



Nota van B&W

Onderwerp Bestemmingsreserve monumenten

Portefeuillehouder A. Elzakalaj; J.J. Nobel
Collegevergadering 11 maart 2013
Inlichtingen Thessa Syderius
Registratienummer 2014.0008663

Samenvatting

Wij zien dat burgers juist in onze snel groeiende gemeente de identiteit van hun leefomgeving zoeken, de genius loci. Door aandacht te besteden aan alles wat in Haarlemmermeer op dit gebied in 162 jaar tot stand is gebracht, willen wij als gemeente de kwaliteit van de woonomgeving voor de bewoners vergroten. Haarlemmermeer kent hiertoe onder meer een restauratiesubsidie voor gemeentelijke monumenten. Er is sprake van een structurele onderuitputting van het subsidiebudget. Er is dan ook besloten tot het instellen van een bestemmingsreserve Monumenten (punt 7 NJR 2013, p. 8) naar aanleiding van de casus van de Rietveldschool te Badhoevedorp.

De gedachte achter de bestemmingsreserve is tweeledig: het budget wordt jaarlijks niet volledig uitgeput; tegelijk wordt er in de praktijk door individuele partijen beroep gedaan op het budget voor projecten die een grotere bijdrage behoeven dan het maximum subsidiebedrag van € 50.000,-. Wij bezien in deze nota of het mogelijk is een bijgesteld subsidieplafond vast te stellen voor particuliere aanvragen dat gebaseerd is op het gemiddeld bestede deel van het budget. De rest van het beschikbare jaarbudget willen wij op voorhand aan de nieuwe bestemmingsreserve voor gemeentelijke monumenten toevoegen voor bijdragen aan grotere projecten. Door jaarlijks een vast bedrag aan de reserve te doteren verzekeren wij ons van een minimale toevoeging aan het budget, op basis waarvan een meerjarenbestedingsplan kan worden uitgewerkt.

Inleiding

Onze gemeente kent in totaal 16 rijksmonumenten, en één monument dat op de provinciale monumentenlijst staat: de Geniedijk met zijn forten en batterijen.

Bouwwerken die van plaatselijk belang zijn kunnen op de gemeentelijke monumentenlijst komen. We hebben daarbij niet zoals de rijksoverheid een leeftijdsgrens van vijftig jaar gesteld: ook jongere objecten kunnen dus een gemeentelijk monument zijn. Momenteel zijn er 49 gemeentelijke monumenten in Haarlemmermeer.

Zoals we in de Erfgoednota al hebben omschreven, zien wij dat burgers juist in onze snel groeiende gemeente de identiteit van hun leefomgeving zoeken, de genius loci. Door meer nog dan in het verleden aandacht te besteden aan alles wat in Haarlemmermeer op dit gebied in 162 jaar tot stand is gebracht, willen wij als gemeente de kwaliteit van de

woonomgeving voor de bewoners vergroten. In de komende periode wil de gemeente dan ook zoeken naar een symbiose tussen behoud van identiteit en het mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkelingen. Wij streven daarbij, net als rijk en provincie, naar behoud door ontwikkeling: het inzetten van waardevol cultureel erfgoed om ruimtelijke ontwikkelingen een extra kwaliteitsimpuls te geven.¹

Haarlemmermeer kent momenteel een restauratiesubsidie voor gemeentelijke monumenten. Deze subsidie financiert de helft van restauratiewerkzaamheden met een maximum subsidiebedrag van € 50.000,-. In de Subsidieverordening restauratie gemeentelijke monumenten staan de 'spelregels' opgenomen. De belangrijkste punten uit de verordening zijn:

- subsidiabel zijn de kosten tot opheffing van bouwtechnische gebreken, het normale onderhoud te bovengaand, noodzakelijk voor de instandhouding van de cultuurhistorische waarden van het monument;
- subsidiabel zijn alleen de kosten voor het gedeelte van het pand dat onderdeel is van de redengevende omschrijving;
- de betrokken instanties bepalen op basis van de subsidieaanvraag welke kosten daadwerkelijk subsidiabel zijn;
- de werkzaamheden waarvoor subsidie wordt aangevraagd, mogen pas na het ontvangen van de subsidiebeschikking gestart worden.

Het beschikbare subsidiebudget was in 2013 € 150.000,-. Het monumentenbudget blijkt jaarlijks niet volledig uitgeput te raken. Eind 2013 was van het budget voor dat jaar, nog een bedrag van € 90.000 beschikbaar.

Aanleiding

De gedachte achter de bestemmingsreserve Monumenten is tweeledig: het budget wordt jaarlijks niet volledig uitgeput; tegelijk wordt er in de praktijk door individuele partijen beroep gedaan op het budget voor projecten die een grotere bijdrage behoeven dan het maximum subsidiebedrag van € 50.000,-. De huidige verordening lijkt dus niet volledig aan te sluiten bij de behoefte van eigenaren. In de nu ingestelde reserve voor monumenten kunnen ongebruikte middelen een aantal jaren bestemd worden voor bijdragen aan grotere restauratieprojecten. Er moet een bestedingsplan gemaakt worden voor deze bestemmingsreserve.

Vraagstelling

Naar aanleiding van de structurele onderuitputting is een aantal vragen gerezen hoe het monumentenbudget de afgelopen jaren precies is besteed: aan welk type eigenaren is subsidie verleend; wat is er bijvoorbeeld aan particuliere subsidieaanvragen gehonoreerd in de afgelopen jaren?

Het college beziet in deze nota of het mogelijk is een bijgesteld subsidieplafond vast te stellen voor particuliere aanvragen dat gebaseerd is op het gemiddeld bestede deel van het budget.² De rest van het beschikbare jaarbudget kan op voorhand aan de nieuwe bestemmingsreserve voor gemeentelijke monumenten worden toegevoegd voor grotere

¹ Erfgoed op de kaart. Nota beleid cultureel Erfgoed Haarlemmermeer (2010)

² Als bijlage is een overzicht van de besteding van het monumentenbudget de afgelopen drie jaar toegevoegd.

uitgaven aan restauraties/ onderhoudswerkzaamheden. Het is het doel tot een passende 'spaarregeling' te komen. In deze nota werken wij nog geen financieel bestedingsplan voor deze bestemmingsreserve uit, maar geven wij wel een eerste aanzet tot een beleidsmatige onderbouwing.

Subsidieplafond

Er wordt gemiddeld ongeveer 60% van het budget, € 89.000,-, per jaar besteed via subsidieverleningen, vóór besteding van restgelden (gemiddeld 40% van het budget). Een deel van het verleende budget wordt niet of slechts gedeeltelijk volgens alle criteria van de verordening ten behoeve van monumenten verleend; er wordt dan beredeneerd (gedeeltelijk) afgeweken van de subsidiecriteria, conform art.11 van de verordening.³ Het college heeft zo bijvoorbeeld de afgelopen jaren besloten bij te dragen aan het behoud van een rijksmonument (Gemaal Lijnden) en de maximale bijdrage te overschrijden (herbestemming Boerderij Den Burgh).

Wij dragen als gemeente bij aan de restauratie van monumenten in het bezit van verschillende typen eigenaren: particulieren, ontwikkelaars, kerkgenootschappen, behoudsstichtingen en tot slot ook aan monumenten in ons eigen bezit.

Particulieren maken slechts zeer beperkt gebruik van het budget. Gemiddeld ontvangt een particulier per aanvraag slechts € 2.800,-. De hoogst verleende subsidie aan een individuele particulier per aanvraag is € 14.500,-. Er komen jaarlijks ongeveer 2 à 3 aanvragen binnen van particulieren. Als wij op basis van particuliere aanvragen een subsidieplafond in zouden stellen, bijvoorbeeld door het hoogst gehonoreerde bedrag te vermenigvuldigen met het gemiddeld aantal aanvragen, dan komen wij op een jaarlijks subsidieplafond voor particulieren van rond de € 45.000,-. Dat zou betekenen dat jaarlijks 105.000,- van het budget bij voorbaat aan de bestemmingsreserve kan worden toegevoegd.

Dit beperkt echter de mogelijkheden voor het aanvragen van grotere bedragen binnen de bestaande verordening door ontwikkelaars en andere typen eigenaars die een aanzienlijk groter deel van de jaarlijkse subsidie ontvangen. Ontwikkelaars en ook de gemeente zelf ontvangen gemiddeld grotere bijdragen uit het budget per aanvraag, respectievelijk € 38.000,-, en 47.000,-. Een dergelijk laag subsidieplafond zou de terugkerende onderuitputting aan het eind van het jaar kunnen voorkomen en de bestemmingsreserve snel doen vermeerderen, maar leidt tot een beperktere toegang en subsidiemogelijkheden voor de verschillende typen aanvragers. De ontwikkelaars zijn bijvoorbeeld binnen onze gemeente juist partijen die professioneel, in belangrijke mate bijdragen aan het behoud van monumenten in de gemeente. Wij vinden het van belang binnen het budget bij de verordening voldoende 'ruimte' te houden om ook de wat grotere projecten onder de € 50.000,- van kerkgenootschappen, stichtingen en ontwikkelaars te kunnen steunen.

Gezien het bovenstaande lijkt het ons zinvoller om geen onderscheid te maken naar typen eigenaren en de particuliere aanvragen niet te gebruiken om het subsidieplafond vast te stellen. Wij vinden het zinvoller om als basis voor het subsidieplafond de gemiddelde jaarlijkse bestedingen te gebruiken, die ook daadwerkelijk via een subsidieverlening zijn gehonoreerd. Deze gemiddelde jaarlijkse besteding komt neer op een bedrag van € 89.000,-

³ Art. 11 Bijzondere bepaling: 'Burgemeester en wethouders kunnen, in het belang van de monumentenzorg, afwijken van de bepalingen van deze verordening.'

, zegge: € 90.000,-. Dit betekent dat wij op voorhand jaarlijks € 60.000,- aan de bestemmingsreserve kunnen doteren. Dit betrekken wij in de voorjaarsrapportage 2014 als neutrale mutatie.

Hoe het overigens komt dat particulieren relatief weinig subsidie aanvragen en/of krijgen blijkt een niet te beantwoorden vraag. Het kan voor een particulier minder aantrekkelijk zijn om het geld te matchen; het gaat waarschijnlijk om kleinere projecten. Het kan wellicht ook spelen dat de regelgeving voor particulieren te onduidelijk, of te onbekend is. Het is onze intentie om hier met behulp van de informatiefolder die dit voorjaar verschijnt verbetering in te brengen.

Bestedingsplan bestemmingsreserve

Wij zien in het gegeven dat wij -door met instemming van de raad het restbudget te besteden of door de verordening ruim te interpreteren conform art. 11- grotere subsidiebedragen toekennen dan de als maximum gestelde € 50.000,-, een bevestiging van het nut van de ingestelde bestemmingsreserve.

Wij stellen in de eerste helft van 2014 een uitgewerkt bestedingsplan op, waarin wij een onderbouwing van de meerjarige omvang en besteding van de nieuwe reserve uitwerken. Wij zullen jaarlijks een vast bedrag aan de reserve doteren om ons te verzekeren van een minimale toevoeging aan het budget, op basis waarvan dit meerjarenbestedingsplan kan worden uitgewerkt. De volledige onderbouwing van het bestedingsplan volgt, maar beleidsmatig denken we aan de volgende uitgangspunten:

- Door het subsidiebudget op € 90.000,- te stellen, is het mogelijk jaarlijks € 60.000,- van het totaalbudget aan de bestemmingsreserve te doteren. Het is ons voornemen ook mogelijke restgelden uit de reguliere subsidieverordening toe te voegen aan de bestemmingsreserve.
- De bestemmingsreserve wenden wij aan voor restauratie- en onderhoudswerkzaamheden die om een grotere bijdrage vragen dan € 50.000,-.
- De bestemmingsreserve wordt aangewend voor gemeentelijke monumenten.
- De kosten van restauratie van gemeentelijke monumenten in gemeentelijk bezit kunnen (deels) ten laste van de bestemmingsreserve worden gebracht.
- Naast gemeentelijke monumenten in gemeentelijk bezit, willen wij de reserve ook aan te wenden voor grotere projecten van andere eigenaren, zoals ontwikkelaars en kerkgenootschappen. Deze partijen blijken, naast de behouds- en restauratie opgaven van de gemeentelijke monumenten in gemeentelijk bezit, soms per project ook een grotere bijdrage nodig te hebben dan het maximale subsidiebedrag van € 50.000,-. Deze partijen leveren een belangrijke bijdrage aan de instandhouding en de restauratie van de monumenten in onze gemeente.
- Voor het bestedingsplan wordt een inventarisatie gemaakt van grote projecten in de gemeente de komende jaren- ook van projecten die worden uitgevoerd in particulier bezit.
- Wij maken het mogelijk vanuit de bestemmingsreserve projecten te financieren op het vlak van onderhoud, restauratie en herbestemming.

Juridische paragraaf

Jaarlijks wordt het subsidiebudget niet volledig uitgeput. Dit is aanleiding om, zoals eerder aangegeven, de regeling sterker onder de aandacht te brengen. Daarnaast constateren wij bovendien, op basis van het frequente gebruik van artikel 11 uit de Subsidieverordening restauratie gemeentelijke monumenten, dat de verordening zelf mogelijk enige aanpassing behoeft. Wij bezien of het mogelijk is de verordening beter te laten aansluiten bij de behoeften van monumenteigenaren. Wij passen de bestaande verordening in 2014 zo nodig aan.

In lijn met het uit te werken bestedingsplan voor de bestemmingsreserve, onderzoeken wij ook op welke wijze de bestemmingsreserve rechtmatig kan worden besteed. Wij zien naast het ten laste van de bestemmingsreserve brengen van kosten van restauratie van gemeentelijke monumenten in gemeentelijk bezit op hoofdlijn drie mogelijkheden op basis waarvan het budget besteed kan worden.

- De eerste optie is te komen tot een nieuwe, aanvullende verordening voor grotere restauraties van gemeentelijke monumenten.
- Een tweede optie om aan restauraties bij te dragen uit de bestemmingsreserve is om een monumenteigenaar met een restauratievoornemen een incidentele subsidie voor maximaal 4 jaar te verlenen op grond van artikel 4.23 lid 3d Awb. Volgens artikel 4.23 lid 1 Awb verstrekt een bestuursorgaan slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. Als we afzien van het instellen van een wettelijk voorschrift zoals bedoeld in dit artikel (de in de eerste optie genoemde nieuwe aanvullende verordening), is het mogelijk op basis van artikel 4.23 lid 3d Awb te subsidiëren.
- Een derde optie is een subsidie met de naam van de begunstigde en het maximaal te verlenen bedrag op te nemen in de gemeentelijke begroting (artikel 4.23 lid 3c Awb).

Deze drie opties kennen echter wel hun eigen beperkingen en voor- en nadelen. Deze zullen wij bij het opstellen van het bestedingsplan afwegen.

Communicatie

Wij benadrukken dat wij het blijvend van belang vinden particulieren te steunen bij het onderhouden van hun monument. Er zal door middel van een informatieve folder en de website van de gemeente, inspanning worden geleverd de subsidiemogelijkheden beter onder de aandacht te brengen en te verduidelijken.

Besluit


Op grond van het voorgaande hebben wij besloten om:

1. het subsidieplafond met terugwerkende kracht per 2014 vast te stellen op basis van de gemiddelde jaarlijkse besteding middels een reguliere subsidieverlening: op € 90.000,- ;
2. ten aanzien van de bestemmingsreserve te besluiten mogelijke restgelden uit de reguliere subsidieverordening ook te doteren aan de bestemmingsreserve;
3. voor te stellen om jaarlijks € 60.000 van het totaalbudget van € 150.000 aan de bestemmingsreserve te doteren en dit als neutrale mutatie te betrekken in de Voorjaarsrapportage 2014;

4. de bestemmingsreserve aan te wenden voor restauratie- en onderhoudswerkzaamheden van gemeentelijke monumenten die om een grotere bijdrage vragen dan € 50.000,-. Eén en ander wordt uitgewerkt in een bestedingsplan in de loop van 2014;
5. deze nota ter kennisname te zenden aan de gemeenteraad.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,
namens dezen,
de portefeuillehouders,

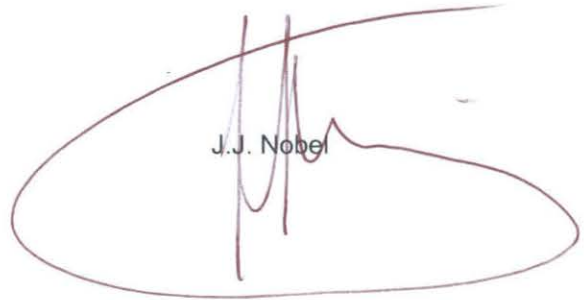
A. Elzakalai



Bijlage(n)

Overzicht besteding monumentenbudget

J.J. Nobel



Bijlage: overzicht besteding monumentenbudget

In de onderstaande paragrafen geven we een overzicht van de besteding van het monumentenbudget de afgelopen drie jaar.⁴ Welk deel van het budget gaat jaarlijks naar particulieren en naar andere typen eigenaren? Zijn er relevante uitgavenpatronen die aanleiding zijn voor het aanpassen van het subsidieplafond?

Typen eigenaren

We kunnen een aantal typen eigenaren onderscheiden.

- De gemeente Haarlemmermeer zelf
- Kerkgenootschappen
- Ontwikkelaars/aannemers
- Particulieren (individuele eigenaren)
- Stichtingen (beheer- en behoudsstichtingen op gebied van erfgoed)

Verder wordt het monumentenbudget besteed aan:

- Onderzoeken, bijvoorbeeld cultuur-historisch of waardestellend onderzoek
- Overige beleidsterreinen

Overzicht besteding afgelopen drie jaar

De verdeling van de monumentengelden in 2011, 2012 en 2013 ziet er als volgt uit:

	2011	2012	2013	Totaal
Budget primaire begroting	€ 143.900,00	€ 143.900,00	€ 150.000,00	€ 437.800,00
Verleend	€ 141.900,73	€ 70.776,35	€ 54.881,00	€ 267.558,08
Uitgaven totaal (vaststelling + restbudget)	€ 135.838,73	€ 140.776,35	€ 144.881,00	€ 421.496,08
% besteed (incl. besteding restbudget)	94%	98%	97%	96%
% besteed aan monumenten	100%	50%	100%	83%

Volgens art. 11 uit de verordening restauratie monumenten kunnen burgemeester en wethouders, in het belang van de monumentenzorg, afwijken van de bepalingen van deze verordening. Van het jaarlijkse monumentenbudget is gemiddeld 96% besteed. Gemiddeld is in bijna twee derde gevallen conform art. 11 van afgeweken van (een deel van) de criteria in de verordening. Dit wil overigens niet zeggen dat dit deel van het budget niet naar monumenten is gegaan: alleen in 2012 is daar in belangrijke mate van afgeweken met een grote bijdrage aan Poppodium Duycker, na toestemming van de gemeenteraad.

Er wordt soms met onderbouwing afgeweken van de regelgeving door een aanvrager toch een wat hoger bedrag te geven dan de maximale € 50.000,- per jaar. Er wordt ook van de verordening afgeweken door bij te dragen aan de restauratie van een rijksmonument, terwijl de gemeente eigenlijk enkel bijdraagt aan de instandhouding of restauratie van gemeentelijke monumenten. In deze gevallen wordt beredeneerd afgeweken van (een aantal) criteria in de verordening, maar wordt de subsidie wel door middel van een verleningsbrief toegekend.

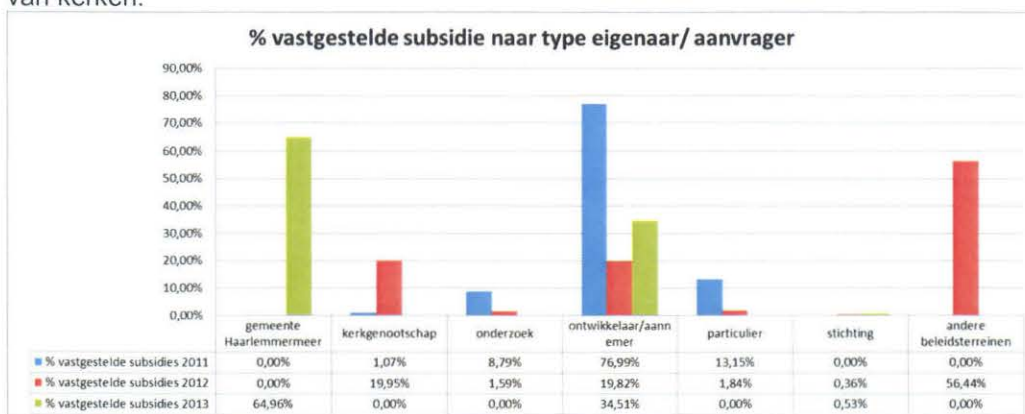
⁴ De gegevens zijn over een periode van drie jaar geanalyseerd (2011, 2012 en 2013) om een gemiddeld beeld te krijgen over de afgelopen jaren en mogelijke incidentele 'uitschieters' te neutraliseren.

In 2011 werd het hele budget op de gangbare manier verleend, maar slechts 51% van de van de subsidies is geheel conform de verordening toegekend. In 2012 en 2013 echter, is ook een groot deel van het budget niet volgens de verordening besteed, maar dan door de herbestemming van gelden aan het eind van het boekjaar (dus zonder reguliere verleningsbrief, maar door het verschuiven van budget). Met uitzondering van 2012 ging het budget dan wel alsnog naar monumenten.

Waar gaat grootste deel budget heen?

Als we kijken hoe het budget besteed wordt, verdeeld naar type eigenaar dan zien we dat ontwikkelaars gemiddeld het grootste percentage van het bestede budget ontvangen, met een uitschieter in 2011 (bijna 78%); de gemeente zelf is een goede tweede: in 2013 ging bijna twee derde van het budget naar gemeentelijke monumenten (deels in de vorm van de ingestelde bestemmingsreserve).

Een klein deel van het budget wordt besteed aan onderzoek (bv bouwhistorisch onderzoek, of onderzoek naar mogelijkheden tot herbestemming). Tot de kleinere aanvragers behoren de kerkgenootschappen, al ging in 2011 bijna een vijfde van het budget naar de restauratie van kerken.



Een maar zeer bescheiden deel van het budget gaat naar particulieren: 13% in 2011, bijna 2% in 2012 en niets in 2013.

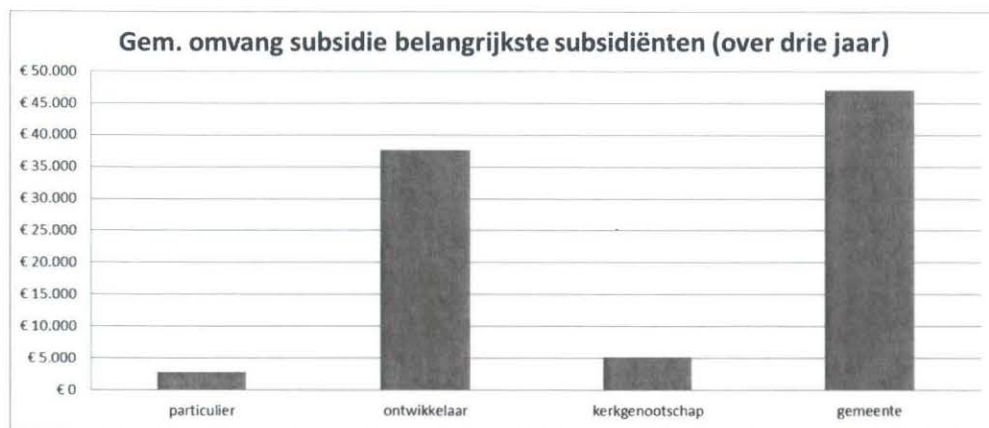
Er bestaan per type eigenaar overigens grote verschillen tussen de omvang van de ingediende aanvragen en de omvang van de door de gemeente verleende subsidies: particulieren ontvangen dikwijls minder dan ze hebben aangevraagd; kerkgenootschappen, ontwikkelaars en aannemers krijgen vrijwel altijd de aangevraagde subsidie volledig verleend.

De meest voor de hand liggende verklaring is dat ontwikkelaars en kerkgenootschappen professionele organisaties zijn die de regelgeving beter kennen en het indienen van een aanvraag voor particulieren lastiger is. Er wordt in 2014 een folder voor particulieren uitgebracht die er toe moet bijdragen dat het aanvraagproces voor particulieren beter inzichtelijk is. Ook moet de betere voorlichting zorgen voor meer aanvragen.

Omvang subsidie naar type eigenaar

In de figuur hieronder zien we de omvang van het gesubsidieerde bedrag per individuele verlening per type eigenaar (gezien over drie jaar). De gemeente ontvangt gemiddeld het

hoogste bedrag per verlening: € 47.000,- . Dit bedrag moet wel genuanceerd worden: in dit gemiddelde is immers ook de bestemmingsreserve meegenomen en het restbudget dat is besteed aan Duycker in 2012.



Ontwikkelaars ontvangen gemiddeld per individuele aanvraag € 37.589,-. Dat is aanzienlijk meer dan de overige belangrijke eigenaren: kerkgenootschappen ontvingen gemiddeld per aanvraag € 5.165,- en particulieren slechts € 2.848,- per aanvraag - net iets meer dan de minimumbijdrage van € 2.500,-.

Belangrijkste bevindingen op een rij

- Het beschikbare subsidiebudget wordt jaarlijks vrijwel geheel uitgegeven (96%). Het totale subsidiebudget wordt vrijwel geheel aan het doel van de subsidieverordening besteed, namelijk aan de restauratie/ instandhouding van monumenten (83%).
- Een groot deel van het budget wordt met toestemming van de gemeenteraad niet of slechts gedeeltelijk verleend; er wordt dan beredeneerd (gedeeltelijk) afgeweken van de subsidiëcriteria.
- De grootste subsidiebedragen gaan naar gemeentelijke monumenten en restauratieprojecten van ontwikkelaars/aannemers. Deze partijen hebben soms per project meer nodig dan het maximum van € 50.000,-.
- Dat op basis van een restbudget -of door af te wijken van de verordening- grotere subsidiebedragen aan individuele restauraties worden toegekend dan de als maximum gestelde € 50.000,-, bevestigt de behoefte aan meer flexibiliteit en het nut van de ingestelde een bestemmingsreserve.
- Particulieren vragen ongeveer net zo vaak subsidie aan als andere aanvragende partijen, maar wel voor minder grote bedragen; de aangevraagde bedragen worden vaak niet volledig toegekend.