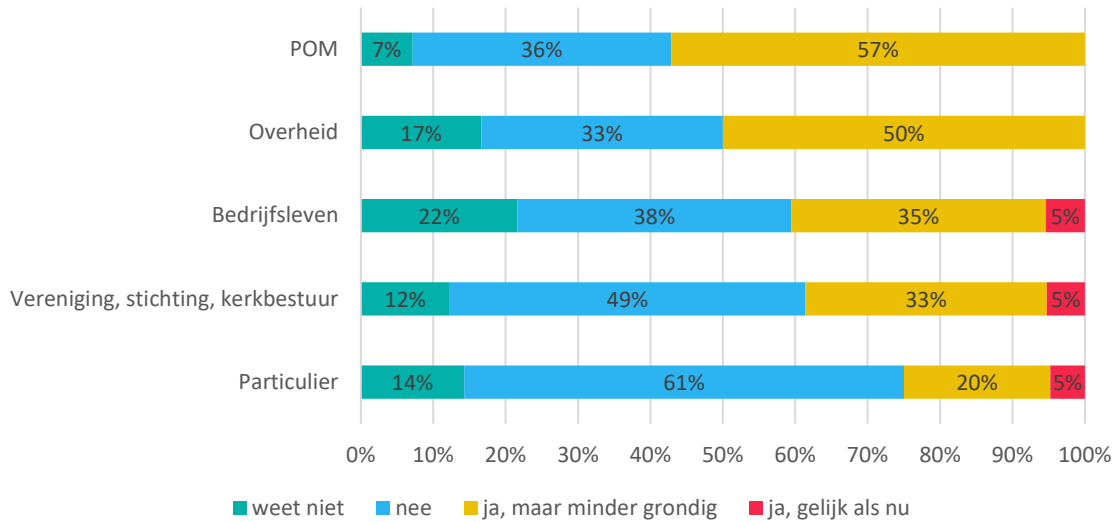
Grafiek 5.6 Haalbaarheidsonderzoek voor eigen rekening uitgesplitst naar vervolgstappen



Bron: gebruikersenquête

Maar wie zijn dan die partijen die zeggen dat ze ongeacht de subsidie toch wel de haalbaarheid laten toetsen? De analyse laat zien dat vooral POM's daartoe geneigd zijn, gevolgd door de overheid (zie grafiek 5.7).

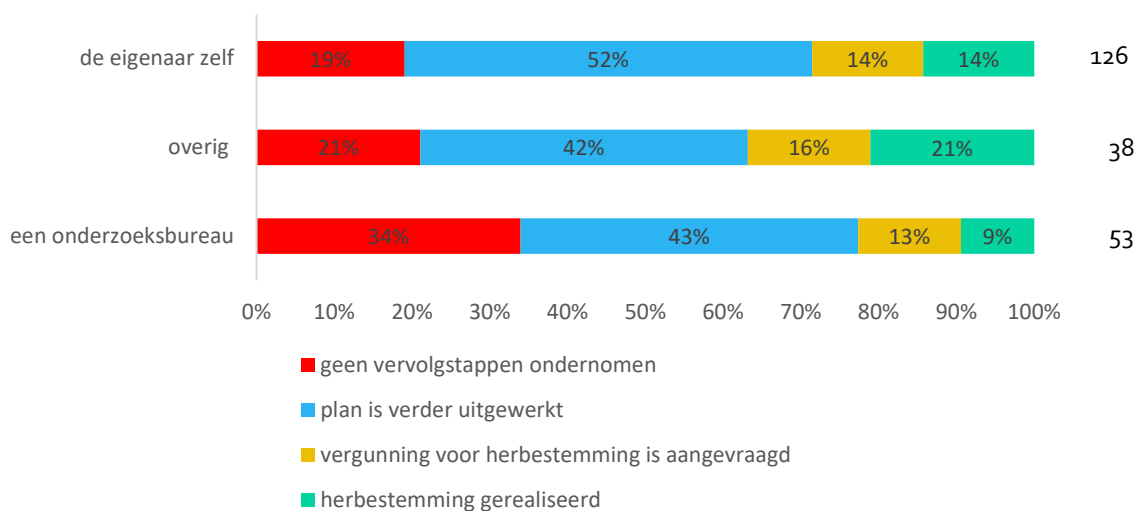
Grafiek 5.7 Eventueel haalbaarheidsonderzoek zonder subsidie (type aanvrager)



Bron: gebruikersenquête

Van belang is om na te gaan of er een relatie bestaat tussen de initiatiefnemer van de subsidieaanvraag en de mate waarin vervolgstappen zijn genomen. Grafiek 5.8 laat zien dat die relatie zeker bestaat. Als de eigenaar zelf het initiatief neemt worden veel vaker vervolgstappen genomen in de richting van herbesteding dan wanneer het initiatief afkomt van een commercieel onderzoeksbureau.

Grafiek 5.8 Effectiviteit subsidieregeling haalbaarheidsonderzoek naar initiatiefnemer



Bron: gebruikersenquête

5.2 Effecten subsidie wind- en waterdicht maken

De subsidie voor het wind- en waterdicht maken heeft als doel acuut verval tegen te gaan zodat geen extra (financiële) belemmeringen voor herbestemming ontstaan. Ook in de gebruikersenquête is gevraagd naar de ervaring met en effecten van deze subsidie. Het aantal subsidies dat verstrekt is voor het wind- en waterdicht maken is op het totale aantal aangevraagde en verstrekte subsidies en het totaal verstrekte budget relatief beperkt. Het gaat om 7% van het totaal. Het aantal respondenten dat met de aanvraag ervaring had was daardoor beperkt tot 18 aanvragers. Een dergelijk aantal leent zich minder goed voor statistiek en we beperken ons daarom tot het noemen van de aantallen.

14 van de 18 respondenten ontvingen daadwerkelijk een subsidie. Van de aanvragers die geen subsidie ontvingen geven 2 aan op eigen kosten alsnog maatregelen getroffen te hebben om verval tegen te gedaan, zij het dat zij dat wel in mindere mate deden dan wanneer zij subsidie zouden zijn toegekend. 'Tegengaan verder verval' is verreweg het meest genoemd als motief voor het aanvragen van een subsidie wind- en waterdicht maken. 43% van de respondenten met een verleend subsidiebedrag geeft dan ook aan dat meerkosten door het wind- en waterdicht maken zijn voorkomen, bij 3 van de 14 is dreigende sloop voorkomen (bij 10 van de 14 was überhaupt geen sprake van dreigende sloop).

6 van de 14 subsidieontvangers is van mening dat meerkosten zijn voorkomen door het wind- en waterdicht maken. De helft kan het niet zeggen of denkt van niet.

Van de 14 respondenten die een subsidie hebben ontvangen om een monument wind- en waterdicht te maken hebben 10 het plan voor herbestemming verder uitgewerkt, bij 3 monumenten is herbestemming gerealiseerd en bij 1 monument zijn nog geen vervolgstappen ondernomen. Ook in de evaluatie van 2014 hadden 14 respondenten een subsidie ontvangen voor wind- en waterdicht maken. Toen nam een kleiner deel vervolgstappen nadat de maatregelen voor het wind- en waterdicht maken getroffen waren. De responsaantallen zijn echter zodanig gering dat aan dit verschil tussen 2014 en 2021 geen harde conclusies verbonden kunnen worden.

Vanuit het oogpunt van effectiviteit is de vraag relevant of ook zonder subsidie de aanvrager maatregelen zou hebben getroffen voor het wind- en waterdicht maken. Van de 14 respondenten geven 8 aan hoe dan ook maatregelen te hebben getroffen, zij het dat 7 van deze 8 wel te kennen geven dat wellicht minder grondig gedaan te zouden hebben.

5.3 Effecten verduurzamingsonderzoek

Sinds 2020 is in aanvulling op het haalbaarheidsonderzoek het verduurzamingsonderzoek subsidiabel geworden (dit onderzoek wordt ook wel energiescan genoemd). In 2020 zijn er 154 subsidieaanvragen

gedaan voor een verduurzamingsonderzoek, 58 aanvragen zijn verleend. De respondenten van de gebruikersenquête hadden slechts in zeer beperkte mate ervaring met de subsidie van het verduurzamingsonderzoek. In totaal hadden slechts 14 aanvragers uit de enquête een subsidieaanvraag gedaan voor een verduurzamingsonderzoek. Van de respondenten die geen subsidie voor een verduurzamingsonderzoek hebben ingediend was 66% nog niet op de hoogte van de mogelijkheid. Dat kan mede het gevolg zijn van het feit dat pas in 2020 onder de Regeling het verduurzamingsonderzoek subsidiabel is geworden en een belangrijk deel van de respondenten zijn aanvraag deed vóór 2020. De meest genoemde motieven voor het doen van een verduurzamingsonderzoek waren 'kosten indicatie' (13) en 'realiseren energiereductie' (12). Van de 14 aanvragers geven 2 aanvragers aan ook zonder een subsidie een verduurzamingsonderzoek te laten uitvoeren, 8 zullen dit niet doen zonder een subsidie en 2 aanvragers weten het niet.

5.4 Effecten voorrangregeling

Zoals uiteengezet in paragraaf 3.6 wordt binnen de Regeling gewerkt met een voorrangregeling. Deze Regeling treedt in werking wanneer het totaalbedrag van de aangevraagde subsidies het vastgestelde jaarlijks plafond overschrijdt. Bij toekenning van de aanvragen is de toekenningsvolgorde als volgt: POM-eigenaren; overige eigenaren van monumenten; professionele organisaties voor monumentenbehoud die belang hebben bij de herbestemming van een monument maar geen eigenaar zijn; en tot slot overige belanghebbenden (andere rechtspersonen) bij de herbestemming van een monument.

Indien het subsidieplafond dreigt te worden overschreden, wordt binnen de afzonderlijke groepen op de aanvragen beslist in de volgorde van de opgave van de kosten. Hierbij krijgt een aanvraag met een lagere opgave van de kosten voorrang. Bij de subsidies voor wind- en waterdicht maken kent de voorrangregeling slechts twee subgroepen: POM's die eigenaar zijn van het monument gaan voor op alle overige eigenaren van monumenten. Indien het subsidieplafond dreigt te worden overschreden, wordt op de aanvragen die zijn ingediend door 'overige eigenaren van monumenten' aanvragen beslist in de volgorde van de opgave van de kosten. Hierbij krijgt een aanvraag met een lagere opgave van de kosten voorrang.

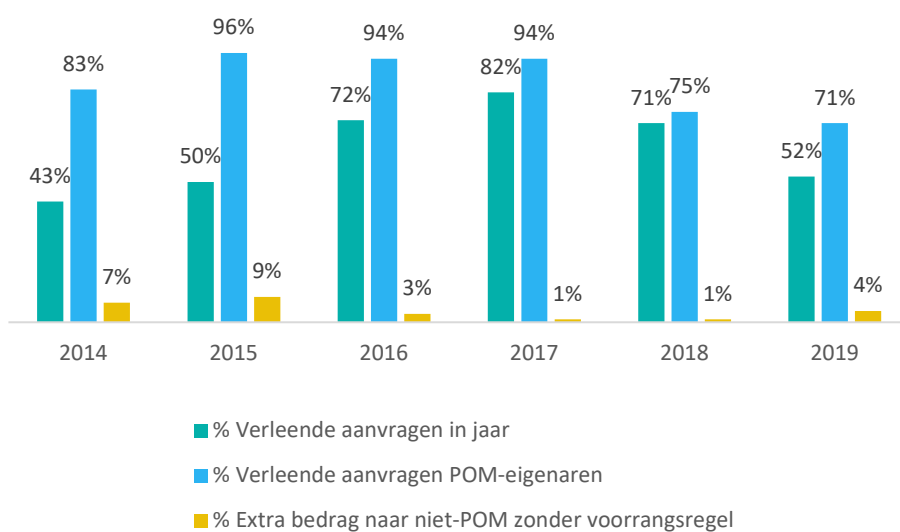
Uit de analyse van de RCE data blijkt dat de voorrangregeling duidelijk werkt. Omdat hun aanvragen voor gaan op alle andere aanvragen krijgen POM-eigenaren nooit een afwijzing op grond van budgetuitputting. Dit vertaalt zich bij hen door in een veel hoger gunningspercentage (85%) dan gemiddeld (60%). Voor alle groepen aanvragers geldt dat bij budgetuitputting ook gekeken wordt naar de hoogte van het gevraagde bedrag.³¹ Zoals hiervoor vermeld gaan aanvragen voor lagere subsidiebedragen dan voor op hogere subsidiebedragen. Dat levert voor de meeste aanvragers een prikkel om niet bovengemiddeld hoge

³¹ Ook bij POM's kan in theorie budgetuitputting aan de orde zijn. Omdat het aantal POM-eigenaren dat aanvragen doet ten opzichte van het totaal aanvragers relatief beperkt is en zij sowieso voorgaan op andere categorieën aanvragers is bij hen in de praktijk niet snel sprake van afwijzing op basis van budgetuitputting.

subsidiebedragen te doen. Deze prikkel ontbreekt voor POM-eigenaren. Het aantal aanvragen door POM-eigenaren is relatief beperkt op het totaal aantal aanvragen (namelijk 5%) en de som van alle subsidieaanvragen POM-eigenaren is tot op heden nooit hoger geweest dan het jaarlijkse budgetplafond van de regeling. Het ontbreken van een prikkel bij POM's om terughoudend te zijn in de subsidieaanvragen vertaalt zich dan ook duidelijk in de hoogte van toegekende subsidiebedragen. Zoals uiteengezet in paragraaf 4.2 ontvangen POM's gemiddeld ruim €15 duizend subsidie per aanvraag, daar waar de overige aanvragers gemiddeld €7,5 duizend per toekenning ontvangen.

Tijdens de expertmeeting die plaatsvond binnen de evaluatie werd erop gewezen dat de prikkel om bij de subsidie aanvraag 'laag' in te zetten voor niet-POM-eigenaren ervoor zorgt dat er minder subsidie wordt aangevraagd dan dat het haalbaarheidsonderzoek reëel kost. Ook werd de vraag gesteld in hoeverre de voorrangsregeling ervoor zorgt dat POM's het jaarlijkse budget zodanig uitputten dat er voor de overige aanvragers weinig overblijft. Nadere analyse van de RCE data leert dat met de huidige voorrangsregeling de invloed van POM's op het totaal aantal aanvragen relatief beperkt blijft. Grafiek 5.9 laat zien dat afhankelijk van het totaal aantal aanvragen in het betreffende jaar er tussen de 1% en 9% van de overige aanvragen extra gegund zou worden als de POM's geen bijzondere positie zouden hebben. In de figuur is verder te zien dat als het percentage verleende aanvragen hoger is (doordat er in dat jaar minder aanvragen gedaan zijn) er minder invloed is van de voorrangsregel voor POM-eigenaren. Daarnaast is ook het percentage POM-aanvragen dat verleend is in een jaar van invloed, zoals gezien kan worden in het verschil tussen 2014 en 2015.

Grafiek 5.9 Aantal extra gegunde aanvragen voor niet geprioriteerde aanvragers wanneer voorrangsregeling wordt afgeschaft

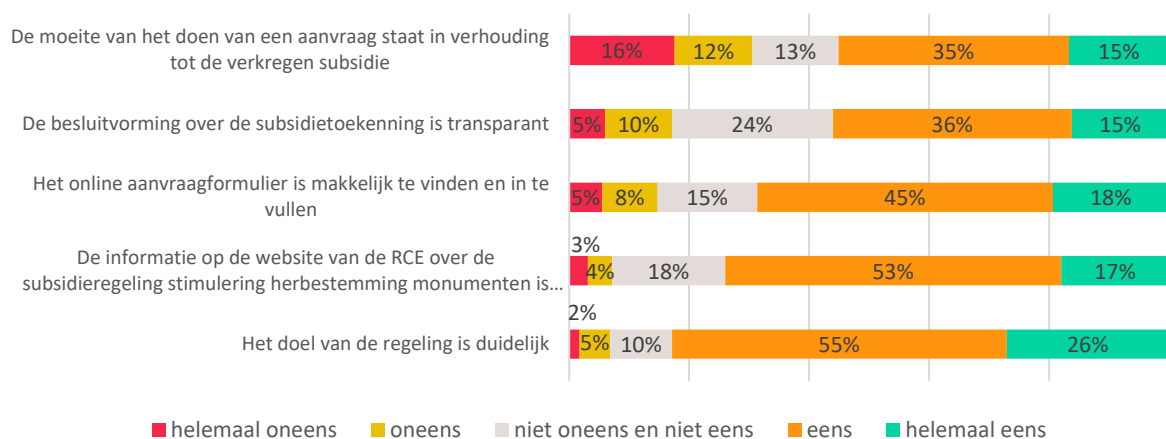


Bron: Eigen analyse op RCE-data

5.5 Gebruiksoordeel

Voordat een aanvraag wordt toegekend of afgewezen moet eerst de aanvrager zelf een aantal stappen doorlopen. Vervolgens doorloopt RCE een vast omschreven besluitvormingsprocedure (zie hoofdstuk 3). Om een beeld te krijgen van hoe gebruikers tegen het aanvraagproces en de besluitvorming aankijken zijn binnen de enquête vragen gesteld over de procedures en de opzet van de regeling. Grafiek 5.10 laat zien dat gebruikers het doel van de Regeling duidelijk vinden en ook de informatie over de Regeling op de website van RCE roept weinig vragen op. Bovendien kan meer dan de helft van de aanvragers het online aanvraagformulier makkelijk vinden. Minder goed wordt geoordeeld over de besluitvorming door RCE: minder dan helft van de respondenten vindt deze transparant. Het minst positief wordt echter geoordeeld over de verhouding tussen de moeite die het kost om een aanvraag in te dienen en de verkregen subsidie.

Grafiek 5.10 Beoordeling van verschillende aspecten van de regeling



Bron: gebruikersenquête

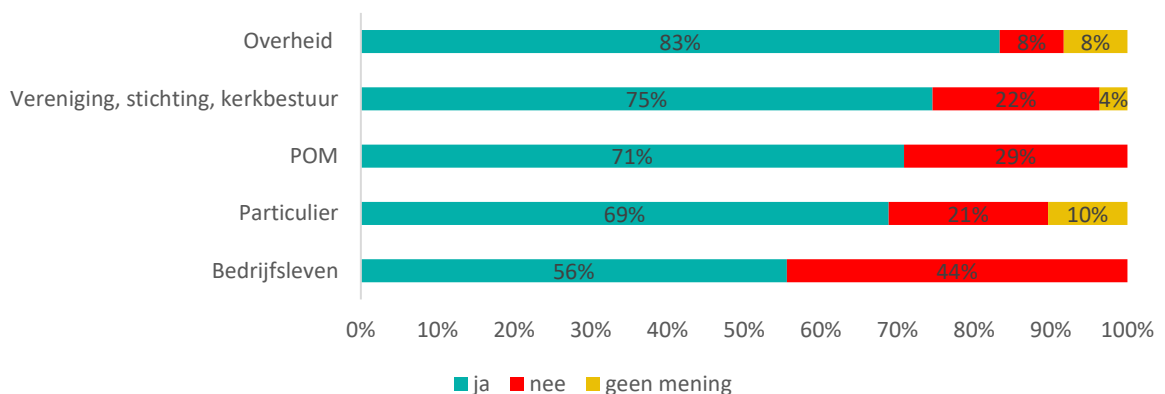
Ongeveer een derde van de aanvragers vindt de termijn van 6 maanden onvoldoende voor het uitvoeren van het onderzoek (niet weergegeven in de grafiek). Tijdens de expertmeeting werd er bij deze bevinding op gewezen dat met name bij complexe situaties en/of grote transitieopgaves een periode van 6 maanden erg krap is.

Tussen de meeste type eigenaren zijn de verschillen in de beoordeling van de opzet en procedures van de Regeling niet betekenisvol. Alleen de POM's en particulieren onderscheiden zich van de rest. POM's zijn veruit het minst tevreden over de verhouding tussen de moeite die het kost en de uiteindelijk ontvangen subsidies. Tegelijkertijd zijn ze juist veruit het meest positief zijn over de besluitvormingsprocedure, de doelstelling van de Regeling en de vindbaarheid van het aanvraagformulier. Particulieren beoordelen de transparantie van de besluitvormingsprocedure het minst positief. Ook zijn ze het minst positief over het gemak waarmee het online vragenformulier te vinden is.

Gevraagd naar de mate waarin de subsidiebedragen toereikend zijn voor de verschillende subsidiabele activiteiten wordt overwegend positief geoordeeld. Twee derde van de aanvragers vindt het toegekende bedrag voor het haalbaarheidsonderzoek genoeg. Dat is nagenoeg hetzelfde percentage dat in 2014 aangaf dat de subsidiebedragen toereikend zijn. Het oordeel over de toereikendheid van het subsidiebedrag voor het wind- en waterdicht maken is iets minder positief. Ongeveer de helft van de aanvragers vindt hiervoor het bedrag toereikend. Van de 14 aanvragers van een subsidie voor een energiescan geven 10 aan dat het bedrag toereikend is.

De meningen over de toereikendheid van het bedrag voor het haalbaarheidsonderzoek verschilt niet betekenisvol tussen de verschillende type aanvragers, alleen de categorie 'bedrijfsleven' lijkt wat meer ontevreden over de toereikendheid van het subsidiebedrag (zie grafiek 5.11). Een mogelijke verklaring is dat het beschikbare budget normstellend is voor het uitgevoerde onderzoek. Dat wil zeggen: de mate van uitgebreid van het onderzoek is afhankelijk van de hoogte van het uiteindelijk verstrekte subsidiebedrag. Vanwege de beperkte respons is het niet mogelijk een zinnvoller uitsplitsing te maken bij de toereikendheid van het subsidiebedrag voor het wind- en waterdicht maken en de energiescan.

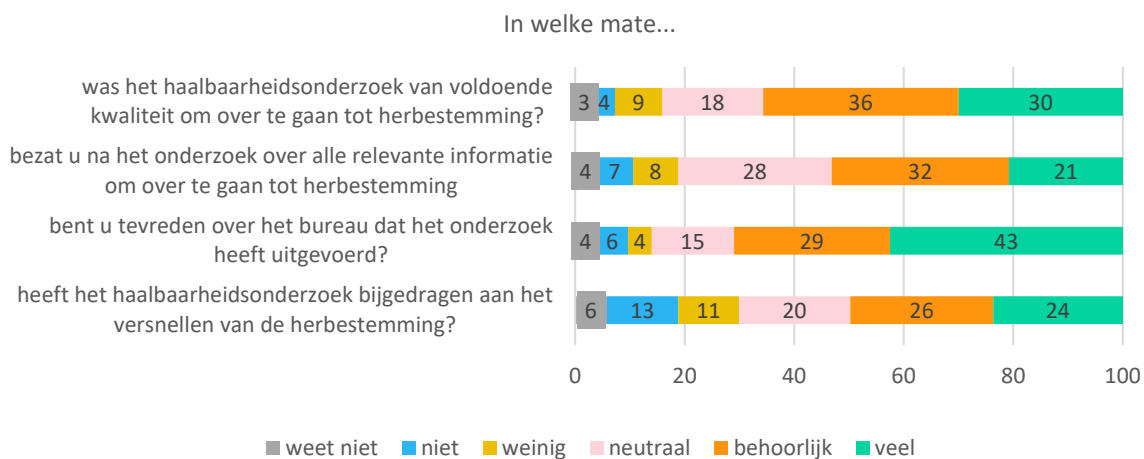
Grafiek 5.11 De meningen over de toereikendheid van het bedrag voor het haalbaarheidsonderzoek uitgesplitst naar type eigenaar



Bron: gebruikersenquête

De subsidienten zijn in bijna drie kwart van de gevallen positief over het bureau dat het haalbaarheidsonderzoek heeft uitgevoerd. In twee derde van de gevallen beoordeelde de subsidient het onderzoek van voldoende kwaliteit om over te gaan tot herbesteding. Subsidienten zijn iets minder positief gesteld ten aanzien van de stelling of de subsidient voldoende informatie bezat na het haalbaarheidsonderzoek en de stelling ten aanzien van de versnellende werking van een haalbaarheidsonderzoek op het herbestedingsproces.

Grafiek 5.12 De meningen over de kwaliteit van het haalbaarheidsonderzoek [in procenten]



Bron: gebruikersenquête

6 Doorontwikkeling

In het vorige hoofdstuk is gekeken naar de effecten van en het gebruiksoordeel over de regeling. Die beschouwing leverde een aantal aandachtspunten op die benut kunnen worden bij het beantwoorden van de vraag of de vorm waarin de Regeling op dit moment bestaat gehandhaafd moet blijven of doorontwikkeld moet worden. In dit hoofdstuk wordt een aantal doorontwikkelmogelijkheden naar voren gebracht. Deze zijn mede gebaseerd op de aandachtspunten uit het vorige hoofdstuk. Daarnaast worden verschillende verbeteringsuggesties benoemd die genoemd zijn in de twee expertmeetings.

6.1 Doorontwikkeling ten behoeve van vergroten effectiviteit

De Regeling moet blijken de nota van toelichting (Staatscourant 2011 nr. 19007, p8.) eigenaren van beschermde monumenten beter in staat stellen om tot tijdige en duurzame herbesteding van erfgoed te komen. Dit doel wordt op twee manieren bereikt. Enerzijds doordat door middel van het subsidiëren van een haalbaarheidsonderzoek inzicht wordt verkregen in de culturele, economische en maatschappelijke potenties van monumenten met het oog op een nieuwe bestemming. Anderzijds doordat (verder) verval tijdens de verkenning- en planvorming fase wordt voorkomen door het subsidiëren van maatregelen waarmee het object wind- en waterdicht gemaakt kan worden (ibid, p 8).

Deze doelstelling vloeit voort uit het destijds vigerende beleid Modernisering Monumentenzorg. Constatie was dat monumentale panden in toenemende mate te maken kregen met leegstand en er nog te weinig en vooral te laat werd nagedacht over herbesteding als alternatief voor sloop van monumentale bebouwing als bijvoorbeeld industrieel- en religieus erfgoed. Niet zelden leidde dit tot heftige discussies terwijl besluiten al waren genomen. In brede context van het beleid beoogt de Regeling daarmee te stimuleren dat meer, en vroegtijdig wordt nagedacht over herbesteding als alternatief voor sloop van monumentale panden. Dit kost tijd en geld. In de Regeling zelf is dit uitgewerkt via de subsidiëring van haalbaarheidsonderzoeken en de subsidiëring van de hierboven genoemde wind- en waterdichtmaatregelen.

Tegen deze achtergrond kan worden gesteld dat de Regeling in de eerste plaats effectief is wanneer een aanvrager door de subsidie gestimuleerd wordt tot het tijdig doen van een haalbaarheidsonderzoek én op grond van de uitkomsten van het haalbaarheidsonderzoek komt tot herbesteding. Ook is de Regeling effectief wanneer er constructief wordt afgestemd tussen de betrokken stakeholders voordat er überhaupt een besluit wordt genomen over herbesteding. De Regeling is niet effectief als de aanvrager gestimuleerd wordt tot het doen van een haalbaarheidsonderzoek maar daarna – ongeacht de uitkomsten – geen vervolgstappen tot herbesteding onderneemt. Ook is de Regeling niet effectief als de subsidieontvanger wel vervolgstappen onderneemt maar diezelfde vervolgstappen ook genomen zou hebben zonder subsidie. In dat geval draagt de subsidie alleen maar bij aan een beter rendement van de

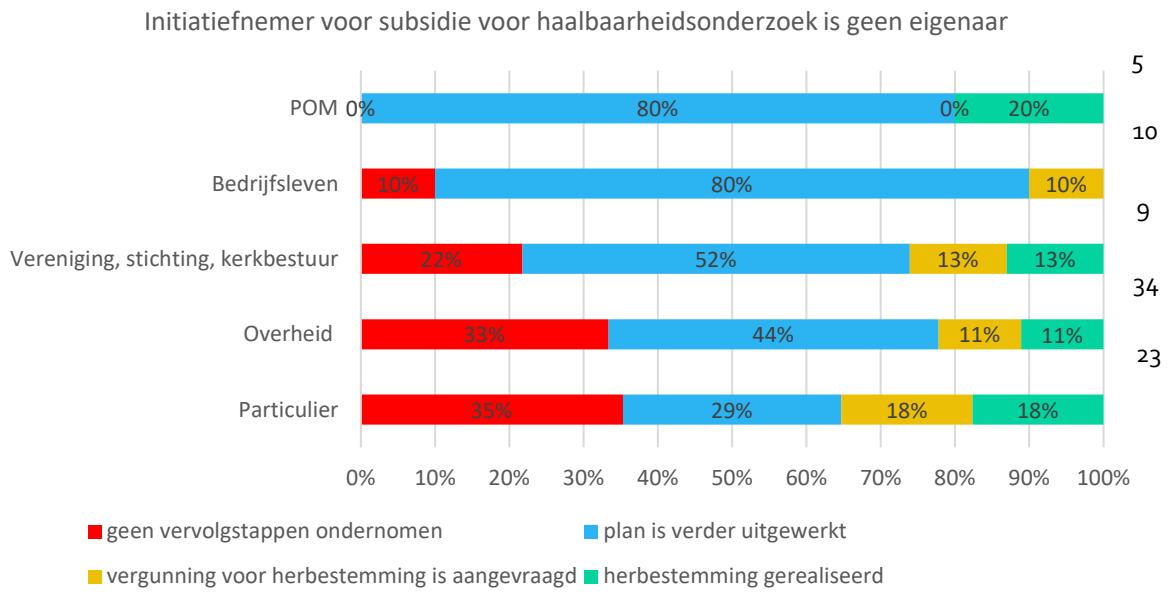
herbestemming zonder dat het maatschappelijke effect van de herbestemming vergroot wordt. Bij de vraag in hoeverre de Regeling doorontwikkeld kan worden is het relevant te kijken naar de kenmerken van voornoemde beide groepen subsidieontvangers. Wie zijn dat? En hoe kan de instroom van deze groepen worden beperkt?

Welke groepen nemen geen vervolgstappen?

De groep die geen vervolgstappen neemt is niet homogeen. Zoals uiteengezet in paragraaf 5.1 zijn in deze groep alle categorieën aanvragers vertegenwoordigd. Bovendien werd er tijdens de expertsessie op gewezen dat het niet zetten van vervolgstappen niet automatisch betekent dat het haalbaarheidsonderzoek ineffectief is. Soms is de uitkomst dat een monument niet rendabel te herbestemmen is ook gewoon een hele nuttige uitkomst. Ook kan het gebeuren dat herbestemming pas jaren later in planvorming raakt, maar dat het haalbaarheidsonderzoek daarvoor wel de basis bood. In de cijfers komen deze aanvragen echter terug onder de noemer van 'geen vervolgstappen'.

Toch blijkt uit de analyse van de enquêteresultaten dat in ieder geval twee type aanvragers onder gemiddeld vaak vervolgstappen zet. In de eerste plaats zijn dit particulieren die niet op eigen initiatief maar op initiatief van een extern commercieel bureau verleid zijn tot het doen van een haalbaarheidsonderzoek. Grafiek 6.1 laat zien dat zij in ruim een derde van de gevallen geen vervolgstappen zetten. Tijdens de expertmeeting werd erop gewezen dat in bepaalde regio's commerciële partijen proactief bezitters van (rijks)monumenten benaderen om hen te wijzen op de mogelijkheid van het (kosteloos) laten uitvoeren van een herbestemmingsonderzoek. Voor de bureaus levert dat inkomsten op omdat zij dan de partij zijn die het haalbaarheidsonderzoek uitvoeren. Deze gang van zaken roept de vraag op of aan haalbaarheidsonderzoek voor een particuliere eigenaar dat niet op diens eigen initiatief is geïnitieerd aanvullende eisen gesteld moeten worden.

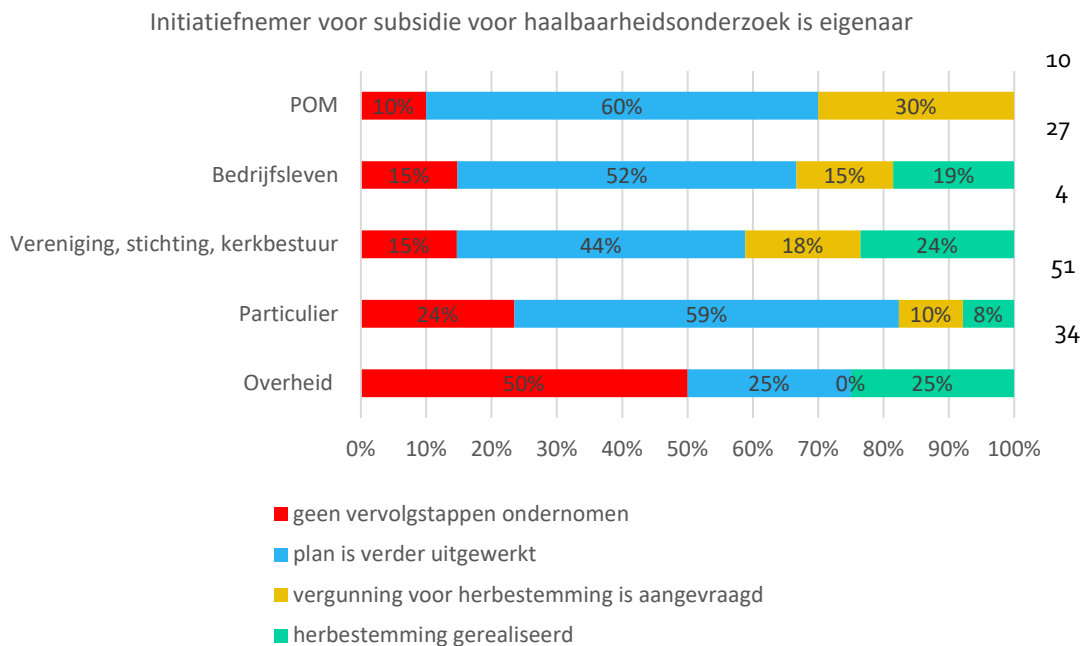
Grafiek 6.1 Vervolgstappen naar type eigenaar als initiatiefnemer haalbaarheidsonderzoek *GEEN* eigenaar is



Bron: gebruikersenquête

De tweede groep aanvragers dat onder gemiddeld vaak tot vervolgstappen komt is de overheid. Uit grafiek 6.1 blijkt dat zij in een derde van de gevallen geen acties onderneemt wanneer het onderzoek geïnitieerd is door een externe partij. Wanneer zij echter zelf de aanvraag voor het haalbaarheidsonderzoek heeft geïnitieerd dan wordt in maar liefst 50% van de gevallen geen vervolg gegeven aan de herbestemming (zie grafiek 6.2). Tijdens de expertmeetings werd deze uitkomst enigszins genuanceerd. Gemeenten hebben binnen hun vastgoedportefeuille – anders dan bij particulieren of marktpartijen – de mogelijkheid om in het totaal bestand van objecten te kijken naar de mogelijkheden tot invulling van gemeentelijke functies. Zo hebben gemeenten dus ook de mogelijkheid tot maatschappelijke invulling naast een economisch ingestoken herbestemming.

Grafiek 6.2 Vervolgstappen naar type eigenaar als initiatiefnemer haalbaarheidsonderzoek *eigenaar* is



Bron: gebruikersenquête

Overheid als herbestemmer van monumentaal vastgoed, een reflectie van de zijde van een grote gemeente

Tijdens de expertmeeting werd van de zijde van een grote gemeente naar aanleiding van de conclusie dat de overheid het minst vaak tot herbestemming komt, het volgende naar voren gebracht: "Overheden vinden onderzoek naar herbestemming ook belangrijk en - zeker de grotere monumentengemeenten – doen dit ook overal waar het binnen hun bezit nodig is. Alleen hebben grotere gemeenten vaak een eigen vastgoedafdeling met eigen experts die zelfstandig haalbaarheidsonderzoek kunnen uitvoeren, zonder dat ze daarvoor een extern bureau of de rijksregeling voor inschakelen. Daarnaast hebben gemeenten binnen hun vastgoedportefeuille – anders dan bij particulieren of marktpartijen – de mogelijkheid om in het totaal bestand van objecten te kijken naar de binnen de gemeente beschikbare opties tot invulling van gemeentelijke functies. Zo hebben gemeenten dus ook de mogelijkheid tot maatschappelijke invulling naast een commercieel ingestoken herbestemming. [...] Als [herbestemming] niet mogelijk is dan kan – afhankelijk van het gemeentelijk beleid in dezen - in bepaalde gevallen worden afgestoten / verkocht aan derden en naar een passende commerciële functie worden gezocht. Sommige monumenten (vaak monumenten die van belang zijn voor de geschiedenis van de stad) worden echter heel bewust (op basis van beleid) juist niet door gemeenten afgestoten, omdat men deze publiek toegankelijk wil houden. Er wordt dus bij dergelijke monumenten niet altijd gezocht naar commerciële functies, omdat bepaalde commerciële functies de toegankelijkheid beperken."

Welke groepen zouden ongeacht de Regeling toch vervolgstappen nemen?

De groep aanvragers die ook zonder subsidie een haalbaarheidsonderzoek zou hebben uitgevoerd (en tot herbestemming overgaat) is evenmin homogeen. Wel valt op dat met name POM-eigenaren veelal aangeven ook zonder subsidie herbestemmingsonderzoek te doen. Betekent dat dan dat deze categorie uitgesloten zou moeten worden van de regeling? Omdat ze vanwege de verdeelsystematiek juist voorrang

genieten kan deze vraag niet losgezien worden van de beoordeling van toebedelingssystematiek zelf. Zoals aangetoond in paragraaf 4.2.1 zorgt de verdelingssystematiek er op dit moment voor dat POM-eigenaren niet alleen een veel hogere slagingskans hebben bij een aanvraag maar per aanvraag bovendien een twee keer zo hoog budget toegekend krijgen. Voorstanders van de voorrangregeling brachten tijdens de expertmeeting naar voren dat het bevoordelen van POM-eigenaren goed verdedigbaar is gegeven het feit dat deze partijen veel transformatieopgaven hebben waarmee forse investeringen gemoeid zijn. Bovendien hebben zij veel, veelal relatief grote monumenten en/of monumentale complexen in de portefeuille. Daardoor zou een andere positie ook gerechtvaardigd zijn. Vanwege hun ruime expertise op het terrein van het gebruik van monumenten zijn zij bovendien beter in staat om herbestemming te realiseren. De analyse van de RCE data lijkt dit argument ook te onderschrijven: zoals eerder in hoofdstuk 5 beschreven zijn van alle type aanvragers POM-eigenaren veruit het meest effectief in het zetten van vervolgstappen

Vanuit het doel van de Regeling beredeneerd lijkt het voornoemde argument voor een voorrangpositie echter niet zonder meer steekhoudend. Ook zonder subsidie voor het onderzoek zou herbestemming bij deze groep veelal plaatsvinden, terwijl de Regeling juist beoogt net dat extra duwtje in de rug te geven in die gevallen waarin anders geen onderzoek gedaan zou worden. De hoogte van de vergoedingen is ook op dat 'extra zetje' afgestemd. Weliswaar ontvangen POM-eigenaren in de regel een dubbel zo hoog budget als 'overige aanvragers' maar op de totale herbestemmingskosten die POM's maken (en die vaak in de tonnen dan wel miljoenen belopen) maken die bedragen namelijk het verschil niet. Tegelijkertijd benadeelt de voorrangregeling juist aanvragers die vanwege het gebrek aan geld en kennis erg geholpen zouden kunnen zijn met de subsidies. Tijdens de expertmeeting werd in dat kader gewezen op parochies die qua vastgoed vaak (net) te klein zijn om een POM status te verwerven maar die qua transitieopgave juist voor de grootste uitdaging staan.³² Onder de huidige voorrangregeling trekken zij met een slagingspercentage van 54% van de aanvragen aan het kortste eind. Bovendien zorgen de voorrangregels ervoor dat ook deze groep qua hoogte van het gevraagde subsidiebedrag een sterke prikkel heeft minder aan te vragen dan de POM-eigenaren (en volgens een van de deelnemers van de expertmeeting door die prikkel ook minder te vragen dan wat het onderzoek daadwerkelijk kost). De voorrangregeling lijkt daarom afgezet tegen de doelstelling van de Regeling moeilijk verdedigbaar. Volgens verschillende aanwezigen van de expertmeetings kan daarom beter op andere criteria dan wel of niet POM-status worden geprioriteerd (zie hierna).

³² Om een POM-status te verwerven dient een organisatie naast een vastgoedportefeuille van minimaal 20 monumenten ook aan diverse andere (kwaliteits)eisen te voldoen. Zie voor een overzicht van de eisen en de volledige lijst van professionele organisaties voor monumentenbehoud: <https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/subsidie-instandhouding-rijksmonumenten/professionele-organisaties-voor-monumentenbehoud>.

6.2 Wat zou verder de effectiviteit kunnen vergroten?

Mede naar aanleiding van het laatste punt in de vorige paragraaf is binnen de evaluatie een aantal verbeteropties naar voren gekomen. Meerdere daarvan zijn binnen de expertmeeting besproken. Het gaat om de volgende:

Courantheid van het monument. Er bestaat een duidelijk verschil tussen een pakhuis in een aantrekkelijk binnenstad en een neogotische kerk in een krimpregio. Juist bij niet courante objecten dreigt verval en uiteindelijk sloop. Omdat het hoofddoel van de Regeling is sloop van monumenten tegen te gaan door middel van herbestemming kan overwogen worden niet-courante objecten bij toekenning voorrang te geven.

Alle eigenaren gaan voor. Binnen de expertmeetings was consensus over het principe dat herbestemming het meeste kans van slagen heeft wanneer de initiator van de aanvraag tevens de eigenaar van het object is. Eigenaarschap leidt tot groter commitment en daarom zou de Regeling aan deze categorieën voorrang moeten verlenen. Ongeacht of het om POM-eigenaren gaat of om overige eigenaren.

Initiatief van eigenaren gaat voor op initiatief van derden. Het onderzoek laat zien dat als niet de eigenaar maar derden het initiatief nemen voor een haalbaarheidsonderzoek er minder vaak vervolgstappen gezet worden. Overwogen kan worden om bij de toekenning van de subsidie initiatiefnemer-eigenaren voor te laten gaan op initiatiefnemer-derden.

Voorrang aan kerken. Vanwege de secularisatie heeft een groot aantal kerkgebouwen zijn oorspronkelijke functie verloren. Omdat deze objecten niet courant zijn dreigt vaak sloop. Om herbestemming van deze objecten een kans te geven kan aan de subsidie aanvraag voor deze objecten in de toekenning voorrang worden verleend of kan hieraan een vast minimumquotum van het totaal budget worden bestemd.

Non-profit gaat voor op overheid. Non-profitorganisaties zouden vaak een sterke binding en verantwoordelijkheidsgevoel bij het erfgoed hebben. Daardoor zouden ze sneller tot herbestemming overgaan. Wanneer het bestedingsplafond bereikt is en geprioriteerd moet worden in aanvragen valt te overwegen non-profit voor te laten gaan op aanvragen van de overheid.

Het wiel niet opnieuw uitvinden. Hoewel ieder object uniek is, zijn bepaalde kenmerken relatief universeel. Lessen over wat voor bepaalde type monumenten wel en wat niet werkt in bepaalde contexten zouden daarom breder gedeeld moeten worden. Hiermee kan niet alleen onnodig haalbaarheidsonderzoek worden voorkomen, maar kunnen onderzoeken die wel worden uitgevoerd aan kwaliteit winnen. Dit leidt tot betere herbestemmingsresultaten. OCW en/of POM's zouden hierin een rol kunnen spelen door best practices te delen en/of handreikingen ter beschikking te stellen.

Verantwoordingsplicht. De Regeling vereist niet dat achteraf verantwoording wordt afgelegd over het onderzoek. En ook voor het overige stelt de Regeling geen specifieke eisen aan het onderzoek zelf. Haalbaarheidsonderzoeken die geen relevante afwegingen maken en daardoor weinig bijdragen aan herbestemming kunnen daarom onder de huidige Regeling gesubsidieerd worden. Overwogen kan worden om enige normering aan het haalbaarheidsonderzoek te geven. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag welke aspecten van de transitieopgave in ieder geval in het onderzoek moeten worden afgewogen, of

welke stakeholders minimaal betrokken moeten worden in het onderzoek. Aanvullend kan als eis worden gesteld dat na voltooiing van het onderzoek het rapport overlegd moet worden aan OCW. OCW kan dan steekproefsgewijs toetsen aan de (nieuwe) normen van de regeling.

Beperk het meervoudig gebruik van de Regeling voor hetzelfde monument. Zoals uiteengezet in paragraaf 4.3 maakt een kleine groep aanvragers (POM-eigenaren) veelvuldig gebruik van de regeling. Zo werd in de onderzochte periode ruim een derde van het budget besteed aan haalbaarheidsonderzoeken die betrekking hebben op monumenten waarvoor al eerder één of meer haalbaarheidsonderzoeken zijn uitgevoerd. De Regeling staat meervoudig gebruik. Maar de vraag is wel of daarmee het doel van Regeling gebaat is. In die gevallen dat op één monument veelvuldig gebruik gemaakt wordt van de subsidieregeling lijkt het niet waarschijnlijk dat door de subsidie beter tot herbestemming gekomen wordt. In de regel gaat het bij meervoudig gebruik om grote complexe opgaven die hoe dan ook door de POM-eigenaar worden herbestemd. De subsidie maakt daar dan niet het verschil. Overwogen kan worden om meervoudig gebruik te beperken zodat voor meer monumenten een herbestemmingsonderzoek kan worden verricht.

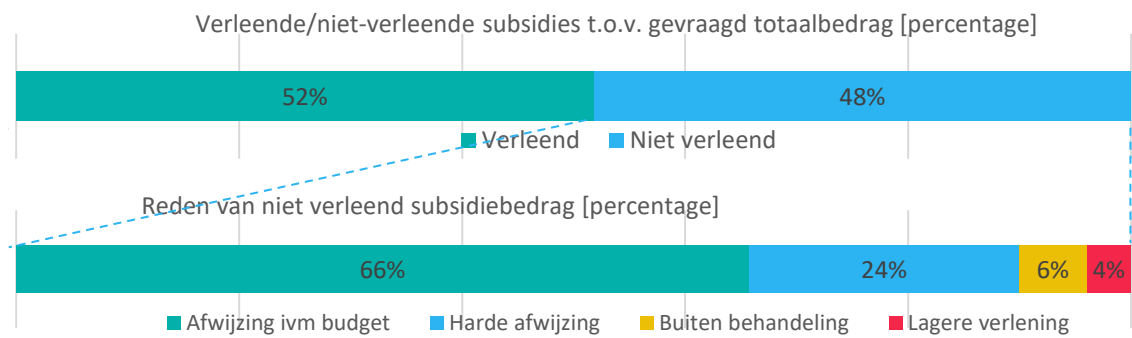
Complexe veranderopgave vragen meer tijd. De Regeling stelt dat een haalbaarheidsonderzoek binnen 6 maanden afgerond moet zijn. Bij complexe/grote herbestemmingsvragen is dat in de praktijk (te) krap, zo werd tijdens de expertmeeting gesteld. Overwogen kan worden om voor bepaalde categorieën monumenten of situaties een langere doorlooptijd aan te houden.

6.3 Een financieel gezonde regeling

In de afgelopen 8 jaar heeft de herbestemmingsregeling bijna ieder jaar overvraag gekend, waardoor aanvragen moesten worden afgewezen. Voor de toekomst zou RCE baat hebben bij de situatie waarin de vraag naar herbestemmingssubsidies voorspelbaarder wordt en meer in lijn met het beschikbare budget voor de herbestemmingsregeling. Op basis van de analyse van de ontwikkeling van de vraag naar subsidies kan echter niet eenvoudig de toekomstige subsidievraag worden geprognoseerd. Zoals uiteengezet in paragraaf 4.4 liet de ontwikkeling zich beschrijven als een parabool waarin tot 2016 een daling van het aantal aanvragen optrad, waarna het aantal weer steeg. Voor deze ontwikkeling kon binnen het onderzoek geen volledige verklaring worden gevonden. Wel lijkt er een positieve samenhang te zijn tussen communicatie richting de doelgroep over de mogelijkheden voor een subsidieaanvraag (onder andere door de RCE-contactdagen en proactieve mailing van enkele overheden in hun regio) en het aantal aanvragen. Dat wil zeggen: hoe meer ruchtbaarheid er aan de Regeling wordt gegeven hoe groter de vraag.

In de onderzochte periode is van het totaal aangevraagde budget 52% uitgekeerd (en dus 48% afgewezen). In 66% van het totaal niet toegekende subsidiebedrag was de reden van afwijzing het bereiken van het subsidieplafond (zie onderstaande grafiek). Als het streven van RCE is om 100% van de aanvragen, die inhoudelijk voldoen aan de eisen uit de regeling, te honoreren, dan had zij in de onderzochte periode jaarlijks niet €2,9 miljoen beschikbaar moeten stellen maar minimaal €4,0 miljoen. Dit bedrag valt vanaf

2020 mogelijk nog hoger uit omdat sinds dat jaar de energiescan subsidiabel is geworden. Onbekend is echter nog hoe vaak voor subsidiering van die scan een aanvraag wordt gedaan.



De vraag naar de gewenste grootte van het subsidiebudget kan echter niet losgezien worden van de voorgaande discussie over de doorontwikkeling. Aanpassingen in het toelatingsbeleid zullen tenslotte direct gevolgen hebben voor het aantal subsidieaanvragen en daarmee het gewenste budget.

7

Conclusies

In dit hoofdstuk worden aan de hand van de hoofdthema's van het onderzoek de conclusies van de evaluatie getrokken. Binnen het onderzoek zijn RCE-data geanalyseerd van alle aanvragen die in de periode 2014-2019 werden gedaan. Daarnaast is een enquête afgenomen onder 284 aanvragers uit deze periode en hebben twee expertmeetings plaatsgevonden met stakeholders.

Algemene conclusie

In de onderzochte periode werden 2.679 subsidieaanvragen gedaan. 1.594 daarvan werden (deels) gegund. 93% van de aanvragen had betrekking op een subsidie voor een haalbaarheidsonderzoek en 7% op een subsidie voor wind- en waterdicht maken. (Op basis van de beschikbare data kunnen geen uitspraken worden gedaan over het gebruik van de energiescan). Gemiddeld werd over de onderzochte periode €2,43 miljoen per jaar aan subsidie uitgekeerd. In 85% van de verleende subsidies lag het uitgekeerde bedrag tussen de €5.000 en €10.000. In twee derde van de gevallen dat een subsidieaanvraag werd afgewezen was de reden dat het beschikbare budget vanuit de Regeling voor dat jaar uitgeput was (bereiken subsidieplafond).

Meest genoemde reden om een haalbaarheidsonderzoek uit te voeren zijn het krijgen van inzicht in kostenaspecten en financiële haalbaarheid van herbestemming. Ook het inzicht krijgen of er überhaupt een herbestemmingsmogelijkheid aanwezig is wordt vaak genoemd. In de haalbaarheidsonderzoeken wordt dan ook in circa drie kwart van de gevallen de kostenaspecten meegenomen. Verder wordt in twee derde van de onderzoeken aandacht besteed aan bouw- en cultuurhistorische kenmerken.

Wat betreft het type aanvrager blijkt dat 90% van de aanvragen wordt gedaan door 'overige eigenaren', gevolgd door overige belanghebbende (6%) en POM-eigenaren (5%). POM-belanghebbende kwam als type aanvrager nauwelijks voor in de onderzochte periode.

De overgrote meerderheid van de aanvragers diende eenmalig een aanvraag in. Een kleine groep POM-eigenaren diende in de onderzochte periode veel vaker aanvragen in. De 15 van hen die het meeste subsidie aanvroegen waren goed voor in totaal 18,3% van het totale budget. De grootste aanvrager was goed voor 8,1% van het totale uitgekeerde budget.

Wordt niet gekeken naar aantal aanvragen maar naar aantal monumenten waarvoor een subsidie wordt aangevraagd dan valt op dat in tenminste 15% van de gevallen meer dan één keer voor hetzelfde monument een subsidie wordt aangevraagd. Of anders gesteld: 36% van het totaal aantal gegunde aanvragen heeft betrekking op een monument waar in de periode 2014-2019 meer dan één aanvraag voor is gedaan.

Impact van de herbestemmingsregeling op het niveau van herbestemming van monumenten (effectiviteit)

De doelstelling van de herbestemmingsregeling is het bevorderen van een duurzaam gebruik van (beschermde) monumenten. De Regeling moet herbestemming stimuleren en voorkomen dat monumenten waarvoor een nieuwe functie lastig te vinden is, langere tijd leeg staan en daardoor snel achteruit gaan.

Uit de evaluatie blijkt dat in twee derde van de gevallen waarin een subsidie werd verstrekt ten tijde van het **haalbaarheidsonderzoek** sprake was van leegstand. Dat betekent dat de subsidie wordt aangevraagd voor monumenten waar een acute herbestemmingsopgave ligt. 60% van de subsidieontvangers geeft aan dat de subsidiemogelijkheid het voor hen makkelijker heeft gemaakt herbestemming te overwegen. Van alle subsidieontvangers heeft ruim drie kwart daadwerkelijk vervolgstappen gezet na afronding van het haalbaarheidsonderzoek. In de meeste gevallen bestaan de vervolgstappen uit het verder uitwerken van het plan. Bij slechts 14% van de monumenten waarvoor in de onderzochte periode subsidie ontvangen werd voor een haalbaarheidsonderzoek is daadwerkelijk herbestemming gerealiseerd. Of de anderen die alleen de eerste vervolgstappen zetten later alsnog tot herbestemming komen valt op basis van het onderzoek niet te zeggen. Feit is wel dat herbestemming in de regel een flinke doorlooptijd kent en dat het dus logisch is dat nog niet alle monumenten voor wie een subsidie is verstrekt al herbestemd zijn.

De vraag is verder of ook zonder subsidie het betreffende monument herbestemd zou worden. Deze vraag kon binnen het onderzoek niet definitief worden beantwoord. Wel valt op dat bepaalde categorieën aanvragers vaker tot herbestemming komen dan anderen. Overheden en 'overige eigenaren' die aanvraag niet zelf maar op initiatief van een commercieel onderzoeksbureau deden komen het minst tot herbestemming.

De effectiviteit van de **subsidie voor het wind- en waterdicht maken** kon binnen de evaluatie minder nauwkeurig worden onderzocht omdat slechts ging om 7% van het totaal aantal subsidieaanvragen. In de enquête bleef het aantal respondenten met ervaring met deze subsidie ook beperkt tot 18 aanvragers. 14 van hen kreeg daadwerkelijk een subsidie toegekend. 6 van de respondenten met een verleend subsidiebedrag geeft ook aan dat meerkosten door het wind- en waterdicht maken zijn voorkomen, bij 3 van de 14 is dreigende sloop voorkomen (bij 10 van de 14 was overigens geen sprake van dreigende sloop).

Vanuit het oogpunt van effectiviteit is de vraag relevant of ook zonder subsidie de aanvrager maatregelen zou hebben getroffen voor het wind- en waterdicht maken. Van de 14 respondenten geven 8 aan hoe dan ook maatregelen te hebben getroffen, zij het dat 7 van deze 8 wel te kennen geven dat wellicht minder grondig gedaan te zouden hebben.

Werking systematiek herbestemmingsregeling (efficiëntie)

Als de herbestemmingssubsidie helpt bij het vinden van een nieuwe bestemming voor een monument of gebouw met cultuurhistorische waarde, gebeurt dit dan op een efficiënte manier? Zijn de administratieve lasten voor aanvragers en de uitvoeringslasten voor de uitvoerende organisaties proportioneel? In welke mate komt de hoogte van de aangevraagde subsidie overeen met de daadwerkelijke kosten en voldoet de hoogte aan de behoefte van de aanvrager?

De evaluatie laat zien dat subsidieontvangers het doel van de Regeling duidelijk vinden en ook dat ze weinig vragen hebben bij de informatie over de Regeling op de website van de RCE. Bovendien kan meer dan de helft van de aanvragers het online aanvraagformulier makkelijk vinden. Minder goed wordt geoordeeld over de besluitvorming door de RCE: minder dan helft van de respondenten vindt deze transparant. Het minst positief wordt echter geoordeeld over de verhouding tussen de moeite die het kost om een aanvraag in te dienen en de verkregen subsidie. Tijdens één van de expertmeetings, die in het kader van deze evaluatie plaatsvond, werd naar voren gebracht dat de huidige gunningssystematiek (zie hierna) bewerkstelligt dat minder subsidie wordt aangevraagd dan nodig is voor een onderzoek. Als gevolg van de toekenningsregeling gaan namelijk lagere subsidieaanvragen voor op hogere subsidieaanvragen. Dat werkt prijsconcurrentie in de hand.

Effecten van de voorrangscriteria

Op dit moment hebben eigenaren van monumenten voorrang op belanghebbenden en gaan binnen de categorie eigenaren POM-eigenaren voor op overige eigenaren. Binnen de categorieën wordt gerangschikt naar hoogte van de aanvraag van laag naar hoog. De evaluatie laat zien dat de voorrangscriteria twee directe gevolgen hebben. In de eerste plaats is het gunningspercentage van POM-eigenaren significant hoger dan bij alle andere categorieën aanvragers (en wordt bij POM-eigenaren nimmer op grond van bereiken van het budget een aanvraag afgewezen). In de tweede plaats hebben de voorrangscriteria tot gevolg dat het gemiddelde toegekende bedrag per aanvraag bij POM-eigenaren dubbel zo hoog is als het gemiddelde toegekende bedrag per aanvraag bij de overige type aanvragers.

De Regeling heeft echter niet tot doel POM-eigenaren te bevoordelen, louter en alleen omdat ze POM zijn. De gedachte is dat POM-eigenaren beter in staat zijn tot herbestemming en dat door het prioriteren van deze groep subsidieontvangers er meer herbestemd wordt dan wanneer er geen voorrangregeling geldt op type aanvrager. De evaluatie laat zien dat POM-eigenaren inderdaad vaker tot herbestemming komen dan gemiddeld. Tegelijkertijd wordt ook duidelijk dat POM-eigenaren vaak ook zonder subsidie een haalbaarheidsonderzoek zouden laten uitvoeren en de Regeling in die zin niet het verschil maakt. Dat lijkt ook logisch omdat POM-eigenaren vaak relatieve grootschalige herbestemmingsprojecten uitvoeren en de verstrekte subsidie op het totaal budget dat gemoed is met de herbestemming in de regel relatief beperkt is.

Tegelijkertijd benadeelt de voorrangsregeling aanvragers die vanwege het gebrek aan geld en kennis erg geholpen zouden kunnen zijn met de subsidies. Tijdens de expertmeeting werd in dat kader gewezen op parochies die qua vastgoed vaak (net) te klein zijn om een POM status te verwerven maar die qua transitieopgave juist voor de grootste uitdaging staan. Bovendien zorgen de voorrangsregels ervoor dat ook deze groep qua hoogte van het gevraagde subsidiebedrag een sterke prikkel heeft minder aan te vragen dan de POM-eigenaren. De voorrangsregeling in huidige vorm lijkt daarom afgezet tegen de doelstelling van de Regeling moeilijk verdedigbaar. Volgens verschillende aanwezigen van de expertmeetings kan daarom beter op andere criteria dan wel of niet POM-status worden geprioriteerd. Daarbij moet wel worden aangetekend dat POM-eigenaren in de onderzochte periode 'slechts' 5% van het totale aantal aanvragen voor hun rekening nam. Het loslaten van de voorrangsregeling zou dus niet betekenen dat voor de overige categorieën aanvragers sprake is van een significante toename in de slagingskans.

Doorontwikkeling van de regeling

Op basis van de onderzoeksresultaten is tijdens twee expertmeetings gesproken over mogelijkheden om de effectiviteit van de Regeling verder te vergroten. Dat heeft geleid tot enkele verbetersuggesties voor doorontwikkeling:

- Niet courante monumenten zouden voorrang moeten krijgen op monumenten die eenvoudiger te herbestemmen zijn.
- Kerken zijn vaak weinig courant, deze krijgen daarom voorrang op overige monumenten.
- Alle eigenaren en niet alleen POM-eigenaren krijgen voorrang bij de subsidieverstrekking.
- Non-profit organisaties blijken in de praktijk beter in staat tot herbestemming dan de overheid. Ze krijgen daarom voorrang op laatstgenoemde categorie.
- In het afgelopen decennium zijn - mede dankzij de Regeling - heel veel nuttige inzichten opgedaan met herbestemmen en herbestemmingsonderzoeken. Maak deze kennis publiek doormiddel van bijvoorbeeld een handreiking.
- Vraag om enige vorm van verantwoording achteraf zodat voorafgaand aan de aanvraag van de subsidie voor haalbaarheidsonderzoek door de aanvrager een afweging kan plaatsvinden over de nut en noodzaak van het onderzoek.
- Beperken meervoudig gebruik van de Regeling voor eenzelfde monument zodat voor meer *verschillende* monumenten een haalbaarheidsonderzoek kan worden uitgevoerd.
- Omdat complexe herbestemmingsopgaves meer en langer onderzoek vergen kan overwogen worden de doorlooptijd voor onderzoeken bij dit soort monumenten te verlengen.

Bijlage 1 Geraadpleegde bronnen

Voor de beschrijving van het beleidskader is gebruik gemaakt van onderstaande bronnen:

- Wet: Subsidieregeling stimulering herbestemming monumenten
- Informatiepagina RCE: Subsidie herbestemming
- Informatiepagina RCE: Bescherming van waardevolle objecten in Nederland
- Informatiepagina RCE: Monumenten – overzicht subsidies
- Wijzigingsgeschiedenis herbestemmingsregeling
- Staatscourant 2011 nr. 19007 21 oktober 2011
- Kiezen voor karakter: Visie erfgoed en ruimte
- Eindrapport Evaluatie Subsidieregeling Stimulering Herbestemming (2014), Berenschot
- Kantorenleegstand (2010), EIB
- Landelijke leegstand monitor (2015 -2019), CBS
- De Nederlandse Kantorenmarkt (2020), Colliers

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oeveren in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

