



# Evaluatie Subsidieregeling instandhouding monumenten

**In opdracht van:**

Ministerie van Onderwijs, Cultuur  
en Wetenschap

**Publicatienummer:**

2020.068.2107

**Datum:**

Utrecht, 3 maart 2021

**Auteurs:**

Frank Bongers  
Ben Verfürden (Hylkema Erfgoed)  
Menno Driesse  
Anna Grond  
Melvin Hanswijk  
Guido de Moor  
Jan van Zelst (Hylkema Erfgoed)



# Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting .....</b>	<b>5</b>
<b>1 Introductie.....</b>	<b>19</b>
1.1 Aanleiding van de evaluatie.....	19
1.2 Doelstelling van de evaluatie.....	19
1.3 Onderzoeksvragen .....	20
1.4 Aanpak van de evaluatie.....	21
1.5 Leeswijzer .....	22
<b>2 Achtergrond van de Sim.....</b>	<b>23</b>
2.1 Context van de Subsidieregeling instandhouding monumenten .....	23
2.2 De Sim .....	25
2.3 Procedure van aanvraag tot en met vaststelling.....	29
<b>3 Doeltreffendheid van de Sim.....</b>	<b>31</b>
3.1 Bekendheid en doelgroepenbereik van de Sim .....	31
3.2 Effect van de Sim op het niveau van instandhouding van monumenten .....	41
3.3 Effect van voorrangs- en verdeelcriteria op de Sim .....	53
<b>4 Doelmatigheid van de Sim.....</b>	<b>61</b>
4.1 Oordeel over de aanvraagprocedure.....	61
4.2 Administratieve lasten voor aanvragers en uitvoerende organisaties .....	72
4.3 Impact van de positie van de POM's op de doelmatigheid van de Sim.....	75
4.4 Doelmatigheid in relatie tot de effecten van de regeling (grote doelmatigheid) .....	77
<b>5 Nadere kenmerken Sim uitgelicht .....</b>	<b>79</b>
5.1 Bruikbaarheid van de herbouwwaarde .....	79
5.2 Onderscheid tussen onderhoud en restauratie .....	81
5.3 Onderscheid tussen prioriteit 1 en 2 bij groene monumenten .....	83
5.4 Archeologische monumenten.....	84
5.5 Duurzaamheid.....	88
5.6 Woonhuissubsidieregeling en de Sim.....	89
<b>6 Beleidsvarianten, conclusies en aanbevelingen.....</b>	<b>91</b>
6.1 Beleidsvarianten .....	91
6.2 Conclusies .....	96
6.3 Aanbevelingen.....	107
<b>Bijlage 1. Onderzoeksvragen .....</b>	<b>113</b>
<b>Bijlage 2. Gesprekspartners .....</b>	<b>117</b>
<b>Bijlage 3. Overzicht subsidieregelingen voor rijksmonumenten.....</b>	<b>119</b>
<b>Bijlage 4. Leden klankbordgroepen.....</b>	<b>121</b>

<b>Bijlage 5.</b>	<b>Aanpak online survey .....</b>	<b>123</b>
<b>Bijlage 6.</b>	<b>Aanvullende uitsplitsingen .....</b>	<b>133</b>
<b>Bijlage 7.</b>	<b>Overzicht van POM's.....</b>	<b>137</b>

# Managementsamenvatting

## ***Achtergrond van de evaluatie***

Momenteel zijn er 63.297 rijksmonumenten (stand december 2020), en dit aantal is al een aantal jaren behoorlijk stabiel. Met het aanwijzen van een gebouw of terrein als rijksmonument beoogt de wetgever de instandhouding van gebouwen te bevorderen, en doet dat door beperkingen op te leggen, bijvoorbeeld een vergunningplicht en het verbod op vernieling.

De overheid heeft regelingen in het leven geroepen gericht op tegemoetkoming in de meerkosten die voortvloeien uit de beperkingen, zoals de Subsidieregeling instandhouding monumenten (Sim). De Sim (sinds 1 juli 2016 van kracht) is een voortzetting van het Besluit rijkssubsidie instandhouding monumenten (Brim) en is één van de regelingen die onder de Erfgoedwet valt. De Sim richt zich op het planmatig onderhoud aan rijksmonumenten, en dat voor gebouwde, groene en archeologische monumenten.

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) acht het (conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek) noodzakelijk om de subsidieregelingen, die monumentenzorg faciliteren en stimuleren, periodiek te evalueren.

## ***Doelstelling en onderwerpen van de evaluatie***

De doelstelling van deze evaluatie is om beeld te krijgen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Sim. Met het onderzoek dient ook inzichtelijk te worden gemaakt hoe wijzigingen in de regeling sinds de vorige evaluatie (2012) hebben uitgepakt. We besteden aandacht aan de directe doelstellingen van de Sim en aan de wisselwerking met het gehele stelsel van monumentenzorg en daaraan gerelateerde maatschappelijke opgaven. Ook krijgt van het monumentenveld de gelegenheid te reflecteren op de Sim.

Tegen deze achtergrond heeft opdrachtgever de volgende onderwerpen geformuleerd voor deze evaluatie:

- Doeltreffendheid: impact op instandhouding van monumenten.
- Doelmatigheid: werking van de systematiek van de Sim.
- Effecten van de voorrangscriteria en verdeelcriteria.
- Positie van Professionele Organisaties voor Monumentenbehoud (POM's) in de Sim.
- Specifiek voor gebouwd erfgoed: herbouwwaarde als grondslag en afbakening tussen onderhoud en restauratie.
- Specifiek voor groene monumenten: extra aandacht voor de werking van de Sim.
- Specifiek voor archeologisch erfgoed: bondig oordeel over de voorstellen van het project Instandhouding archeologische rijksmonumenten.
- Impact van verschillende beleidsvarianten (behoud van het huidige budget, 20% meer middelen beschikbaar, 20% minder middelen beschikbaar).

Hoewel archeologische monumenten één van de drie typen rijksmonumenten betreft waar de Sim zich op richt (naast gebouwde en groene monumenten), krijgen deze monumenten minder aandacht in deze evaluatie. De belangrijkste reden is dat er in andere studies reeds aandacht is besteed aan de werking van de Sim voor deze categorie. Uit deze studies is gebleken dat de Sim minder goed werkt voor archeologische monumenten. OCW werkt momenteel al aan verbeteringen. Formeel maken archeologische monumenten wel deel uit van de Sim dus zij lopen wel mee in alle onderzoeksactiviteiten. De nadruk ligt op gebouwde en groene monumenten.

### ***Aanpak van de evaluatie***

De aanpak van deze evaluatie bestaat uit een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve methoden, zoals deskstudie gericht op het verzamelen en analyseren van uiteenlopende bronnen over de Sim (beleidsnota's, Kamerbrieven, evaluatierapporten, jaarverslagen, monitors, websites), kwantitatieve analyse van de administratieve gegevens van de RCE over de Sim(-aanvragen), interviews onder bijna 50 vertegenwoordigers van het monumentenveld (eigenaren, adviseurs, aannemers, Nationaal Restauratiefonds) en vertegenwoordigers van de overheid (OCW, RCE, gemeenten) en een online survey onder een steekproef van 3.000 adressen uit het Rijksmonumentenregister. 799 respondenten hebben de vragenlijst ingevuld (afgerond) 27%. Parallel aan de evaluatie organiseerden we klankbordgroepen met vertegenwoordigers van gebouwde en groene monumenten, maar ook gemeenten en IPO. Deze klankbordgroepen (drie groepen, elk drie bijeenkomsten) hebben gereflecteerd op de aanpak en resultaten van de evaluatie en inhoudelijke bijdragen geleverd.

### ***Ontwikkelingen in het monumentenveld***

- In de jaren negentig van de vorige eeuw is het aantal rijksmonumenten sterk toegenomen. Sinds de eeuwwisseling volgt een meer restrictief aanwijzingsbeleid, maar zijn er nog wel programma's zoals voor de wederopbouwperiode.
- De aandacht voor herbestemming van monumenten is ook sterk toegenomen. Door maatschappelijke en economische veranderingen hebben veel monumenten hun oorspronkelijke functie verloren en ontstond leegstand, een proces dat nog steeds aan de gang is, met name waar het gaat om kerken, kloosters, agrarische gebouwen, gemeentehuizen en industriële gebouwen en complexen.
- Door andersoortig gebruik van monumenten komen steeds vaker ook andere categorieën eigenaren in beeld, zoals commerciële vastgoedpartijen en particuliere eigenaren van woningen in monumentale complexen zoals voormalige kloosters, sanatoria, onderwijsgebouwen, bedrijfspanden etc.
- Binnen het monumentenveld neemt de aandacht voor verduurzaming toe.
- Monumenten in stedelijke gebieden hebben vaak meer exploitatiemogelijkheden en daarmee meer kans om door de markt in stand gehouden te worden.
- De aandacht voor participatie binnen het monumentenveld neemt toe. De rol van omwonenden en andere belanghebbenden wordt groter. Dit wordt verder versterkt door de invoering van de Omgevingswet die o.a. gericht is op de omgang met cultureel erfgoed in de fysieke leefomgeving.
- Voor groen erfgoed spelen klimaateffecten zoals verdroging in toenemende mate een rol.

### ***Doelstelling, doelgroepen en budget van de Sim***

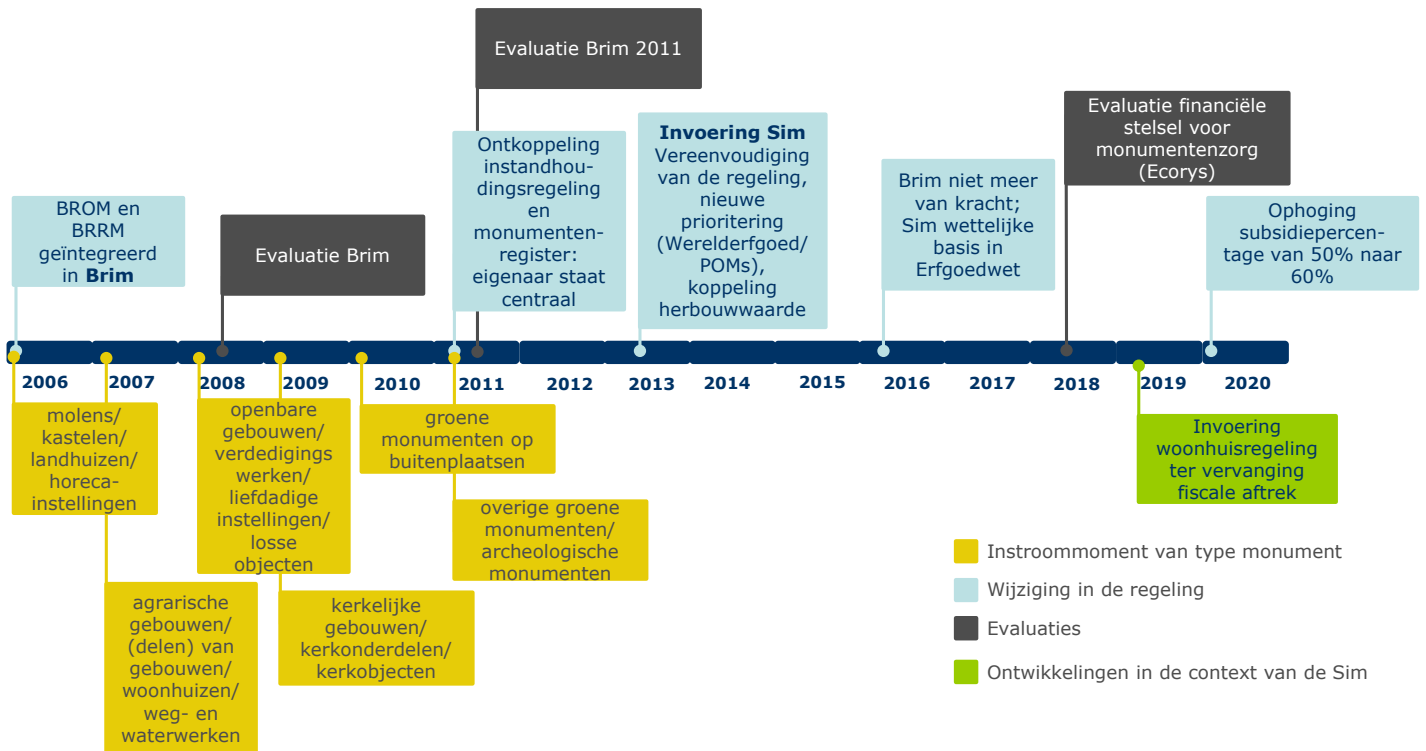
Het hoofddoel van de Sim is het voorkomen c.q. uitstellen, middels planmatig onderhoud, van dure restauraties door monumenteigenaren tegemoet te komen in de meerkosten verbonden aan de beperkingen die van overheidswege worden opgelegd. Daarnaast heeft de Sim verder als doel het bevorderen van structureel (sober en doelmatig), planmatig en meerjarig onderhoud van rijksmonumenten die niet gezien worden als woonhuis.

De huidige Sim kent de volgende doelgroepen:

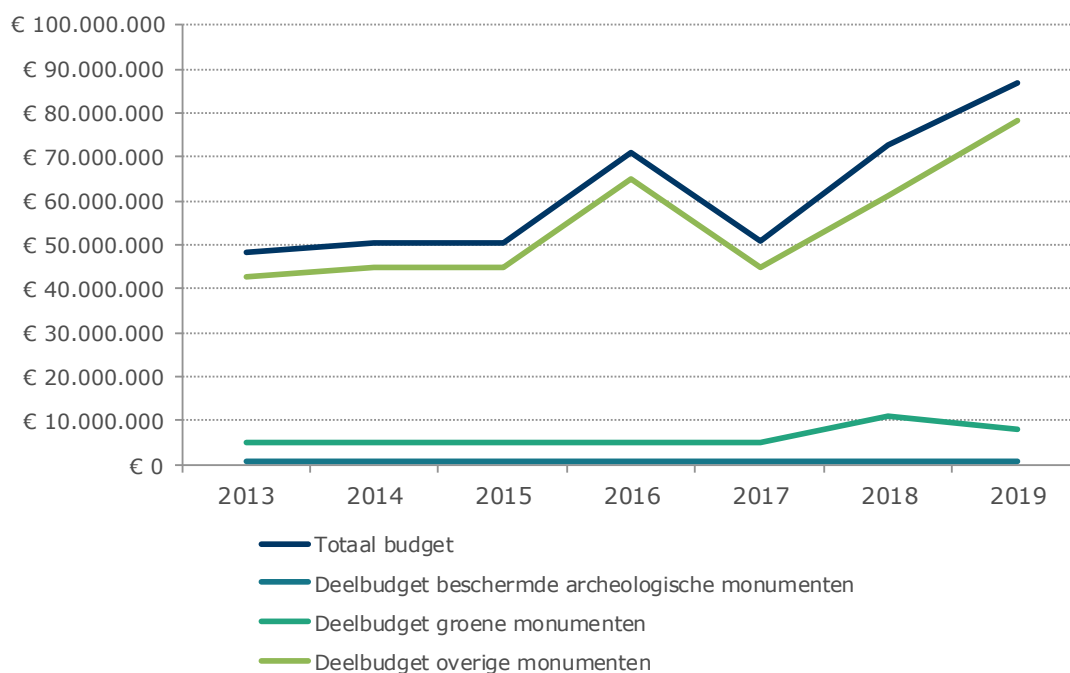
- De rijksmonumenten waarvoor de Sim-subsidie aangevraagd kan worden, zijn verdeeld in drie hoofdcategorieën: gebouwde monumenten, groene monumenten en archeologische monumenten.
- De instandhoudingssubsidie kan aangevraagd worden door eigenaren van rijksmonumenten die niet aangemerkt worden als woonhuis.

- Monumenten waar Sim-subsidie voor aangevraagd kan worden zijn o.a. molens, kastelen, landhuizen, agrarische gebouwen, buitenplaatsen, weg- en waterwerken en kerkelijke gebouwen.
- De verschillende typen monumenten zijn vanaf 2006 gefaseerd 'ingestroomd', dat wil zeggen dat over de jaren heen steeds nieuwe categorieën monumenten werden toegelaten tot de Brim (als voorganger van de Sim).
- Alle typen eigenaren kunnen een aanvraag doen in het kader van de Sim, namelijk particuliere eigenaren, Professionele Organisaties voor Monumentenbehoud (POM's), bedrijven, stichtingen, kerkgenootschappen, corporaties en decentrale overheden.

De volgende figuur toont de belangrijkste ontwikkelingen sinds 2006 in relatie tot de Sim.



Het Sim-budget wordt opgedeeld in drie deelbudgetten voor gebouwde, groene en archeologische monumenten. De ontwikkeling van het beschikbare budget voor de Sim en de deelbudgetten voor de drie categorieën staat in de volgende figuur.



### Conclusies over de beleidsvarianten

**Variante 1: 20% meer budget.** Een ophoging van het basisbudget met 20%, dus zonder de eenmalige ophoging, zou in 2020 met ongewijzigde beleidsregels niet leiden tot minder afwijzingen, er zouden zelfs meer afwijzingen zijn geweest. Als de ophoging wel in de orde van grootte zoals die was in de voorbije jaren aan de orde blijft, dan zal slechts een beperkt aantal afwijzingen resteren. Belangrijk om op te merken is echter dat een structurele verhoging van 20% over de gehele cyclus wel voldoende was geweest om in de vraag te voorzien. Over de hele cyclus 2015-2020 bezien was er een structureel budget van €349 miljoen en een tekort van €65 miljoen. Dit betekent dat een budgetverhoging van 20% (€70 miljoen) afgelopen cyclus had geresulteerd in nul afwijzingen als gevolg van een tekort aan budget.

**Variante 2: 20% minder budget.** In deze variante zal een substantieel groter aantal aanvragen worden afgewezen. Met name voor de grote aanvragen zou de kans op afwijzing erg groot zijn: in 2020 was dan (zonder de eenmalige ophoging) ongeveer de helft afgewezen, van de groene monumenten zelfs allemaal, op 4 na. Als de eenmalige ophoging wel wordt meegeteld zouden er nog altijd 114 van de 137 grote aanvragen voor gebouwde monumenten afgewezen worden en 13 van de 21 grote aanvragen voor groene monumenten. Ook zou in dit scenario een substantieel aantal kleine aanvragen worden afgewezen, iets wat afgelopen jaren niet voor is gekomen.

**Variante 3: Subsidiepercentage van 50% (in plaats van 60%).** In de gesprekken met het erfgoedveld kwam een mogelijke beleidsvariante naar voren, die inhoudt dat, om het aantal afwijzingen omlaag te brengen, teruggekeerd zou worden naar het subsidiepercentage van 50%, zoals dat tot 2019 gehanteerd werd. Bij Werelderfgoed en POM's waren er in 2020 geen budgetafwijzingen. Met het lagere subsidiepercentage zouden dus exact dezelfde aanvragen gehonoreerd zijn geweest, maar dan tegen het lagere percentage. In de geldstromen Gebouwd en Groen was er enkel bij de grote aanvragen, waarvoor 25% van het budget wordt gereserveerd, een tekort. Dit betekent dat het budget



dat over de hele linie bespaard zou zijn door een subsidiepercentage van 50% te gebruiken, ten goede was gekomen aan grote projecten binnen Groen en Gebouwd. Binnen de geldstroom Gebouwd zijn er 56 grote aanvragen afgewezen omdat het subsidieplafond was bereikt. Met de vrijgekomen middelen als gevolg van het lagere subsidiepercentage (€11.493.586), opgeteld bij het (verwaarloosbare) resterende budget in de daadwerkelijke situatie (€22.403), hadden 45 van deze 56 monumenten subsidie kunnen ontvangen. Binnen de geldstroom Groen zijn er elf grote aanvragen afgewezen omdat het subsidieplafond was bereikt. Met de vrijgekomen middelen als gevolg van het lagere subsidiepercentage (€1.677.142), opgeteld bij het resterende budget in de daadwerkelijke situatie (€177.826), zouden acht van deze elf monumenten subsidie hebben kunnen ontvangen.

### **Overall conclusie**

- 1. Overall positieve waardering voor de Sim.** De Sim-regeling wordt door eigenaren van rijksmonumenten en het erfgoedveld in Nederland volgens ons terecht positief beoordeeld als een regeling die op effectieve en efficiënte wijze de instandhouding van rijksmonumenten ondersteunt en stimuleert.
- 2. De Sim kent een hoge additionaliteit.** De additionaliteit van een Sim-subsidie is blijkens de resultaten van de online survey relatief hoog. 75% van de ontvangers van een Sim-subsidie geeft aan dat men zonder subsidie het onderhoud slechts gedeeltelijk zou hebben uitgevoerd, en dat met minder of dezelfde kwaliteit. 8% geeft zelfs aan het onderhoud in die situatie niet te hebben uitgevoerd. 14% van de respondenten zou bij een afwijzing van een Sim-aanvraag het onderhoud wel conform plan hebben uitgevoerd.

### **Conclusies over de bekendheid en gebruik van de Sim**

- 3. De bekendheid van de Sim is behoorlijk goed binnen het professionele veld, minder bij particulieren.** Het monumentenveld (adviseurs, eigenaren en aannemers/hoveniers) is over het geheel genomen behoorlijk goed bekend met de Sim. Dat geldt vooral voor POM's, kerkgenootschappen, andere stichtingen en decentrale overheden. De bekendheid is lager bij bedrijven en particulieren. Het is logisch dat de regeling onder particulieren wat minder bekend is, omdat zij veelal over woonhuizen beschikken die buiten de regeling vallen. Onbekendheid met de regeling is de belangrijkste reden dat sommige groepen er ook geen gebruik van maken. Andere, minder vaak genoemde redenen waarom eigenaren die wel in aanmerking komen maar geen gebruik maken van de regeling zijn de complexiteit van de regeling en/of de administratieve lasten die met de regeling gepaard gaan.

### **Conclusies over doelgroepenbereik van de Sim**

- 4. Het doelgroepenbereik van de Sim is goed.** De doelgroepen van de Sim zijn duidelijk afgebakend en worden – mede als gevolg van de vrij behoorlijke bekendheid met de regeling – ook bereikt. In de periode 2015-2020 werden er door eigenaren 11.414 aanvragen ingediend op een totaal van 64.527 rijksmonumenten (18%). Wanneer we 'woningen en woningbouwcomplexen' hieruit weglaten (voor deze categorie kan meestal geen beroep worden gedaan op de Sim) werd in deze periode voor bijna een derde van alle rijksmonumenten een Sim-aanvraag ingediend. Voor een relatief groot aandeel van de rijksmonumenten in de categorieën 'religieuze gebouwen' (64%), 'cultuur, gezondheid en wetenschap' (41%) en 'kastelen, landhuizen en parken' (41%) worden door eigenaren Sim-aanvragen ingediend.
- 5. Het structurele karakter van de Sim is sterk zichtbaar in het terugkeergedrag van gebruikers.** Sinds 2018 is de zesjarige cyclus van de (moderne) Sim goed zichtbaar in de data. Jaarlijks bestaat 50-65% van de aanvragen uit monumenten die ook zes jaar eerder een aanvraag indienden. Zo'n 25% deed (ook) zeven jaar eerder een aanvraag. Sinds 2018 bestaat jaarlijks 20-25% van de aanvragers uit partijen die nooit eerder een Sim-aanvraag hebben ingediend.
- 6. Enkele typen rijksmonumenten vallen tussen wal en schip.** Er zijn typen rijksmonumenten die niet in aanmerking komen voor Sim-subsidie en ook niet voor een

subsidie in het kader van de Woonhuissubsidieregeling. Het betreft panden met een woonbestemming die niet in het bezit zijn van een particuliere woonhuseigenaar (de voorwaarde van de Woonhuissubsidieregeling) maar die vanwege registratie als woonhuis dan wel omdat ze voor meer dan 50% in gebruik zijn als woning, ook niet in aanmerking komen voor Sim-subsidie. Bij groen erfgoed is in situaties waar de eigenaar (ook) gebruik kan maken van de Woonhuissubsidieregeling dat niet altijd duidelijk is waar de grens ligt van het buitenterrein dat beschouwd kan worden als onderdeel van het woonhuis en dus in aanmerking komt voor Woonhuissubsidie.

### **Conclusies over het doelgroepenbereik van de Sim (gehonoreerde aanvragen)**

- 7. De slaagkans voor een Sim-aanvraag is relatief hoog.** In de periode 2015-2020 werd gemiddeld 86% van de Sim-aanvragen gehonoreerd. Het hoogste honoreringspercentage geldt voor de hoofdcategorieën 'archeologie' (99%; weinig aanvragen) en 'religieuze gebouwen' (90%), gevolgd door een groep van categorieën die gemiddeld 86% gehonoreerd krijgt (o.a. 'boerderijen, molens en bedrijven' en 'kastelen, landhuizen en parken'). Alleen de hoofdcategorieën 'voorwerpen op pleinen en dergelijke' en 'handelsgebouwen, opslag- en transportgebouwen' hebben een toewijzingspercentage lager dan 80. Het aandeel gehonoreerde aanvragen voor wat betreft typen eigenaren varieert tussen 78% (aanvragen vanuit het bedrijfsleven voor gebouwde monumenten) en 100% voor vrijwel alle aanvragen van eigenaren van archeologische monumenten (alleen het honoreringspercentage voor verenigingen, stichtingen en kerkbesturen ligt hier lager dan 100%).
- 8. Er is te weinig budget om in de behoefte aan financiële steun voor onderhoud te voorzien.** Het grootste negatieve aspect dat door eigenaren en partijen uit de erfgoedsector wordt ervaren, is het tekort aan budget om te kunnen voorzien in de noodzakelijke financiële ondersteuning bij het noodzakelijke onderhoud, ondanks het feit dat van de zijde van het Rijk steeds geprobeerd is het aantal afwijzingen te minimaliseren door het budget alsnog te verhogen. Door de toewijzingssystematiek vinden afwijzingen vooral plaats in de categorie monumenten met een (zeer) hoge onderhoudsbehoefte en dus hoge subsidievraag, met name ook in de categorie van het groene erfgoed. Het aantal afwijzingen is relatief beperkt maar de optelsom van afgewezen bedragen is relatief groot.
- 9. Uitblijven onderhoud groen erfgoed heeft negatieve gevolgen.** Vanuit de sector van het groene erfgoed worden noodkreten geslaakt. De afwijzing van aanvragen heeft vergaande consequenties voor het beheer en onderhoud van met name buitenplaatsen en landgoederen, die de afgelopen jaar toch al zwaar te verduren hebben gehad door verdroging en storm. Een jaar lang (en bij meerdere afwijzingen na elkaar jarenlang) geen onderhoud plegen leidt tot onherstelbare schade (en de Sim is maar beperkt geschikt voor calamiteiten).
- 10. Het effect van verdringing door Werelderfgoed en POM's is kwantitatief nog beperkt.** De toekenningen met voorrang aan Werelderfgoedmonumenten en monumenten van POM's veroorzaken geen substantiële verdringing, het slaagpercentage voor aanvragen is voor niet als POM aangewezen organisaties structureel hoog (meer dan 80%). We hebben het verdringingseffect van POM's in 2020 berekend voor zowel groene als gebouwde monumenten, en dat effect is beperkt. Zonder voorrangspositie van POM's zouden 79 groene monumenten van niet-POM's subsidie hebben ontvangen. Als gevolg van de voorrangspositie waren dit er 76; 3,8% minder. Zonder voorrangspositie van POM's zouden 1.444 gebouwde monumenten van niet-POM's (en niet-Wereld Erfgoed) subsidie hebben ontvangen. Als gevolg van de voorrangspositie waren dit er 1.440; 0,3% minder. Bij archeologische monumenten waren er geen budgetafwijzingen.
- 11. Effect afwijzingen extra negatief door wegvallen fiscale aftrek.** Het effect van een afwijzing is groot geworden (en wordt als extra negatief ervaren) door het verdwijnen van de mogelijkheid van fiscale aftrek voor de, overigens waarschijnlijk kleine groep eigenaren die gebruik konden maken van deze fiscale aftrek én de Sim-subsidie. Deze mogelijkheid was er met name voor eigenaren van landgoederen, buitenplaatsen en kasteelterreinen.

**12. De regels in de Sim hebben aanzienlijke nadelen voor (zeer) grote monumenten.** Allereerst is er, vanwege het verdeelcriterium 'kleine aanvragen eerst' voor deze categorie monumenten een relatief grote kans op een afwijzing, terwijl het veelal gaat om grote gebouwen waarvoor het sowieso al moeilijk is de eigen bijdrage in het onderhoud op te hoesten. Om de kans op honorering te vergroten worden noodgedwongen begrotingen ingediend die de lading van het feitelijk noodzakelijke onderhoud niet dekken ('strategische aanvragen'). Ondanks de relatief beperkte kans op honorering is er toch een aanzienlijk deel van het Sim-budget nodig voor de grote aanvragen, wat het moeilijk maakt om voor de overige aanvragen voldoende budget beschikbaar te hebben. De problematiek van zeer grote monumenten als kerken, kastelen en (vooral ten aanzien van het groen) grote buitenplaatsen en landgoederen is veelal complex, er is niet alleen het probleem van onderhoud, maar ook van restauratie, bestemming, beheer en exploitatie. De Sim-regeling bestrijkt slechts een deel van een complexe opgave.

### ***Conclusies over het effect van de Sim op de onderhoudsstaat van rijksmonumenten***

**13. Sim heeft een positief effect op de onderhoudsstaat.** De onderhoudsstaat van rijksmonumenten die een Sim-subsidie hebben ontvangen sinds 2011 is iets beter dan de onderhoudsstaat van rijksmonumenten die geen Sim-subsidie hebben ontvangen in deze periode. Rijksmonumenten zonder Sim-subsidie verkeren vaker in een matige of slechte staat dan monumenten met een subsidie. De onderhoudsstaat is sinds 2011 zowel verbeterd voor monumenten die geen Sim-subsidie ontvingen als voor monumenten die wel een Sim-subsidie ontvingen. Er is in beide groepen vooral een toename van het aandeel monumenten waarvan de onderhoudsstaat in de laatste meting als 'goed' wordt beoordeeld. Een verklaring kan zijn dat eigenaren die geen Sim-subsidie hebben ontvangen (doordat de staat van onderhoud te slecht was) gebruik hebben kunnen maken van een provinciale restauratiesubsidie.

**14. Sim heeft een positief effect op het plannen van onderhoud.** Een grote meerderheid van de respondenten die de Sim gebruiken, vindt dat deze subsidie een redelijke tot zeer sterke bijdrage levert aan het kunnen onderhouden van de technische staat van hun monument. De Sim draagt ook sterk bij aan het voorkomen van grootschalige restauratie van een monument (dat is vooral merkbaar bij groene monumenten). Ook hier is het effect voor kerkgenootschappen en POM's het sterkste. Eigenaren worden volgens ons door de Sim op basis van een zesjarig onderhoudsprogramma gestimuleerd om voor een langere periode en planmatig na te denken over onderhoud.

**15. Sim is niet effectief voor archeologische monumenten.** In vergelijking met de groene en gebouwde monumenten is de Sim veel minder bekend en wordt deze ook slechts beperkt gebruikt door eigenaren. De terreinbeherende organisaties doen er nog wel een redelijk beroep op, particuliere eigenaren nauwelijks. De gemiddelde fysieke staat van deze categorie monumenten is ook minder dan die van de overige monumenten. Bij de particuliere eigenaren speelt met name dat zij geen probleem eigenaar voelen ten aanzien van het onderhoud van hun monument. Het heeft voor hen geen economisch belang, het belemmert veelal juist de bedrijfsvoering, zeker bij terreinen met een agrarisch gebruik.

### ***Conclusies over de inzet van gecertificeerde/gespecialiseerde aannemers/hoveniers***

**16. Kwaliteit instandhouding bevorderen, maar we waarschuwen voor te dwingende eisen.** Het in generieke zin verplicht stellen van het doen uitvoeren van het werk door een voor dit specifieke werk gecertificeerde aannemer/hovenier leidt volgens de sector tot problemen van hogere kosten, capaciteit en planning. Of de kosten van gecertificeerde partijen ook werkelijk substantieel hoger liggen wordt binnen het veld (o.a. door de Stichting ERM) betwijfeld. Volgens de ERM is het aantal gecertificeerde bedrijven de laatste jaren ook aanzienlijk toegenomen.

### **Conclusies over het hefboomeffect**

**17. De Sim heeft geen eenduidig financieel hefboomeffect.** Het is mogelijk dat de toekenning van een Sim-subsidie de toegang tot andere financiële middelen, bijvoorbeeld gemeentelijke subsidies, voor (het onderhoud van) een monument eenvoudiger maakt. Het is volgens ons echter niet duidelijk of dit hefboomeffect bestaat. Enerzijds zijn er weinig andere onderhoudssubsidies (nadruk ligt meer op (grootschalige) restauratie) en bouwen decentrale overheden onderhoudssubsidies voor rijksmonumenten af. Anderzijds komen er dankzij deelname aan de Sim inspectierapporten beschikbaar die eigenaren kunnen gebruiken bij andere fondsen en stellen andere (private) fondsen een Sim-subsidie als voorwaarde voor een subsidie. De Sim-subsidie werkt volgens ons dan dus vooral als een keurmerk.

### **Conclusies over het effect van voorrangs- en verdeelcriteria Sim**

**18. Prioriteit voor Werelderfgoedmonumenten is goed maar let op de toename van het aantal WE-monumenten en daarmee het effect van verdringing.** Tussen 2015 en 2020 zijn 369 Sim-aanvragen ingediend voor een Werelderfgoedmonument. Dat betreft 3,2% op het totaal aantal aanvragen in deze periode. Bij honorering van aanvragen ligt de prioriteit bij monumenten met deze status. Er is begrip voor de bijzondere verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor het onderhoud van deze monumenten. Partijen in de erfgoedsector vragen zich echter af in hoeverre het aantal aanvragen voor monumenten met een Werelderfgoedstatus gaat stijgen als gevolg van de aanstaande toevoeging van De Nieuwe Hollandsche Waterlinie aan de Stelling van Amsterdam en de aanwijzing van de Koloniën van Weldadigheid) en/of een toename van het aantal aanvragen vanuit monumenten die deze status al hebben, waaronder de Grachtengordel Amsterdam. Hierover bestaat wel zorg in het monumentenveld.

**19. De POM's verrichten goed werk, maar er bestaat discussie over hun voorrang bij toekenning van subsidies.** Hoewel we eerder concluderen dat het verdringingseffect van de POM's beperkt is (zie conclusie 10) lopen de meningen binnen de erfgoedsector ten aanzien van de voorrangpositie van POM's uiteen. Over het algemeen wordt in het erfgoedveld niet getwijfeld aan het functioneren van de POM's, al zijn er partijen in het veld die aangeven niet of nauwelijks iets te merken van de voorbeeldfunctie bij het verder stimuleren van kwaliteitsbesef en de kwaliteit van planvorming en uitvoering (de Raad voor Cultuur wijst hier ook op). Deze partijen geven aan weinig te merken van kennisoverdracht en -uitwisseling. Het erfgoedveld begrijpt dat POM's een aantal procedurele voordelen hebben, zoals de mogelijkheid van geclusterde aanvragen, flexibele besteding van subsidies binnen het totaal aan toegekende subsidies voor hun monumenten en soepeler voorwaarden bij de aanvraag en verantwoording. Wel is er wel een nadrukkelijke vraag om deze voordelen ook toe te kennen aan organisaties die ook professioneel werken maar geen 20 rijksmonumenten in bezit hebben (een voorwaarde voor het verkrijgen van de POM-status). Uit de hoek van eigenaren zonder POM-status worden wel vraagtekens gezet bij de voorrangpositie met betrekking tot de toekenning van subsidies. De reden is dat men de eigen kansen op honorering kleiner acht, maar ons onderzoek toont aan dat dit verdringingseffect beperkt is. Vanuit het erfgoedveld wordt benadrukt dat veel monumenteneigenaren zonder POM-status het werk ook professioneel organiseren en uitvoeren en dat ze het als onrechtvaardig beschouwen dat de POM's voordelen krijgen die zij niet krijgen vanwege een te gering aantal monumenten of vanwege de rechtspositie.

**20. De verdeling van de Sim in deelbudgetten is positief.** Het verdelen van het totale beschikbare budget in deelbudgetten voor gebouwd, groen en (zolang dat nog onderdeel is) archeologisch erfgoed wordt over het algemeen positief beoordeeld. Met name ten aanzien van het groene erfgoed geeft dit de zekerheid dat voor deze categorie een substantieel bedrag geborgd is. Over de balans tussen het bedrag voor gebouwd en voor groen erfgoed verschillen de meningen. Door het relatief grote percentage afwijzingen in 2020 in de categorie groene monumenten met subsidiabele kosten van meer dan €250.000 (11 afwijzingen, afgewezen bedrag €4,2 miljoen van de gevraagde €10,3 miljoen is 40,4%) is de discussie hierover aangescherpt. Vanuit de sector van het groene

erfgoed wordt nadrukkelijk aangegeven dat voor het groene erfgoed zowel absoluut als relatief meer budget beschikbaar zou moeten zijn.

### **Conclusies over de doelmatigheid van de Sim-aanvraagprocedure**

- 21. De zesjarige opzet van de regeling is goed.** Het wordt positief gewaardeerd dat de zesjarige termijn van de Sim-subsidie voor een langere tijd continuïteit biedt. De zesjarige periode wordt als werkbaar gezien, al zijn er wel wat specifieke lastigheden, bijvoorbeeld bij hoge monumenten, waar het bij omvangrijke onderhoudsklussen niet efficiënt is om slechts delen aan te pakken terwijl de subsidie voor zes jaar onvoldoende ruimte biedt om alles in één keer te kunnen bekostigen.
- 22. De vaststelling achteraf wijkt vaak af van de beoordeling.** Het is gebleken dat de subsidievaststelling die over het algemeen na zes jaar plaatsvindt vaak afwijkt van de beoordeling vooraf. Gekeken naar de aanvragen uit de periode 2011-2012 was dat bij circa een derde van de vaststellingen het geval, waarbij naar schatting in 80% van de gevallen subsidie teruggevorderd moest worden. Dit duidt op inefficiëntie in de procedure.
- 23. De procedure is sterker geënt op gebouwde monumenten dan op groene monumenten.** Groene monumenten zijn later toegevoegd aan de Sim die in eerste instantie ingericht was op gebouwde monumenten. De regeling wordt op sommige vlakken dan ook minder passend gevonden voor groene monumenten. Zo zou het uitgaan van een beheervisie en beheerplan in plaats van een zesjarig instandhoudingsplan beter aansluiten bij de werkwijze van groeneigenaren en is het vaak niet mogelijk om voor kleine gebouwde elementen die onderdeel zijn van groene monumenten subsidie aan te vragen, terwijl deze wel van wezenlijk belang zijn voor de samenhangende monumentale waarde van een groen monument. Daarnaast is continuïteit voor groene monumenten extra van belang (onderhoud kan niet uitgesteld worden vanwege dichtgroei) en spelen klimaateffecten in toenemende mate mee.
- 24. Aansluiting tussen subsidieregelingen restauratie en onderhoud laat te wensen over.** De aansluiting tussen financiële ondersteuning van restauratie enerzijds en van onderhoud anderzijds wordt als niet optimaal tot slecht ervaren. Voor een restauratiesubsidie moeten eigenaren aankloppen bij de provincies, die elk hun eigen beleidsregels hanteren waardoor bepaalde categorieën monumenten (bijvoorbeeld vanwege hun type, bestemming, ligging e.a.) niet of nauwelijks in aanmerking komen voor subsidie.
- 25. Ervaren administratieve lasten hangen samen met de gepercipieerde complexiteit van de regeling.** De administratieve lasten die gepaard gaan met de regeling (aanvraag en eindverantwoording) worden over het algemeen als 'passend' ervaren. Echter is er met name bij de aanvraag ook een substantiële groep die de administratieve lasten hoog vindt. Dit heeft te maken met de gepercipieerde complexiteit van de regeling. Vooral voor particuliere eigenaren blijkt de regeling complex.
- 26. Er bestaat een discrepantie tussen de administratieve lasten van de aanvraag en de eindverantwoording bij kleine subsidiebedragen.** De administratieve lasten van de subsidieaanvraag staan bij kleine aanvragen (<€25.000) niet in verhouding tot de administratieve lasten van de eindverantwoording. Bij aanvragen onder de €25.000 wordt de subsidie achteraf ambtshalve vastgesteld op basis van een steekproef. Het kan dus voorkomen dat er bij aanvragers geen vaststelling plaatsvindt. Tegelijkertijd geldt natuurlijk dat er voor elke subsidieaanvraag en -toekenning (van klein tot groot) spelregels gelden die samenhangen met de verplichting om verantwoording af te leggen over de besteding van publieke middelen. Daar hoort enige administratieve last bij.
- 27. De administratieve lasten van de uitvoeringsdiensten zijn in verhouding met de geleverde inspanningen.** De administratieve lasten van de RCE voor de uitvoering van de regeling zijn hoog, maar niet onevenredig. De administratieve lasten van het Nationaal Restauratiefonds als uitbetaler van de beschikkingen worden eveneens ervaren als 'in verhouding'.

**28. De voordelen voor POM's hebben een positieve uitwerking op de administratieve lasten aan de aanvraag- en uitvoeringszijde.** POM's genieten verschillende voordelen ten opzichte van andere aanvragers, zoals de mogelijkheid tot het doen van een versimpelde aanvraag waarin meerdere monumenten gecombineerd kunnen worden, vrijheid in het inzetten van het verkregen subsidiebedrag, het toevoegen van monumenten aan een toegewezen aanvraag en een versimpelde verantwoording voor subsidiebedragen tussen de €25.000 en €125.000. Deze voordelen brengen zowel de administratieve lasten voor de POM's als voor de RCE omlaag en dragen daarmee bij aan de doelmatigheid van de regeling..

**29. De Sim draagt relatief doelmatig bij aan de realisatie van maatschappelijke effecten.** De Sim-regeling draagt volgens ons bij aan het op doelmatige wijze bevorderen van structureel (sober en doelmatig), planmatig en meerjarig onderhoud van rijksmonumenten, en dus aan het op peil brengen en houden van de kwaliteit van deze monumenten: eigenaren worden zich (meer) bewust van het belang van onderhoud, brengen eigen middelen in en het onderhoud professionaliseert.

### **Conclusies over specifieke kenmerken van de Sim-subsidie**

**30. De herbouwwaarde is een adequate grondslag voor de hoogte van de subsidie, met uitzondering van twee specifieke categorieën monumenten (kleine objecten en zeer grote objecten).** Het monumentenveld stelt dat de herbouwwaarde van een gebouw monument in veel gevallen een logische en adequate grondslag is voor het bepalen van de subsidiehoogte, maar het veld geeft ook te kennen problemen te ervaren met dit instrument bij een tweetal specifieke categorieën monumenten.

- **De herbouwwaarde is geen adequate grondslag voor de subsidiehoogte van kleine monumenten.** De doelmatigheid van de herbouwwaarde laat te wensen over bij kleine objecten met een lage herbouwwaarde maar vaak relatief hoge onderhoudskosten, gezien het drempelbedrag aan subsidiabele kosten en, als de drempel wel overschreden wordt, de relatief hoge kosten die voor een aanvraag moeten worden gemaakt in verhouding tot de bescheiden subsidie.
- **De herbouwwaarde is geen adequate grondslag voor de subsidiehoogte van ruïnes.** De ruïnes vormen een bijzondere categorie in het monumentenbestand. Het bovengrondse deel van een ruïnecomplex wordt gezien als gebouw monument. De herbouwwaarde is hier beperkt, maar onderhoud (veelal consoliderende werkzaamheden) juist relatief kostbaar. Het instrument van de herbouwwaarde is hier niet passend.

**31. Onderscheid tussen restauratie en onderhoud niet duidelijk/eenduidig.** Het onderscheid tussen (sober en doelmatig) onderhoud enerzijds en restauratie anderzijds is niet altijd duidelijk. In de Sim-regeling zijn er wel aparte hoofdstukken voor restauratie en onderhoud maar het onderscheid wordt niet expliciet gedefinieerd. Vooral bij de groene monumenten wordt aangegeven dat restauratieve werkzaamheden niet uit te sluiten zijn voor de instandhouding op lange termijn. Voor restauratie moet aangeklopt worden bij de provincie. Daar is echter meestal sprake van meer vraag dan budget en bovendien hanteren provincies beleidsprioriteiten waardoor bepaalde categorieën monumenten c.q. eigenaren niet in aanmerking komen. De decentralisatie van de restauratiesubsidies naar de provincies leidt in de praktijk tot problemen door de verschillende beleidskaders en werkwijzen tussen provincies.

**32. Onderscheid tussen prioriteit 1 en prioriteit 2 lastig voor leken.** Het onderscheid dat bij groene monumenten wordt gehanteerd tussen de subsidiabele prioriteit 1 en de non-subsidiabele prioriteit 2 is begrijpelijk op basis van budgettaire overwegingen. De leidraad is op dit punt goed leesbaar voor de professional, maar voor een leek zijn de prioriteiten lastig te hanteren concepten.

**33. Verduurzaming van rijksmonumenten verdient steun maar los van de Sim.** In de erfgoedsector is een actieve ambitie aanwezig om ook bij monumenten te werken aan verduurzaming. Het is een feit dat verduurzaming van monumenten zich niet altijd gemakkelijk verhoudt tot de monumentwaarden en dat maatregelen voor verduurzaming relatief kostbaar zijn. Uit het onderzoek blijkt dat de sector ondersteuning van eigenaren

hierbij zeker van belang acht, maar dat dit niet ten koste mag gaan van het toch al (in relatie tot de vraag) beperkte Sim-budget.

- 34. Het eerste jaar van de Woonhuisregeling is soepel verlopen.** Uit de analyse van OCW blijkt dat het eerste jaar van woonhuisregeling soepel is verlopen. Er wordt gesproken van een goed functionerende regeling, waarover ook weinig klachten zijn binnengekomen bij het ministerie.

### **Aanbevelingen**

- 1. Houd de basis van de huidige Sim-regeling in stand.** Er is geen aanleiding om te twifelen aan het continueren van de Sim-regeling en ook niet om de basiskenmerken van de Sim-regeling te veranderen. Hier moet een uitzondering worden gemaakt voor de archeologische rijksmonumenten. Zoals eerder toegelicht is er aanleiding om de ondersteuning van de instandhouding voor deze categorie anders te regelen. Zie aanbeveling 7.
- 2. Stuur waar mogelijk meer op vertrouwen.** In de erfgoedsector bestaat bij velen de overtuiging dat het Rijk de monumenteneigenaren meer vertrouwen moet geven. In de praktijk is gebleken dat men in het algemeen prima omgaat met de besteding van de subsidie, dat er goed wordt gezorgd voor de monumenten. Blijf vooral de professionaliteit en kwaliteit aanjagen, maar geef vertrouwen en maak het makkelijker.
- 3. Blijf investeren in het vergroten van de bekendheid van de regeling en verwijs eventueel naar andere subsidieregelingen voor onderhoud (en restauratie).** Het is van belang om de bekendheid blijvend te stimuleren, onder andere onder eigenaren van boerderijen, bedrijven en parken. Ook zouden eigenaren die geen recht hebben op een Sim-subsidie (bijv. de meeste eigenaren van woonhuizen) geholpen zijn met een goede doorverwijzing naar andere subsidieregelingen (bijv. de Woonhuissubsidieregeling). Verder blijft het van belang te informeren over de bedoeling van de regeling (onderhoud, geen restauratie) en over eventuele aanpassingen.
- 4. Bied categorieën van monumenten onderdak die nu tussen wal en schip vallen.** Zoek naar een oplossing voor rijksmonumenten die weliswaar als woonhuis beschouwd worden, maar die niet in aanmerking komen voor de Woonhuissubsidieregeling. Wij bevelen aan nader te onderzoeken om welke situaties en welke aantallen het gaat en welke mogelijkheden gevonden kunnen worden om de betreffende eigenaren te bedienen vanuit de Sim-regeling dan wel de Woonhuissubsidieregeling en – in navolging van het advies van de Raad voor Cultuur – te onderzoeken of de verschillende regelingen voor instandhouding op termijn gebundeld kunnen worden.
- 5. Beperk zoveel mogelijk de kans op een afwijzing van een subsidieaanvraag.** Zekerheid en continuïteit voor de eigenaar zijn terechte uitgangspunten van de regeling. Het is zeker aan te bevelen om te onderzoeken hoe zoveel mogelijk voorkomen kan worden dat aanvragen moeten worden afgewezen. Toekenning van subsidie moet echter geen automatisme worden: de regeling moet een prikkel behouden die aanvragers stimuleert een haalbaar en realistisch instandhoudingsplan in te dienen. Parallel hieraan moet het verdienvermogen van (eigenaren) van monumenten waar mogelijk gestimuleerd worden, maar eigenaren moeten daarin zelf het voortouw nemen. Het is aan te bevelen om stimuleringsprogramma's van het Rijk, gericht op een duurzame bestemming en exploitatie van rijksmonumenten, voort te zetten.
- 6. Geef monumenten die afgewezen worden voorrang in het volgende jaar.** Het kan desastreuze gevolgen hebben als de aanvraag voor een bepaald monument meerdere jaren na elkaar wordt afgewezen. Er wordt, met name uit de sector van het groene erfgoed, een sterk beroep gedaan op het ministerie om afgewezen aanvragen (zolang daarvan sprake blijft) het jaar daarop boven op de stapel te leggen. Het zou dan uiteraard gaan om aanvragen die niet om inhoudelijke redenen maar vanwege een tekort aan budget afgewezen zijn. Het is in onze ogen echter ontoelaatbaar dat meerdere jaren achter elkaar onderhoud uitblijft omdat de middelen ontbreken. Wellicht is te overwegen om de mogelijke negatieve gevolgen te verminderen door een eenmalige investering in het alsnog honoreren van afgewezen aanvragen, bijvoorbeeld uit niet benutte middelen die beschikbaar waren voor de Woonhuisregeling.

- 7. Ontwikkel een apart regime voor de archeologische monumenten.** De effectiviteit van de Sim voor onderhoud van archeologische rijksmonumenten komt uit het onderzoek als (zeer) beperkt naar voren. Een evaluatie van de Sim met aanbevelingen voor verbetering is opgesteld in het kader van het programma *Kennis voor Archeologie* (deelprogramma *Instandhouding Archeologische Rijksmonumenten*, project *Instrumenten*) dat in 2022 afgerond gaat worden. Er wordt gepleit voor (en reeds uitwerking gegeven aan) een specifieke aanpak waarin het stimuleren en ondersteunen meer integraal en op basis van meer maatwerk wordt geregeld. In het rapport *'De Brim-/Sim-regeling archeologische monumenten 2012-2018 revisited'* (Peter Schut, RCE, 2020) wordt een reeks concrete aanbevelingen gedaan, die aansluiten bij de bevindingen in het onderhavige onderzoek. Wij bevelen dan ook aan om deze aanbevelingen te vertalen naar specifieke regels voor archeologische monumenten in de Sim dan wel een separate regeling of aanpak. Uiteraard zal er een overgangsregime moeten gelden.
- 8. Onderzoek de mogelijkheden van een koppeling van subsidiëring aan borging van de kwaliteit van de uitvoering.** Het generiek verplicht stellen van het doen uitvoeren van het werk door een voor dit specifieke werk gecertificeerde aannemer/hovenier lijkt geen alom werkbare oplossing. Wij zien in navolging van de Raad voor Cultuur wel mogelijkheden om via Sim-subsidie de kwaliteit van instandhouding te bevorderen door het werken met gecertificeerde uitvoerende en/of toezichthoudende bedrijven te belonen met incentives, zoals een eenvoudiger aanvraag- en verantwoordingsprocedure. Er is in het erfgoedveld breed draagvlak om bij het toekennen van Sim-subsidie ervan uit te gaan dat de eigenaar de werkzaamheden uitvoert conform een aantal uitvoeringsrichtlijnen (url's) en dat de eigenaar hierover ook verantwoording aflegt in de eindverantwoording. We zien hier goede mogelijkheden voor zelfregulering binnen de sector.
- 9. Continueer de voorrangspositie voor Werelderfgoedmonumenten, maar bak deze wel goed af.** Wij hebben vanuit het onderzoek geen aanleiding om het principe van de voorrangspositie voor Werelderfgoedmonumenten te veranderen. Tegelijk geven we een waarschuwing af voor het sterk toenemen van het verdringingseffect hiervan door toename van het totale gebied waarop een Werelderfgoedstatus rust. Gebleken is dat alle rijksmonumenten in dit gebied (ook als ze geen cultuurhistorische relatie hebben met de essentie van het betreffende Werelderfgoed), met voorrang subsidie krijgen. Dat zal bij de aanwijzing van de Nieuwe Hollandse Waterlinie grote gevolgen hebben. Wij bevelen derhalve aan om de voorrangspositie te beperken tot de monumenten die ook direct verband hebben met c.q. bijdragen aan het betreffende Werelderfgoed.
- 10. Onderzoek de mogelijkheid om professionele eigenaren die niet in aanmerking komen voor de POM-status dezelfde procedurele/administratieve voordelen te bieden als de POM's.** Gelet op de bijzondere en geborgde inzet van POM's voor hoogwaardig onderhoud van hun eigen monumenten maar met name ook hun voorbeeldfunctie op het gebied van (kennis over) de kwaliteit van planvorming voor en uitvoering van onderhoud van historisch waardevolle gebouwen is deze voorrangspositie te verdedigen. Wij bevelen aan te onderzoeken of deze voordelen ook van toepassing kunnen worden verklaard voor andere eigenaren die geen 20 monumenten in bezit hebben of door hun rechtspositionele status niet in aanmerking komen voor de POM-status, maar die het onderhoud van hun monumenten aantoonbaar ook op professioneel en hoogwaardig niveau uitvoeren.
- 11. Houd de deelbudgetten voor gebouwd en groen erfgoed in stand.** De verdeling in het totale beschikbare budget in deelbudgetten voor gebouwde monumenten, groene monumenten en (zolang deze in aanmerking komen voor Sim-subsidie) archeologische monumenten wordt positief gewaardeerd. Het zou goed zijn om op basis van de historische verhouding tussen beschikbaar bedrag en omvang van de totale vraag per categorie kritisch te bezien of de relatieve verdeling van het budget aanpassing behoeft. Zo is de kans op afwijzing van aanvragen in de categorie 'klein' zeer beperkt gebleken, in de categorie 'groot' juist relatief groot. Met name in het deelbudget voor 'grote' aanvragen voor groen erfgoed is de kans op afwijzing groot (in 2020 60%). Het blijft volgens ons van belang dat er tussen de deelbudgetten geschoven kan worden als er onderbesteding in het ene en overvraag in het andere deelbudget is.



- 12. Zorg voor een betere aansluiting met en tussen provincie restauratieregelingen.** Ga in overleg met de provincies om te onderzoeken hoe de provinciale restauratiemiddelen effectiever kunnen worden ingezet om monumenten in een dusdanige bouwkundige staat te krijgen dat met inzet van Sim-subsidie deze bouwkundige staat in stand gehouden kan worden (verticale afstemming). Stimuleer ook dat provincies hun subsidieregels voor monumenten meer uniformeren (horizontale afstemming), want dat helpt vooral eigenaren met monumenten in meer dan één provincie. Wij bevelen aan te onderzoeken hoe voorkomen kan worden dat voor bepaalde rijksmonumenten restauratiesubsidie überhaupt niet mogelijk is. Deze aanbeveling is nadrukkelijk ook gericht aan de provincies.
- 13. Onderzoek de mogelijkheid van een calamiteitenfonds.** Eigenaren van rijksmonumenten zijn veelal niet in staat om hoge kosten die het gevolg zijn van calamiteiten, te dragen, zeker als deze niet gedekt worden door de verzekering. De schade hierdoor en kosten van herstel zijn dusdanig groot dat dit niet uit de reguliere onderhoudsbudgetten te betalen is. De Leidraad subsidiabele kosten sluit subsidie voor herstel van schade uit. De Sim is sterk maatregelgericht en voorziet niet in dergelijke incidentele grote opgaven. Met name veel groene monumenten hebben de afgelopen jaren zwaar te lijden gehad onder calamiteiten zoals storm en (met name) droogte. Wij bevelen aan te onderzoeken of er een regeling in het leven kan worden geroepen waaruit schade door dergelijke calamiteiten vergoed kan worden. Hierin zou ook voldoende flexibiliteit moeten zitten om te kunnen reageren op onverwachte calamiteiten.
- 14. Onderzoek de mogelijkheid van een apart regime voor (zeer) grote monumenten.** De Sim-regeling is voor de grote monumenten slechts beperkt effectief en de grote monumenten, met een hoge onderhoudsbehoefte en subsidievraag, beperken de effectiviteit voor de andere monumenten. Het verdient zeker aanbeveling om te onderzoeken of er voor deze, nader te definiëren, groep zeer grote monumenten een apart regime moet komen. Kijk hierbij nadrukkelijk naar de ervaringen die zijn opgedaan met de (vooralsnog tijdelijke) specifieke regeling voor een aantal grote monumenten (de zogenoemde 'Iconenregeling').
- 15. Pas de regeling aan voor kleine monumenten.** Om het geconstateerde probleem bij kleine monumenten op te lossen zou ervoor gekozen kunnen worden om:
- De herbouwwaarde als criterium voor de hoogte van de subsidie pas vanaf een bepaalde drempelwaarde te hanteren. Je zou kunnen denken aan een vast bedrag per zes jaar (bijvoorbeeld via een vouchersysteem) voor de monumenten onder die drempelwaarde.
  - De mogelijkheid te creëren om aanvragen voor kleine objecten te clusteren, dus de individuele herbouwwaarden optellen.
  - De mogelijkheid om kleine bouwwerken (vazen, zonnewijzers e.a.) op te nemen in de groenbegroting. Op dit moment kunnen kleine objecten alleen meelopen met een begroting voor een gebouwd monument.
- 16. Baken de begrippen restauratie en onderhoud beter af.** Overweeg om in de leidraad subsidiabele kosten een nadrukkelijk onderscheid aan te brengen tussen wat gezien wordt als onderhoud c.q. restauratie. Er wordt nu gewerkt met één leidraad, het is voorstelbaar dat er aparte leidraden worden gehanteerd voor onderhouds- resp. restauratiewerkzaamheden. We bevelen ook aan om de duidelijkheid en begrijpelijkheid van de leidraad te toetsen en waar nodig te verbeteren, bijv. door deze met een selectie van de doelgroep (in het bijzonder eigenaren van groene monumenten) een keer door te lichten.
- 17. Maak subsidiëring van verduurzamingsmaatregelen geen onderdeel van de Sim.** Financiële ondersteuning bij het verduurzamen van rijksmonumenten wordt alom gezien als gewenst c.q. noodzakelijk, maar mag niet ten koste van de primaire technische instandhouding van de monumentwaarden en dus niet uit het Sim-budget komen. Er wordt gepleit voor een afzonderlijk ondersteuningsregime waarvoor extra middelen beschikbaar moeten komen. Wij ondersteunen dat pleidooi.



# 1 Introductie

## 1.1 Aanleiding van de evaluatie

De maatschappelijke aandacht voor (de zorg van) erfgoed is groot. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de bezoekersaantallen op Open Monumentendagen (in 2019 ruim 1,2 miljoen bezoekers<sup>1</sup> ten opzicht van 1 miljoen bezoekers in 2015<sup>2</sup>). Tijdens deze dagen genieten rijksmonumenten ook grote belangstelling. Momenteel zijn er 63.297 rijksmonumenten (stand december 2020), en dit aantal is al een aantal jaren behoorlijk stabiel. Met het aanwijzen van een gebouw of terrein als rijksmonument beoogt de wetgever de instandhouding van gebouwen te bevorderen, en doet dat door beperkingen op te leggen, bijvoorbeeld een vergunningplicht en het verbod op vernieling.

De overheid heeft regelingen in het leven geroepen gericht op tegemoetkoming in de meerkosten die voortvloeien uit de beperkingen, zoals de Subsidieregeling instandhouding monumenten (Sim). De Sim (sinds 1 juli 2016 van kracht) is een voortzetting van het Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten (Brim) en is één van de regelingen die onder de Erfgoedwet valt. De Sim richt zich op het planmatig onderhoud aan rijksmonumenten, en dat voor gebouwde, groene en archeologische monumenten.

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) acht het (conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek<sup>3</sup>) noodzakelijk om de subsidieregelingen, die monumentenzorg faciliteren en stimuleren, periodiek te evalueren. Zo zal in deze evaluatie gekeken worden of de Sim nog wel aansluit bij de maatschappelijke opgave en of de Sim een duurzame instandhouding van monumenten nog voldoende doeltreffend en doelmatig stimuleert.

## 1.2 Doelstelling van de evaluatie

De doelstelling van deze evaluatie is om beeld te krijgen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Sim. Met het onderzoek dient ook inzichtelijk te worden gemaakt hoe wijzigingen in de regeling sinds de vorige evaluatie (2012) hebben uitgepakt. We besteden aandacht aan de directe doelstellingen van de Sim en aan de wisselwerking met het gehele stelsel van monumentenzorg en daaraan gerelateerde maatschappelijke opgaven.<sup>4</sup> Ook krijgt van het monumentenveld de gelegenheid te reflecteren op de Sim.

De evaluatie brengt eveneens effecten in kaart voor verschillende doelgroepen (zowel verschillende typen monumenteneigenaren als verschillende soorten monumenten) van de regeling, waarbij we nadrukkelijk gevolgen in kaart brengen voor instellingen zonder

---

<sup>1</sup> Bron: [openmonumentendag.nl]

<sup>2</sup> Bron: [erfgoedmonitor.nl]

<sup>3</sup> Zie: [wetten.overheid.nl]. In de onderzoeksvragen (zie Bijlage 1) komen onderdelen van de RPE aan de orde.

<sup>4</sup> Meer specifiek betreft dit de wisselwerking tussen de Sim en andere (subsidie)regelingen in het monumentenveld zoals de woonhuisregeling en (provinciale) restauratiesubsidies en de mate waarin deze subsidies als geheel dekkend zijn voor de maatschappelijke opgaven ten aanzien van monumentenzorg.

winstoogmerk die rijksmonumentale woonhuismonumenten beheren.<sup>5</sup> Een ander aandachtspunt betreft het gebruik van de Governance Code Cultuur 2019 onder professionele organisaties tot monumentenbehoud (POM's).<sup>6</sup>

Tot slot dient in het monumentenveld draagvlak te worden gecreëerd voor het proces van evaluatie en hieruit volgende conclusies en aanbevelingen. Deze aanbevelingen kunnen betrekking hebben op de Sim (inclusief de bijlage de Leidraad subsidiabele kosten) – uitgaande van de volgende begrotingsscenario's, te weten:

- 1) Behoud van het huidige budget.
- 2) Beschrijving van beleidsopties indien er 20% meer middelen beschikbaar zijn.
- 3) Beschrijving van beleidsopties indien er 20% minder middelen beschikbaar zijn.

### 1.3 Onderzoeksvragen

Tegen deze achtergrond heeft opdrachtgever de volgende onderwerpen geformuleerd voor deze evaluatie.

Tabel 1. Onderwerpen van de evaluatie

Onderwerp	Type rijksmonument		
	Gebouwde monumenten	Groene monumenten	Archeologische monumenten
Doeltreffendheid: impact op instandhouding van monumenten	✓	✓	✓
Doelmatigheid: werking van de systematiek van de Sim	✓	✓	✓
Effecten van de voorrangscriteria en verdeelcriteria	✓	✓	
Positie van Professionele Organisaties voor Monumentenbehoud (POM's) in de Sim <sup>7</sup>	✓	✓	
Specifiek voor gebouwd erfgoed: Herbouwwaarde en Onderhoud en/of restauratie	✓		
Specifiek voor groene monumenten: extra aandacht voor de werking van de Sim		✓	
Specifiek voor archeologisch erfgoed: bondig oordeel over de voorstellen van het project Instandhouding archeologische rijksmonumenten			✓
Beleidsvarianten	✓	✓	(✓)

<sup>5</sup> Zie beantwoording Kamervragen over de verlenging van de Subsidieregeling instandhouding monumenten (Beantwoording kamervragen over verlenging Sim | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl) en de wijziging van het Besluit vaststelling beleidsregels instandhoudingssubsidie woonhuis – rijksmonumenten (Kamerbrief met beleidsreactie op advies 'Met erfgoed meer ruimtelijke kwaliteit' | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl).

<sup>6</sup> Dit op basis van de kamerbrief met beleidsreactie op het advies 'Met erfgoed meer ruimtelijke kwaliteit van de Raad voor Cultuur' (maart 2019).

<sup>7</sup> Voor zover de POM's dus geëvalueerd worden in dit onderzoek betreft dat dus alleen hun rol in de Sim.

Deze onderwerpen leiden tot een set van onderzoeksvragen die leidend zijn voor deze evaluatie. Deze onderzoeksvragen staan in Bijlage 1.

Voor het gros van de evaluatievragen geldt dat zij betrekking hebben op de periode vanaf 2012. Dit is de periode sinds de evaluatie van de voorganger van de Sim: het Brim. Een aantal onderzoeksvragen kan worden beantwoord met de kwantitatieve analyse die de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) uitvoert voor deze nieuwe evaluatie, en heeft betrekking op de periode 2006 tot heden.

Hoewel archeologische monumenten één van de drie typen rijksmonumenten betreft waar de Sim zich op richt, krijgen deze monumenten minder aandacht in deze evaluatie. De belangrijkste reden is dat er in andere studies reeds aandacht is besteed aan de werking van de Sim voor deze categorie.<sup>8</sup> Uit deze studies is gebleken dat de Sim minder goed werkt voor archeologische monumenten. OCW werkt momenteel al aan verbeteringen. Formeel maken archeologische monumenten wel deel uit van de Sim dus zij lopen wel mee in alle onderzoeksactiviteiten. De nadruk ligt op gebouwde en groene monumenten.

## 1.4 Aanpak van de evaluatie

De aanpak van deze evaluatie bestaat uit een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve methoden:

- *Deskstudie* gericht op het verzamelen en analyseren van uiteenlopende bronnen (beleidsnota's, Kamerbrieven, evaluatierapporten, jaarverslagen, monitors, websites) om inzicht te verwerven in de Sim als regeling, enkele onderzoeksvragen te beantwoorden en andere onderzoeksactiviteiten voor te bereiden.
- *Kwantitatieve analyse* van de administratieve gegevens van de RCE over de Sim(-aanvragen), om bijvoorbeeld inzichtelijk te maken wie er wanneer een aanvraag hebben ingediend, wat de omvang van deze aanvragen was en welke aanvragen (niet) gehonoreerd zijn.
- *Interviewronde* onder bijna 50 vertegenwoordigers van het monumentenveld (eigenaren, adviseurs en aannemers) en vertegenwoordigers van de overheid (OCW, RCE en Nationaal Restauratiefonds) (zie Bijlage 2).
- *Klankbordgroepen* met vertegenwoordigers van gebouwde en groene monumenten. Deze klankbordgroepen (drie groepen, elk drie bijeenkomsten) hebben gereflecteerd op de aanpak en resultaten van de evaluatie en inhoudelijke bijdragen geleverd (zie Bijlage 4).
- *Online survey* onder een steekproef van 3.000 adressen uit het Rijksmonumentenregister. 799 respondenten hebben de vragenlijst ingevuld (afgerond) 27% (zie Bijlage 5).

In de bijlagen staan onder meer overzichten van de geïnterviewde personen, de leden van de klankbordgroepen en de aanpak van de online survey. Vanwege de coronamaatregelen hebben alle onderzoeksactiviteiten online plaatsgevonden.

---

<sup>8</sup> Jansen, H., en Coenen, M. (2014). *Onderzoek instandhouding archeologische monumenten 'kleine' eigenaren - Grontmij Archeologische Rapporten 1428*, Grontmij Nederland B.V. Datema, R. (2015). *Steekproef naar de staat van archeologische rijksmonumenten - Wettelijk beschermde monumenten in bezit van kleine particuliere eigenaren en niet in agrarisch gebruik*, Amersfoort: ACD Archeoprojecten. Roetemeijer, W. (2017). *Rapportage Interviews Agenda Natuur-Bos-Erfgoed*, Driebergen: Bureau Roetemeijer. Schut, P. (2020). *De Brim/Sim-regeling archeologische rijksmonumenten 2012-2018 revisted*, Amersfoort: Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed. OCW (2017), *Erfgoedbalans 2017*, Den Haag.

## 1.5 Leeswijzer

In het hoofdstuk 2 komen onder meer de beleidscontext, het doel, de doelgroepen en de evolutie van de Sim (inclusief belangrijke wijzigingen) aan de orde. Ook beschrijven we het Sim-budget en de aanvraagprocedure. In hoofdstuk 3 bespreken we de doeltreffendheid van de Sim. We besteden onder andere aandacht aan het doelgroepenbereik, het effect van de Sim op het niveau van de instandhouding van rijksmonumenten en de effecten van de voorrangs- en verdeelcriteria in de Sim. Hoofdstuk 4 gaat over de doelmatigheid van de Sim. Hierin komen onder meer de aanvraagprocedure aan de orde en de administratieve lasten voor zowel aanvragers als uitvoerders van de Sim. In hoofdstuk 5 evalueren we enkele specifieke elementen van de Sim zoals het begrip herbouwwaarde, het onderscheid tussen onderhoud en restauratie en het onderscheid tussen prioriteit 1 en prioriteit 2 voor onderhoudswerkzaamheden aan groene monumenten. In hoofdstuk 6 bespreken we de impact van verschillende beleidsvarianten op de werking van de Sim en presenteren we onze belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

## 2 Achtergrond van de Sim

In dit beschrijvend hoofdstuk geven we een toelichting op de Sim als regeling. Daartoe schetsen we allereerst de context van de regeling (paragraaf 2.1), met een focus op ontwikkelingen in het monumentenveld alsook de beleidscontext van de Sim. Vervolgens gaan we in paragraaf 2.2 in op belangrijke ontwikkelingen rondom de Sim, het doel en de doelgroepen van de regeling en het jaarlijks beschikbare budget. Paragraaf 2.3 licht vervolgens de procedure van de Sim toe.

### 2.1 Context van de Subsidieregeling instandhouding monumenten

#### 2.1.1 Ontwikkelingen in het monumentenveld

In de jaren negentig van de vorige eeuw is het **aantal rijksmonumenten** sterk **toegenomen** als gevolg van grote landelijke operaties als het Monumenten Inventarisatie Project en het Monumenten Selectie Project voor de jongere bouwkunst (periode 1840 – 1940). Sinds de eeuwwisseling volgt een meer restrictief aanwijzingsbeleid, maar zijn er nog wel programma's zoals voor de wederopbouw. In deze laatste categorie is een inventarisatie en selectie van monumenten uitgevoerd. Deze selectie behelst een lijst van circa 100 objecten die de status van rijksmonument hebben gekregen en nog eens circa 100 andere objecten die deze status binnenkort krijgen. Het restrictief beleid kreeg een extra impuls vanwege de inwerkingtreding van de Erfgoedwet (2016) en heeft verder vorm gekregen in de Beleidsregel aanwijzing rijksmonumenten en wijziging rijksmonumentenregister Erfgoedwet. Er wordt meer aandacht geschonken aan monumenten uit de Wederopbouwperiode, onder meer door te werken met toonbeelden.

De aandacht voor **herbestemming van monumenten** is ook sterk toegenomen. Door maatschappelijke en economische veranderingen hebben veel monumenten hun oorspronkelijke functie verloren en ontstond leegstand, een proces dat nog steeds aan de gang is, met name waar het gaat om kerken, kloosters, agrarische gebouwen, gemeentehuizen en industriële gebouwen en complexen. Hierdoor kan de instandhouding van dergelijke monumenten onder druk komen te staan.<sup>9</sup>

Door andersoortig gebruik van monumenten komen steeds vaker ook **andere categorieën eigenaren** in beeld, zoals commerciële vastgoedpartijen en particuliere eigenaren van woningen in monumentale complexen zoals voormalige kloosters, sanatoria, onderwijsgebouwen, bedrijfspanden etc.

Ook neemt binnen het monumentenveld de aandacht voor **verduurzaming** toe. In 2015 is een pilot uitgevoerd om duurzaamheidsmaatregelen toe te passen op rijksmonumenten. In de Subsidieregeling Restauratie Rijksmonumenten 2019-2020 (SRR) wordt een hoger subsidiepercentage verleend aan een restauratie wanneer er sprake is van een substantiële verbetering van de duurzaamheid. Het Nationaal Restauratiefonds heeft Duurzaamheidsleningen beschikbaar. De implementatie van duurzaamheidsmaatregelen is niet altijd een gemakkelijke opgave bij rijksmonumenten, aangezien deze maatregelen niet

---

<sup>9</sup> Ecorys (2018), Samenhangende evaluatie van het financiële stelsel voor monumentenzorg, Rotterdam.

ten koste mogen gaan van hun cultuurhistorische waarde. In de Iconenregeling wordt verduurzaming ook subsidiabel gesteld.<sup>10</sup>

Er bestaan **geografische verschillen** die van invloed zijn op de marktkansen voor instandhouding. Monumenten in stedelijke gebieden hebben vaak meer exploitatiemogelijkheden en daarmee meer kans om door de markt in stand gehouden te worden.<sup>11</sup>

De aandacht voor **participatie** binnen het monumentenveld neemt toe. De rol van omwonenden en andere belanghebbenden wordt groter. Dit wordt verder versterkt door de invoering van de Omgevingswet die o.a. gericht is op de omgang met cultureel erfgoed in de fysieke leefomgeving (zie volgende paragraaf).

Voor groen erfgoed spelen **klimaat effecten** zoals verdroging in toenemende mate een rol. De signalen komen uit het monumentenveld. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (IOE) heeft onlangs een inventariserend onderzoek naar de gevolgen van droogte op groene rijksmonumenten gedaan. In dat onderzoek wordt onder meer gesteld dat groene monumenten in meer of mindere mate schade ondervinden door de aanhoudende droogte. Er is sprake van schade aan monumentale bomen, karakteristieke heestergroepen en aantasting van zichtlijnen van het historische landschap.<sup>12</sup>

### 2.1.2 Beleidscontext

Er bestaan verschillende regelingen die monumenteneigenaren financieel (subsidie en financiering) ondersteunen bij het in stand houden van hun rijksmonument. Deze regelingen zijn bedoeld om eigenaren tegemoet te komen in de hogere kosten, die gepaard gaan met de instandhouding van monumenten. De regelingen variëren in focus (onderhoud, restauratie, herbestemming of verduurzaming), soort eigenaar (bijv. particuliere eigenaren) en categorieën monument (bijv. woonhuizen, niet-woonhuizen, kerken). De Sim is één van die regelingen.

De belangrijkste vigerende regelingen naast de Sim zijn de woonhuissubsidieregeling, de laagrentende leningen vanuit het Nationaal Restauratiefonds, de Restauratiesubsidies vanuit de provincies, de Stimuleringsregeling herbestemming van monumenten, de Iconische Monumentenregeling, de Subsidieregeling Restauratie Rijksmonumenten 2019-2020.

In 2018 heeft onderzoeksbureau Ecorys de samenhang van het financiële stelsel voor de monumentenzorg geëvalueerd (de woonhuissubsidieregeling was toen nog niet in werking).<sup>13</sup> Ecorys concludeerde dat er in algemene zin sprake is van een financieel stelsel dat goed op orde is en waarmee de belangrijkste doelstellingen van de monumentenzorg (terugdringen restauratieachterstand en duurzame instandhouding) worden behaald. Hoewel het stelsel bijna alle aspecten van de monumentenzorg afdekt, voorziet het volgens Ecorys nog onvoldoende in de behoefte van eigenaren van grote monumenten met een grote onderhouds- en restauratiebehoefte, kleine monumenten met een lage herbouwwaarde en pastorieën/kosterswoningen c.a. in eigendom van de kerkelijke gemeente.

---

<sup>10</sup> Staatscourant 2020, 30018 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

<sup>11</sup> Zie Bijlage 3 voor een beknopte beschrijving van deze regelingen.

<sup>12</sup> IOE (2020), Aanhoudend Droog. Inventariserend onderzoek naar de gevolgen van droogte op rijksmonumenten, Den Haag (p. 4).

<sup>13</sup> Zie voetnoot 9.



Op 1 januari 2022 treedt de **Omgevingswet** in werking. Deze wet zal zich net als de Erfgoedwet gaan richten op de bescherming van het cultureel erfgoed. Materieel verandert hierdoor niet veel, maar de omgang met het cultureel erfgoed in de fysieke leefomgeving treedt met de Omgevingswet meer op de voorgrond.<sup>14</sup>

## 2.2 De Sim

### 2.2.1 Historie Brim/Sim

Wanneer we de historie van deze subsidieregeling van het ministerie van OCW bespreken, start deze met de inwerkingtreding van het Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten (Brim) in 2006 en de hierop gebaseerde nadere regels. Het Brim regelt de financiële ondersteuning van eigenaren ten behoeve van de instandhouding van rijksmonumenten. De ministeriële regeling van 2006 had betrekking op de volgende onderwerpen:

1. De subsidiabele kosten;
2. De subsidieplafonds;
3. De wijze van toekennen en afwijzen van aanvragen;
4. Het maximumbedrag aan subsidiabele kosten;
5. De gefaseerde inwerkingtreding.

Subsidiabel waren de kosten van werkzaamheden, voorzieningen en maatregelen als bedoeld in de Leidraad Brim subsidiabele instandhoudingskosten.

Het subsidieplafond werd vastgesteld op een bedrag van €26 miljoen voor de reguliere aanvragen en €6 miljoen voor de grootschalige projecten.

Het maximumbedrag aan subsidiabele kosten was €25.000 voor woonhuizen en boerderijen zonder agrarische functie, €100.000 voor kerkgebouwen, kastelen en landhuizen en €50.000 voor molens, gemalen en overige monumenten. En er was een apart budget voor grootschalige projecten waar het bedrag aan subsidiabele kosten boven de €0,7 miljoen lag. De maximale subsidiabele kosten waren in dit geval €1 miljoen.

Tenslotte was sprake van een gefaseerde inwerkingtreding in de periode 2007 – 2012 en konden aanvragen worden ingediend in de periode 1 april – 1 september.

In 2007 werd het subsidieplafond voor reguliere aanvragen verhoogd naar €32 miljoen om daarmee alle aanvragen te kunnen honoreren.

Op aandringen van vooral kerkelijke organisaties werd in 2010 het maximumbedrag aan subsidiabele kosten voor kerkgebouwen verhoogd van €100.000 naar €699.999 en werd het subsidieplafond eenmalig verhoogd naar €41 miljoen voor reguliere instandhoudingsplannen en voor grootschalige projecten eenmalig verhoogd van €6 naar €12 miljoen. Achtergrond was dat er in 2009 voor €68 miljoen subsidie was aangevraagd, waarvan €51 miljoen voor kerkgebouwen.

In 2011 oversteeg de subsidievraag op de eerste dag van indiening al ruimschoots het beschikbare budget. Door middel van een loting werd de rangvolgorde bepaald. Omdat de verwachting was dat dit ook in 2012 (het laatste jaar waarin men kon indienen voor het Brim) het geval zou zijn, is een aantal wijzigingen in de regeling doorgevoerd. Deze houden

---

<sup>14</sup> Zie <https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/omgevingswet/cultureel-erfgoed-onder-de-omgevingswet>.

in dat voorrang wordt gegeven aan aanvragen voor rijksmonumenten waarvoor in 2006 instandhoudingssubsidie is verleend en daarna voorrang wordt gegeven aan aanvragen van eigenaren die hun aanvraag in 2011 niet gehonoreerd zagen. Verder wordt als aanvullend verdeelcriterium voorrang gegeven aan aanvragen met de laagste begroting. Als laatste worden de maximale subsidiabele kosten voor kerkgebouwen en overige monumenten verlaagd en is er voor 2012 geen budget meer voor grootschalige instandhoudingsplannen.

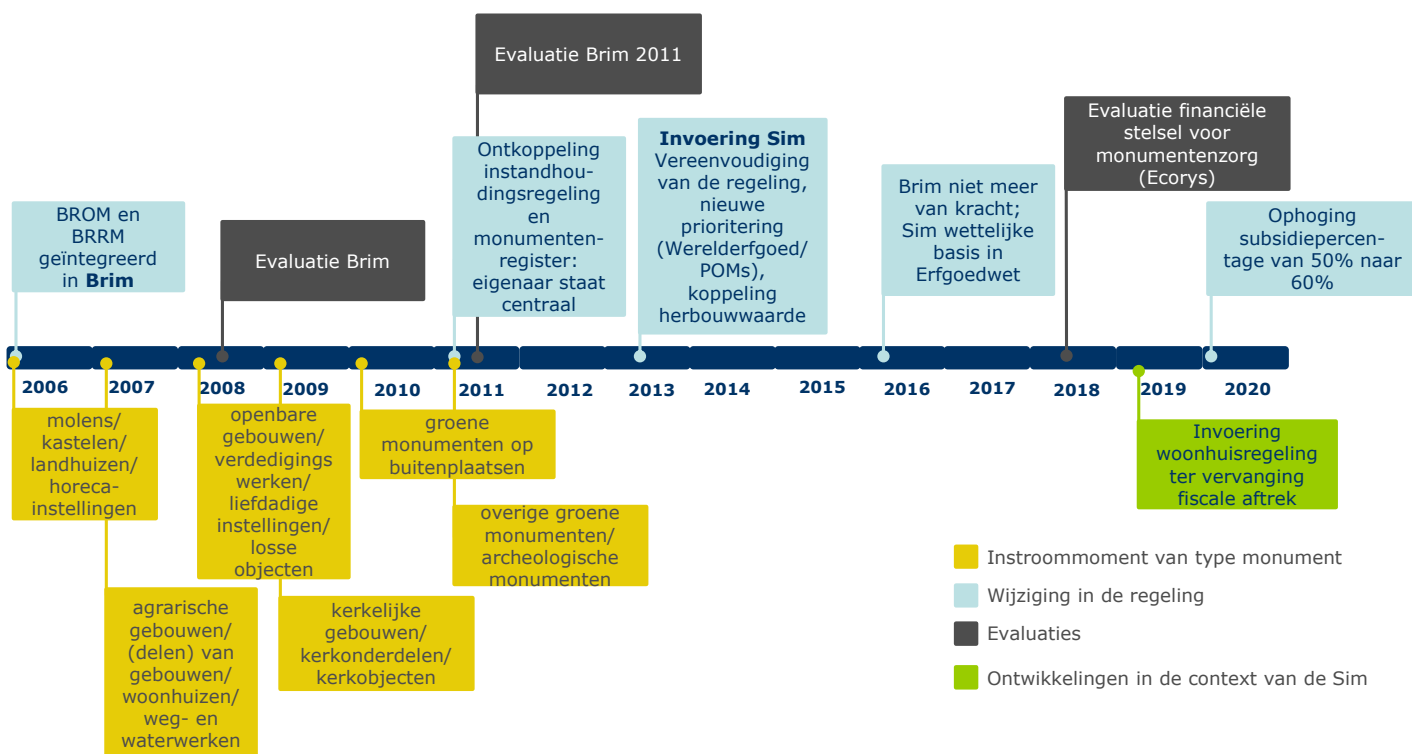
In 2013 is de Subsidieregeling Instandhouding Monumenten (Sim) ingevoerd. Hierin wordt de subsidiëring van regulier onderhoud van beschermde rijksmonumenten geregeld. Belangrijkste reden voor deze nieuwe regeling was de grote overvraag ten opzichte van het budget in de jaren daarvoor, waardoor veel aanvragen waren afgewezen. De onzekerheid of subsidie wordt verkregen, is ongunstig voor het planmatig onderhoud van monumenten. Om meer aanvragen te kunnen honoreren, is een versoering ten opzichte van het Brim doorgevoerd. De reikwijdte van de Sim beperkt zich tot regulier onderhoud, inclusief kleinschalig herstel. De regeling is niet meer bedoeld voor de subsidiëring van restauraties. Hiervoor kunnen eigenaren zich wenden tot de provincie of het Nationaal Restauratiefonds. De systematiek van de Sim komt in grote lijnen overeen met die van het Brim. De belangrijkste wijzigingen betreffen een vereenvoudiging van de aanvraagprocedure, de herbouwwaarde als basis voor de berekening van de maximale subsidiabele kosten bij gebouwde monumenten<sup>15</sup>, een apart budget en beperking van de subsidiabele kosten voor groene monumenten, een apart budget voor grote monumenten, nieuwe verdeelcriteria (met voorrang voor het Werelderfgoed en de POM-organisaties, aanwijzing van professionele organisaties voor monumentenbehoud (POM) en geen subsidiëring meer van leegstaande kerken.

Na 2013 is de regeling niet meer ingrijpend gewijzigd, met uitzondering van de ophoging van het subsidiepercentage van 50 naar 60% van de subsidiabele kosten. Deze wijziging is in 2019 doorgevoerd.

De tijdlijn in Figuur 1 geeft de belangrijkste ontwikkelingen sinds 2006 in relatie tot de Sim weer.

---

<sup>15</sup> Geldt niet voor archeologische monumenten, groene monumenten en molens.



Figuur 1. Tijdlijn ontwikkeling Sim

De Raad voor Cultuur spreekt van een Sim-ecosysteem waarbinnen verschillende spelers worden onderscheiden zoals de minister van OCW, de RCE, het Nationaal Restauratiefonds, de Raad voor Cultuur, de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (IOE), gemeenten, monumenteneigenaren en de vakwereld die de instandhoudingswerkzaamheden uitvoert.<sup>16</sup>

### 2.2.2 Doel van de Sim

Het **hoofddoel** van de Sim is het voorkomen c.q. uitstellen, middels planmatig onderhoud, van dure restauraties door monumenteigenaren tegemoet te komen in de meerkosten verbonden aan de beperkingen die van overheidswege worden opgelegd. Daarnaast heeft de Sim verder als doel het bevorderen van structureel (sober en doelmatig), planmatig en meerjarig onderhoud van rijksmonumenten die niet gezien worden als woonhuis.<sup>17</sup>

Uiteindelijk zal dit, bij een doeltreffende regeling, een positieve uitwerking moeten hebben op de gehele staat van het totaal van rijksmonumenten.

Het middel dat hiertoe ingezet wordt, is een instandhoudingssubsidie voor reguliere onderhoudskosten op basis van een zesjarig onderhoudsplan.

<sup>16</sup> Raad voor Cultuur (2021), Aanbevelingen bij de evaluatie van de Sim, Den Haag.

<sup>17</sup> Volgens de Sim is een woonhuis een gebouw dat oorspronkelijk geheel of gedeeltelijk voor bewoning is gebouwd, of een gebouw dat inmiddels voor meer dan 50% van de oppervlakte voor bewoning in gebruik is. Daarnaast geldt voor een aantal categorieën dat deze nooit als woonhuis aangemerkt worden, ook al wordt er gewoond, en dus in aanmerking komen voor de Sim. Dit geldt voor gebouwen die deel uitmaken van een geregistreerd museum, kerkgebouwen, kastelen, paleizen, hoofdhuizen van een buitenplaats, landhuizen, gebouwen van liefdadigheid, molens, gemalen, agrarische gebouwen of watertorens. De POM's en de gemeenten hebben hierop een uitzondering.

Achterliggend aan deze regeling is dat een rijksmonumentenstatus – als zodanig aangewezen door de rijksoverheid – zekere meerkosten in relatie tot bescherming en instandhouding met zich meebrengt voor de eigenaar. De Sim komt eigenaren financieel tegemoet bij het kunnen voldoen aan deze verplichtingen.

### 2.2.3 Doelgroepen van de huidige Sim

De huidige Sim kent de volgende doelgroepen:

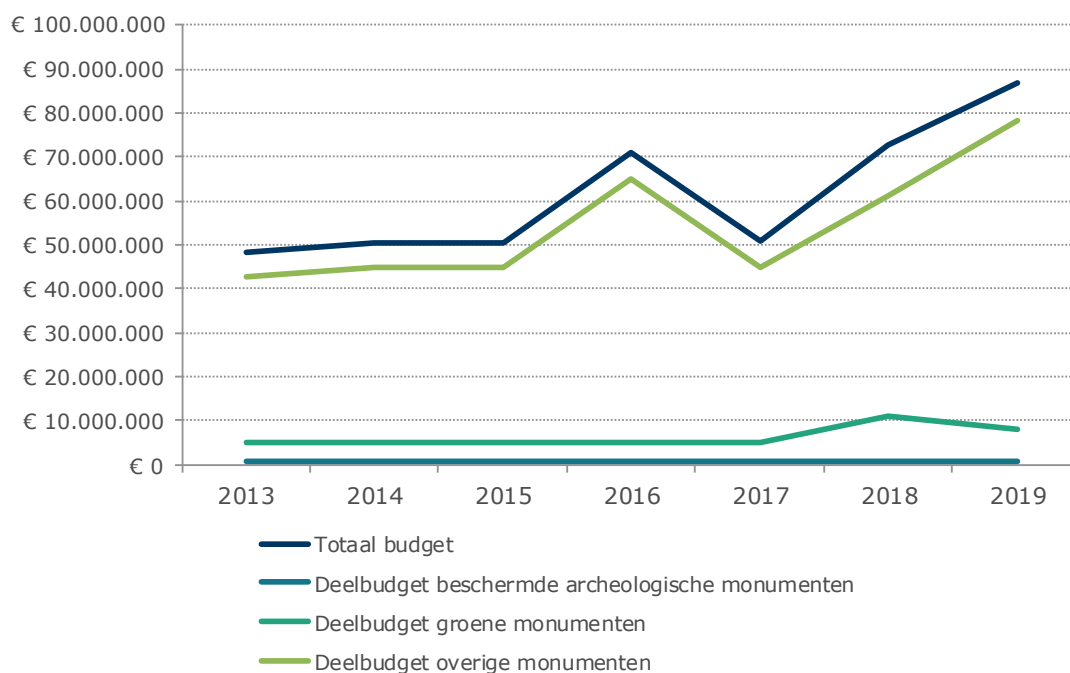
- De rijksmonumenten waarvoor de Sim-subsidie aangevraagd kan worden, zijn verdeeld in drie hoofdcategorieën: gebouwde monumenten, groene monumenten en archeologische monumenten. Daarbij de opmerking dat er regelmatig sprake is van complexen, die bestaan uit gebouwde en groene componenten. Buitenplaatsen zijn hier een voorbeeld van. Voor deze drie categorieën gelden deelbudgetten (zie paragraaf 2.2.4).
- De instandhoudingssubsidie kan aangevraagd worden door eigenaren van rijksmonumenten die, zoals eerder genoemd, niet aangemerkt worden als woonhuis.
- Monumenten waar Sim-subsidie voor aangevraagd kan worden zijn o.a. molens, kastelen, landhuizen, agrarische gebouwen, buitenplaatsen, weg- en waterwerken en kerkelijke gebouwen. In sommige gevallen kan er ook voor zelfstandige bouwkundige onderdelen van monumenten een aanvraag gedaan worden. Deze variatie zorgt ervoor dat het aantal subsidieaanvragen niet direct alles zegt over het aantal monumenten/monumentnummers waarvoor subsidie wordt aangevraagd.
- De verschillende typen monumenten zijn vanaf 2006 gefaseerd 'ingestroomd', dat wil zeggen dat over de jaren heen steeds nieuwe categorieën monumenten werden toegelaten tot de Brim (als voorganger van de Sim).
- Alle typen eigenaren kunnen een aanvraag doen in het kader van de Sim, namelijk particuliere eigenaren, Professionele Organisaties voor Monumentenbehoud (POM's), bedrijven, stichtingen, kerkgenootschappen, corporaties en decentrale overheden.

### 2.2.4 Beschikbare budgetten

Het Sim-budget wordt opgedeeld in drie deelbudgetten voor gebouwde, groene en archeologische monumenten. De ontwikkeling van het beschikbare budget voor de Sim en de deelbudgetten voor de drie categorieën staat in Figuur 2.

Een belangrijke ontwikkeling was een eenmalige verhoging van het budget voor groene monumenten in 2018 van 5 naar 11 miljoen euro (motie Dik-Faber). In 2019 is de eenmalige verhoging omgezet in een structurele verhoging van €5 naar €8 miljoen. Ook is na de afschaffing van de fiscale aftrek het budget van de Sim incidenteel verhoogd met €12 miljoen en is het subsidiepercentage verhoogd naar 60%.

Het budget voor archeologische monumenten is sinds 2013 constant gebleven (€0,8 miljoen).



Figuur 2. Ontwikkeling beschikbaar Sim-budget

## 2.3 Procedure van aanvraag tot en met vaststelling

Voor het aanvragen van een Sim-subsidie is een aanvraagprocedure ontwikkeld die door de RCE en het Nationaal Restauratiefond wordt uitgevoerd.<sup>18</sup> De procedure bestaat uit vier fasen (zie de volgende figuur).



Figuur 3. Procedure Sim

We lichten hieronder de verschillende fasen toe.

### 1. Aanvraag

- Eigenaren dienen hun aanvraag (digitaal of per post) in bij de RCE.
- Bij de aanvraag dienen o.a. bijgevoegd te worden:
  - Actueel inspectierapport met foto's, niet ouder dan twee jaar, bij een archeologisch monument niet ouder dan vijf jaar (waarop het instandhoudingsplan gebaseerd is),
  - Instandhoudingsplan en -begroting voor zes jaar,
  - Bestek of werkschrijving (boven €25.000 aan kosten) en
  - Voor monumenten anders dan molens, archeologische of groene monumenten: een document (verzekeringsspolis of taxatierapport met acceptatieverklaring van de verzekeraar) waaruit de herbouwwaarde van het monument blijkt.

<sup>18</sup> Zie [Instandhoudingssubsidie aanvragen | Subsidie instandhouding rijksmonumenten | Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed](#).

- Voor monumenten anders dan molens, archeologische of groene monumenten geldt dat de aanvraag, dat wil zeggen de kosten waarvoor subsidie wordt gevraagd en die conform de regeling subsidiabel zijn, niet meer dan 3% van de herbouwwaarde van het monument mag bedragen.<sup>19</sup> Voor molens geldt een herbouwwaarde van maximaal 60.000 euro. Voor archeologische en groene monumenten geldt geen maximum.
- POM's hebben de mogelijkheid om een clusteraanvraag in te dienen, waarin zij voor al hun monumentnummers (20 of meer) een gecombineerde aanvraag kunnen doen. De indieningsvereisten zijn voor POM's ook eenvoudiger. Zij hoeven geen detailbegrotingen, inspectierapporten en instandhoudingsplannen in te dienen.

## **2. Beoordeling en beschikking**

- De RCE beoordeelt de aanvragen inhoudelijk en kan, via een opvraagbrief, ontbrekende documenten opvragen.
- Vervolgens stelt de RCE vast welke aanvragen ontvankelijk zijn.
- Indien het totaal van de ontvankelijke aanvragen het subsidieplafond overschrijdt, worden voorrangregels toegepast: Werelderfgoedobjecten worden als eerste gehonoreerd en vervolgens de aanvragen van POM's. Van het resterende budget wordt 75% gereserveerd voor kleine aanvragen (subsidiabele kosten < 250.000 euro) en 25% voor grote aanvragen (subsidiabele kosten > 250.000 euro). In beide groepen geldt dat aanvragen met lagere totaal begrote kosten voorrang krijgen.
- Na de beoordeling worden de subsidiebeschikkingen verstuurd.

## **3. Bevoorschotting**

- Het Nationaal Restauratiefonds keert de subsidie uit op basis van de beschikkingen van de RCE.
- Deze subsidie wordt in februari uitgekeerd in de vorm van jaarlijkse voorschotten (15% jaarlijks).

## **4. Vaststelling en uitbetaling**

- De daadwerkelijke subsidiehoogte wordt na zes jaar achteraf vastgesteld op basis van een door de eigenaar ingediende verantwoording.
- De RCE stelt de subsidie vast en het Nationaal Restauratiefonds zorgt voor de verrekening van de voorschotten met de uiteindelijk vastgestelde subsidie en maakt, indien van toepassing, het restant-subsidie over.
- Naargelang de hoogte van de aanvraag gelden verschillende regels voor de verantwoording (achteraf). Hoe hoger het subsidiebedrag, hoe meer eisen er gesteld worden aan de verantwoording.<sup>20</sup> Voor POM's gelden lichtere eisen ten aanzien van de verantwoording.

---

<sup>19</sup> Van deze 3% kan vanuit de Sim vervolgens 60% gesubsidieerd worden. De resterende 40% is eigen bijdrage.

<sup>20</sup> Bij een subsidiebedrag onder de €25.000 hoeft de aanvrager geen verantwoording in te dienen en vindt vaststelling ambtshalve plaats. Bij deze categorie wordt steekproefsgewijs een aantal dossiers gecontroleerd. Subsidiebedragen tussen de €25.000 en €125.000 vereisen een prestatieverklaring en een inspectierapport ter verantwoording. Bij bedragen tussen de €125.000 en €300.000 wordt in aanvulling daarop een financieel verslag vereist. Bij hogere subsidiebedragen omvat de eindverantwoording ook een controleverklaring van een accountant. Ook kan er dan nog een eindbezoek op locatie plaatsvinden.

## 3 Doeltreffendheid van de Sim

In dit hoofdstuk bespreken we de doeltreffendheid van de Sim. In de eerste paragraaf (3.1) komen de bekendheid en het doelgroepenbereik van de Sim aan de orde. In paragraaf 3.2 analyseren we in welke mate de Sim bijdraagt aan de doelstelling gericht op de instandhouding van rijksmonumenten. We letten daarbij ook op de vraag of het verkrijgen van een Sim-subsidie het eenvoudiger maakt om andere erfgoedsubsidies te verwerven, bijvoorbeeld provinciaal of lokaal (dat noemen we het hefboomeffect). Ook gaan we na of een Sim-subsidie zorgt dat monumenteneigenaren onderhoud verrichten aan hun monument dat anders niet of beperkter zou hebben plaatsgevonden (dit noemen we de additionaliteit). De Sim kent voorrangs- en verdeelcriteria ten gunste van bepaalde monumenten (Werelderfgoed) en bepaalde aanvragers (POM's). De werking en impact van deze criteria bespreken we in paragraaf 3.3.

### 3.1 Bekendheid en doelgroepenbereik van de Sim

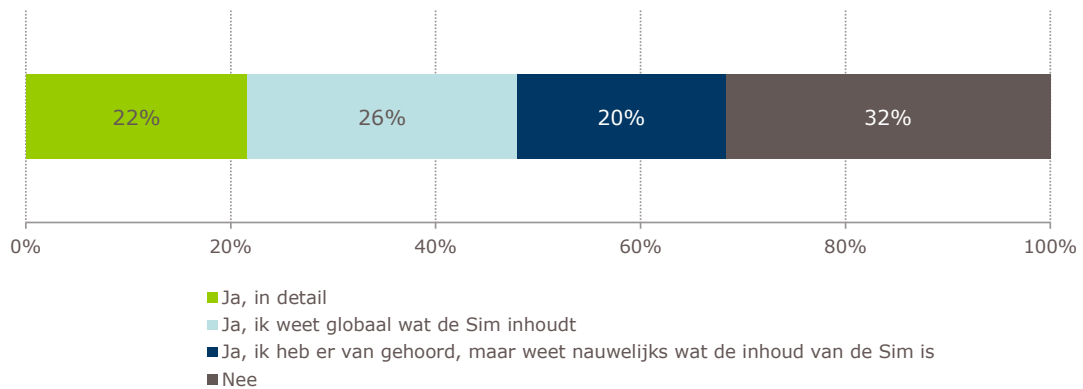
In deze paragraaf beantwoorden we de onderzoeksvragen over doelgroepen van de Sim, o.a. welke doelgroepen de Sim kennen, in welke mate deze doelgroepen een Sim-subsidie aanvragen (en ontvangen) en in welke mate beoogde doelgroepen (naar type eigenaar en categorie monument) niet of in beperkte mate worden bereikt door de Sim.

#### 3.1.1 Bekendheid van de Sim

De bekendheid van de Sim zal een impact hebben op het doelgroepenbereik en het aantal aanvragen: hoe groter de bekendheid, hoe groter de kans dat doelgroepen aanvragen indienen voor een Sim-subsidie. Uit onze gesprekken met het veld (interviews, klankbordgroepen) ontstaat het beeld dat de Sim een goed bekende subsidieregeling is en als regeling voor de instandhouding van monumenten breed gewaardeerd wordt. Gesprekspartners wijzen erop dat de meeste partijen die (professioneel) actief zijn in het monumentenveld, bijvoorbeeld adviseurs, eigenaren en aannemers/hoveniers, bekend zijn met de regeling. Dat sinds 2015 voor bijna een derde van alle rijksmonumenten (woningen en woningbouwcomplexen weggelaten) een Sim-aanvraag is ingediend, duidt er volgens ons ook op dat een behoorlijk deel van de monumenteigenaren bekend is met de Sim; zeker in het besef dat niet alle eigenaren die de Sim kennen een aanvraag indienen. De bekendheid van de Sim zal onder monumenteneigenaren dus nog hoger zijn dan een derde (zie paragraaf 3.1.2). We hebben in de online survey ook de bekendheid van de Sim gemeten (zie Figuur 4).<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> De online survey is uitgezet onder 3.000 eigenaren van rijksmonumenten (steekproef uit het openbaar monumentenregister). De verdeling van monumentcategorieën in de steekproef is gebaseerd op de verdeling van categorieën in het monumentenregister. Twee categorieën zijn handmatig gecorrigeerd: *voorwerpen op pleinen en dergelijke* (minder bruikbaar voor een schriftelijke uitnodiging om een online survey in te vullen, hoewel er wel een aantal bereikt is) en *woningen en woningbouwcomplexen* (is geen doelgroep van de Sim). Deze laatste groep is niet volledig weg omdat sommige monumenten in deze categorie ook aanspraak kunnen maken op de Sim-subsidie. Tot slot is er nog één categorie waarvan maar een zeer beperkt aantal monumenten (te weten: 9) een (post)adres heeft, namelijk de



Figuur 4. Bekendheid van de Sim (alle respondenten; n=799)

68% van alle respondenten (dus gebruikers en niet-gebruikers van de Sim) is meer of minder bekend met de Sim. Uit onze online survey (Zie Figuur A in Bijlage 6) blijkt wel dat de Sim minder bekend is bij particulieren (40% kent de regeling niet, maar zij maken mogelijk minder snel gebruik van de regeling omdat ze woningeigenaar zijn) en bedrijven/ondernemingen (35% kent de regeling niet; Zie Figuur A in Bijlage 6). De Sim is zeer goed bekend bij POM's, kerkgenootschappen, andere stichtingen en decentrale overheden: zij geven het vaakst aan dat zij de regeling (in detail) kennen (Zie Figuur A in Bijlage 6).

We hebben de bekendheid van de Sim nader bekeken onder de groep niet-gebruikers. Dan blijkt de Sim minder bekend te zijn onder de monumententypen 'boerderijen, molens en bedrijven' (43% kent de Sim niet; Zie Figuur B in Bijlage 6) en 'kastelen, landhuizen en parken' (47% kent de Sim niet; Zie Figuur B in Bijlage 6).<sup>22</sup> Wat betreft de eerste groep werd in de klankbordgroepen aangegeven dat de bekendheid bij de molens juist heel groot is en dat de onbekendheid in deze categorie derhalve vooral zal spelen bij eigenaren van boerderijen. De relatieve onbekendheid bij de categorie 'kastelen, landhuizen en parken' verbaast de deelnemers aan de klankbordgroepen. Hier is namelijk veel onderlinge uitwisseling en voorlichting. Mogelijk geeft hier het kleiner aantal respondenten (n=89; Zie Figuur B in Bijlage 6) een vertekend beeld. Dit wordt mogelijk verklaard doordat zich in deze categorie meer particuliere eigenaren bevinden (en die zijn zoals hierboven gemeld minder bekend met de Sim).

De respondenten uit de survey die de Sim minder goed kennen, zijn tegelijk ook de groepen die er minder gebruik van maken. Uit de online survey blijkt verder dat vooral particulieren, bedrijven en ondernemingen de Sim minder gebruiken.

De redenen voor het niet gebruik betreffen blijkens de online survey vooral onbekendheid met de regeling (48%; Zie Figuur C in Bijlage 6), het feit dat men niet in aanmerking komt voor de Sim (17%; Zie Figuur C in Bijlage 6), de complexiteit van de regeling (13%; Zie

---

archeologische monumenten. De vrijgekomen ruimte is evenredig verdeeld over de andere monumentcategorieën. Uiteindelijk hebben 799 respondenten (26,7%) de online survey ingevuld. Zie ook Bijlage 5.

<sup>22</sup> De onbekendheid bij andere categorieën is zelfs nog hoger, bijvoorbeeld 78% van de 'uitvaartcentra en begraafplaatsen' die de online survey invulden, is onbekend met de Sim. Echter, het aantal respondenten in de meeste van deze categorieën wordt erg laag bij deze uitsplitsing (bijv. 'uitvaartcentra en begraafplaatsen', n=9; Zie Figuur B in Bijlage 6).



Figuur C in Bijlage 6) of de administratieve lasten die met de regeling gepaard gaan (12%; Zie Figuur C in Bijlage 6). Het punt van het niet in aanmerking komen voor de regeling geldt vooral voor particuliere woningbezitters (zie paragraaf 2.2.3). Andere redenen voor het niet gebruiken van de Sim die respondenten zelf aandroegen waren onder meer dat men pas kort eigenaar van het monument is of dat men het onderhoud van het monument geheel in eigen handen wil houden.<sup>23</sup>

### 3.1.2 Doelgroepen(bereik) van de Sim

De doelgroepen van de Sim (zie paragraaf 2.2.3 voor een nauwkeurig overzicht van deze doelgroepen) bestaan uit eigenaren van rijksmonumenten die zoals eerder genoemd niet gezien worden als woonhuis, uitgezonderd een als woonhuis in gebruik zijnd hoofdhuis van een buitenplaats, kerk, kasteel, paleis, landhuis, gebouw van liefdadigheid, molen, gemaal, agrarisch gebouw of watertoren. Het gaat dan om bijvoorbeeld particuliere eigenaren, Professionele Organisaties voor Monumentenbehoud (POM's<sup>24</sup>), bedrijven, stichtingen, kerkgenootschappen, corporaties en decentrale overheden.<sup>25</sup> Monumenten waar Sim-subsidie voor aangevraagd kan worden zijn o.a. molens, kastelen, landhuizen, agrarische gebouwen, buitenplaatsen, weg- en waterwerken, kerkelijke gebouwen, bedrijfsgebouwen etc. Het gaat conform het Rijksmonumentenregister om 63.297 rijksmonumenten waarvan 31.855 woningen en woningbouwcomplexen<sup>26</sup> (stand december 2020).

### 3.1.3 Ingediende Sim-aanvragen naar type rijksmonument, type eigenaar en prioriteit

De Sim slaagt erin dat verschillende doelgroepen in de breedte uiteindelijk ook een aanvraag indienen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de volgende tabel.

---

<sup>23</sup> Tijdens de gesprekken met het erfgoedveld (interviews en klankbordgroepen) kwam naar voren dat de eigen bijdrage aan het onderhoud voor veel eigenaren ook een reden is geen Sim-aanvraag te doen. Uit de online survey blijkt dat dit voor 4% van de eigenaren (Zie Figuur C in Bijlage 6) een reden is geen aanvraag te doen. Deze reden blijkt dus op basis van de online survey minder breed gedeeld te worden.

<sup>24</sup> In de oorspronkelijke RCE dataset wordt nog gesproken over aangewezen organisaties voor monumentenbehoud (AOM). De AOM-status is de voorloper van de latere POM-status. Er zijn organisaties die voorheen de AOM-status hadden, maar later niet de POM-status hebben gekregen omdat ze niet voldeden aan de nieuwe eisen. In die gevallen hebben de betreffende organisaties die geacht worden hoge kwaliteit te leveren in het onderhoud en onder meer vanwege die reden een voorkeurspositie bij de honorering hadden van aanvragen die voorrang nu dus nog niet. Er was wel een overgangsregeling die inhield dat voor de jaren 2013 en 2014 aanvragen van voorheen AOM's die geen POM werden nog werden behandeld als de POM's. Zie Bijlage 7 voor een overzicht van POM's.

<sup>25</sup> Alleen POM's en decentrale overheden (provincies, gemeenten en waterschappen) kunnen een Sim-subsidie aanvragen voor woonhuizen die rijksmonument zijn.

<sup>26</sup> Een appartementencomplex telt als één monumentnummer. Een Sim-subsidie wordt vaak door een Vereniging van Eigenaren (VvE) aangevraagd zodat er wel sprake is van één aanvraag.

Tabel 2. Aantal rijksmonumenten en aantal aanvragen<sup>27</sup> naar hoofdcategorie (2015 – 2020; Bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema).<sup>28</sup>

Hoofdcategorie	Aantal rijksmonumenten		Aantal aanvragen	
	#	%	#, % rijksmonumenten	% aanvragen
Archeologie (N)	1.459	2%	151 (10%)	1%
Bestuursgebouwen, rechtsgebouwen en overheidsgebouwen	736	1%	278 (38%)	2%
Boerderijen, molens en bedrijven	10.027	16%	2.663 (27%)	23%
Cultuur, gezondheid en wetenschap	1.377	2%	570 (41%)	5%
Handelsgebouwen, opslag- en transportgebouwen	2.398	4%	385 (16%)	3%
Kastelen, landhuizen en parken	5.764	9%	2.337 (41%)	20%
Religieuze gebouwen	4.399	7%	2.799 (64%)	25%
Sport, recreatie, vereniging en horeca	583	1%	166 (28%)	1%
Uitvaartcentra en begraafplaatsen	1.004	2%	167 (17%)	1%
Verdedigingswerken en militaire gebouwen	2.492	4%	452 (18%)	4%
Voorwerpen op pleinen en dergelijke	1.439	2%	121 (8%)	1%
Weg- en waterbouwkundige werken	996	2%	129 (13%)	1%
Woningen en woningbouwcomplexen	31.853	49%	1.196 (4%)	10%
<b>Totaal</b>	<b>64.527<sup>29</sup></b>	<b>100%</b>	<b>11.414 (18%)</b>	<b>100%</b>

In de periode 2015 – 2020 werd voor 18% van alle rijksmonumenten een Sim-subsidie aangevraagd. Als we de hoofdcategorie 'woningen en woningbouwcomplexen' weglaten in dit overzicht (zij maken samen 49% van het aantal rijksmonumenten uit) blijkt dat in de periode 2015 – 2020 voor 31% van de overige rijksmonumenten een beroep werd gedaan op de Sim.<sup>30</sup> Als het voor de niet-gebruikers ook zonder subsidie lukt om voldoende onderhoud te verrichten, is er in principe niet veel aan de hand (bovendien zal niet voor elk rijksmonument in de periode 2015 – 2020 subsidie nodig zijn geweest voor onderhoud). Zoals verderop blijkt, heeft de Sim wel een positief effect op de staat van onderhoud van

<sup>27</sup> In de tabellen en figuren is als 'aanvraag' beschouwd *een subsidieaanvraag voor één monumentnummer voor één geldstroom*. Wanneer voor meerdere monumentnummers tegelijk subsidie is aangevraagd, is dit dus beschouwd als meerdere aanvragen. Ook wanneer bijvoorbeeld voor één monumentnummer zowel in de geldstroom 'gebouwd' als de geldstroom 'groen' subsidie is aangevraagd, is dit beschouwd als twee losse aanvragen. Dit komt overeen met hoe RCE rapporteert over het aantal monumenten dat subsidie heeft aangevraagd.

<sup>28</sup> Omdat de Sim een instandhoudingssubsidie betreft voor een periode van zes jaar nemen wij de gegevens over de laatste zes jaar, want dan komt elk rijksmonument maximaal één keer voor.

<sup>29</sup> Dit cijfer wijkt af van een eerder genoemd aantal (63.279; stand december 2020). Het gaat nu niet om een momentopname, maar over een periode van vijf jaar waarin het totaal aantal monumenten fluctueert.

<sup>30</sup> Woningen en woningbouwcomplexen zijn grotendeels uitgesloten van de Sim. POM's en decentrale overheden komen wel in aanmerking voor instandhoudingssubsidie voor woonhuizen die zij in bezit hebben.

monumenten waarvoor Sim-subsidie beschikbaar is gesteld maar kan niet hard gemaakt worden dat de monumenten waarvoor geen subsidie ontvangen wordt er qua onderhoudsstaat op achteruit gaan. Er zijn geen overtuigende signalen dat het met deze groep monumenten slecht gaat.

Uit de bovenstaande tabel (kolom 3) blijkt dat vooral voor een relatief groot aandeel van de religieuze gebouwen (64%), cultuur, gezondheid en wetenschap (41%) en kastelen, landhuizen en parken' (41%) een aanvraag wordt ingediend. Dat geldt in veel mindere mate voor voorwerpen op pleinen (8%), archeologische monumenten (10%), weg- en waterbouwkundige werken (13%) en handelsgebouwen, opslag- en transportgebouwen (16%). Mogelijk zijn eigenaren in sommige categorieën beter georganiseerd en weten zij zodoende sneller de weg naar de Sim te vinden. Ook speelt mee dat instandhouding van een monument een kerntaak is van de eigenaar. Monumenten waarvoor relatief minder Sim-aanvragen worden ingediend zijn vaak eigendom van een publiekrechtelijk orgaan of een bedrijf, waar de instandhouding van het monument in mindere mate een kerntaak is. Voorwerpen op pleinen staan in de publieke ruimte waardoor men zich mogelijk minder snel echt 'eigenaar' voelt. Voor archeologische monumenten wordt elders in deze evaluatie geconstateerd dat de Sim daar minder goed op aansluit (zie Paragraaf 5.4).

Vervolgens kunnen we ook kijken naar het aandeel dat een bepaalde hoofdcategorie heeft op het totaal aantal Sim-aanvragen (kolom 4). Relatief meer Sim-aanvragen worden gedaan voor de hoofdcategorieën 'boerderijen, molens en bedrijven', 'kastelen, landhuizen en parken' en 'religieuze gebouwen'. Relatief minder Sim-aanvragen worden gedaan voor de hoofdcategorieën 'woningen en woningbouwcomplexen'<sup>31</sup>, 'archeologie', 'handelsgebouwen, opslag- en transportgebouwen', 'voorwerpen op pleinen en dergelijke' en 'weg- en waterbouwkundige werken'.

We kunnen deze aantallen ook uitsplitsen naar type eigenaar en type subsidie binnen de Sim (zie de volgende tabel).

Tabel 3. Aantal ingediende aanvragen naar type eigenaar (monumenten/zbe's) 2015-2020. Bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema.

Doelgroep	Gebouwd	Groen	Archeologie	Totaal
POM's	1.677	73	33	1.783 (16%)
Overheid	1.804	139	9	1.952 (17%)
Vereniging, stichting, kerkbestuur	4.337	178	68	4.583 (40%)
Bedrijfsleven	1.205	88	11	1.304 (11%)
Particulier	1.444	119	6	1.569 (14%)
Overig	157	32	35	224 (2%)
Totaal	10.624	629	162	11.415

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de meeste aanvragen worden gedaan door verenigingen, stichtingen en kerkbesturen en met name voor gebouwde monumenten. Overheden en POM's dienen ook meer aanvragen in dan particulieren en bedrijven. Voorts stellen we vast dat aanvragen vooral gedaan worden voor gebouwde monumenten (93%) en minder voor groene en archeologische monumenten (resp. 6 en 1%).<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Zie voetnoot 26.

<sup>32</sup> Omdat geen data beschikbaar zijn over de eigenaren van monumenten waarvoor geen aanvraag is ingediend, kunnen we het aantal Sim-aanvragen per type eigenaar niet afzetten tegen het totaal aantal

Tot slot splitsen we de aanvragen nog uit naar prioriteit (zie Tabel 4).

Tabel 4. Aantal aanvragen per jaar, aantal unieke aanvragers per jaar en het gemiddeld aantal aanvragen per aanvrager per jaar naar prioriteit. Bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema.

Jaar	Werelderfgoed			POM's			Overige		
	1*	2**	3***	1	2	3	1	2	3
2013	218	19	11,5	490	7	70,0	2.368	1.313	1,8
2014	38	18	2,1	304	14	21,7	1.727	883	2,0
2015	52	23	2,3	163	10	16,3	1.235	735	1,7
2016	27	16	1,7	164	10	16,4	1.265	793	1,6
2017	14	4	3,5	131	13	10,1	1.136	729	1,6
2018	40	17	2,4	235	13	18,1	2.110	1.032	2,0
2019	201	22	9,1	684	20	34,2	1.725	939	1,8
2020	35	19	1,8	441	23	19,2	1.751	998	1,8
Totaal	625			2.615			13.317		
Gemiddelde	78,1	17,3	4,3	326,5	13,8	25,7	1.664,6	927,8	1,8

\* = aantal aanvragen; \*\* = aantal unieke aanvragers; \*\*\* = gemiddeld aantal aanvragen per unieke aanvrager

De bovenstaande tabel toont het aantal aanvragen en unieke aanvragers naar prioriteit. We zien dat het aantal aanvragers voor monumenten met een Werelderfgoedstatus tussen 2013 en 2020 schommelt rond de 20, terwijl het aantal unieke POM's in diezelfde periode gestaag toeneemt van 7 naar 23. Het aantal organisaties met een POM-status is in de afgelopen jaren ook toegenomen tot 26 (zie Bijlage 7).

Uit de tabel blijkt ook dat er voor Werelderfgoedmonumenten en monumenten in eigendom/beheer van POM's 625 resp. 2.615 Sim-aanvragen werden ingediend (periode 2013 – 2020). Pieken in het aantal aanvragen deden zich voor in 2013 en 2019/2020. Dit heeft te maken met de zesjarige aanvraagcyclus. Zowel Stadsherstel Amsterdam als Vereniging Hendrick de Keyser hebben in 2013 en in 2019 voor het gros van hun monumenten subsidie aangevraagd.<sup>33</sup> Beide organisaties zijn POM's met zowel veel Werelderfgoedmonumenten als andere monumenten in beheer, waardoor in beide categorieën pieken in deze jaren te zien zijn.

Een aanvraag van een POM bevat meer monumenten dan bij andere eigenaren. Over de periode 2013-2020 omvat een Sim-aanvraag van de POM's gemiddeld 25,7 rijksmonumenten (met pieken van 70 en 34,2 in de jaren 2013 en 2020). Overige eigenaren deden in dezelfde periode gemiddeld 1,8 aanvragen (en gemiddeld 4,3 aanvragen voor Werelderfgoed). Werelderfgoed kan ook in handen zijn van POM's, er zit dus overlap in de eigenaren in beide kolommen.<sup>34</sup>

### 3.1.4 Toegekende Sim-aanvragen naar type rijksmonument en type eigenaar

In deze sub-paragraaf staan we stil bij de mate waarin Sim-aanvragen worden gehonoreerd door RCE.

---

rijksmonumenten per type eigenaar. Hetzelfde geldt voor de geldstromen, aangezien dat een indeling is die wordt gemaakt binnen de Sim (en dus niet voor overige rijksmonumenten).

<sup>33</sup> 2013 was het eerste jaar dat in de Sim onderscheid werd gemaakt naar prioriteit, waardoor WE en POM's voorrang kregen.

<sup>34</sup> Een groot deel van de Werelderfgoed-aanvragen wordt gedaan voor monumenten in de Amsterdamse binnenstad.

Tabel 5: Aantal gehonoreerde aanvragen<sup>35</sup> naar hoofdcategorie (2015 – 2020; Bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema).<sup>36</sup>

Hoofdcategorie	Aantal aanvragen	Gehonoreerde aanvragen	Honoringspercentage
Archeologie (N)	151	149	99%
Bestuursgebouwen, rechtsgebouwen en overheidsgebouwen	278	239	86%
Boerderijen, molens en bedrijven	2.663	2.303	86%
Cultuur, gezondheid en wetenschap	570	461	81%
Handelsgebouwen, opslag- en transportgebouwen	385	301	78%
Kastelen, landhuizen en parken	2.337	2.005	86%
Religieuze gebouwen	2.799	2.523	90%
Sport, recreatie, vereniging en horeca	166	135	81%
Uitvaartcentra en begraafplaatsen	167	146	87%
Verdedigingswerken en militaire gebouwen	452	362	80%
Voorwerpen op pleinen en dergelijke	121	91	75%
Weg- en waterbouwkundige werken	129	104	81%
Woningen en woningbouwcomplexen	1.196	1.031	86%
<b>Totaal</b>	<b>11.414</b>	<b>9.850</b>	<b>86%</b>

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat in de periode 2015-2020 gemiddeld 86% van de Sim-aanvragen werd gehonoreerd. Het hoogste honoringspercentage geldt voor de hoofdcategorieën 'archeologie' (99%), 'religieuze gebouwen' (90%), gevolgd door een groep van categorieën die gemiddeld 86% gehonoreerd krijgt (o.a. 'boerderijen, molens en bedrijven' en 'kastelen, landhuizen en parken'). Alleen de hoofdcategorieën 'voorwerpen op pleinen en dergelijke' en 'handelsgebouwen, opslag- en transportgebouwen' hebben een honoringspercentage lager dan 80.

Als we kijken naar de verleende subsidiebedragen (Tabel 6) wordt duidelijk dat in de afgelopen zes jaar de religieuze gebouwen het hoogste subsidiebedrag van alle hoofdcategorieën hebben ontvangen (in absolute aantallen zijn hiervoor ook de meeste toekenningen gegeven), gevolgd door 'kastelen, landhuizen en parken' en 'boerderijen, molens en bedrijven'.

Tabel 6. Verleende subsidie in 2015-2020 per hoofdcategorie monumenten. Bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema.

Hoofdcategorie	Totaal 2015-2020	% 2015-2020
Religieuze gebouwen	€136.048.207	35%
Kastelen, landhuizen en parken	€89.190.027	23%
Boerderijen, molens en bedrijven	€56.834.576	15%
Cultuur, gezondheid en wetenschap	€30.525.460	8%
Handelsgebouwen, opslag- en transportgebouwen	€17.694.160	5%
Woningen en woningbouwcomplexen	€17.608.397	5%
Verdedigingswerken en militaire gebouwen	€12.516.940	3%
Bestuursgebouwen, rechtsgebouwen en overheidsgebouwen	€12.419.998	3%
Sport, recreatie, vereniging en horeca	€5.936.497	2%
Weg- en waterbouwkundige werken	€4.506.053	1%

<sup>35</sup> Net als hiervoor gebruiken we de term 'aanvraag' voor een monument waarvoor subsidie wordt aangevraagd. Als voor meerdere monumenten, of meerdere geldstromen, subsidie wordt aangevraagd, beschouwen we dit als verschillende aanvragen.

<sup>36</sup> Omdat de Sim een instandhoudingssubsidie betreft voor een periode van zes jaar nemen wij de gegevens over de laatste zes jaar, want dan komt elk rijksmonument maximaal één keer voor.

Uitvaartcentra en begraafplaatsen	€3.435.992	1%
Voorwerpen op pleinen en dergelijke	€1.329.814	0%
Archeologie	€1.204.932	0%
<b>Totaal</b>	<b>€389.251.053</b>	<b>100%</b>

Sommige typen monumenten, zoals molens en boerderijen, vallen binnen dezelfde hoofdcategorie, terwijl het nuttig kan zijn om deze uit te splitsen. Daarom laten we in de volgende tabel de grootste subcategorieën zien. De overige subcategorieën hebben alle minder dan 4% van het budget ontvangen.

Tabel 7. Verleende subsidie in 2015-2020 aan de grootste subcategorieën monumenten. Bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema.

Subcategorie	Totaal 2015-2020	% 2015-2020
Kerk en kerkonderdeel	€120.756.139	31%
Tuin, park en plantsoen	€48.073.206	12%
Kasteel, buitenplaats	€34.226.690	9%
Industrie- en poldermolen	€32.702.239	8%
Boerderij	€14.623.608	4%
Woonhuis	€14.154.411	4%
Som van overige categorieën (0-4%)	€124.714.760	32%
<b>Totaal</b>	<b>€389.251.053</b>	<b>100%</b>

Ook voor het aantal toegekende aanvragen en de slagingspercentages kunnen we weer een uitsplitsing maken naar type eigenaar (zie Tabel 8).

Tabel 8. Aantal gehonoreerde aanvragen 2015-2020 (absoluut en procentueel). Bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema.

Doelgroep	Gebouwd	Groen	Archeologie	Totaal
POM's	1.656 (99%)	72 (99%)	33 (100%)	1.761 (99%)
Overheid	1.494 (83%)	114 (82%)	9 (100%)	1.617 (83%)
Vereniging, stichting, kerkbestuur	3.747 (86%)	161 (90%)	59 (87%)	3.967 (87%)
Bedrijfsleven	943 (78%)	71 (81%)	11 (100%)	1.025 (79%)
Particulier	1.176 (81%)	105 (88%)	6 (100%)	1.287 (82%)
Overig	132 (84%)	27 (84%)	35 (100%)	194 (87%)
<b>Totaal</b>	<b>9.148</b>	<b>550</b>	<b>153</b>	<b>9.851</b>

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat het aandeel gehonoreerde aanvragen varieert tussen 78% (aanvragen van het bedrijfsleven voor gebouwde monumenten) en 100% voor vrijwel alle aanvragen voor archeologie (alleen het percentage voor verenigingen, stichtingen en kerkbesturen ligt hier lager dan 100%). In de categorie archeologie is er in deze periode altijd ondervraag geweest. Verder zijn de absolute aantallen van (gehonoreerde) aanvragen in deze categorie vele malen kleiner dan bij gebouwde monumenten. De percentages zijn weliswaar hoog, maar het betreft kleine aantallen.

Ook scoren POM's hoog bij aanvragen voor gebouwde monumenten (99%). De hoge scores van POM's hangt uiteraard samen met onder meer de kwaliteit van aanvragen (wat

samenhangt met hun voorrangpositie in de Sim) (zie paragraaf 2.3). In diezelfde periode is de slaagkans voor niet als POM aangewezen organisaties meer dan 80%.

Een honoreringspercentage over een langere periode van meer dan 80% is relatief hoog in vergelijking met andere subsidieregelingen in de cultuursector. De slaagkansen voor subsidieaanvragen in andere cultuursectoren bedroegen in 2017 56% (Fonds voor Cultuurparticipatie), 54% (Fonds Podiumkunsten), 42% (Mondriaan Fonds), 49% (Nederlands Filmfonds), 79% (Nederland Letterenfonds) en 31% (Stimuleringsfonds Creatieve Industrie).<sup>37</sup> De slaagkans van alle NWO-subsidies (wetenschapsbeleid) bedroeg 29% in 2019.<sup>38</sup> De vergelijking met andere cultuursectoren, zo werd o.a. in de klankbordgroepen benadrukt, gaat echter mank. In het geval van de Sim heeft subsidie betrekking op objecten die door de rijksoverheid zelf tot beschermd rijksmonument zijn verklaard en daarmee een geformaliseerd en permanent collectief belang vertegenwoordigen. De status van rijksmonument legt bij eigenaren (naast een instandhoudingsplicht op grond van de Woningwet) aanvullende eisen op ten aanzien van de uitvoering van werkzaamheden, die een gemeente bij een omgevingsvergunning kan opleggen. Dit maakt een tegemoetkoming in de meerkosten voor de instandhouding van een rijksmonument verdedigbaar, en aangezien dat voor alle rijksmonumenten kan gelden, is die hogere slaagkans voor de Sim dus verklaarbaar.

Gelet op de hogere slaagkans binnen de Sim zou gesteld kunnen worden dat de honoreringen voor de POM's weinig tot geen verdringing veroorzaken (het slaagpercentage voor niet aangewezen organisaties is structureel hoog (meer dan 80%) ondanks de voorrangpositie van de POM's. Omdat er in 2020 voor het eerst sinds 2016 echter wel budgetafwijzingen waren, hebben we op basis van de data geanalyseerd hoeveel afgewezen aanvragen afgelopen jaar wel gehonoreerd waren indien POM's geen voorrangpositie hadden gehad. We hebben dit berekend voor groene monumenten en gebouwde monumenten. Bij archeologie waren er geen budgetafwijzingen.

### **Verdringingseffect POM's bij groene monumenten**

POM's hebben in 2020 voor 22 groene monumenten subsidie gekregen, in totaal bijna €4 miljoen. Ook hebben in 2020 elf groene monumenten, van niet-POM's, geen subsidie kunnen krijgen omdat het subsidieplafond was bereikt. Deze elf monumenten vroegen samen om circa €3,4 miljoen. Om te analyseren in hoeverre sprake is van verdringing, is gekeken welke van deze projecten wel toegekend zouden zijn indien de POM-aanvragen niet met voorrang behandeld waren, maar samen met de overige aanvragen op volgorde van totale kosten waren toegekend.<sup>39</sup>

Van de 22 groene POM-aanvragen waren er 16 kleiner dan alle afgewezen aanvragen. Deze zouden dus in ieder geval gehonoreerd zijn. Als alles op volgorde van totale kosten zou worden toegekend, zouden uiteindelijk twintig monumenten van POM's en drie monumenten van niet-POM's subsidie hebben gekregen. Twee grote POM-monumenten zouden dus geen subsidie hebben ontvangen en voor dat geld zouden drie monumenten van niet-POM's wel

---

<sup>37</sup> Bron: Rapport Visitatiecommissie Cultuurfondsen 2018 (p. 52).

<sup>38</sup> Bron: Excellentie in de wetenschap | Rathenau Instituut.

<sup>39</sup> Strikt gezien gebeurt toekenning momenteel op volgorde van de totale kosten van de totale aanvraag (ook wel 'zaak totale kosten'). Omdat POM's aanvragen voor meerdere monumenten combineren valt dit voor hen hoog uit, waardoor zij al snel achteraan de rij zouden belanden. Het is echter aannemelijk dat POM's indien nodig hun aanvragen zouden splitsen om dit te voorkomen. De analyse is daarom gedaan op basis van de totale kosten *per monument*, wat volgens de onderzoekers een realistischer beeld geeft van de situatie zonder voorrangpositie.

subsidie hebben gekregen. De overige acht zouden alsnog zijn afgewezen. In de volgende tabel is dit samengevat.

Tabel 9. Verdringingseffect POM's bij Groen. Bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema.

Situatie	Prioriteit	Verleningen	Budgetafwijzingen
Met voorrang	Overig	76	11
	POM	22	0
Zonder Voorrang	Overig	79	8
	POM	20	2

Zonder voorrangspositie van POM's zouden 79 groene monumenten van niet-POM's subsidie hebben ontvangen. Als gevolg van de voorrangspositie waren dit er 76; 3,8% minder.

### **Verdringingseffect POM's bij gebouwde monumenten**

Bij gebouwde monumenten gaat het om circa 400 monumenten waarvoor POM's in 2020 subsidie hebben ontvangen, in totaal €10,5 miljoen. De budgetafwijzingen betroffen 56 monumenten, alle in handen van niet-POM's, waarvoor samen €18,2 miljoen gevraagd werd.

Verreweg de meeste POM-aanvragen betroffen kleinere bedragen dan alle budgetafwijzingen en zouden ook zonder voorrangspositie zijn gehonoreerd. Zonder de voorrangspositie zouden slechts vijf monumenten van POM's geen subsidie hebben ontvangen. Voor dat geld zouden vier monumenten van niet-POM's subsidie hebben gekregen.<sup>40</sup> Van de 56 budgetafwijzingen zouden er 52 dus ook zijn afgewezen als de POM's geen voorrangspositie hadden gehad. Er is dus nauwelijks sprake van verdringing.

Tabel 10. Verdringingseffect POM's bij Gebouwd. Bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema.

Situatie	Prioriteit	Verleningen	Budgetafwijzingen
Met voorrang	Overig	1.440	56
	POM	395	0
Zonder voorrang	Overig	1.444	52
	POM	190	5

Zonder voorrangspositie van POM's zouden 1.444 gebouwde monumenten van niet-POM's (en niet-Wereld Erfgoed) subsidie hebben ontvangen. Als gevolg van de voorrangspositie waren dit er 1.440; 0,3% minder.

Bij een analyse van wanneer dezelfde monumenten weer terugkomen in de Sim, verwachten we in grote lijnen twee groepen: aanvragers die een afwijzing hebben gekregen en het een jaar later weer proberen, en aanvragers die succesvol waren en na zes jaar weer terugkeren. Op basis van RCE-data het volgende worden gezegd:

- In 2011 was er een grote overvraag, waardoor veel aanvragers het een jaar later nog een keer probeerden: in 2012 bestond de helft van de aanvragers uit partijen die ook in 2011 een aanvraag hadden ingediend. Sindsdien is het percentage

<sup>40</sup> De reden dat er, ondanks de toekenning op volgorde van kosten, een kleiner aantal monumenten bediend zou worden (vier i.p.v. vijf), is dat de volgorde wordt bepaald op basis van de totale kosten van onderhoud en niet op basis van de gevraagde subsidie.



aanvragers dat ook een jaar eerder al een aanvraag deed, bijna elk jaar teruggelopen. Het schommelt sinds 2018 rond de 5%.

- Tot en met 2015 was er elk jaar ook een groep van 5-15% van alle aanvragers die zowel één als twee jaar ervoor ook een aanvraag had gedaan. Deze aanvragers hebben dus twee afwijzingen achter elkaar gehad en proberen het nog een derde keer. Sinds 2016 is dit jaarlijks nog maar het geval voor 0-1% van alle aanvragers.
- Sinds 2018 is de zesjarige cyclus van de (moderne) Sim goed zichtbaar in de data. Jaarlijks bestaat 50-65% van de aanvragen uit monumenten die ook zes jaar eerder een aanvraag indienden. Zo'n 25% deed (ook) zeven jaar eerder een aanvraag.
- Sinds 2018 bestaat jaarlijks 20-25% van de aanvragers uit partijen die nooit eerder een Sim-aanvraag hebben ingediend.

Volgens de professionals in de erfgoedsector is het doelgroepenbereik over het geheel genomen goed. Dat wordt bevestigd in de cijfers in deze paragraaf. Gelet op de overvraag en dus afwijzingen (vooral in 2020<sup>41</sup>) wordt er wel kritisch gekeken naar de vraag of de Sim-subsidies terecht komt bij de (doel)groepen die het geld het hardst nodig hebben (maar een analyse en beoordeling van de financiële positie van de eigenaar is geen onderdeel van de regeling). Steeds meer commerciële partijen (bijv. vastgoedeigenaren/projectontwikkelaars) doen een beroep op de regeling.<sup>42</sup> Deze partijen hebben net als particulieren de instandhouding van monumenten meestal niet als kerndoel en vragen eenmalig een Sim-subsidie aan voor de financiering van herontwikkelingsprojecten. De kansen voor de monumentenorganisaties worden daardoor kleiner, terwijl zij juist continuïteit nodig hebben. De regeling ziet echter toe op instandhouding van het monument, niet op de financiële draagkracht van de eigenaar.

### 3.2 Effect van de Sim op het niveau van instandhouding van monumenten

In deze paragraaf beantwoorden we de vraag welk effect de Sim-subsidie heeft op het niveau van de instandhouding van monumenten (onderhoudsstaat). De Sim-subsidie is immers bedoeld om het verrichten van structureel (sober en doelmatig), planmatig en meerjarig onderhoud van rijksmonumenten te bevorderen, zodat de staat van deze monumenten ten minste op het gewenste niveau blijft.

Wij beantwoorden deze vraag op verschillende manieren. Ten eerste wordt jaarlijks een steekproef van rijksmonumenten geïnspecteerd op de onderhoudsstaat. Deze data hebben we geanalyseerd. Ten tweede hebben we in interviews, klankbordgroepen en de online survey gevraagd of Sim bijdraagt aan het bereiken van dit doel.

Het is methodologisch overigens een uitdaging om de bijdrage van de Sim aan de onderhoudsstaat te isoleren van andere factoren die deze staat beïnvloeden, bijvoorbeeld onderhoudsmiddelen uit andere bronnen (subsidies van andere overheden, giften en

---

<sup>41</sup> In 2020 werden 1.193 van de 1.422 aanvragen toegewezen (84%) en bedroeg de legitieme subsidieaanvraag in totaal ruim €106 miljoen tegen een beschikbaar budget van €64 miljoen (Bron: RCE). Het kan overigens zijn dat de bijna structurele ophoging van het jaarlijkse Sim-budget in de afgelopen jaren heeft geleid tot ander aanvraaggedrag (grotere aanvragen, minder soberheid). De slagingskans lijkt immers groter te zijn dan op basis van het reguliere budget het geval is.

<sup>42</sup> Het aantal subsidieverleningen aan het bedrijfsleven is in de afgelopen drie jaar inderdaad hoger, maar dat geldt ook voor verleningen aan particulieren en in mindere mate ook voor verleningen aan de overheid. Er zijn sinds 2018 simpelweg meer subsidieverleningen, zowel in aantallen als in budget.

sponsoring, entreegelden, etc.), verkoop (en meestal verbetering) van het pand aan een nieuwe eigenaar, vrijwilligers die helpen bij het onderhoud of de kwaliteit van de geleverde onderhoudswerkzaamheden, etc..

### 3.2.1 Effect van de Sim op de onderhoudsstaat van rijksmonumenten

#### **Effect van de Sim op de onderhoudsstaat van rijksmonumenten**

In deze paragraaf beantwoorden we de vraag welk effect de Sim-regeling heeft op de onderhoudsstaat van rijksmonumenten. We hebben verschillende bronnen tot onze beschikking om deze vraag te beantwoorden (o.a. administratieve gegevens en de online survey).

De MonumentenMonitor houdt in opdracht van de provincies de onderhoudsstaat van rijksmonumenten bij. RCE gebruikt deze data en rapporteert daarover in de Erfgoedmonitor. (zie Tabel 11 en Tabel 12).

Tabel 11. Recente onderhoudsstaat van rijksmonumenten die al dan niet sinds 2011 een Sim-verlening hebben gekregen (absolute aantallen; bron: RCE en Monumentenmonitor).<sup>43</sup>

	Goed	Redelijk	Matig	Slecht	Totaal
Sim-verlening sinds 2011	5.484	5.507	1.166	169	12.236
Geen verlening	12.094	11.468	3.841	1.141	28.544
Totaal	17.578	16.975	5.007	1.310	40.870

Tabel 12. Recente onderhoudsstaat van rijksmonumenten die al dan niet sinds 2011 een Sim-verlening hebben gekregen (percentages, afgerond; bron: RCE en MonumentenMonitor).

	Goed	Redelijk	Matig	Slecht	Totaal
Sim-verlening sinds 2011	44%	45%	9%	1%	100%
Geen verlening	42%	40%	13%	4%	100%
Gemiddeld	43%	42%	12%	3%	100%

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de onderhoudsstaat van rijksmonumenten met een Sim-subsidie sinds 2011 in 2019 gemiddeld iets vaker als 'goed' en 'redelijk' wordt beoordeeld door de RCE dan monumenten die geen subsidie hebben gehad (89% resp. 82%). Deze percentages ontlopen elkaar niet veel. Rijksmonumenten zonder Sim-subsidie verkeren logischerwijs ook vaker in een matige of slechte staat dan monumenten met een subsidie (17% resp. 11%<sup>44</sup>). Op basis van deze analyse kunnen we dus concluderen dat monumenten met een Sim-subsidie vaker in een betere staat verkeren dan monumenten zonder een Sim-subsidie.

Deze data laten nog niet toe een causaal verband te leggen tussen de subsidie en de onderhoudsstaat. Daarvoor is een nulmeting van de onderhoudsstaat nodig in 2011. Deze

<sup>43</sup> Deze data betreffen alle niet-woonhuizen (ca. 36 duizend) en een deel van de woonhuizen (ca. 5 duizend). De data gaan tot en met 2019 en de onderhoudsstaat is in de periode 2017-2019 opgenomen.

<sup>44</sup> Opgeteld zijn de niet-afgeronde percentages in de tabel samen 11%.

hebben we beschikbaar voor 13.647 van de 40.870 rijksmonumenten (33%) (zie Tabel 13 en Tabel 14).

Tabel 13. Vroegere onderhoudsstaat van huidige rijksmonumenten die al dan niet sinds 2011 een Sim-verlening hebben gekregen (absolute aantallen; bron: RCE en MonumentenMonitor).

	Goed	Redelijk	Matig	Slecht	Totaal
Sim-verlening sinds 2011	2.804	3.625	1.020	213	7.662
Geen verlening	2.055	2.715	873	342	5.985
Totaal	4.859	6.340	1.893	555	13.647

Tabel 14. Vroegere onderhoudsstaat van huidige rijksmonumenten die al dan niet sinds 2011 een Sim-verlening hebben gekregen (percentages, afgerond; bron: RCE en MonumentenMonitor).

	Goed	Redelijk	Matig	Slecht	Totaal
Sim-verlening sinds 2011	37%	47%	13%	3%	100%
Geen verlening	34%	45%	15%	6%	100%
Totaal	36%	46%	14%	4%	100%

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de vroegere onderhoudsstaat van rijksmonumenten (2011) met een Sim-subsidie sinds 2011 gemiddeld vaker als 'goed' en 'redelijk' wordt beoordeeld door de RCE dan monumenten die geen subsidie hebben gehad (84% resp. 79%). Deze percentages ontlopen elkaar niet veel. Rijksmonumenten zonder Sim-subsidie verkeren vaker in een matige of slechte staat dan monumenten met een subsidie (21% resp. 16%).

Op basis van deze analyse kunnen we dus concluderen dat monumenten zowel met als zonder een Sim-subsidie in 2019 in een betere staat verkeren dan in 2011. Dat monumenten zonder Sim-subsidie ook relatief vaak in redelijke of goede staat verkeren, is niet vreemd. Het is bijvoorbeeld best mogelijk dat deze monumenten op andere regelingen een beroep hebben gedaan (bijv. restauratiesubsidie) waardoor de onderhoudsstaat verbeterd is (en er nog niet meteen een beroep op de Sim hoeft worden te gedaan of dit nog moet gaan starten). Het niet gebruiken van een Sim-subsidie staat dus niet gelijk aan het niet onderhouden of restaureren van een monument.

We kunnen dit nog een stap verder onderzoeken op basis van een verschilanalyse.

Tabel 15. Verschilanalyse onderhoudsstaat 2019 (Tabel 12) en 2011 (Tabel 14) (procentpunten, afgerond).

	Goed	Redelijk	Matig	Slecht
Sim-verlening sinds 2011	+7	-2	-4	-2
Geen verlening	+8	-5	-2	-2
Totaal	+7	-4	-2	-1

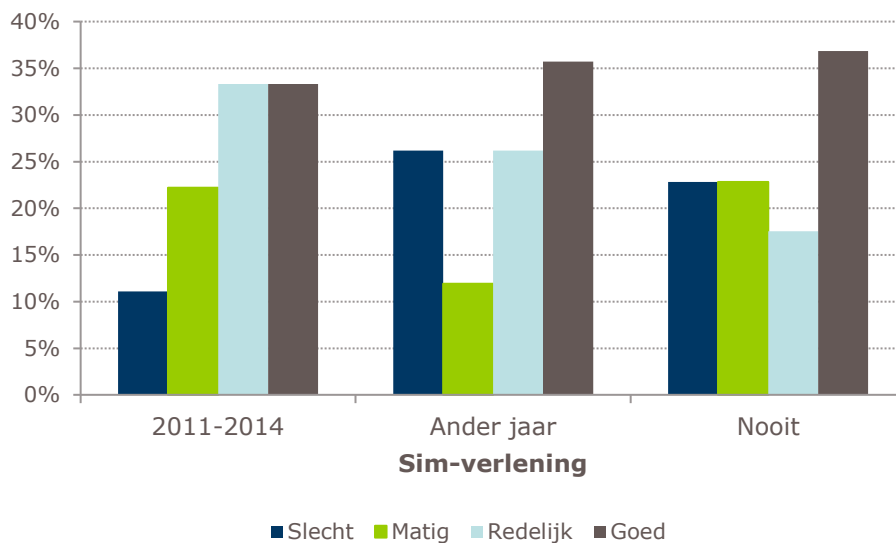
Uit deze verschilanalyse blijkt het aantal rijksmonumenten met de kwalificatie 'goede' onderhoudsstaat onder niet-gebruikers harder gegroeid is (acht procentpunten) dan onder gebruikers van de Sim (zeven procentpunten). In beide groepen is het aandeel in de andere

categorieën gedaald, hoewel de daling in de categorieën 'slecht' en 'matig' tussen 2011 en 2019 drie procentpunten bedraagt. Mogelijk wordt dit verklaard uit het feit dat deze rijksmonumenten ook een (grote) restauratie vergen en dat vergt meer tijd en middelen.

We kunnen ons verder richten op de categorieën rijksmonumenten waarvan de onderhoudsstaat in de nulmeting als 'slecht' of 'matig' werd geoordeeld, en hoe deze monumenten er nu voorstaan. In deze aanvullende analyse (let op: het gaat hier om veel kleinere aantallen dan in de voorgaande analyses) worden dus de rijksmonumenten meegenomen waarvan de onderhoudsstaat zowel in 2012 als ergens in de periode 2017-2019 is vastgesteld. Om een idee te krijgen van het effect van een Sim-verlening op de onderhoudsstaat vergelijken we de ontwikkeling in onderhoudsstaat tussen monumenten die in de periode 2011-2014 een Sim-verlening hebben gehad en monumenten die buiten die periode of nog nooit een Sim-verlening hebben gehad. In 2012 kregen 117 van deze monumenten de onderhoudsstaat 'slecht'. Hiervan kregen er achttien een Sim-verlening in de periode 2011-2014.

Tabel 16. Onderhoudsstaat in de jaren 2017-2019 van monumenten die in 2012 onderhoudsstaat 'slecht' hadden. Bron: RCE en MonumentenMonitor, bewerking Dialogic/Hylkema.

Sim-verlening	Slecht	Matig	Redelijk	Goed	Totaal
2011-2014	2 (11%)	4 (22%)	6 (33%)	6 (33%)	18 (100%)
Ander jaar	11 (26%)	5 (12%)	11 (26%)	15 (36%)	42 (100%)
Nooit	13 (23%)	13 (23%)	10 (18%)	21 (37%)	57 (100%)



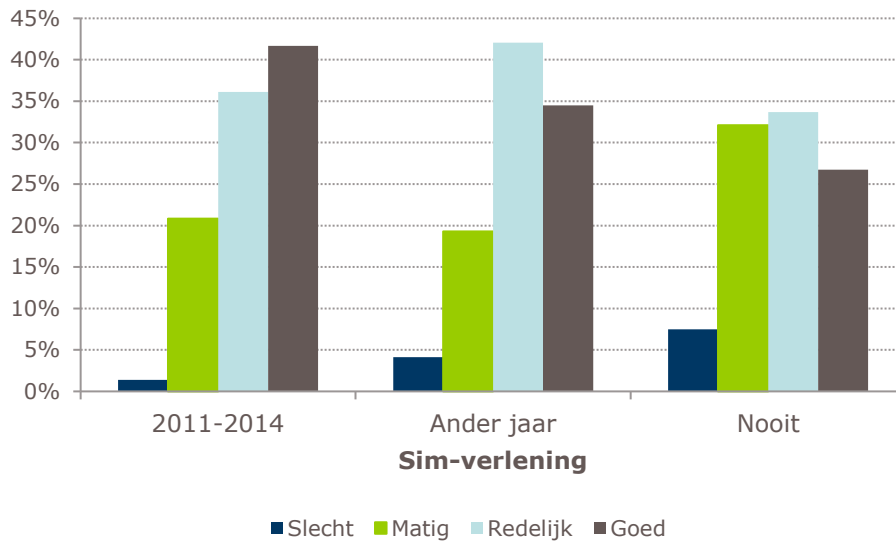
Figuur 5. Onderhoudsstaat in de jaren 2017-2019 van monumenten die in 2012 onderhoudsstaat 'Slecht' hadden. Bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema.

Uit de bovenstaande tabel en figuur blijkt dat rijksmonumenten die in de nulmeting de kwalificatie 'slecht' kregen, en daarna geen Sim-subsidie kregen, in 2019 nog steeds voor bijna de helft als slecht of matig worden beoordeeld. Tegelijk zien we ook dat in deze groep relatief vaak de kwalificatie 'goed' ontvangen wordt in de laatste meting. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat deze monumenten een volledige restauratie hebben ondergaan of dat er andere middelen zijn ingezet dan een Sim-subsidie om onderhoud te doen.

Hetzelfde is gedaan voor monumenten die in 2012 de onderhoudsstaat 'matig' hadden. Dit waren er 404, waarvan er 72 een Sim-verlening kregen in tussen 2011-2014.

Tabel 17. Onderhoudsstaat in de jaren 2017-2019 van monumenten die in 2012 onderhoudsstaat 'matig' hadden. Bron: RCE en MonumentenMonitor, bewerking Dialogic/Hylkema.

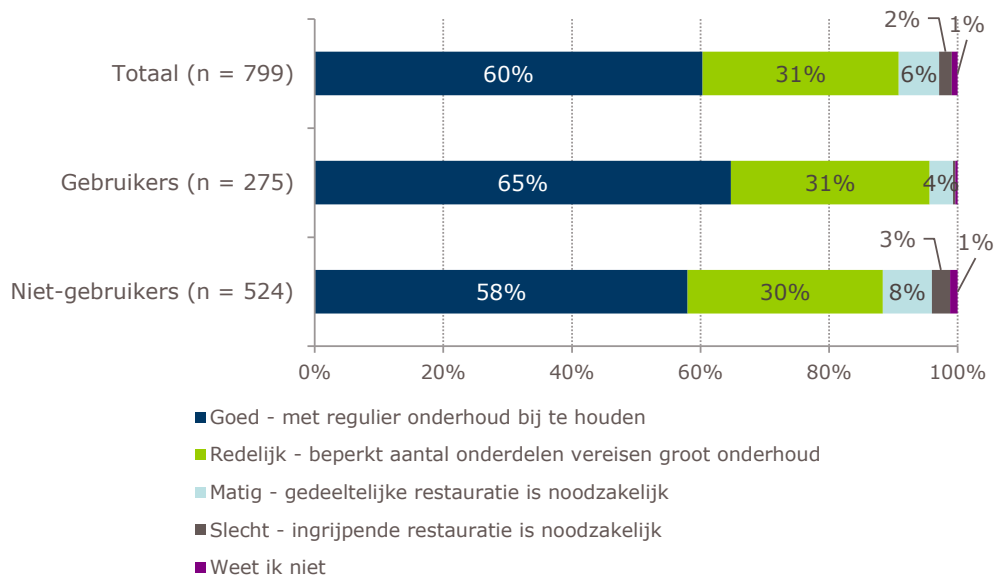
Sim-verlening	Slecht	Matig	Redelijk	Goed	Totaal
2011-2014	1 (1%)	15 (21%)	26 (36%)	30 (42%)	72 (100%)
Ander jaar	6 (4%)	28 (19%)	61 (42%)	50 (34%)	145 (100%)
Nooit	14 (7%)	60 (32%)	63 (34%)	50 (27%)	187 (100%)



Figuur 6. Onderhoudsstaat in de jaren 2017-2019 van monumenten die in 2012 onderhoudsstaat 'Matig' hadden. Bron: RCE en MonumentenMonitor, bewerking Dialogic/Hylkema.

Uit de bovenstaande tabel en figuur blijkt dat rijksmonumenten die in de nulmeting als 'matig' werden beoordeeld er in 2019 er in grote getale beter voorstaan. Dat geldt iets meer voor rijksmonumenten die tussen 2011 en 2014 een Sim-subsidie ontvingen (78%) dan voor monumenten die nooit een subsidie ontvingen (61%). In deze laatste categorie is ook de grootste terugval van matig naar slecht te zien (7%).

Tot slot hebben we de resultaten uit de online survey om het effect van de Sim op de onderhoudsstaat te meten (zie Figuur 7).

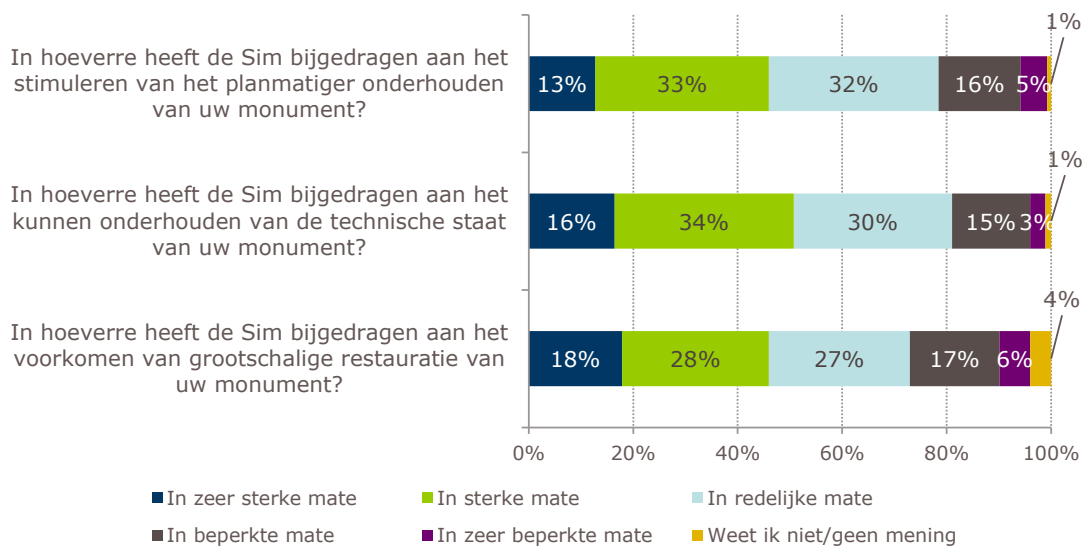


*Figuur 7. Technische staat monument.*

Uit de bovenstaande figuur blijkt dat de meeste respondenten van de online vragenlijst de technische staat van hun monument als goed beoordelen (60%). Dit percentage is iets hoger onder de gebruikers van de Sim (65%) dan niet-gebruikers van de Sim-regeling (58%), maar dit verschil is niet significant. Dit is in lijn met de RCE-gegevens zoals eerder in deze paragraaf getoond.

Onder de groep van niet-gebruikers van de Sim-regeling treffen we ook de meeste eigenaren aan die de technische staat van hun monument als matig of slecht beoordelen (samen 11%). Dat is ook in lijn met de RCE-gegevens. Wanneer we bovenstaande figuur uitsplitsen naar type eigenaar (niet opgenomen in de figuur) blijken er geen wezenlijke verschillen te bestaan tussen de verschillende typen eigenaren. Van de POM's geeft 85% aan dat monumenten in goede staat zijn (hoogste percentage onder verschillende typen van eigenaar) en dat 15% in matige staat zijn (ook hoogste percentage onder verschillende typen van eigenaar). Bij bedrijven en ondernemingen en bij particulieren treffen we ook een wat hoger percentage aan dat de onderhoudsstaat als slecht of matig beoordeelt (ongeveer 10%).

In de online survey, interviews en klankbordgroepen is ook stilgestaan bij het effect van de Sim op het onderhoud van rijksmonumenten. In de volgende figuur staan de resultaten van drie stellingen in de online survey over het onderhoud.



Figuur 8. Stellingen over de effecten van de Sim (n = 274).

### **Effect op het stimuleren van planmatig onderhoud van een monument (stelling 1)**

Blijkens de bovenstaande figuur ervaren gebruikers van de Sim die de online survey hebben ingevuld een positief effect van deze subsidie op de onderhoudsstaat van hun monument. 78% van de respondenten stelt dat de Sim redelijk tot zeer sterk bijdraagt aan het stimuleren van het planmatiger onderhoud van hun monument. Dit effect is voor wat betreft type eigenaar wat sterker bij kerkgenootschappen (86%, staat niet in de figuur) en POM's (83%; niet in de figuur)<sup>45</sup> en voor wat betreft type monument wat sterker voor religieuze gebouwen (85%, staat niet in de figuur) en wat minder voor de boerderijen, molens en bedrijven (71%, staat niet in de figuur). Hierbij moet worden aangetekend dat het binnen deze categorie niet de molens betreft, deze zijn volgens de sector over het algemeen juist professioneel georganiseerd en zeer gemotiveerd.

In de interviews met betrokkenen en gesprekken in de klankbordgroepen wordt dit beeld bevestigd en verder ingekleurd. De Sim-subsidie draagt bij aan het bewustzijn van de toegevoegde waarde c.q. noodzaak van planmatig onderhoud. Eigenaren worden door het systeem van subsidie op basis van een zesjarig onderhoudsprogramma gestimuleerd om voor een langere periode en planmatig na te denken over onderhoud. Dit bewustwordingseffect is volgens betrokkenen niet altijd even groot: organisaties besteden de subsidieaanvraag en het onderhoud vaak uit (zie ook paragraaf 4.2.1), en dan lijkt dat effect minder evident te zijn.

Een Sim-subsidie biedt volgens de betrokkenen die wij hebben gesproken continuïteit en zekerheid van substantiële subsidie-inkomsten voor een periode van zes jaar. Dit maakt onderhoudswerkzaamheden aan alle typen rijksmonumenten (gebouwd, groen en archeologisch) goed plan- en uitvoerbaar. Dit heeft een positief effect op (het bevorderen van) de onderhoudsstaat. Dat wordt versterkt doordat de Sim de mogelijkheid biedt om over de tijd te schuiven (flexibiliteit) en (in het geval van POM's) om te schuiven met budgetten tussen rijksmonumenten.

<sup>45</sup> Hoewel het aantal respondenten voor POM's laag is (n=12), betreft dit wel ongeveer de helft van alle POM's. Dat is de reden dat we de POM's meestal wel apart noemen ondanks het lage aantal.

### ***Effect op het onderhouden van de technische staat van een monument (stelling 2)***

Een grote meerderheid van de respondenten (Figuur 8; 80%) die de Sim gebruiken, vindt dat deze subsidie een redelijke tot zeer sterke bijdrage levert aan het kunnen onderhouden van de technische staat van hun monument. Dit effect wordt het meest onderschreven door kerkgenootschappen (90%) en POM's (92%). Particulieren ervaren dit effect minder (74%).

Dit beeld bevestigt de resultaten van de analyse van het onderhoud van rijksmonumenten (zie kopje 'Effect van de Sim op de technische staat van rijksmonumenten').

### ***Effect op het voorkomen van grootschalige restauratie van een monument***

De respondenten op de online survey vinden ook dat de Sim redelijk tot zeer sterk bijdraagt aan het voorkomen van grootschalige restauratie van een monument (73%), hoewel de groep die 'zeer sterk' antwoordt wat kleiner is vergeleken met de groep die 'redelijk' of 'sterk' antwoordt. Ook hier is het effect voor kerkgenootschappen en POM's het sterkste (80 resp. 83%; zie Figuur D in Bijlage 6). Particulieren ervaren dit effect minder (66%; zie Figuur D in Bijlage 6). Wat betreft categorieën van monumenten is het effect wat sterker voor religieuze gebouwen (78%; zie Figuur D in Bijlage 6) en iets minder sterk voor kastelen, landhuizen en parken (69%; zie Figuur D in Bijlage 6).

Uit onze gesprekken met het monumentenveld geldt dat een eenmaal toegekende Sim-subsidie bijdraagt aan het voorkomen van grootschalige restauratie van groene monumenten. Ten aanzien van deze categorie wordt door de klankbordgroep en in de interviews benadrukt dat zelfs een relatief korte periode (bijv. een jaar) zonder voldoende onderhoud veel onherstelbare schade kan berokkenen. Dit wordt nog eens versterkt door de effecten van klimaatverandering (verdroging, meer extreem weer, etc.)<sup>46</sup>. Zeker als er meerdere jaren na elkaar een afwijzing komt heeft dat gevolgen voor de onderhoudsstaat van groene monumenten. Afgelopen cyclus waren er blijkens RCE-gegevens alleen in 2016 en 2020 budgetafwijzingen (nooit twee jaar achter elkaar).

## ***3.2.2 Uitvoering van onderhoudswerkzaamheden aan rijksmonumenten***

Het is een nadrukkelijke doelstelling van het Rijk om met de Sim de kwaliteit van de instandhoudingszorg te stimuleren en te borgen. Dat gebeurt o.a. door monumentenorganisaties die aantoonbare kwaliteit aantonen wat betreft het onderhoud en over een minimale aantal rijksmonumenten beschikken de POM-status te verlenen en hen daardoor gunstige voorwaarden te verlenen binnen de Sim. Ook neemt de RCE in een groot deel van haar beschikkingen (grote aanvragen) op dat voldaan moet worden aan diverse Uitvoeringsrichtlijnen (URL's), bijv. over schilderwerk. In hoeverre dit in de praktijk ook wordt nageleefd is niet bekend. Daarnaast is er geen (dwingende) relatie tussen het verkrijgen van Sim-subsidie en de kwaliteit van de uitvoering van het onderhoud. Aangezien dat meestal geen vergunning vergt, is er ook geen kwalitatief toezicht vanuit de gemeente. Uit het kwalitatieve onderzoek komt naar voren dat de erfgoedsector een meer directe koppeling tussen subsidie en bevordering van de kwaliteit wenselijk acht, maar beducht is voor al te dwingende verplichtingen. Er lijkt wel draagvlak voor het nadrukkelijker verwijzen naar normen in de beroepsgroep in de regeling. Werken conform 'normen in de beroepsgroep' zou bij de toekenning van subsidies uitgangspunt kunnen of zelfs moeten zijn.<sup>47</sup> Het is dan

---

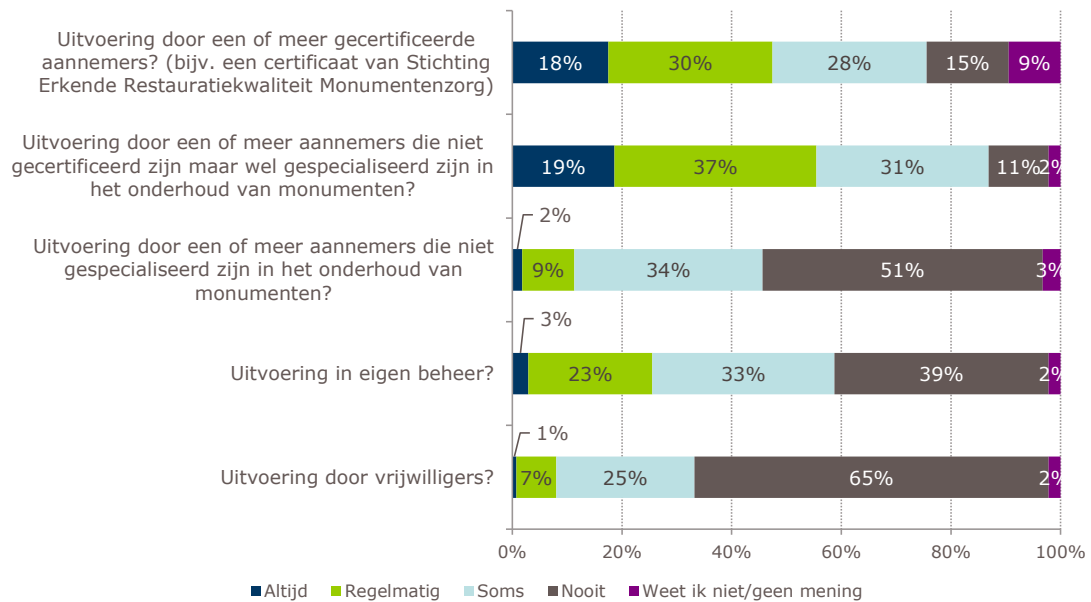
<sup>46</sup> Zie ook voetnoot 12.

<sup>47</sup> De Raad voor Cultuur pleit er ook voor om in de Sim-regeling een betere koppeling te leggen tussen de toekenning van een subsidie en de uitvoeringskwaliteit. De regeling zou ideaal gesproken een impuls moeten aan de uitvoeringskwaliteit door het volgen van gezamenlijk vastgestelde uitvoeringsrichtlijnen



wel belangrijk dat de URL's ook praktisch goed hanteerbaar zijn. Een voorbeeld van normen in de beroepsgroep is te vinden in de 'Lijst van Kennis en Kunde' die de provincie Gelderland heeft ontwikkeld en die goed is toegesneden op de praktijk van het groene erfgoed.

De Sim kan effect hebben op keuzes die ten aanzien van de onderhoudswerkzaamheden worden gemaakt. Ten eerste worden eigenaren gestimuleerd om planmatiger na te denken over het onderhoud en ten tweede komen er via de Sim (extra) middelen beschikbaar voor structureel onderhoud. Dit kan ertoe leiden dat eigenaren meer gespecialiseerde of zelfs gecertificeerde bedrijven (aannemers/hoveniers) kunnen inschakelen voor dat onderhoud. In de volgende figuur volgt een aantal stellingen over het onderhoud.



Figuur 9: Stellingen over de uitvoering van onderhoudswerkzaamheden (n = 274).

Voor de uitvoering van onderhoudswerkzaamheden aan monumenten kunnen eigenaren verschillende opties kiezen en combineren. Zij kunnen kiezen voor het inhuren van aannemers die gecertificeerd zijn, bijvoorbeeld met het certificaat van de stichting Erkende Restauratiekwaliteit Monumentenzorg (ERM)<sup>48</sup>. Bijna de helft van de respondenten (48%) zegt soms of regelmatig de onderhoudswerkzaamheden uit te laten voeren door een of meerdere gecertificeerde aannemers. We zien in de uitsplitsingen (niet opgenomen in de figuur) dat vooral POM's en kerkgenootschappen regelmatig of altijd gecertificeerde aannemers inschakelen (resp. 75 en 60%), en dat vooral voor religieuze gebouwen (60%). Particulieren zijn minder geneigd om gecertificeerde aannemers in te schakelen (69% antwoordt soms of nooit). Gecertificeerde/gespecialiseerde aannemers zijn mogelijk drukker bezet en duurder, en dat maakt hen minder aantrekkelijk om in te huren door particulieren. Of dit ook werkelijk zo is, is niet onderzocht. Vanuit de Stichting ERM wordt betwijfeld of ze

en de inzet van vaklieden en erkende of gecertificeerde bedrijven. Dit mag volgens de Raad niet leiden tot een verhoging van de kosten en het vergt goed opdrachtgeverschap (Raad voor Cultuur (2021), Aanbevelingen bij de evaluatie van de Sim, Den Haag).

<sup>48</sup> De stichting Erkende Restauratiekwaliteit Monumentenzorg (ERM) is een platform voor monumenteneigenaren, ontwerpers en uitvoerders, en toezichhouders. ERM beheert de beoordelings- en uitvoeringsrichtlijnen zoals die worden vastgesteld door het Centraal College van Deskundigen Restauratiekwaliteit (bron: Home - Stichting ERM).

substantieel duurder zijn en wordt ook aangegeven dat het aantal gecertificeerde bedrijven aanzienlijk is toegenomen in de voorbije jaren.

Uit de online survey blijkt ook dat monumenteneigenaren er over het algemeen de voorkeur aan geven om te werken met aannemers (of hoveniers) die gespecialiseerd zijn in het onderhoud van monumenten (los van de vraag of ondernemers gecertificeerd zijn): bijna 90% werkt met deze (gespecialiseerde) aannemers. Overigens worden er door de eigenaren ook 'gewone' aannemers ingeschakeld: bijna de helft van de eigenaren werkt soms tot vaak met deze groep van aannemers. Dit is ook logisch volgens ons, want niet alle onderhoudswerkzaamheden zullen gespecialiseerde monumentenkennis vergen. We zien dan ook dat ongeveer een derde van de eigenaren ook vrijwilligers inschakelt voor het onderhoud.<sup>49</sup> 61% van de eigenaren besteedt onderhoudswerkzaamheden uit. Dit is de groep die dus de planning, aansturing en uitvoering van het onderhoud overlaat aan adviesbureaus en aannemers/hoveniers (omdat het vaak ook gespecialiseerde kennis vraagt). Bij het groene erfgoed worden vrijwilligers overwegend ingezet voor werkzaamheden die niet vallen onder de in het kader van de Sim subsidiabele werkzaamheden of die vallen binnen de categorie werkzaamheden met prioriteit 2 (die zijn in principe wel subsidiabel maar worden niet gesubsidieerd vanwege ontoereikende middelen).

### 3.2.3 Hefboomeffect van de Sim

Het is mogelijk dat de toekenning van een Sim-subsidie de toegang tot andere financiële middelen, bijvoorbeeld gemeentelijke subsidies, voor (het onderhoud van) een monument eenvoudiger maakt. Als de Sim-subsidie inderdaad helpt om andere financiële middelen te verwerven voor het onderhoud spreken we van een hefboomeffect. Dit hefboomeffect kan soms eenvoudig tot stand komen. Een eigenaar heeft bijvoorbeeld voor de aanvraag van een Sim-subsidie immers onderhoudsplan opgesteld of laten opstellen. In die zijn zoektocht naar middelen heeft de eigenaar mogelijk kennisgemaakt met andere subsidiënten. De bekendheid van de Sim bij andere subsidiënten in het algemeen en de toekenning van een Sim-subsidie in het bijzonder zouden dan als een soort van keurmerk kunnen werken die andere subsidiënten (of financiers) makkelijker over de streep trekken om onderhoud financieel te steunen. Het hefboomeffect kan dus breder zijn dan alleen financieel (hoewel de bredere effecten eerder als voordelen bestempeld kunnen worden dan als een echt hefboomeffect).

Het beeld over een dergelijk hefboomeffect van de Sim en een Sim-subsidie wisselt. Een aantal gesprekspartners stelt dat dit financieel effect niet of nauwelijks bestaat, omdat er voor onderhoud weinig andere subsidiemogelijkheden beschikbaar zijn. Het is makkelijker om extra financiële middelen voor een (grootschalige) restauratie te verzamelen bij de provincie, bij het brede publiek, bij particuliere fondsen en sponsors dan voor onderhoud.

---

<sup>49</sup> Er is wellicht het beeld dat het werken met vrijwilligers een aanzienlijk kostenbesparend effect heeft. Werken met vrijwilligers gebeurt veel, vooral bij het onderhoud van groene monumenten. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat de inzet van vrijwilligers vooral gebeurt bij werkzaamheden die niet subsidiabel of onder de prioriteit 2 vallen en dus wel subsidiabel zijn, maar niet gesubsidieerd worden vanwege een ontoereikend budget. Bovendien is het werk dat vrijwilligers doen niet 'gratis' is en heeft onderzoek aangetoond dat gelet op de verhouding kosten-productiviteit het vaak gunstiger is om professionele bedrijven het werk te laten doen. Daar staat natuurlijk tegenover dat inzetten van vrijwilligers erg belangrijk is voor de betrokkenheid bij de doelstellingen en de sociale effecten groot zijn.

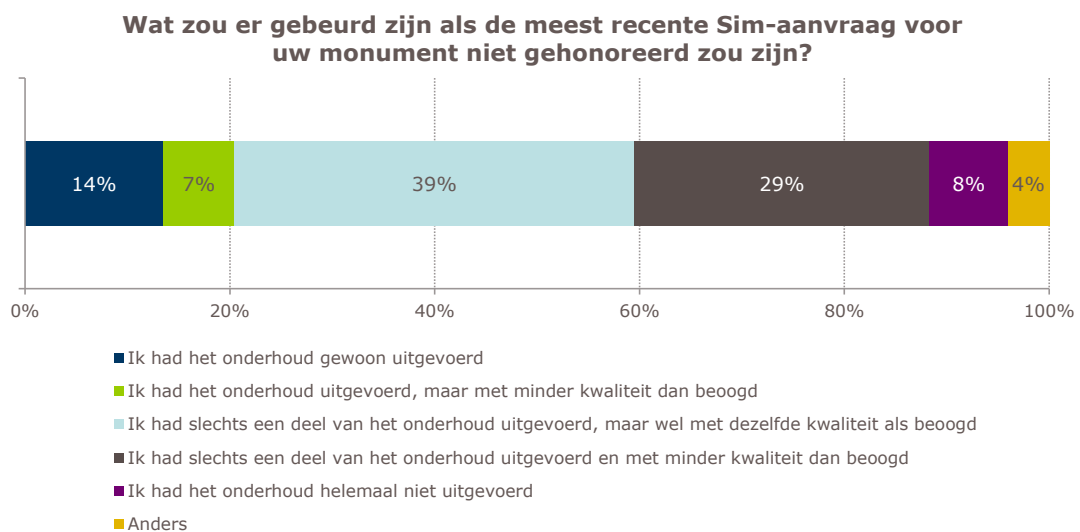
Andere gesprekspartners vinden dat het hefboomeffect wel bestaat, onder meer omdat er dankzij deelname aan de Sim inspectierapporten beschikbaar komen die gebruikt kunnen worden bij andere fondsen en dat andere (private) fondsen een Sim-subsidie (of een andere overheidssubsidie) als voorwaarde stellen voor een eigen subsidie. De Sim-subsidie werkt dan dus als een keurmerk. Het hefboomeffect zal dan echter eerder optreden bij financiering van een restauratie en een herbestemming/herontwikkeling van een monument dan het onderhoud zelf. Er zijn wel uitzonderingen: zo kan voor molens in Zuid-Holland en Gelderland wel voor onderhoudssubsidie worden aangeklopt bij de provincie, in Gelderland alleen als er ook Sim-subsidie verleend wordt.

Het is in dit verband ook goed te realiseren dat het monumentenbeleid (en de mogelijkheden van financiële ondersteuning) verschilt per provincie en gemeente. Dat geldt ook ten aanzien van de ondersteuning van het onderhoud. Er zijn provincies die juist geen of minder subsidie verstrekken voor onderhoud omdat er een Sim-subsidie mogelijk is (en dat vermindert juist het financieel hefboomeffect) of hun voorwaarden voor bijvoorbeeld restauratiesubsidies afstemmen op de Sim-voorwaarden (bijv. gestandaardiseerde uurlonen voor werkzaamheden). Provincies zijn hier overigens wel bezig met het afstemmen van hun subsidies op de Sim. Provincies hechten wel aan een zekere beleidsvrijheid, omdat ze dat nodig achten voor een zo effectief mogelijke besteding van de provinciale budgetten, die onvoldoende zijn om alle aanvragen te honoreren. Ook de provincies moeten dus keuzes maken.

De Sim-regeling is een gecentraliseerde en landelijk volledig dekkende regeling. Dit centrale karakter (de rijksoverheid kent rechtstreeks subsidie toe aan de eigenaar) wordt in het veld overigens nadrukkelijk ondersteund: het geeft duidelijkheid, eenduidigheid en continuïteit. Dat creëert een gelijk speelveld voor landelijk werkende beheersorganisaties. Er lijkt geen draagvlak te zijn voor eventuele overheveling naar de lagere overheid, integendeel, dat zou men ervaren als verlies aan kennis, continuïteit en zekerheid.

### 3.2.4 Additionaliteit van de Sim

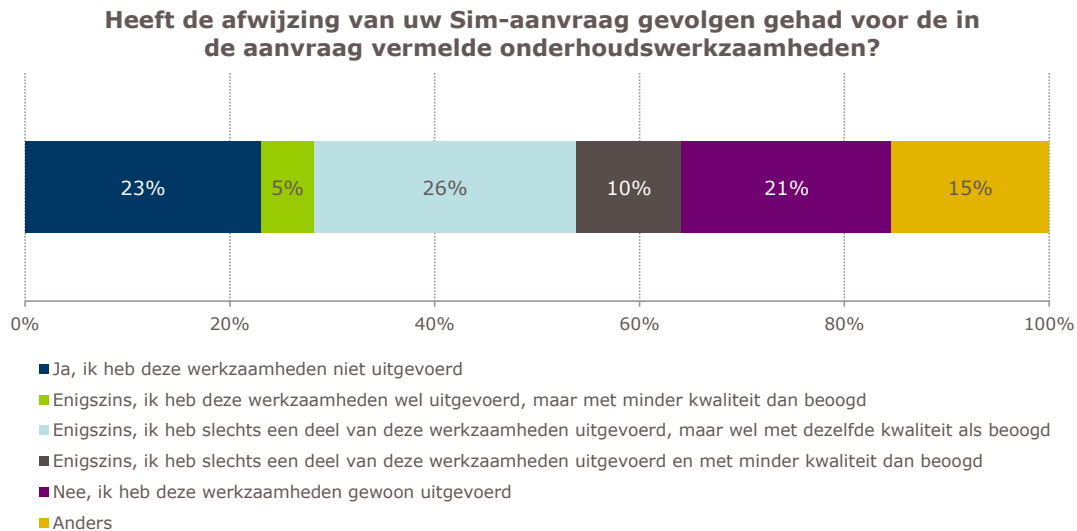
Additionaliteit van de Sim is de mate waarin de toekenning van een Sim-subsidie zorgt dat er onderhoudswerkzaamheden worden uitgevoerd die anders niet, kleinschaliger of later zouden plaatsvinden. We hebben deze vraag voorgelegd aan de respondenten uit de online survey.



Figuur 10. Additionaliteit van de Sim (n = 274).

Uit de bovenstaande figuur leiden wij af dat de additionaliteit van een Sim-subsidie relatief hoog is. 75% van de respondenten geeft aan dat men het onderhoud dan gedeeltelijk zou hebben uitgevoerd, en dat met minder of dezelfde kwaliteit. 8% geeft zelfs aan het onderhoud dan niet te hebben uitgevoerd. 14% van de respondenten zou bij een afwijzing van een Sim-aanvraag het onderhoud conform plan hebben uitgevoerd. Voor deze laatste groep heeft de Sim dus geen additionaliteit. De respondenten die 'anders' antwoorden stellen dat de onderhoudswerkzaamheden uitgesteld zouden worden.

We hebben ook een vraag over het effect van een afwijzing voorgelegd in de online survey. De resultaten staan in de volgende figuur (let wel: het aantal respondenten is relatief laag).



Figuur 11. Effect afwijzing (n = 39).

De meeste respondenten (dit keer dus een kleinere groep van afgewezen aanvragers) geven aan dat de afwijzing ertoe geleid heeft dat de onderhoudswerkzaamheden weliswaar geheel (26%) of gedeeltelijk (36%) hebben plaatsgevonden, maar dat er dan wel ingeboet is op de kwaliteit van de werkzaamheden (31%). Een klein deel van de aanvragers heeft na de afwijzing het onderhoud uitgesteld.

### 3.2.5 Corona

De impact van corona (teruglopende inkomsten, bijvoorbeeld uit catering en tickets) maakt de bijdrage van subsidie volgens enkele gesprekspartners nog belangrijker, ook al worden genoemde inkomsten niet altijd gebruikt voor onderhoud van rijksmonumenten. Omdat er vrees was dat onderhoudsgeld gebruikt zou gaan worden voor het überhaupt overleef houden van de organisatie, is er door het ministerie van OCW en het Nationaal Restauratiefonds de zogenoemde Opengestelde-Monumenten-Lening (OML) in het leven geroepen. De OML helpt organisaties om tegen zeer lage rente een financiering aan te gaan om hun liquiditeit op orde te houden, te overleven en weer naar verdienvermogen te zoeken.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Zie [Opengestelde Monumenten-Lening | Restauratiefonds](#).

### 3.3 Effect van voorrangs- en verdeelcriteria op de Sim

In deze paragraaf gaan we in op het effect van de voorrangs- en verdeelcriteria op de Sim. Deze criteria zijn op hoofdlijnen beschreven in paragraaf 2.3.

#### 3.3.1 Voorrangscriteria

In deze paragraaf staan we stil bij de vraag welke impact voorrangscriteria hebben op de Sim. Het gaat om twee typen aanvragen die voorrang krijgen bij de toekenning van de Sim-subsidies, namelijk aanvragen voor monumenten die tot het Werelderfgoed behoren<sup>51</sup> en aanvragen voor monumenten die eigendom zijn van POM's. Nadat de aanvragen voor Werelderfgoedmonumenten zijn toegekend worden allereerst de aanvragen van POM's beoordeeld en toegekend. Daarna volgen aanvragen van niet-POM's, te beginnen bij de laagste aanvraag.

#### **Voorrang voor Werelderfgoedobjecten**

In de volgende tabel staat een overzicht van het aantal ingediende en toegekende aanvragen naar prioriteit (Werelderfgoed, POM en overig).

Tabel 18. Ingediende en toegekende aanvragen (monumenten/zbe's) naar prioriteit 2015-2020. Bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema.

Prioriteit	Gebouwd	Groen	Archeologie	Totaal
Werelderfgoed <sup>52</sup>	362 / 329 (91%)	3 / 3 (100%)	4 / 4 (100%)	369 / 336 (91%)
POM	1.690 / 1.669 (99%)	79 / 78 (99%)	54 / 54 (100%)	1.823 / 1.801 (99%)
Overig	8.572 / 7.150 (83%)	547 / 469 (86%)	104 / 95 (91%)	9.223 / 7.714 (84%)
Totaal	10.642 / 9.148 (86%)	629 / 550 (87%)	162 / 153 (94%)	11.415 / 9.851 (86%)

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat tussen 2015 en 2020 369 Sim-aanvragen zijn ingediend voor monumenten met een Werelderfgoedstatus. Dat betreft 3,2% op het totaal aantal aanvragen in deze periode. In het aantal Sim-aanvragen voor monumenten met een Werelderfgoedstatus is de zesjarige cyclus duidelijk terug te zien; om de zes jaar is er een piek (2013: 218 aanvragen; 2019: 201 aanvragen), terwijl het aantal in de overige jaren schommelt tussen 14 en 52 aanvragen. Er is dus geen stijging van het aantal Sim-aanvragen voor monumenten met een Werelderfgoedstatus. In de afgelopen zes jaar werd 91% van alle Sim-aanvragen voor een monument met een Werelderfgoedstatus toegekend.

Om te beoordelen of een toekomstige stijging van het aantal aanvragen voor Werelderfgoedmonumenten aannemelijk is, is relevant of er momenteel (veel) Werelderfgoedmonumenten zijn die wel gebruik zouden mogen maken van de Sim, maar dit

<sup>51</sup> Binnen het Koninkrijk der Nederlanden zijn tien werelderfgoederen. Negen in Nederland en één in Curaçao: Amsterdamse Grachtengordel; Droogmakerij De Beemster; Molencomplex Kinderdijk-Elshout; Rietveld Schröderhuis; Schokland en omgeving; Stelling van Amsterdam; Van Nellefabriek; Waddenzee; Ir. D.F. Woudagemaal; Willemstad (Curaçao).

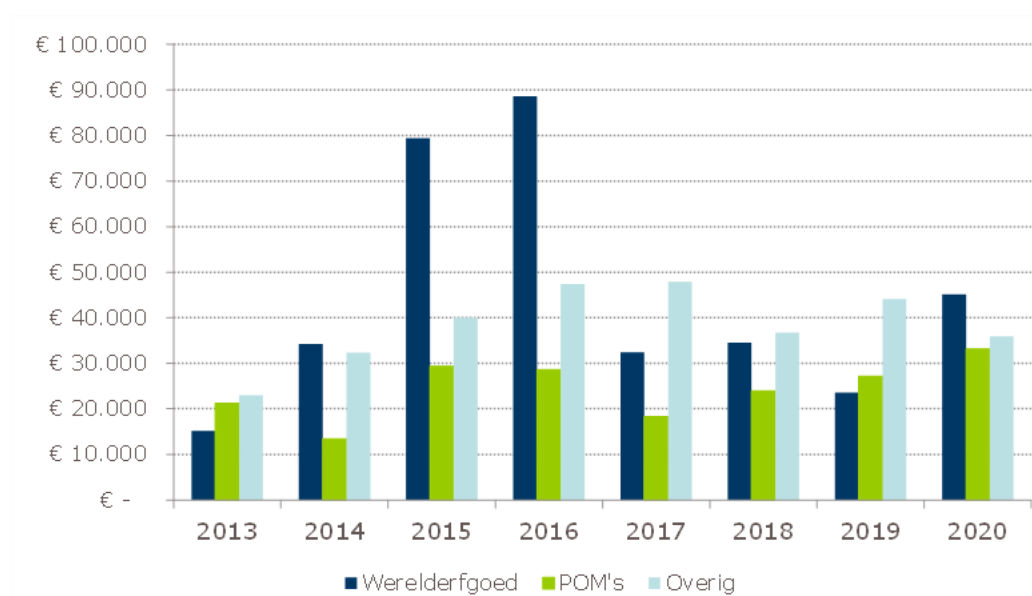
<sup>52</sup> Wanneer een monument Werelderfgoedstatus heeft, valt de aanvraag binnen de categorie Werelderfgoed, ook als de eigenaar een POM is. Pas als het deze status niet heeft, wordt gekeken of de eigenaar een POM is.

is helaas niet goed te zeggen. Er zijn momenteel 3.901 rijksmonumenten met Werelderfgoedstatus, waarvan dus bijna 10% afgelopen zes jaar gebruik heeft gemaakt van de Sim.<sup>53</sup> Het is echter niet goed te zeggen hoeveel van de 3.901 monumenten voor de Sim in aanmerking komen.

Mogelijk zal het aantal aanvragen voor monumenten met een Werelderfgoedstatus gaan stijgen als gevolg van monumenten die een Werelderfgoedstatus gaan verwerven (bijv. Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Koloniën van Weldadigheid) of een toename van het aantal aanvragen vanuit monumenten die deze status al hebben, bijv. in de Grachtengordel Amsterdam en de Stelling van Amsterdam. In de Grachtengordel (wat overigens niet de gehele binnenstad omvat) bevinden zich zeer veel rijksmonumenten (zowel POM als niet-POM). In de Grachtengordel kan voor woonhuismonumenten geen Sim-subsidie aangevraagd kan worden, tenzij dit eigendom is van een POM.

Wat tijdens het onderzoek echter naar voren kwam is dat een aantal rijksmonumenten die gelegen zijn binnen de Stelling van Amsterdam, maar eigenlijk geen directe relatie hebben met de verdedigingsstructuur, toch onder de voorrangspositie vielen. Zo zijn er met voorrang subsidies verleend aan een boerderij, een buitenplaats, een kerk e.a. Als dit niet verandert zou het zeer aanzienlijk aantal rijksmonumenten binnen het gebied van de Nieuwe Hollandse Waterlinie (van Zuiderzee tot Biesbosch) met voorrang subsidie kunnen krijgen. Dan zal het verdringingseffect mogelijk toenemen.

Er zijn andere partijen die niet-woonhuismonumenten in bezit hebben binnen de Amsterdamse Grachtengordel en dat kan toenemen, zowel bedrijven die gespecialiseerd zijn in herontwikkeling van monumenten als particuliere eigenaren van hotels, kantoren, winkelpanden, culturele instellingen etc. (maar het totaal aantal zal niet veranderen).



Figuur 12. Gemiddeld toegekende subsidie per gehonoreerde aanvraag, naar prioriteit. Bron: RCE, bewerking Dialogic.

<sup>53</sup> Bron: RCE.

Uit de bovenstaande figuur blijkt dat de subsidieomvang per toegekende aanvraag voor Werelderfgoedmonumenten relatief hoog was in de jaren 2015 en 2016. Vanwege de zesjarige cyclus is de verwachting dat dit in 2021 en 2022 ook zo zal zijn. Hoewel de aanvragen in deze jaren groter waren, gaat het bij Werelderfgoed jaarlijks slechts om enkele tientallen aanvragen. Het budget dat per jaar naar Werelderfgoed gaat, is dus beperkt. Uitzondering wat betreft het aantal aanvragen zijn 2013 en, zes jaar later, 2019. Hier gaat het om circa 200 aanvragen. Zoals de figuur laat zien ligt de gemiddelde subsidie in die jaren echter wat lager, waardoor het totaal budget dat in die jaren naar Werelderfgoed ging vergelijkbaar is met het bedrag in 2015 (zie ook de volgende figuur).

Er is binnen het monumentenveld in de breedte steun voor de voorrangspositie van monumenten die onder Werelderfgoed vallen in de Sim. Het zijn monumenten die volgens velen te beschouwen zijn als nationale iconen met een grote (internationale) uitstraling waarvoor de landelijke overheid een bijzondere verantwoordelijkheid op zich heeft genomen. Desondanks worden er wel enkele kritische geluiden gedeeld, onder andere:

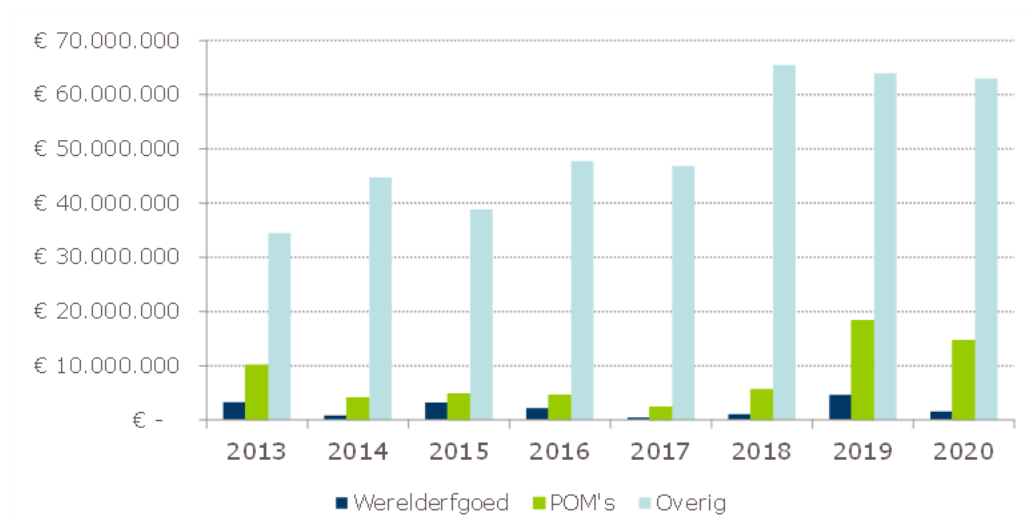
- Het aanwijzen van Werelderfgoed gebeurt soms te generiek (met de Amsterdamse Grachtengordel en de Nieuwe Hollandse Waterlinie als voorbeeld). Hierbinnen is wellicht een nader onderscheid mogelijk voor wat betreft de voorrangspositie.<sup>54</sup>
- Het is volgens een enkeling soms onduidelijk waarom deze status gewenst is voor bepaalde monumenten en waarom er dan met prioriteit subsidie aan verleend wordt. Dit laatste vloeit voort uit de verplichting om na toekenning het monument goed te onderhouden. Het aanwijzen van monumenten om er een status van Werelderfgoed aan te geven, is echter een politieke keuze en is geen onderwerp van het onderhavige onderzoek.

Daar staat tegenover dat volgens enkelen de impact van het aanwijzen van monumenten tot Werelderfgoed op de Sim beperkt is, en wel om de volgende redenen:

- De financiële impact op de Sim van het verwerven van deze status valt mee. Dit blijkt uit de volgende figuur. Dit figuur toont dat het budgettaire beslag (omvang, percentage) van Werelderfgoedmonumenten beperkt is ten opzichte van andere monumenten.

---

<sup>54</sup> De UNESCO hanteert tien criteria voor het toewijzen van de status van werelderfgoed, namelijk: i. meesterwerk van menselijk vernuft ii. belangrijke uitwisseling van waarden iii. getuige van traditie/beschaving iv. typerend voor bepaalde architectuur v. uitzonderlijk gebouw/landschap vi. associatieve waarde vii. natuurlijke schoonheid viii. geologische processen ix. ecologische/biologische processen x. biodiversiteit. Bron: [https://www.unesco.nl/sites/default/files/2019-01/Factsheet\\_Werelderfgoed\\_2019.pdf](https://www.unesco.nl/sites/default/files/2019-01/Factsheet_Werelderfgoed_2019.pdf)



Figuur 13. Toegekende subsidie naar prioriteit. Bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema.

Die beperkte financiële impact geldt mogelijk ook voor (rijks)monumenten die nu in aanmerking (gaan) komen voor deze status, zoals de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Koloniën van Weldadigheid. Tenzij deze monumenten nu bezit zijn van het Rijk dat geen beroep mogen doen op de Sim (en wanneer er wisseling van eigendom is juist wel, dat speelt bijvoorbeeld concreet bij monumenten in de Kolonie Veenhuizen, die door het Rijksvastgoedbedrijf verkocht worden). Wanneer deze monumenten eigendom worden van monumentenorganisaties die wel een beroep mogen doen op de Sim, zal dat impact hebben voor wat betreft de monumenten die de status van rijksmonument hebben (de potentiële omvang van deze impact is niet onderzocht).

Overigens is er zorg in het erfgoedveld over het afstoten van (rijks)monumenten door het Rijksvastgoedbedrijf (Rvb). Het Rvb kan geen beroep kan doen op de Sim. Wanneer deze monumenten eigendom worden van monumentenorganisaties die wel een beroep mogen doen op de Sim, zal dat impact hebben voor wat betreft de monumenten die de status van rijksmonument hebben (de potentiële omvang van deze impact is niet onderzocht).

### **Voorrang voor monumenten van POM's**

Een Professionele Organisaties voor Monumentenbehoud (POM's) verkrijgt deze status van het Ministerie van OCW na beoordeling door en op advies van een daartoe ingestelde adviescommissie van de Raad voor Cultuur. Een POM moet tenminste 21 rijksmonumenten in eigendom hebben en voldoen aan uiteenlopende en als streng ervaren eisen ten aanzien van beleid en visie, organisatie en werkprocessen, competentie personeel, planvorming en uitvoering van restauraties en onderhoud et cetera. Een erkenning als POM wordt beschouwd als een waarborg voor een hoge mate van professionaliteit in de instandhouding van monumenten.

Een POM wordt geacht op dit gebied een voorbeeldfunctie te vervullen en haar kennis, ervaring en expertise ten dienste te stellen van de kwaliteit van de instandhouding van monumenten in Nederland in het algemeen. Deze professionaliteit maakt dat er meer vertrouwen is in deze organisaties en dat er minder snel 'ongelukken' zullen gebeuren, hetgeen een voorrangspositie bij de toekenning van instandhoudingssubsidie volgens de wetgever legitimeert. Belangrijke voordelen zijn dat een POM vrijheid heeft in de besteding van de Sim-subsidies die voor de monumenten in haar bezit zijn toegekend, binnen de zesjarige onderhoudsperiode. Een POM kan dus niet alleen schuiven tussen jaarbudgetten



maar ook binnen haar totale bezit (althans voor de gezamenlijke monumenten waarvoor subsidie is toegekend). Daarnaast gelden voor een POM lichtere eisen ten aanzien van de indiening van een aanvraag en de verantwoording over de subsidie, hetgeen een aanmerkelijke verlichting van de administratieve druk betekent. Dit gerechtvaardigd vertrouwen betekent concreet dat POM's in de praktijk geen last zullen hebben van overvraag: hun aanvragen worden niet afgewezen vanwege een gebrek aan budget. Dat geeft maximale zekerheid en continuïteit.

POM's moeten hun voorrangpositie waarmaken. Ze worden met een bepaalde frequentie gemonitord en dus opnieuw beoordeeld. Als gezegd worden ze ook geacht een positieve bijdrage te leveren aan de kwaliteit van instandhouding in het algemeen, en dat laat zich minder eenvoudig beoordelen. Het is geen onderdeel van de onderhavige evaluatie om dit te onderzoeken. In het voorliggende onderzoek is nergens gebleken dat er reden is om in zijn algemeenheid te twifelen aan de professionaliteit van de POM's. Over hun toegevoegde waarde voor de erfgoedsector als geheel lopen de meningen uiteen. In de klankbordgroepen in interviews werd vanuit een deel van het erfgoedveld wel aangegeven dat zij weinig merkt van de voorbeeldfunctie (geen overdracht/uitwisseling in de vorm van conferenties, cursussen of andere media), een ander deel ervaart de voortrekkersrol van de POM's wel.

De Raad voor Cultuur pleit er in een recent advies voor dat de POM's opgeroepen zouden mogen worden om actiever hun kwaliteiten te tonen en meer actief aan voorlichting en kennisdeling te doen, om zo andere en kleinere partijen te helpen. Deze prikkel ontbreekt volgens de Raad, en dat is het gevolg van de vrijblijvendheid die er ontstaat na het verkrijgen van de POM-status. Er is na deze toekenning geen verdere spelregels voor POM's om aan de buitenwereld te tonen dat zij hun kwaliteit op peil houden. Ook is er geen termijn verbonden aan de POM-status.<sup>55</sup>

Uit Tabel 18 blijkt dat tussen 2015 en 2020 1.823 Sim-aanvragen zijn ingediend door POM's. Dat betreft 16% op het totaal aantal aanvragen in deze periode. Het aantal Sim-aanvragen voor monumenten in het bezit van POM's schommelt conform Tabel 4 in de zesjarige cyclus (2013: 490 POM-aanvragen; 2019: 684 POM-aanvragen) tussen 131 en 441 POM-aanvragen). Er is dus geen stijging van het aantal Sim-aanvragen door POM's. In diezelfde periode werd 99% van alle Sim-aanvragen door POM's toegekend.

De voorrang van de POM's kan tegelijk een nadeel zijn voor de andere eigenaren. Immers, doordat de POM's vooraan staan bij de verdeling van het geld worden hun kansen kleiner. Dat is geen probleem wanneer het totale Sim-budget toereikend is voor alle aanvragen, maar er ontstaat wel een knelpunt wanneer er een overvraag is en er aanvragen afgewezen moeten worden. Dat was het geval in 2020 en dat heeft de discussie over de voorrangpositie van de POM's doen oplaaien. Er zijn organisaties die vinden dat zij ook op een hoog professioneel niveau omgaan met hun monumenten, soms al sinds vele jaren, en dat het onrechtvaardig is dat zij niet de voordelen kennen die de POM's wel hebben, omdat zij niet voldoen aan een basiseis om POM te kunnen zijn, namelijk het in eigendom hebben van tenminste 21 rijksmonumenten, of omdat ze een juridische status hebben die dit in de weg staat (zoals Staatsbosbeheer die aan de overheid gerelateerd is).

Binnen de erfgoedsector wordt verschillend gedacht over de voordelen die de POM's genieten. Dat heeft niet zozeer betrekking op de administratieve voordelen en de flexibiliteit die POM's hebben binnen hun totale monumentenvoorraad: dat vindt men eigenlijk over de

---

<sup>55</sup> Raad voor Cultuur (2021), Aanbevelingen bij de evaluatie van de Sim, Den Haag.

hele linie wel terecht, al wordt er wel een pleidooi gehouden om deze voordelen ook toe te kennen aan andere organisaties die op een hoog professioneel niveau opereren.

Lastiger vindt een aantal betrokkenen de voorrangspositie van de POM's bij de toekenning van subsidies. De zekerheid die dit voor de POM's betekent, vermindert de continuïteit en zekerheid voor andere eigenaren. Het is een uitgangspunt van de Sim dat eigenaren moeten kunnen uitgaan van continuïteit van de financiering en daarvoor moet de ondersteuning voldoende zekerheid bieden. Er zijn echter, en zeker in de laatste toekenningsronde van 2020, de nodige budgetafwijzingen van aanvragen en die kunnen gevallen extra hard raken. Dan worden met name de monumenten met een hoge onderhoudsbehoefte genoemd, bijvoorbeeld sommige groene monumenten.

Het is de vraag in welke mate de voorrangspositie daadwerkelijk invloed heeft op de kansen van andere eigenaren. We hebben daarvoor eerder een analyse gedaan voor groene en gebouwde monumenten (zie daarvoor eerder in deze paragraaf).

Het lijkt volgens ons geen twijfel dat de POM's goed werk verrichten, belangrijk bijdragen aan de 'stand' van de instandhouding in Nederland en (in ieder geval in potentie) een grote voorbeeldfunctie vervullen. Het is ook evident dat voor deze organisaties, met een groot aantal belangrijke monumenten in hun bezit, de continuïteit essentieel is. Tegelijk is het begrijpelijk dat in het monumentenveld onrust ontstaat wanneer er in een jaar relatief veel aanvragen worden afgewezen, en hoe dit zich in de toekomst verder ontwikkelt: groeit het aantal POM's, neemt hun bezit toe, gaat het POM-aandeel van het budget verder groeien, wat betekent dat voor de kansen van de anderen? Ook te begrijpen is dat organisaties die ook als kerndoelstelling de instandhouding van monumenten hebben en die ook hun werk op een hoog professioneel niveau doen, zich te kort gedaan voelen in vergelijking met de POM's.

### 3.3.2 Verdeelcriteria

In deze paragraaf staan we stil bij de vraag in welke mate het gebruik van deelbudgetten in de Sim impact hebben op doelbereiking. Zoals in paragraaf 2.2.4 is aangegeven, wordt het Sim-budget verdeeld over drie deelbudgetten voor gebouwde, groene en archeologische monumenten.

- Het gebruik van deelbudgetten wordt door de meeste betrokkenen begrepen en gesteund. Deelbudgetten garanderen dat er in ieder geval een zeker subsidiebedrag beschikbaar is voor alle categorieën monumenten (en er dus ook een redelijke slaagkans is bij het indienen van een aanvraag voor een Sim-subsidie). Het is bovendien mogelijk te schuiven tussen de budgetten bij eventuele over- of ondervraag. Een enkeling ziet deze schotten liever verdwijnen.
- Desondanks doen zich wel enkele problemen voor bij het hanteren van de deelbudgetten, en deze lijken zich vooral te concentreren rondom groene monumenten (scherper gesteld: enkele respondenten vinden dat de Sim toch vooral gericht is op gebouwde monumenten). Knelpunten die worden genoemd zijn onder meer:
  - In de praktijk zijn de schotten tussen deelbudgetten minder evident dan op papier. Nogal wat monumenteigenaren beheren zowel een gebouwde monument (bijv. een kerk of het hoofdhuis van een buitenplaats) als het omliggende groene erfgoed (bijv. een kerkhof of de tuin/het park van de buitenplaats). De Sim is vanwege het scherpe onderscheid in deelbudgetten

niet gericht op dit type van 'ensemblebeheer'. Dit geldt overigens niet voor POM's: zij kunnen clusteraanvragen doen.

- Het deelbudget voor groen is te klein gezien het relatief grotere aantal afwijzingen van grote groene aanvragen. Vanuit de sector van het groene erfgoed wordt nadrukkelijk aangegeven dat voor het groene erfgoed zowel absoluut als relatief meer budget beschikbaar zou moeten zijn.
- Eigenaren van archeologische monumenten maken nauwelijks gebruik van de Sim. Zoals eerder aangegeven is het überhaupt een vraag of de Sim voor archeologische monumenten overeind moet blijven of dat voor deze categorie naar een heel ander financieel regime moet worden overgegaan (zie paragraaf 5.4).



## 4 Doelmatigheid van de Sim

Dit hoofdstuk gaat in op de doelmatigheid van de Sim. In de eerste paragraaf (4.1) wordt de aanvraagprocedure rond Sim-subsidies besproken aan de hand van de verschillende fases. Paragraaf 4.2 gaat in op de administratieve lasten van de regeling voor de aanvragers van de Sim en de uitvoerende partijen (in het bijzonder RCE). In paragraaf 4.3 komt het effect van de voorrangpositie van de POM's op de doelmatigheid van de Sim aan bod. Tenslotte wordt in paragraaf 4.4. de doelmatigheid van de Sim in relatie tot de effecten besproken.

### 4.1 Oordeel over de aanvraagprocedure

In de volgende sub-paragrafen gaan we in op de ervaringen van zowel aanvragers als uitvoerders met de procedure van de Sim in het kader van doelmatigheid. Dit doen we aan de hand van de verschillende fases van de procedure, namelijk de aanvraag, de beoordeling en beschikking en de verantwoording en vaststelling. Deze paragrafen zijn gebaseerd op de resultaten van de online survey, de administratieve gegevens van de RCE, de gespreksronde en de bijeenkomsten met de klankbordgroepen.

#### 4.1.1 Aanvraag

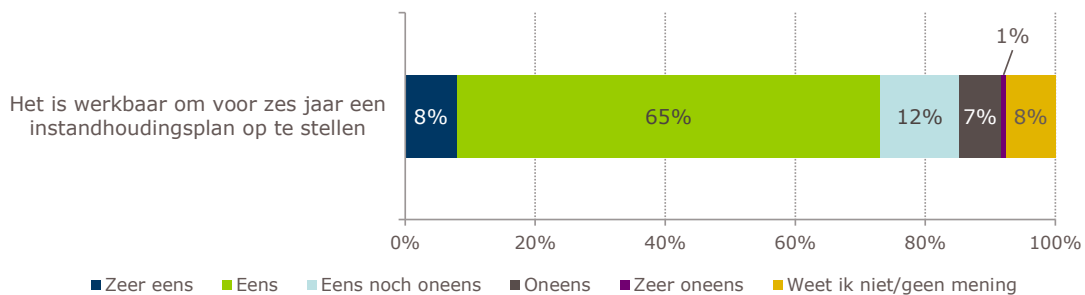
##### **Documentatie voor een aanvraag**

Om een aanvraag te doen voor de Sim-subsidie moeten eigenaren in ieder geval een instandhoudingsplan/meerjarenbegroting voor de komende zesjarige periode en een actueel inspectierapport indienen. Indien het monument, waarvoor aangevraagd wordt, geen molen, groen of archeologisch rijksmonument betreft, is er ook een document nodig waaruit de herbouwwaarde van het monument blijkt (zie ook paragraaf 2.3). Voor POM's geldt dat zij een versimpelde aanvraag kunnen doen voor meerdere monumenten tegelijkertijd (clusteraanvraag). Hier wordt in paragraaf 4.3.1 verder op ingegaan.

Uit de resultaten van de survey blijkt dat respondenten het over het algemeen werkbaar vinden om een **zesjarig instandhoudingsplan** op te stellen (73% (zeer) eens, zie Figuur 14). 8% van de respondenten is het hier niet mee eens (oneens of zeer oneens). Een uitsplitsing naar type monument (zie Figuur F in Bijlage 6) laat zien dat eigenaren van monumenten in de categorie kastelen, landhuizen, buitenplaatsen en parken het hier iets vaker mee oneens zijn (11% (zeer) oneens, n = 80).<sup>56</sup> Eigenaren van religieuze gebouwen zijn het daarentegen juist vaker (zeer) eens met de stelling, zie Figuur 14 (84%, n = 82).

---

<sup>56</sup> Dit geldt ook voor eigenaren van monumenten in de categorieën sport, recreatie, vereniging en horeca (33% (zeer) oneens, n = 6), uitvaartcentra en begraafplaatsen (20% (zeer) oneens, n = 5) en weg- en waterbouwkundige werken (20% (zeer) oneens, n = 5), maar hier moet opgemerkt worden dat we te maken hebben met een lage respons.



Figuur 14. Mate waarin respondenten een zesjarig instandhoudingsplan werkbaar vinden (n = 290).

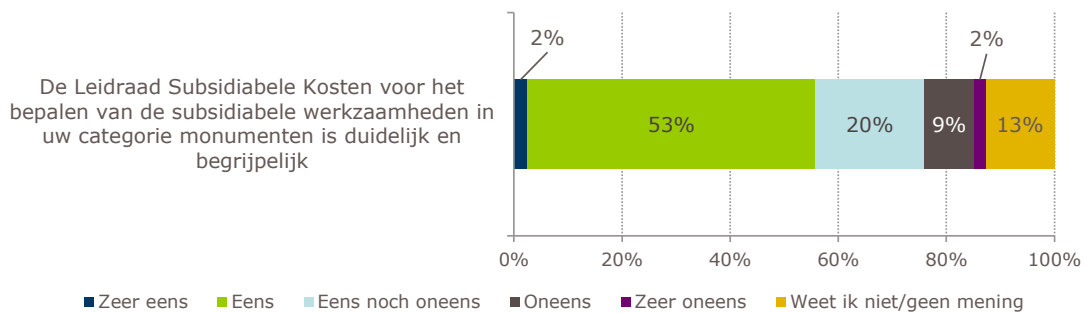
In de gesprekken/interviews en klankbordgroepbijeenkomsten horen we dat eigenaren in de categorie gebouwde monumenten de periode van zes jaar over het algemeen goed werkbaar vinden. De zekerheid en continuïteit die een meerjarige periode biedt, wordt gewaardeerd. Een langere periode zou voor nog meer continuïteit zorgen, maar dan wordt het lastiger om het benodigde onderhoud in te kunnen schatten. Ook geven gesprekspartners aan het prettig te vinden dat er binnen de periode van zes jaar vrijheid bestaat bij de uitvoering van de subsidiabele werkzaamheden (het specifieke jaar van onderhoud binnen de zes jaar hoeft niet vastgelegd te worden). Wel pleit een deel van de gesprekspartners voor meer flexibiliteit omdat niet altijd alle nodige werkzaamheden voorzien kunnen worden in een zesjarige periode. De werkelijkheid verschilt altijd van de plannen die vooraf opgesteld en ingediend worden. Het inbouwen van meer flexibiliteit kan bijvoorbeeld door een globaler plan vooraf, meer ruimte voor toelichting en demonstratie aan RCE ten tijde van de vaststelling achteraf, en meer ruimte voor onvoorziene en incidentele werkzaamheden (bijv. verhoging van de post onvoorzien). Dit geldt met name voor groene monumenten.

Met betrekking tot de **inspectierapporten** krijgen we in de gesprekken terug dat de kwaliteit van de rapporten wisselend gevonden wordt. Zo wordt genoemd dat deze niet altijd volledig zijn en dat een ongelukkige omschrijving kan zorgen voor een afwijzing van de subsidieaanvraag. Daarnaast wordt er in gesprekken aangegeven dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met de monumentale waarden uit het verleden bij monumenten. Hierdoor wordt versobering soms onterecht aangemerkt als 'een goede staat'. Een voorbeeld hiervan is het vervangen van bloemperken, die vanwege onvoldoende onderhoud verloren zijn gegaan, door gras. Het aanmerken van de staat van het gras als 'goed' houdt geen rekening met het verlies van monumentale waarde door gedwongen versobering. Het is echter op basis van dit onderzoek niet goed in te schatten in welke mate dit probleem zich voortdoet.

De **herbouwwaarde** wordt over het algemeen gezien als een logische grondslag voor de maximale hoogte van de subsidiabele kosten en de subsidie, maar werkt voor sommige groepen monumenten minder goed. Dit betreffen kleine(re) monumenten met een lage herbouwwaarde, grote monumenten met een hoge herbouwwaarde en monumenten met veel achterstallig onderhoud. In paragraaf 5.1 wordt dit verder toegelicht. Uit de gesprekken blijkt dat er verschil lijkt te zijn in de vaststelling van de herbouwwaarde door taxateurs. Aanvragers van monumenten anders dan molens, archeologische of groene monumenten zijn afhankelijk van deze taxatie voor de hoogte van hun maximale bedrag aan subsidiabele kosten en daarmee het subsidiebedrag. Dit punt en het vorige punt met betrekking tot de kwaliteit van de inspectierapportages vallen in principe buiten de regeling, maar zijn wel van invloed op de gebruikers van de Sim door de afhankelijkheid ervan bij het doen van een aanvraag.

### Leidraad subsidiabele kosten

De Leidraad subsidiabele kosten bepaalt welke kosten vanuit de Sim gesubsidieerd kunnen worden en dus opgenomen kunnen worden in het instandhoudingsplan. Figuur 15 laat zien dat deze Leidraad door het grootste deel van de respondenten duidelijk en begrijpelijk gevonden wordt (55% (zeer) eens). 11% van de respondenten vindt dat niet het geval (oneens of zeer oneens). Uit een verdere uitsplitsing naar type monument (zie Figuur G in Bijlage 6) blijkt dat eigenaren van monumenten in de categorie kastelen, landhuizen, buitenplaatsen en parken het vaker oneens zijn met deze stelling (21% (zeer) oneens, n = 81). Een verklaring hiervoor, die door experts in het veld gegeven wordt, is dat monumenten in deze categorie gedeeltelijk in de categorie groen kunnen vallen. De Leidraad voor groene monumenten wijkt af van de Leidraad voor gebouwd en kent volgens experts meer onduidelijkheden.<sup>57 58</sup> Kijkend naar het type eigenaar (zie Figuur H in Bijlage 6) zien we dat het voornamelijk de bedrijven/ondernemingen (23% (zeer) oneens, n = 31) en de particuliere eigenaren (16% (zeer) oneens, n = 92) zijn die relatief vaak hebben aangegeven het (zeer) oneens te zijn met de stelling.



Figuur 15. Mate waarin respondenten de Leidraad Subsidiabele Kosten begrijpelijk vinden (n = 290).

In de gesprekken komt eveneens naar voren dat de Leidraad door de mate van gedetailleerdheid over het algemeen duidelijk wordt gevonden, maar voor leken lastiger te begrijpen is. Er wordt genoemd dat de Leidraad op sommige punten niet passend of aan vernieuwing toe is. Gesprekspartners geven bijvoorbeeld aan dat het subsidiabele uurtarief te laag is en dat er geen rekening is gehouden met stijgende lonen. Een ander voorbeeld is

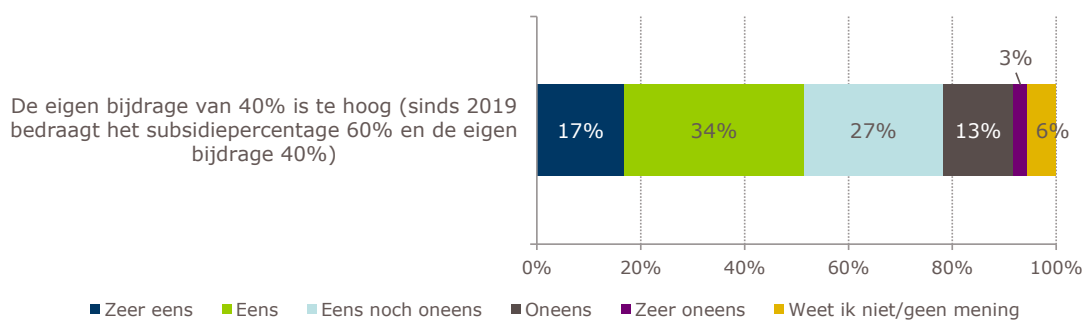
<sup>57</sup> We hebben op detailniveau commentaar ontvangen over onduidelijke passages in de Leidraad voor groene monumenten, bijvoorbeeld of het aanbrengen van valbescherming op forten subsidiabel zijn (01.06). Dezelfde onduidelijkheid bestaat ook ten aanzien van instandhouding van bestrating in groene monumenten (15.00). ook is onduidelijk of een kernwaarde aantonen voldoende is voor het subsidiabel zijn van leifruit (92.00). Ook bevat de Leidraad enkele onbegrijpelijke passages voor hoveniers, bijv. "Onderhoud prioriteit 1 Kernwaarde: Hagen, topiaria en berceaus die vanuit aantoonbaar historisch ontwerp of vanuit historische typologie een kernwaarde zijn" (92.00) en "Onderhoud prioriteit 1 Kernwaarde Heestergroepen die beeldbepalend zijn in een (landschappelijke) aanleg en die vanuit de ontwerpgedachte van de aanleg een belangrijke ruimtelijke functie hebben op hun specifieke plek (bijvoorbeeld als afsluiting van een zichtlijn)" (92.00). Bij boomgroepen is onduidelijk wat het kantelpunt is tussen onderhoud en restauratie (92.00). Onduidelijkheid over dit kantelpunt komt vaker voor (bijv. bij baggeren). Ook wordt er gewag van gemaakt dat RCE-normen niet gebaseerd zijn op arbeidsintensieve milieuvriendelijke wijzen, en dat de wetgeving dwingt tot het gebruik arbeidsintensieve methodes.

<sup>58</sup> Ook eigenaren van weg- en waterbouwkundige werken (20% (zeer) oneens, n = 5) en monumenten in de categorie cultuur, gezondheid en wetenschap (18% (zeer) oneens, n = 11) geven vaker aan het oneens te zijn met de stelling in Figuur 15. Wel moet opgemerkt worden dat deze groepen een zeer lage respons kennen.

dat er bij groene monumenten slechts twee keer grasmaaien per jaar gesubsidieerd is<sup>59</sup>, wat volgens experts uit het veld veel te weinig is om een monument goed te kunnen onderhouden.

### **Eigen bijdrage**

Aan de respondenten is gevraagd of zij de hoogte van de eigen bijdrage (sinds 2019 40% en daarvoor 50%) te hoog vinden. Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan dat dit voor hen geldt (51% (zeer) eens). 27% van de respondenten staat hier neutraal tegenover en 16% van de respondenten vindt de eigen bijdrage van 40% niet te hoog (oneens of zeer oneens). Uit een uitsplitsing naar type monument (zie Figuur I in Bijlage 6) blijkt dat eigenaren van religieuze gebouwen vaker aangeven de eigen bijdrage te hoog te vinden (59% (zeer) eens, n = 82).<sup>60</sup> Dit beeld wordt bevestigd in de gesprekken en klankbordgroepbijeenkomsten.



Figuur 16. Mate waarin respondenten de eigen bijdrage van 40% te hoog vinden (n = 290).

### **Digitaal indienen**

Aanvragen voor een Sim-subsidie kunnen sinds een aantal jaren digitaal worden ingediend. Voorheen was dat enkel per post of afgeven bij de RCE. De mogelijkheid tot digitaal indienen van de aanvraag wordt over het algemeen als positief ervaren, al geven sommige respondenten aan moeilijkheden te hebben ervaren (bijv. onvoldoende tijd na inloggen, uitblijven ontvangstbevestiging, het ondertekenen met meerdere eigenaren, systeem uit de lucht vlak voor indieningsdeadline).

#### **4.1.2 Beoordeling en beschikking**

##### **Afgewezen aanvragen**

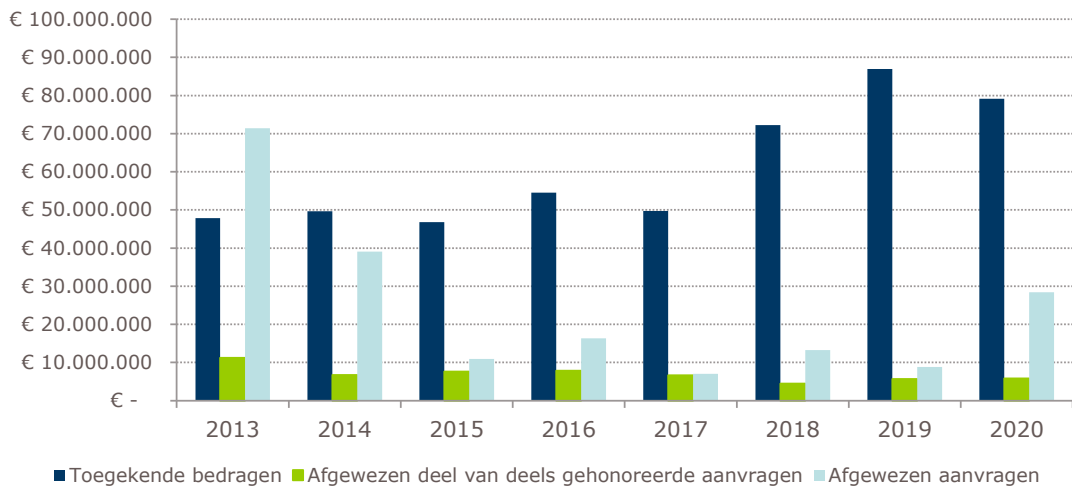
Paragraaf 3.1.5 ging al in op het aantal toegekende aanvragen voor de Sim-subsidie. Figuur 17 laat zien welke bedragen er per jaar in totaal verleend en afgewezen zijn. Hierin zien we dat na de invoering van de Sim in 2013 tot en met 2019 het totaal aan verleende bedragen grofweg is toegenomen en dat het afgewezen bedrag grofweg is afgenomen. Daarnaast is te

<sup>59</sup> Dit geldt ook voor archeologische monumenten, maar daar heeft het grasmaaien het doel om opschot van struiken en bomen tegen te gaan waarvoor twee keer per jaar maaien voldoende is.

<sup>60</sup> Ook de eigenaren van uitvaartcentra en begraafplaatsen geven relatief vaak aan de eigen bijdrage te hoog te vinden, maar voor deze groep hebben we te maken met een zeer lage respons (80% (zeer) eens, n = 5).



zien dat met name in 2013 en 2014 en in mindere mate in 2020 relatief veel aanvragen afgewezen zijn. Dit heeft te maken met overvraag in deze jaren.



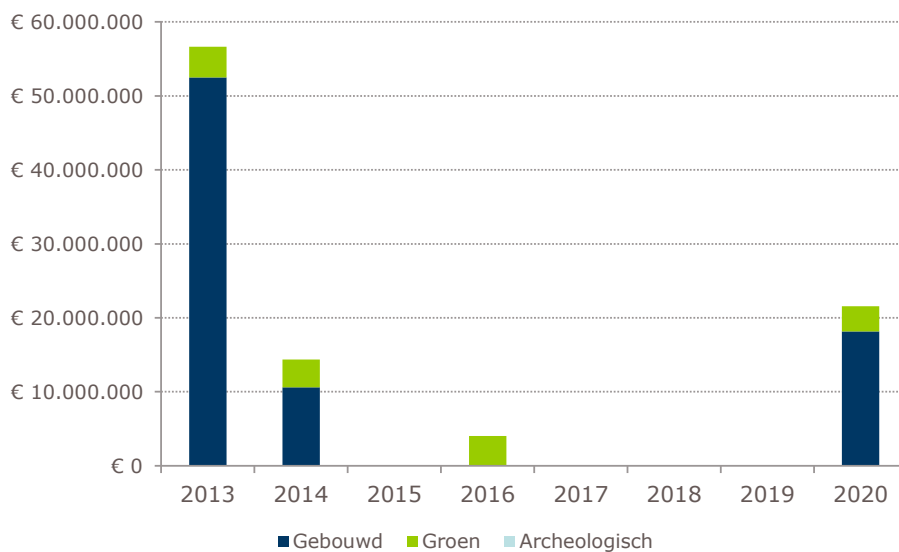
Figuur 17. Toegekende en afgewezen aanvragen/bedragen per jaar. Bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema.

Figuur 18 laat de budgetafwijzingen per geldstroom (overvraag) zien voor de afgelopen jaren op basis van de aangevraagde bedragen.<sup>61</sup> In 2013 en 2014 was er sprake van overvraag bij gebouwde en groene monumenten.<sup>62</sup> In 2015 werd er minder subsidie aangevraagd dan beschikbaar en was er een restant van 4 miljoen euro. In de categorie gebouwd was er vervolgens in 2016 wederom sprake van ondervraag en bleef er €18 miljoen van het subsidiebudget over. Daarvan is €10 miljoen afgeroomd bij ministerieel besluit. In de categorie groen was er echter wel sprake van een overvraag (€4 miljoen aan budgetafwijzingen). In de jaren 2017-2019 waren er geen budgetafwijzingen: in 2017 was er een ondervraag (restant van €9 miljoen) en in 2018 en 2019 is het budget opgehoogd om alle aanvragen te kunnen honoreren (respectievelijk met €16 miljoen en €23 miljoen). Ook in 2020 is het reguliere budget van €62,8 miljoen verhoogd. De verhoging bedroeg €15,6 miljoen.<sup>63</sup> Echter was dit niet voldoende om alle aanvragen te kunnen honoreren. De resterende overvraag bedroeg ruim €21 miljoen, waarvan €18 miljoen aanvragen voor gebouwde monumenten en ruim €3 miljoen aanvragen voor groene monumenten.

<sup>61</sup> Sommige eigenaren vragen meer aan (boven de 3%) dan waar ze recht op hebben. Dit zijn dus niet de bedragen die ook daadwerkelijk goedgekeurd zouden zijn indien er voldoende budget was geweest.

<sup>62</sup> Het toegewezen subsidiebedrag is ondanks de overvraag in deze jaren lager dan het beschikbare budget. Dit heeft te maken met het feit dat er een apart budget was voor archeologische monumenten, waar sprake was van een ondervraag. Ook werden aanvragen verleend op basis van het criterium "laagste begroting eerst", waardoor het zo kon zijn dat het volgende monument in de rij meer subsidie vroeg dan er nog beschikbaar was (zie ook de Erfgoedmonitor [[www.erfgoedmonitor.nl](http://www.erfgoedmonitor.nl)])

<sup>63</sup> Zie RCE (2020). 115,6 miljoen subsidie voor instandhouding rijksmonumenten [[www.cultureelerfgoed.nl](http://www.cultureelerfgoed.nl)]



*Figuur 18. Budgetafwijzingen per jaar per geldstroom op basis van aangevraagde bedragen. Bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema.*

Naast overvraag zijn er ook andere redenen waarom aanvragen afgewezen worden, namelijk een onvolledige aanvraag (aangeduid als 'buiten behandeling') of een zogenaamde harde afwijzing<sup>64</sup>. Voorbeelden van harde afwijzingsgronden zijn aanvragen voor niet-subsidiabele kosten op basis van de Leidraad (bijvoorbeeld wanneer restauratiekosten aangevraagd worden in plaats van onderhoudskosten), onvoldoende onderbouwing bij aanvragen, indiening buiten de aanvraagtermijn of wanneer er een aanvraag wordt gedaan voor een monument dat volgens de Sim als woonhuis aangemerkt wordt. In de periode 2013-2016 was de laatstgenoemde afwijzingsgrond (aanvraag betreft een woonhuis) het vaakst reden tot een harde afwijzing (30% van de harde afwijzingen), gevolgd door het niet bereiken van het drempelbedrag voor de subsidie (24% van de harde afwijzingen). Na 2016 worden de specifieke redenen voor een harde afwijzing niet meer bijgehouden (enkel onderscheid tussen verlening, budgetafwijzing, buiten behandeling en harde afwijzing).

### **Beoordeling**

De beoordeling van de aanvragen wordt uitgevoerd door de RCE. Tijdens pieken in de werkbelasting wordt soms extra menskracht ingehuurd.

Gesprekspartners van de RCE geven aan dat de beoordeling van de aanvragen over het algemeen efficiënt en nauwkeurig gebeurt. Wel is er een verschil tussen de beoordeling van aanvragen in de categorie gebouwd en groen is dat er bij aanvragen voor gebouwde monumenten wordt uitgegaan van de ingediende begroting bij het bepalen van de volgorde van toekenning. Op basis van de ingediende begroting wordt bij het bereiken van het subsidieplafond de volgorde van toekenning bepaald. Bij groene monumenten wordt er uitgegaan van de beoordeelde begroting, dat wil zeggen dat eerst alle begrotingen worden doorgerekend door een bouwkundige voordat er een volgorde bepaald wordt. Bij overvraag (en dat is juist het moment waarop de volgorde van honorering van belang is) worden er

<sup>64</sup> Een harde afwijzing is een afwijzing van een volledige aanvraag om andere redenen dan een overvraag.

dan aanvragen doorgerekend die toch buiten de boot vallen. Dit extra werk kan voorkomen worden bij het uitgaan van de ingediende aanvragen.

Van gesprekspartners horen we dat er behoefte is aan meer direct contact met de RCE ten tijde van de beoordeling van de aanvragen om zaken te kunnen toelichten. Dit kan een beoordelaar meer inzicht geven in de context van de aanvraag. Over de flexibiliteit van de RCE bij de beoordeling wordt wisselend gedacht. Sommige gesprekspartners geven aan dat de RCE vrij strikt is in de beoordeling van aanvragen en dat meer flexibiliteit gewenst is. Anderen geven aan dat de RCE wel enige flexibiliteit toont bij overleg.

Enkele respondenten geven aan dat er bij de beoordeling te sterk wordt uitgegaan van standaardkosten, wat kan leiden tot verschillen tussen de beoordeling en de vaststelling achteraf. Dit speelt een rol wanneer een eigenaar een bedrijf inzet dat goedkoper of juist duurder is dan de standaardkosten voor zijn/haar onderhoud. Hoewel het uitgaan van standaardkosten voor de beoordeling aan de voorkant een efficiënte werkwijze is, kan dit bij de vaststelling achteraf extra werk opleveren (bijv. in het geval van terugvordering, zie paragraaf 4.1.3).

Binnen de categorie groen is meer openheid gewenst over de toekenningen en afwijzingen, waar nu in het kader van de AVG niet meer over gecommuniceerd wordt. Dit overzicht met subsidiebedragen helpt eigenaren om een inschatting te kunnen maken van hun subsidiekansen en geeft inzicht in de behoefte onder groeneigenaren.

### **Aanvullen aanvraag**

In de interviews kwam naar voren dat de mogelijkheid om tijdens de beoordelingsfase van de aanvraag deze binnen vier weken aan te vullen op basis van een zogeheten opvraagbrief van de RCE zonder dat men onderaan de stapel belandt, als positief wordt ervaren. Aanvragers vallen dan niet meteen buiten de boot, hetgeen als rechtvaardig wordt beoordeeld.

### **Bezwaarschriften**

Aanvragers kunnen bezwaar aantekenen als zij zich niet kunnen vinden in de besluiten van de RCE. Tabel 19 geeft het aantal bezwaarschriften per jaar aan over de periode 2014-2019. Zowel absoluut als procentueel is het aantal bezwaarschriften in deze periode gehalveerd. Het aandeel bezwaarschriften dat (gedeeltelijk) gegrond is verklaard, schommelt in deze periode tussen de 32% en 37%.

Tabel 19. Ingediende bezwaarschriften per jaar. Bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema.

Jaar	Besluiten	Bezwaarschriften	Waarvan (gedeeltelijk) gegrond verklaard
2014	1.377	100 (7%)	<i>Geen gegevens</i>
2015	1.083	56 (5%)	18 (32%)
2016	1.114	78 (7%)	29 (37%)
2017	986	34 (3%)	12 (35%)
2018	1.763	63 (4%)	20 (32%)
2019	1.395	43 (3%)	16 (37%)
2020	1.422	39 (3%)	13 (33%)

Tabel 20 toont de verschillende onderwerpen waar bezwaarschriften zich op richten. De verdeling van deze onderwerpen fluctueert over de tijd. Waar in 2017 en 2018 het overgrote deel van de bezwaarschriften nog betrekking had op de kosten die door de Sim gesubsidieerd worden, zijn de subsidiabele kosten in 2019 aanzienlijk minder vaak onderwerp van bezwaar.

Tabel 20. Bezwaarschriften naar onderwerp. Bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema.

Onderwerp bezwaar	2016	2017	2018	2019	2020
Buiten behandeling	26%	18%	29%	37%	33%
Subsidiabele kosten	33%	59%	49%	26%	28%
Harde afwijzing	41%	23%	22%	37%	39%

Bezwaren tegen harde afwijzingen richten zich op verschillende afwijzingsgronden (zie Tabel 21). De definitie van een woonhuis levert hierbij relatief de meeste bezwaarschriften op. Deze definitie bepaalt welke monumenten volgens de Sim als woonhuis worden gezien en dus niet in aanmerking komen voor subsidie (zie paragraaf 2.2). Uit een analyse van de bezwaar- en beroepszaken die is uitgevoerd door de RCE<sup>65</sup> blijkt dat er geen eenduidige manier is om feitelijk te controleren (BAG wordt ingezien) of een monument als woonhuis aangemerkt wordt en dat bij discutabele gevallen onderzoek van een inhoudelijk deskundige van de RCE noodzakelijk is om dit vast te stellen.

Ook het onderscheid tussen onderhoud en restauratie is een onderwerp waartegen door aanvragers geregeld bezwaar aangetekend wordt. De Sim-subsidie is bedoeld voor reguliere onderhoudskosten, maar binnen de Leidraad zelf wordt niet overal onderscheid gemaakt tussen onderhoud en restauratie (uitgezonderd bij groene monumenten). Dit komt door de aanname dat de begrenzing van de hoogte van de maximale subsidiabele kosten (3% van de herbouwwaarde bij monumenten anders dan molens, groene en archeologische monumenten) maakt dat de subsidie enkel toereikend is voor onderhoudswerkzaamheden. Echter wordt er in de beoordeling door de RCE wel gelet op het verschil tussen onderhoud en restauratie. Uit de analyse van de bezwaar- en beroepszaken<sup>66</sup> blijkt dat het niet altijd eenduidig vast te stellen welke werkzaamheden wel en niet tot onderhoud behoren (beoordelaars kunnen hier verschillend over denken). Dit wordt bevestigd in de interviews. Paragraaf 5.2 gaat verder in op het onderscheid tussen onderhoud en restauratie.

Tabel 21. Bezwaarschriften m.b.t. harde afwijzing, naar reden voor afwijzing. Bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema.

Onderwerp harde afwijzing	2016	2017	2018	2019	2020
Woonhuis	56%	50%	57%	69%	53%
Onderhoud & restauratie	13%	13%	29%	19%	27%
Zelfstandige bouwkundige eenheid	3%	0%	7%	0%	0%
Drempelbedrag	0%	0%	7%	0%	0%
Subsidieplafond	19%	0%	0%	0%	13%
Herbouwwaarde	9%	0%	0%	0%	7%

<sup>65</sup> RCE (2020). Memo Analyse van bezwaar- en beroepszaken in het kader van de evaluatie van de Subsidieregeling instandhouding monumenten (Sim).

<sup>66</sup> Idem.

Onderwerp harde afwijzing	2016	2017	2018	2019	2020
Divers (geen rijksmonument/ geen eigenaar)	0%	37%	0%	12%	0%
<b>Totaal</b>	<b>32</b>	<b>8</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>15</b>

In de categorie groen vormen de kernwaarden<sup>67</sup> van monumenten het uitgangspunt voor de subsidiabele kosten. Aanvragers dienen daarbij duidelijk te maken welke aspecten als kernwaarden gezien moeten worden. Voor hen bleek het echter onvoldoende duidelijk te zijn wat er precies aangetoond en aangeleverd moet worden.<sup>68</sup> Om deze reden zijn de kernwaarden ook onderwerp van bezwaar geweest. Dit wordt bevestigd in de interviews. Wel wordt er aangegeven dat dit in de afgelopen periode is verbeterd.

### **Beschikkingen**

De subsidie wordt op basis van de subsidiebeschikking, jaarlijks bevoorschot door het Nationaal Restauratiefonds (NRF). Het NRF ontvangt hiervoor een kopie van alle subsidiebeschikkingen van de RCE.

Voordat tot bevoorschotting wordt overgegaan, wordt gevraagd aan de eigenaar om de betaalgegevens (IBAN c.a.) te controleren. Betaling geschiedt daarna binnen vijf tot tien werkdagen is de ervaring. Hier zijn geen opmerkingen over gemaakt in de interviews.

De aanvragers ontvangen de beschikkingen nog per post. Respondenten geven aan dat het een gemis is dat dit (nog) niet digitaal gebeurt. Dit geldt vooral voor de begrotingen die op A3-formaat zijn en dus lastiger te kopiëren. Ook komt het verzoek naar voren om, in het geval dat de indiener niet de eigenaar is, de beschikking niet alleen te sturen naar de indiener van de aanvraag, maar ook naar de eigenaar.

#### **4.1.3 Verantwoording en vaststelling**

Zoals toegelicht in paragraaf 2.3 wordt de daadwerkelijke subsidiehoogte na zes jaar achteraf vastgesteld op basis van een verantwoording. De RCE stelt de subsidie vast en het Nationaal Restauratiefonds zorgt voor de verrekening van de voorschotten met de uiteindelijk vastgestelde subsidie.

De noodzaak tot verantwoording wordt begrepen. Men vindt het over het algemeen terecht dat tegenover het ontvangen van subsidie een verantwoordingsverplichting staat. Naargelang de hoogte van de aanvraag gelden verschillende regels voor de verantwoording achteraf. Hoe hoger het subsidiebedrag, hoe meer eisen er gesteld worden aan de verantwoording.<sup>69</sup> Over het algemeen staat men positief tegenover de differentiatie in verantwoordingsvereisten bij verschillende subsidiehoogten. Bij hogere subsidiebedragen kunnen ook locatiebezoeken achteraf plaatsvinden. Wel wordt gevonden dat de verantwoording achteraf bij kleinere aanvragen niet in verhouding staat tot de administratieve lasten van de aanvraag, waarbij gepleit wordt voor een versimpelde aanvraagprocedure voor dit soort aanvragen (zie paragraaf 4.2.1). Tegelijkertijd geldt

<sup>67</sup> Hoofdkenmerken van groene monumenten, ook wel prioriteit 1 genoemd. Onderhoudswerkzaamheden aan deze kernwaarden worden gesubsidieerd vanuit de Sim. Andere onderhoudswerkzaamheden (prioriteit 2) worden niet gesubsidieerd.

<sup>68</sup> RCE (2020). Memo Analyse van bezwaar- en beroepszaken in het kader van de evaluatie van de Subsidieregeling instandhouding monumenten (Sim).

<sup>69</sup> Zie voetnoot 20.

natuurlijk dat er voor elke subsidieaanvraag en -toekenning (van klein tot groot) spelregels gelden die samenhangen met de verplichting om verantwoording af te leggen over de besteding van publieke middelen. Daar hoort enige administratieve last bij.

In de gesprekken wordt aangegeven dat de vaststelling achteraf vaak afwijkt van de beoordeling vooraf. Op basis van gegevens van de RCE zien we dat bij circa een derde van de vaststellingen van aanvragen uit de periode 2011-2012<sup>70</sup> de vaststelling lager uitvalt, waarbij naar schatting in 80% van de gevallen subsidie is teruggevorderd. Een vaststelling die hoger is dan de beschikking kwam slechts een handvol keren voor en dit heeft geen invloed op de uiteindelijke hoogte van de subsidie.<sup>71</sup> Onderhoudskosten die hoger uitvallen zijn voor eigen rekening. Wanneer kosten lager uitvallen, kan het zijn dat subsidie teruggevorderd moet worden. Een voorbeeld van een dergelijke situatie is de onvoorziene inzet van vrijwilligers (bijvoorbeeld wanneer een eigenaar moeite heeft om de 40% eigen bijdrage rond te krijgen). Arbeidsuren van vrijwilligers zijn niet subsidiabel, waardoor de subsidiabele kosten lager uitvallen en er dus subsidie terugbetaald dient te worden. Een ander voorbeeld is het inzetten van een onderhoudsmethode die goedkoper is dan de standaardkosten die RCE rekent bij de beoordeling. Ook in dat geval vallen de subsidiabele kosten uiteindelijk lager uit. Op basis van de beschikbare gegevens kunnen we helaas niet achterhalen welke situaties tot terugvordering hebben geleid.

Een deel van de respondenten geeft aan dat de verantwoording sterk leunt op financiële gegevens en te weinig op kwaliteit. Eigenaren geven aan graag te zien dat de RCE vaker een eindbezoek brengt om ook daadwerkelijk te zien wat de subsidie heeft opgeleverd. Ook wordt aangegeven dat er meer tussentijds contact zou moeten zijn tussen RCE en eigenaren, o.a. om voortgang te monitoren en eventuele afwijkingen ten opzichte van de aanvraag vroegtijdig aan te kunnen kaarten.

#### *4.1.4 Procedure voor groene monumenten*

Op een aantal verschillen na is de opzet van de Sim voor gebouwde, groene en archeologische monumenten grotendeels hetzelfde. Gesprekspartners geven aan dat de Sim geënt is op gebouwde monumenten en op sommige vlakken minder passend is voor groene monumenten. Een voorbeeld hiervan is dat er bij de aanvraag voor groene monumenten net als bij gebouwde monumenten een zesjarig instandhoudingsplan opgesteld moet worden, terwijl het voor groeneigenaren passender zou zijn om een beheervisie en beheerplan aan te leveren omdat dit aansluit bij de manier waarop ze werken. In deze paragraaf worden enkele aspecten van de regeling benoemd die specifiek in relatie tot de eigenschappen van groene monumenten relevant zijn om te noemen.

##### **Beschikbaar budget**

In gesprekken met het veld is herhaaldelijk onderstreept dat continuïteit in onderhoud voor groene monumenten essentieel is. Experts in het veld geven aan dat de hoogte van het groenbudget niet aansluit bij de hoge onderhoudskosten van het rijksbeschermd groene

---

<sup>70</sup> Gegevens over vaststellingen van aanvragen uit het jaar 2013 en later zijn nog niet volledig beschikbaar. Omdat de analyse van de afwijkingen tussen aanvragen en vaststellingen op basis van de reeds beschikbare gegevens voor 2013-2019 een vertekend beeld geeft, is er gekeken naar de aanvragen in de jaren 2011 en 2012.

<sup>71</sup> Aanvragers kunnen nooit meer subsidie ontvangen dan in de oorspronkelijke beschikking is vermeld.

erfgoed<sup>72</sup> en dat de continuïteit van onderhoud in het geding komt (zeker bij calamiteiten).<sup>73</sup> Afwijzing van een subsidieaanvraag (door onvoldoende budget) kan desastreuze gevolgen hebben volgens experts, omdat het bij groene monumenten niet mogelijk is om onderhoud uit te stellen in verband met vergroeiing van monumenten en het verloren gaan van de structuur. Daarbij komt dat met name grote, groene monumenten (die door de hoogte van de begroting vaak achteraan in de rij komen bij het bepalen van de volgorde van honorering) vaak moeilijk rendabel te exploiteren zijn en dus niet via die weg de onderhoudskosten kunnen opvangen. Uit het veld horen we dat eigenaren ervoor kiezen om strategisch aan te vragen, dat wil zeggen minder subsidie aanvragen om meer kans op honorering te hebben. Er wordt aangegeven dat dit de reden is dat er in de afgelopen jaren geen sprake was van overvraag (hoewel er bij het opstellen van aanvragen en het beoordelen daarvan criteria als soberheid en doelmatigheid ook een rol spelen, en die zetten ook een rem op eventuele overvraag). Het budget wordt door experts uit het veld als ontoereikend gezien om aan de onderhoudsbehoefte te voldoen en dit wordt voor de categorie groene monumenten als het grootste probleem ervaren.

Vanuit het erfgoedveld wordt ook aandacht gevraagd voor de sterk gestegen bouwkosten, die nog niet zijn doorvertaald naar de normbedragen in de Sim. De hogere bouwkosten leiden ook tot hogere aanvragen maar ook tot hogere eigen kosten die de eigenaar moet dragen. Omdat eigenaren zich vaak gedwongen voelen tot "strategisch aanvragen" wordt dat eigen aandeel alleen maar groter.

Vanuit het erfgoedveld wordt aangegeven dat het de eigenaren van monumenten die onder de Natuurschoonwet vallen erg zou helpen als zij vrijgesteld zouden worden van de bijtelling in box 3.

### **Zesjarige periode**

Van experts uit het veld horen we dat voor groene monumenten de continuïteit die de zesjarige periode biedt extra belangrijk is en gewaardeerd wordt. Bij honorering van een aanvraag zijn eigenaren namelijk verzekerd van subsidie voor zes jaar. Wel is voor deze categorie in het bijzonder bij een periode van zes jaar meer flexibiliteit gewenst om in te kunnen spelen op klimaateffecten (bijv. verdroging), calamiteiten en nieuwe onderhoudsbehoeften (bijv. door nieuwe plant- en diersoorten). Zo is er nu het onverwachte gevolg van de grote extra druk die op natuurgebieden en grote voor publiek toegankelijke gebouwen is ontstaan vanwege de coronapandemie: er zijn veel meer bezoekers doordat mensen niet naar het buitenland kunnen. Dit heeft op veel plekken tot extra schade en noodzaak van onderhoud geleid, maar tegelijkertijd bieden grotere bezoekersaantallen ook kansen in de vorm van meer belangstelling voor en bekendheid van rijksmonumenten en eventuele extra inkomsten (entreegelden, catering, parkeergelden, etc.).

### **Prioriteit 1 en 2**

De procedure voor groene monumenten is, zoals genoemd, gericht op kernwaarden als uitgangspunt voor de subsidiabele kosten. Deze kernwaarden betreffen de

---

<sup>72</sup> In 2016 ingeschat op €185 miljoen aan totale onderhoudskosten per jaar. Zie ook Paulissen et al. (2016). Onderhoudsstaat en onderhoudskosten van groen erfgoed in Nederland.

<sup>73</sup> Op dit moment is er in de Sim-regeling overigens wel (beperkte) ruimte om in te spelen op calamiteiten. Er bestaat de mogelijkheid om wijzigingen ten opzichte van het goedgekeurde MJOP (meerjarenonderhoudsprogramma) vooraf te melden bij de RCE. Ook is er ruimte voor een post van 5% onvoorzien.

hoofdkarakteristieken van groene monumenten, ook wel prioriteit 1 genoemd. Vanuit de Sim worden onderhoudswerkzaamheden aan deze kernwaarden gesubsidieerd. Het onderscheid tussen prioriteit 1 en 2 is ingevoerd om het beschikbare budget eerlijker te verdelen over de aanvragers. Echter kunnen karakteristieken met prioriteit 2 eveneens sterk van belang zijn voor de monumentale waarde van een groen monument. Een geluid dat we met name in relatie tot de categorie groene monumenten vaker horen is dat er beperkt aandacht is voor de monumentale waarde van monumenten (en wel voor de technische staat). Paragraaf 5.3 gaat verder in op het onderscheid tussen prioriteit 1 en 2.

### ***Groen en gebouwd***

Sommige groene rijksmonumenten hebben ook gebouwde elementen. Voor kleine gebouwde elementen in tuinen kan geen subsidie aangevraagd worden vanuit het groenbudget door de drempelwaarde en doordat deze elementen gezien worden als gebouwde elementen. Deze elementen zijn echter vaak wel van belang voor de monumentale waarde van een monument. Uit het veld horen we de wens om deze elementen mee te nemen in de begroting van het groene monument bij een Sim-aanvraag, al zou het deelbudget voor groene monumenten dan mee moeten stijgen om te voorkomen dat het budget sneller opraakt. Over het algemeen wordt het als positief ervaren dat het mogelijk is om te schuiven tussen de deelbudgetten van de Sim.

### ***Doorlooptijd procedure***

Experts uit het veld geven aan dat bij groene monumenten de onderhoudssituatie na restauratie direct intensief is. Dit wringt in relatie tot de duur van het opstellen van het inspectierapport na restauratie en vervolgens het doen van een aanvraag voor de Sim-subsidie. Al met al kan het na restauratie 1,5 jaar duren voor er een subsidieaanvraag gedaan kan worden, terwijl het in die periode al noodzakelijk is om onderhoud te plegen voor de instandhouding van groene monumenten.

### ***Inzet vrijwilligers***

Uit de gesprekken en klankbordgroepbijeenkomsten blijkt dat bij de instandhouding van groene monumenten relatief vaak gebruik wordt gemaakt van vrijwilligers. De inzet van vrijwilligers (een effectief middel om mensen betrokken te houden bij monumenten) wordt vanuit de Sim niet gesubsidieerd, want hier zijn geen of nauwelijks kosten aan verbonden en het is ook niet controleerbaar.

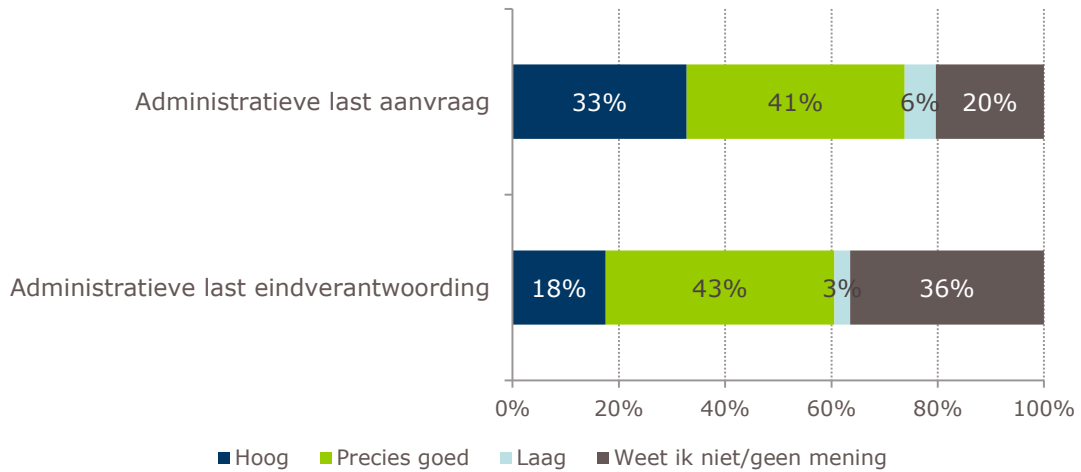
## **4.2 Administratieve lasten voor aanvragers en uitvoerende organisaties**

### ***4.2.1 Aanvragers***

In de survey is aan respondenten gevraagd hoe zij oordelen over de administratieve lasten die gepaard gaan met het doen van een aanvraag en met de eindverantwoording na de zesjarige subsidieperiode. Figuur 11 toont aan dat het grootste deel van de respondenten de administratieve lasten van de aanvraag en eindverantwoording precies goed vinden. Met betrekking tot de aanvraag geeft een derde van de respondenten aan dat de administratieve lasten te hoog zijn (33%). Een uitsplitsing naar type eigenaar (zie Figuur J in Bijlage 6) laat zien dat de administratieve lasten voor de aanvraag relatief vaak hoog worden gevonden door gemeentes/provincies (50%, n = 10), stichtingen (niet-POM's, 43%, n = 63), bedrijven/ondernemingen (42%, n = 31 en particuliere eigenaren (37%, n = 92). Kerkgenootschappen geven minder vaak aan de aanvraaglasten hoog te vinden (18%, n = 74). In relatie tot de eindverantwoording vindt 18% van de respondenten de administratieve



lasten hoog. POM's (50%, n = 12), gemeentes/provincies (50%, n = 10) en stichtingen (niet-POM's; 26%, n = 62) vinden de administratieve lasten van de eindverantwoording vaker hoog. Kerkgenootschappen (9%, n = 74), particuliere eigenaren (12%, n = 83) en bedrijven/ondernemingen (12%, n = 26) vinden dit juist minder vaak (zie Figuur K in Bijlage 6 voor uitsplitsing naar type eigenaar).



Figuur 19. Oordeel respondenten over administratieve lasten ( $n_{aanvraag} = 290$ ,  $n_{eindverantwoording} = 274$ ).

Hierbij moet opgemerkt worden dat in de gesprekken naar voren komt dat veel eigenaren architectuur- of adviesbureaus inschakelen in de aanvraag- en verantwoordingsfase. Dit maakt het voor eigenaren lastiger om de precieze administratieve lasten in te schatten die gepaard gaan met de Sim-subsidie.

### Aanvraag

Aan de respondenten die de administratieve lasten als hoog ervaren, is gevraagd om een toelichting te geven. In het kader van de aanvraag wordt er veelal aangegeven dat het een complexe procedure betreft door de hoeveelheid informatie die gevraagd wordt en het detailniveau (met name het begrotingsformulier wordt als complex ervaren). De aanvraag neemt veel tijd in beslag en er is veel vakkennis vereist, waar met name particulieren vaak niet over beschikken. Veel respondenten geven aan externe bureaus in te schakelen bij de aanvraag. Dit werkt over het algemeen goed, maar is behoorlijk kostbaar. Deze kosten zijn grotendeels subsidiabel. Een deel van het budget gaat in dat geval wel op aan het opstellen van de aanvraag. Vooral bij kleinere aanvragen (een lage begroting) leidt dat ertoe dat er relatief weinig overblijft voor het daadwerkelijke onderhoud. In de interviews wordt bevestigd dat de aanvraag met name voor particuliere eigenaren complex is, mede door wijzigingen in de regeling en het gebrek aan routine (daarvoor is zes jaar te lang).

***"Het opstellen van een aanvraag met alle vereiste documentatie begrotingen en planning is voor een betrekkelijke leek niet te doen. Het laten opstellen van een aanvraag is behoorlijk kostbaar. Daarbij is succes nog niet verzekerd." - (Respondent vragenlijst)***

Volgens gesprekspartners zit een belangrijk knelpunt in het feit dat er bij het doen van een aanvraag geen zekerheid is dat deze ook gehonoreerd wordt. Aanvragers maken kosten voor het doen van een aanvraag, zeker wanneer eigenaren de aanvraag door derden laten

uitvoeren (wat regelmatig gebeurt). Bij een afgewezen aanvraag zijn deze gemaakte kosten voor eigen rekening.

Uit het veld horen we terug dat de administratieve last van het doen van een aanvraag zich bij kleinere aanvragen niet verhoudt tot het subsidiebedrag. Dit zou verholpen kunnen worden door het mogelijk maken van clustering voor kleinere aanvragen of door de indieningsvereisten aan te passen. Ook zit er een discrepantie tussen de aanvraag en de vaststelling achteraf bij kleine aanvragen. De vaststelling vindt bij kleine aanvragen (subsidiebedrag onder de €25.000) ambtshalve plaats met eventueel een steekproef. Sommige gesprekspartners geven aan dit niet in verhouding te vinden staan tot de inspanningen die voor een dergelijke aanvraag vereist zijn en pleiten voor een vereenvoudigde aanvraagprocedure voor deze aanvragen. Dit brengt zowel de administratieve lasten voor de aanvrager als voor de RCE omlaag.

### **Eindverantwoording**

De verantwoording bij de Sim is conform het Uniform subsidiekader (Usk). Respondenten die de administratieve lasten die gepaard gaan met de **eindverantwoording** hoog vinden geven aan dat het ook hier om een tijdrovend proces gaat waar geregeld externe hulp bij wordt ingeschakeld. Meerdere respondenten noemen dat het een lastige klus is om alle administratie van de afgelopen zes jaar boven tafel te krijgen en deze uit te splitsen naar subsidiabele en niet-subsidiabele kosten.

***"Je moet van de hele periode facturen verzamelen, ook bij opdrachten moet je goed opletten, er verschuiven vaak door allerlei oorzaken werkzaamheden. En die vallen dan (misschien) weer buiten de periode. Het is een hele papierwinkel." - (Respondent vragenlijst)***

De administratieve lasten voor de verantwoording nemen toe voor hogere subsidiebedragen. Met name de accountantsverklaring, die vereist is bij subsidiebedragen boven de €300.000, is een kostbare aangelegenheid. Tot 2020 werd er bij de inzet van eigen personeel ook om deze verklaring gevraagd. Veel aanvragers werden hier achteraf mee geconfronteerd.<sup>74</sup> Dit speelde vooral bij terreinbeherende organisaties (TBO's) en landgoederen (groene en archeologische monumenten).

Binnen de categorie archeologische monumenten worden de aanvraag en verantwoording door veel eigenaren als complex en met hoge administratieve lasten ervaren.<sup>75</sup>

#### **4.2.2 RCE**

Gesprekspartners vanuit de RCE geven aan dat de administratieve lasten voor de RCE hoog zijn, maar niet onevenredig. Wel wordt er aangegeven dat er mogelijkheden zijn om de administratieve lasten omlaag te brengen. Zo geeft een gesprekspartner aan dat deze lasten gedrukt kunnen worden door een globalere aanvraag en beoordeling vooraf. Dit biedt tegelijkertijd meer flexibiliteit voor de aanvragers.

Zoals genoemd worden voor de beoordeling van aanvragen voor gebouwde monumenten soms extra mensen ingehuurd door de RCE. De aanvragen voor groene monumenten worden door de RCE zelf beoordeeld, maar vindt wel een externe kostencheck plaats. Bij de

---

<sup>74</sup> Schut, P. (2020). De Brim/Sim-regeling archeologische rijksmonumenten 2012-2018 revisited.

<sup>75</sup> Idem.

beoordeling van aanvragen voor groene monumenten kunnen de administratieve lasten gedrukt worden door de volgorde van toekenning te bepalen op basis van de ingediende begroting in plaats van de beoordeelde begroting (zie paragraaf 4.1.2).

De RCE heeft een piek in de werkbelasting in de maanden april t/m juli en gedeeltelijk augustus. De recente invoering van de woonhuisregeling zorgt sinds kort in die periode voor extra werkdruk omdat de indienperiode voor Sim-aanvragen (1 februari tot en met 31 maart) overlapt met de indienperiode voor de woonhuisregeling (1 maart tot en met 30 april). Van sommige gesprekspartners die gebruikmaken van de Sim horen we terug dat ze de indruk hebben dat er beperkte capaciteit is bij de RCE, wat zich uit in minder direct contact met eigenaren en minder tijd voor monitoring. Ook wordt aangegeven dat personele wisselingen bij de RCE soms leiden tot gebrek aan coherentie.

Belangrijk om te noemen is, dat er een relatie is tussen de uitvoeringslasten van de RCE en de kwaliteit van de procedure. Het vereenvoudigen van het proces kan ervoor zorgen dat de kwaliteit onder druk komt te staan en er een hoger risico op afwijzingen en terugvordering ontstaat. Over het algemeen halen we uit het veld de behoefte aan meer flexibiliteit en persoonlijk contact op. Er wordt gesuggereerd dat de aanvraag wellicht gebaseerd kan worden op een globaler plan met meer ruimte voor onvoorziene zaken (met name voor kleine aanvragen, ook om de lasten voor aanvragers in balans te brengen met de eindverantwoording) en dat er persoonlijk contact zou moeten zijn tijdens met name de beoordeling en de vaststelling (zodat er niet enkel op administratieve gegevens wordt gelet maar ook op de context daaromheen). Hoewel dit het administratieve proces zou vereenvoudigen (minder uitgebreide beoordeling aan de voorkant van het proces), vereist dit meer inspanningen op het gebied van inhoudelijke begeleiding. Te verwachten is dat meer inhoudelijke begeleiding de kwaliteit van de procedure ten goede komt omdat dit ruimte biedt voor verduidelijking zowel aan de zijde van de uitvoerder als aan de zijde van de aanvrager. Echter bestaat hier wel het risico dat dergelijk intensiever contact verwachtingen wekt bij aanvragers met betrekking tot de beoordeling en vaststelling.

#### 4.2.3 NRF

De administratieve lasten van het NRF staan in verhouding met de geleverde inspanning. De NRF is afhankelijk van de informatie die door de RCE wordt aangeleverd. Bij de Woonhuisregeling wordt nu geëxperimenteerd met een digitaal systeem voor de beschikkingen en uitbetalingen. Indien dit een succes blijkt, kan toepassing hiervan bij de Sim de administratieve lasten van het NRF naar beneden brengen.

### 4.3 Impact van de positie van de POM's op de doelmatigheid van de Sim

POM's genieten een aantal voordelen die van invloed zijn op hun administratieve lasten en de doelmatigheid van de regeling. Dit betreft bijvoorbeeld de versimpelde gecombineerde aanvraag voor meerdere monumenten tegelijkertijd en de mogelijkheid om de verkregen subsidie vrij over de monumenten te verdelen. De kenmerken van de positie van de POM's in de Sim worden in deze paragraaf besproken in relatie tot doelmatigheid.

#### 4.3.1 Voordelen POM's

##### ***Versimpelde aanvraag***

POM's kunnen voor meerdere rijksmonumenten of zelfstandige monumentonderdelen een gecombineerde aanvraag voor de Sim-subsidie doen. Hun aanvraag bestaat uit een overzicht

van de monumenten/onderdelen waarvoor subsidie aangevraagd wordt met per monument de totale begrote subsidiabele kosten op basis van de Leidraad. In het geval van zelfstandige onderdelen moet er ook een omschrijving van het betreffende onderdeel en waarin het te onderscheiden is van het bijhorende rijksmonument bijgevoegd worden. Wanneer een monument geen molen, archeologisch of groen monument is, moet ook de herbouwwaarde opgenomen worden.

In vergelijking met reguliere aanvragen hoeven POM's dus geen zesjarig instandhoudingsplan per monument en geen inspectierapportage aan te leveren en hoeven zij voor meerdere monumenten dus niet meerdere aanvragen in te dienen. Deze voordelen verlagen de administratieve lasten van POM's ten opzichte van andere aanvragers sterk. Door de POM's worden deze voordelen sterk gewaardeerd.

### **Subsidie voor woonhuizen**

POM's kunnen als net als lagere overheden wél subsidie aanvragen voor een woonhuismonument. Aangezien de doelstelling van de Sim is om het structureel (sober en doelmatig), planmatig en meerjarig onderhoud van rijksmonumenten die niet gezien worden als woonhuis te bevorderen (zie paragraaf 2.2), draagt deze uitzonderingspositie per definitie niet bij aan de doeltreffendheid van de regeling en is daarmee ook niet doelmatig. Echter is deze mogelijkheid om beleidsmatige redenen toegevoegd. Doordat de fiscale aftrek die tot 2019 gold en de woonhuissubsidieregeling die vanaf 2019 is ingevoerd enkel voor particuliere eigenaren geldt, kunnen andersoortige eigenaren van woonhuismonumenten hier geen aanspraak op maken. Door de woonhuismonumenten van POM's en gemeenten mee te nemen in de Sim wordt deze consequentie in zekere mate verlicht.

### **Vrijheid in inzetten subsidiebedrag**

POM's hebben de mogelijkheid om het subsidiebedrag dat zij ontvangen vrij in te zetten voor onderhoud op basis van de Leidraad subsidiabele kosten aan de monumenten/onderdelen waar zij subsidie voor hebben aangevraagd. In de gesprekken en klankbordgroepbijeenkomsten wordt aangegeven dat POM's het sterk waarderen dat zij in de periode van zes jaar kunnen schuiven met budgetten tussen de verschillende monumenten binnen hun clusteraanvraag. Dit stelt hen in staat om het verkregen bedrag op een zo efficiënt mogelijke wijze in te zetten.

### **Toevoegen monumenten**

POM's kunnen binnen de zesjarige periode met goedkeuring van de minister van OCW een monument/zelfstandig onderdeel toevoegen aan de aanvraag (toevoeging gaat dan het opvolgende kalenderjaar in). Bij goedkeuring van de minister wordt het subsidiebedrag naar rato van het aantal resterende kalenderjaren opgehoogd<sup>76</sup>. Deze mogelijkheid zorgt ervoor dat POM's voor het betreffende monument/onderdeel geen nieuwe aanvraag hoeven in te dienen. Dit heeft een positieve uitwerking op de administratieve lasten van de POM's.

### **Verantwoording**

Voor POM's geldt dat zij bij een ontvangen subsidiebedrag tussen €25.000 en €125.000 naast de prestatieverklaring over de uitgevoerde werkzaamheden geen inspectierapport per

---

<sup>76</sup> De verhoging is afhankelijk van het type monument. Er wordt onderscheid gemaakt tussen groene en archeologische (onderdelen van) monumenten, molens en overige monumenten/zelfstandige onderdelen (zie Artikel 16 lid 2 van de Subsidieregeling instandhouding monumenten).

monument of zelfstandig onderdeel hoeven aan te leveren, waar andere type aanvragers dat wel moeten. Verder zijn er voor POM's geen andere voordelen in de verantwoording.

Uit de gesprekken en de klankbordgroepbijeenkomsten horen we dat de verantwoording voor POM's over het algemeen veel tijd en inspanning kost. De gemaakte kosten per monument moeten op detailniveau verantwoord worden. Deze last wordt automatisch groter wanneer POM's voor meer rijksmonumenten subsidie aanvragen. POM's vinden dit over het algemeen overigens wel terecht.

### ***Voorrangspositie***

In principe geeft de POM-status de verzekering dat de betreffende organisatie professioneel omgaat met de instandhouding van monumenten en dat de uitvoering van de werkzaamheden aan monumenten van kwaliteit is. De voorrangspositie van de POM's (na Werelderfgoed) biedt de zekerheid dat met de uitgekeerde subsidie in ieder geval de groep monumenten van POM's kwaliteitsvol onderhouden wordt, waar dat bij andere type eigenaren niet altijd het geval is. Echter horen we in de gesprekken en klankbordgroepbijeenkomsten dat de professionaliteit van andere type eigenaren vaak zeker niet onder doet voor de POM's.

### ***Governance Code Cultuur 2019***

Aan de hand van een online verkenning (websites, jaarverslagen) kunnen we vaststellen dat vrijwel alle POM's de Governance Code Cultuur<sup>77</sup> onderschrijven en gebruiken.

## **4.4 Doelmatigheid in relatie tot de effecten van de regeling (grote doelmatigheid)**

In de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk hebben we vooral stilgestaan bij de kleine doelmatigheid, oftewel de doelmatigheid van de uitvoering van de Sim-regeling (beleidsprestaties). Bij het bepalen van de grote doelmatigheid gaat het om de vraag of de maatschappelijke effecten van de Sim-regeling tegen een optimale inzet van middelen worden bereikt.

Het maatschappelijke effect van de Sim-regeling is dat de onderhoudsstaat van Rijksmonumenten structureel goed is, en dat dankzij structureel (sober en doelmatig), planmatig en meerjarig onderhoud van deze monumenten. De Sim-regeling helpt daarmee dat het Nederlands landschap en de Nederlandse steden en dorpen gesierd worden met goed onderhouden gebouwde en groene monumenten. Uiteraard doet de Sim-regeling dat niet alleen, want het financiert geen restauraties en andere middelen, bijvoorbeeld privaat (bijv. eigen bijdrage eigenaar), helpen ook om de kwaliteit van rijksmonumenten op peil te brengen en vooral te houden. Het is dus een samenspel van factoren.

Dat neemt niet weg dat de Sim-regeling een substantiële bijdrage levert aan de onderhoudsstaat van rijksmonumenten. De bevindingen uit hoofdstuk 3 tonen dat aan. De vraag bij grote doelmatigheid is dan of dat gebeurt met een optimale inzet van middelen (niet te veel, niet te weinig): krijgen we maatschappelijk waar voor ons geld? Ons beeld is dat deze vraag positief beantwoord kan worden. De Sim-regeling is ook maatschappelijk doelmatig, en daarvoor hebben we de volgende argumenten.

---

<sup>77</sup> De Governance Code Cultuur biedt een normatief kader voor goed bestuur en toezicht in culturele organisaties (zie: [AC (cultuur-ondernemen.nl)]).

#### De Sim-regeling:

- Bevordert dat eigenaren planmatig(er) omgaan met het onderhoud van hun monument (voor zover zij dat nog niet deden). Alleen al deze aandacht zal ertoe leiden dat verstandig onderhoud de technische staat van monumenten verbetert (nog los van de daarvoor beschikbare middelen).
- Garandeert dat eigenaren 40% van de onderhoudskosten zelf financieren. Er lijkt hier dus sprake te zijn van een extra inbreng van eigen middelen (hoewel we niet exact kunnen vaststellen of deze (of zelfs meer) middelen ook zonder de Sim-regeling beschikbaar zouden zijn gesteld voor het onderhoud). De additionaliteit is echter hoog, en dat suggereert dat de Sim-subsidie ook daadwerkelijk onderhoud mogelijk maakt dat anders nooit, later of beperkter was uitgevoerd.
- Stimuleert dat het onderhoud van rijksmonumenten in de breedte professionaliseert (bijv. ontwikkeling van kwaliteitsrichtlijnen, inzet van gespecialiseerde aannemers/hoveniers). Het langetermijneffect daarvan kan zijn dat goed onderhoud kostbare restauraties voorkomt en dat het belang van onderhoud hoog op de agenda blijft staan, ook wanneer een eigenaar een Sim-subsidie misloopt of wanneer van overheidswege besloten zou worden te korten op het Sim-budget.

Tegelijk plaatsen we wel een kanttekening bij deze positieve constatering. We onderschrijven de observatie in het monumentenveld dat de Sim-subsidie bijdraagt aan de zo gewenste (financiële) zekerheid en continuïteit bij het onderhoud van rijksmonumenten. De Sim-regeling maakt eigenaren op langere termijn echter sterk afhankelijk van een subsidie: zonder subsidie geen/weinig onderhoud en dus een groter risico op onherstelbare schade aan een (groen) monument. Wij vragen ons af of deze sterke afhankelijkheid voor de lange termijn wenselijk is uit het oogpunt van doelmatigheid.

Op lange termijn zou de doelmatigheid van de Sim-regeling erbij gediend zijn wanneer de regeling eigenaren (meer) prikkelt (alternatieve) middelen te verzamelen voor onderhoud. We realiseren ons dat veel eigenaren al veel energie steken om te zorgen dat de eigen (financiële) inbreng rondkomt, maar er is geen garantie dat het steunpercentage of het Sim-budget altijd hetzelfde zullen blijven. Lange uitvoering en lang gebruik van de Sim-regeling zouden ook leereffecten moeten opleveren aan beide kanten: een meer efficiënte uitvoering van de regeling en een meer efficiënte uitvoering van het onderhoud. Er zal ongetwijfeld een groep van eigenaren zijn die leert van de regeling en die alternatieve onderhoudsmiddelen zoekt, maar mogelijk ontwikkelt zich een groep van eigenaren die relatief passief de subsidie incasseert en zich blijvend en volledig afhankelijk maakt van het subsidie-*infuus*.

## 5 Nadere kenmerken Sim uitgelicht

In dit verzamelhoofdstuk passeert een aantal onderwerpen die niet direct of beperkt een plek konden krijgen in de voorgaande hoofdstukken. Het gaat daarbij enerzijds om specifieke kenmerken van de Sim-regeling zoals de bruikbaarheid van bepaalde concepten (herbouwwaarde) of de interpretatie van bepaalde begrippen (onderhoud versus restauratie) en om relevante ontwikkelingen die tegen de Sim-regeling aanleunen (bijv. de invoering van de Woonhuissubsidieregeling). In de volgende paragrafen komen achtereenvolgens aan de orde:

1. Bruikbaarheid van de herbouwwaarde als grondslag (paragraaf 5.1)
2. Het onderscheid tussen onderhoud en restauratie (5.2)
3. Het onderscheid tussen Prioriteit 1 en Prioriteit 2 (groene monumenten) (5.3)
4. Archeologie (5.4)
5. Duurzaamheid (5.5)
6. Woonhuissubsidieregeling (5.6)

### 5.1 Bruikbaarheid van de herbouwwaarde

In paragraaf 2.3 van dit rapport is het belang van de herbouwwaarde voor de regeling reeds vastgelegd: voor monumenten anders dan molens, archeologische of groene monumenten geldt dat het maximum aan subsidiabele kosten in een Sim-aanvraag niet meer dan 3% van de herbouwwaarde van het rijksmonument mag bedragen (voor molens geldt een maximum van €60.000; voor archeologische en groene monumenten geldt geen maximum). Voor de aanvragers van een Sim-subsidie is de herbouwwaarde van het monument dus een belangrijke norm. Dat geldt uiteraard ook voor de subsidieverstrekker. In deze paragraaf gaan we na of de Sim-herbouwwaarde een hanteerbaar en effectief middel is om de reële onderhoudsbehoefte en daaraan gerelateerde maximale rijksbijdrage te bepalen.

Uit de resultaten van de online survey blijkt dat de gebruikers van een Sim-subsidie verdeeld zijn over de hanteerbaarheid van de herbouwwaarde:

Tabel 22. Stelling: De herbouwwaarde van een monument is geschikt als basis voor het bepalen van de subsidiabele kosten.

Herbouwwaarde geschikt	N	%
Zeer eens	8	3%
Eens	80	31%
Eens noch oneens	55	21%
Oneens	65	25%
Zeer oneens	28	11%
Weet ik niet/geen mening	22	9%
<b>Totaal</b>	<b>258</b>	<b>100%</b>

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat 34% (eens en zeer eens) van de Sim-gebruikers positief is over de werking van de herbouwwaarde tegenover 36% (oneens en zeer oneens) van de gebruikers die de herbouwwaarde niet geschikt vinden voor de vaststelling van de

subsidiehoogte. Een uitsplitsing naar de hoogte van de herbouwwaarde van het monument van de gebruiker levert geen verdere schifting te weeg.

In de interviews en klankbordgroepen is ook gevraagd naar de effectiviteit van de herbouwwaarde als grondslag voor het bepalen van de subsidiabele kosten. De consensus is, bij de meeste partijen, dat de herbouwwaarde een logische grondslag is voor de subsidiehoogte, maar dat de grondslag niet hanteerbaar is voor een aantal categorieën in het monumentenveld, namelijk kleine objecten, grote objecten en objecten met achterstallig onderhoud. Ook wordt aangehaald dat de herbouwwaarde van een object niet per se iets zegt over de culturele waarde van dat object, en daarom zijn sommige partijen sceptisch over het gebruik van het begrip. Hierbij wordt vaak wel direct aangegeven dat valide alternatieven voor de herbouwwaarde niet gemakkelijk voorhanden zijn.

### **Mogelijke vormen van differentiatie**

De oplossing voor het feit dat de herbouwwaarde geen effectieve grondslag voor het vaststellen van de hoogte voor de subsidiabele kosten voor alle rijksmonumenten, wordt daarom veelal gezocht in de differentiatie tussen verschillende categorieën. Dit gebeurt bijvoorbeeld al bij de molens; deze categorie monumenten is niet afhankelijk van de herbouwwaarde voor de maximale hoogte van de subsidie. Een gedeelte van het monumentenveld geeft in de gesprekken aan dat deze differentiatie verder uitgesplitst zou moeten worden. Kleine objecten met een lage herbouwwaarde, grote objecten die een hoge eigen bijdrage behoeven en objecten met achterstallig onderhoud worden genoemd als categorieën waar van de herbouwwaarde afgeweken dient te worden.

De eerste categorie, de kleine objecten, wordt genoemd vanwege het feit dat deze monumenten vaak een hoge onderhoudsbehoefte hebben, maar slechts een klein bedrag ontvangen vanwege de lage herbouwwaarde. Dit geldt ook sterk voor kleine elementen in de groene monumenten, zoals beelden, vazen en tuinbanken. Een aantal respondenten vraagt daarom om voor deze categorie een apart budget te reserveren waar een beroep op kan worden gedaan voor specifieke werkzaamheden, en waar de subsidiehoogte niet wordt gekoppeld aan de vaak verwaarloosbare herbouwwaarde (dit kan ook gelden voor archeologische monumenten met een verwaarloosbare herbouwwaarde; zie paragraaf 5.4).

Dezelfde oproep wordt gedaan voor de categorie grote objecten waar door de hoge herbouwwaarde resulteert in hoge kosten voor instandhouding en dit leidt weer tot een hoge hoeveelheid afwijzingen vanwege budgettaire overwegingen. Dit blijkt uit de onderstaande tabel, die op basis van de data, afkomstig van de RCE, is opgesteld.

Tabel 23. Toegekende en afgewezen aanvragen naar grootte en type (bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema).

Geldstroom	Klein				Groot			
	Gevraagd	Verleend	Budget-afwijzing	Overig afgewezen	Gevraagd	Verleend	Budgetafwijzing	Overig afgewezen
Gebouwd	€ 41.334.094	87%	0%	13%	€ 44.909.348	47%	40%	13%
Groen	€ 4.816.306	96%	0%	4%	€ 5.490.375	28%	62%	10%
Archeologie	€ 133.803	18%	0%	82%	€ -			
<b>Totaal</b>	<b>€ 46.284.203</b>	<b>87%</b>	<b>0%</b>	<b>13%</b>	<b>€ 50.399.723</b>	<b>45%</b>	<b>43%</b>	<b>12%</b>

Daarnaast geldt voor deze categorie ook dat, door de hoge herbouwwaarde, de eigen bijdrage erg hoog is en daardoor vaak een financiële drempel voor de eigenaar vormt voor de uitvoering van onderhoudswerkzaamheden. De meest gehoorde oplossing voor dit obstakel is dat er voor grote onderhoudsprojecten in deze categorie ook een apart budget komt. De noodzaak hiervan wordt echter genuanceerd door andere gesprekspartners die stellen een aantal van deze grote projecten, neem bijvoorbeeld de Domkerk in Utrecht en de Onze Lieve Vrouwe Kerk in Breda, genieten van een grote zichtbaarheid bij het publiek.



Daardoor kunnen deze eigenaren (naar verluidt) ook makkelijker andere fondsen werven buiten de Sim, maar dit betreft dan wel eerder fondsen voor restauratie en minder voor onderhoud.

Tenslotte is er dan nog de categorie van monumenten met achterstallig onderhoud. De onderhoudswerkzaamheden bij deze monumenten is vaak kostbaar, omdat er een inhaalslag plaats dient te vinden. Daarom kan de subsidiehoogte op basis van herbouwwaarde voor deze categorie soms aan de lage kant uitvallen. De Sim is echter bedoeld voor sober onderhoud om instandhouding te bevorderen. Aangezien de werkzaamheden voor deze categorie meer lijken op restauratieprojecten, passen aanvragen voor het wegwerken van achterstallig onderhoud niet in de Sim.

### ***Relatie met verzekering en taxatie***

Daarnaast kwam in het kwalitatieve gedeelte van de evaluatie de samenhang van herbouwwaarde met verzekeringen ter sprake. Voor het bepalen van de herbouwwaarde wordt namelijk vaak naar de verzekering van het monument gekeken en de gebruiker van de Sim is daarom enigszins genooddaakt om een verzekeringspolis af te sluiten. De RCE mag echter geen verplichting opleggen aan de monumenteigenaar om zijn object te verzekeren, vandaar dat de mogelijkheid wordt geboden om een taxatierapport op te stellen. Dit rapport moet dan wel vergezeld gaan van een verklaring van de verzekeraar dat hij bereid is om het object tegen deze taxatiewaarde te verzekeren. Een aantal partijen geeft aan dit een bureaucratische last te vinden, en daarnaast, zo blijkt uit de interviews, is het in de praktijk soms lastig om een verklaring van de verzekeraar te krijgen dat deze bereid is om het object tegen de taxatiewaarde te verzekeren. Dit komt onder andere door het feit dat een verzekeraar vaak zelf de taxatie wil uitvoeren. Als een verzekeraar geen verklaring oplevert, is het voor de aanvraag van een Sim-subsidie noodzakelijk om het monument te laten inspecteren door de desbetreffende verzekeraar, of om een verzekering af te sluiten voor één of meerdere jaren. Lang niet iedereen ervaart dit echter als een last en het wordt in sommige gevallen juist als prettig ervaren dat een onafhankelijke expert de verzekering, en dus de herbouwwaarde, vaststelt.

### ***Tot slot***

De herbouwwaarde is dus een punt van de discussie in de regeling, maar aangezien er geen valide alternatief binnen handbereik is, blijft het concept het meeste adequate middel om de subsidiehoogte vast te stellen. Wel is duidelijk dat de herbouwwaarde goed functioneert als deze niet te hoog en niet te laag is. Voor de kop en de staart van het veld zou differentiatie tussen categorieën daarom wellicht beter werken.

## **5.2 Onderscheid tussen onderhoud en restauratie**

Een ander onderdeel van de Sim-regeling is het onderscheid tussen de begrippen onderhoud en restauratie. De Sim is, zoals reeds beschreven, bedoeld voor de instandhouding van monumenten en stelt voor deze instandhouding financiële steun beschikbaar voor planmatig onderhoud. Restauratieve werkzaamheden vallen hiermee buiten de regeling, maar geluiden uit het monumentenveld geven te kennen dat in sommige gevallen restauratie wel degelijk onderdeel kan zijn van planmatig onderhoud. Vandaar dat we in deze paragraaf nagaan of het gemaakte onderscheid tussen onderhoud en restauratie een adequaat middel is.

Een eerste indicatie over de hanteerbaarheid van het onderscheid tussen onderhoud en restauratie kunnen we halen uit een analyse van de harde afwijzingen in de afgelopen jaren.

Tabel 24. Reden van afwijzing van aanvragen (bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema)

Onderwerp harde afwijzing	2016	2017	2018	2019
Woonhuis	56%	50%	57%	69%
<b>Onderhoud &amp; restauratie</b>	<b>13%</b>	<b>13%</b>	<b>29%</b>	<b>19%</b>
Zelfstandige bouwkundige eenheid	3%	0%	7%	0%
Drempelbedrag	0%	0%	7%	0%
Subsidieplafond	19%	0%	0%	0%
Herbouwwaarde	9%	0%	0%	0%
Divers (geen rijksmonument/ geen eigenaar)	0%	37%	0%	12%
<b>Totaal</b>	<b>32</b>	<b>8</b>	<b>14</b>	<b>16</b>

Hieruit blijkt dat, met uitzondering van 2018 waar 29% van de afwijzingen gerelateerd was aan onderhoud en restauratie (dat wil zeggen: de aanvraag betreft volgens RCE restauratie in plaats van onderhoud). Het percentage afwijzingen gerelateerd aan onderhoud en restauratie tussen de 13% en 19% schommelt. Let wel: het gaat om kleine absolute aantallen. In absolute cijfers betekent dit dat er slechts een handvol afwijzingen per jaar te maken hebben met onderscheid, dus op basis van deze analyse kan niet worden gesteld dat het onderscheid niet werkbaar zou zijn voor de gebruikers van de regeling.

Voor aanvullende informatie over het onderscheid tussen onderhoud en restauratie kan gekeken worden naar de informatie die vergaard is via de interviews en de klankbordgroepen. Hieruit blijkt dat het onderscheid voor de meeste gebruikers duidelijk is, maar een aantal problemen worden wel consequent aangehaald.

Ten eerste wordt door meerdere partijen aangekaart dat restauratieve werkzaamheden logischerwijs onderdeel kunnen zijn van planmatig onderhoud voor de instandhouding van een monument. Als je een monument in stand wilt houden over een lange periode, dan zul je volgens kritische geluiden uit het veld niet ontkomen aan het uitvoeren van restauratieve werkzaamheden aan het monument; bijvoorbeeld door het vervangen van een dak of het herstellen van fundering. Als tegenargument wordt door een aantal gesprekpartners gesteld dat de Sim bedoeld is voor sober onderhoud en daarom is het goed dat grote restauratieve werkzaamheden buiten de regeling vallen; dit zou namelijk ook zijn weerslag hebben op het beschikbare budget voor onderhoudswerkzaamheden.

Een tweede punt dat veel ter sprake is gekomen tijdens de gesprekken is de decentralisatie van restauratiesubsidies. Een aantal gesprekpartners stelt dat het verschuiven van subsidieregelingen voor restauraties van het Rijk naar provincies lastige situaties oplevert, omdat provincies verschillende richtlijnen hanteren voor het toekennen van deze subsidies. Hierdoor wordt het onvoorspelbaarder of een aanvraag wel of niet gehonoreerd wordt en verschilt het per provincie of je aanspraak kunt maken op subsidie. Er zijn echter ook positieve geluiden over het decentraliseren van de restauratiesubsidies. Zo wordt aangegeven dat een goede relatie met lokale overheden van groot belang is voor het veld en de decentralisatie helpt in het intensiveren van het contact tussen eigenaar en overheid. Daarnaast kan de provincie meer maatwerk leveren dan het Rijk en daardoor beter inspelen op de specifieke behoeften in de regio.

Tenslotte bleek uit de gesprekken dat het onderscheid extra lastig is voor de groene monumenten. Onderhoudswerkzaamheden zijn namelijk constant aan de orde bij het groen; als de werkzaamheden een jaar worden overgeslagen is de kans op verwildering en verval dermate hoog dat restauratieve werkzaamheden direct noodzakelijk worden. De continuïteit

van onderhoudswerkzaamheden zijn daarom van groot belang en daarnaast speelt klimaatverandering een steeds grotere rol bij de werkzaamheden. Veranderingen in het weer (hittegolven, droogte en stormen) kunnen grote impact hebben op de groene (en archeologische) monumenten<sup>78</sup> en derhalve wordt het steeds aannemelijker dat restauratieve werkzaamheden nodig zullen zijn voor de instandhouding van groene monumenten.

### **Tot slot**

Duidelijk is dus dat er in het monumentenveld veel discussie wordt gevoerd over het onderscheid tussen onderhoud en restauratie. Het onderscheid lijkt op basis van de kwantitatieve analyse zeker werkbaar te zijn voor de verschillende doelgroepen, maar over het decentraliseren van de restauratiesubsidies laten een aantal partijen zich kritisch uit en daarnaast worden restauratieve werkzaamheden in het Groen van groter belang door klimaatverandering.

## **5.3 Onderscheid tussen prioriteit 1 en 2 bij groene monumenten**

De Leidraad subsidiabele instandhoudingskosten maakt voor groene monumenten een onderscheid tussen prioriteit 1 en prioriteit 2. Letterlijk staat er "Niet alle voor de instandhouding noodzakelijke kosten kunnen op grond van de Sim worden gesubsidieerd. Er moeten prioriteiten worden gesteld. Er is een splitsing aangebracht tussen subsidiabel onderhoud enerzijds en op grond van de Sim niet-subsidiabel onderhoud en restauratie anderzijds. Subsidiabel op grond van de Sim zijn onderhoudswerkzaamheden met 'prioriteit 1'. Het betreft onderhoudswerkzaamheden aan de hoofdstructuur en de aantoonbare kernwaarden (hoofdkarakteristiek) van groene monumenten. Onderhoudswerkzaamheden met 'prioriteit 2' en restauratiewerkzaamheden zijn niet subsidiabel op grond van de Sim. Ze kunnen wel subsidiabel zijn in het kader van een andere subsidieregeling, bijvoorbeeld een restauratiesubsidieregeling van een provincie." Prioriteit 1 betreft dus onderhoudswerkzaamheden aan de hoofdstructuur en aantoonbare kernwaarden van de groene monumenten. Onder prioriteit 2 vallen onderhouds- en restauratiewerkzaamheden die niet subsidiabel zijn. In deze paragraaf gaan we na of het onderscheid tussen 'Prioriteit 1' en 'Prioriteit 2' een adequaat middel is.

Om tot een antwoord op deze vraag komen te komen is in het veld informatie verzameld over dit onderwerp via de interviews en de klankbordgroepen. Daaruit komt naar voren dat er in het monumentenveld begrip is voor het feit dat niet alle werkzaamheden gesubsidieerd kunnen worden, maar het gebrek aan subsidie voor prioriteit 2 wordt desalniettemin als een gemis ervaren. Daarbij moet wel worden aangetekend dat een systeem met een meerjarig onderhoudsplan zonder prioriteiten, maar met een lager subsidiepercentage, ook gemengde gevoelens bij de eigenaren oproept. Wanneer het budget niet toereikend is voor alle werkzaamheden zullen er keuzes gemaakt moeten worden, en hier heeft het monumentenveld begrip voor.

Ook over de helderheid in het onderscheid tussen de twee prioriteiten is het veld verdeeld. Uit de interviews en klankbordgroepen komt naar voren dat de leidraad op het gebied van de prioriteiten goed leesbaar is voor een professional, maar voor de leek is het onderscheid

---

<sup>78</sup> Zie: IOE (2020), Aanhoudend Droog. Inventariserend onderzoek naar de gevolgen van droogte op rijksmonumenten, Den Haag.

soms moeilijk te snappen.<sup>79</sup> Er is dus enige expertise nodig om met de leidraad te kunnen werken, maar wanneer een gebruiker deze competentie tot zijn beschikking heeft, kan de leidraad ook helpen met het opstellen van een begroting voor de werkzaamheden. Vandaar dat de leidraad door adviseurs en professionals wel als prettig wordt ervaren.

### **Tot slot**

Op basis van deze bevindingen kan gesteld worden dat het onderscheid tussen prioriteit 1 en prioriteit 2 logisch is wanneer het budget beperkt is. Daarnaast is het onderscheid goed werkbaar voor professionals, maar een individu zonder voorkennis zal moeite hebben met het toepassen van het onderscheid tussen de twee prioriteiten.

## **5.4 Archeologische monumenten**

Op basis van eerder uitgevoerde evaluaties en middels nieuwe kwantitatieve analyses wordt in deze paragraaf gekeken naar verklaringen voor het beperkte beroep dat wordt gedaan op de Sim en naar mogelijkheden om de regeling beter te doen aansluiten bij de praktijk van archeologische monumenten.

De archeologische monumenten vormen een bijzondere categorie binnen de regeling. Uit reeds eerder uitgevoerde onderzoeken<sup>80</sup> is gebleken dat de regeling niet goed aansluit bij de praktijk van het beheer en onderhoud van deze categorie monumenten. Dit is dus geen nieuwe constatering maar het is in het onderhavige onderzoek wel bevestigd. Omdat er voor de archeologische monumenten een separaat traject loopt voor evaluatie en verbetering van de regeling is in het onderhavige onderzoek geen nader onderzoek gedaan op dit punt. Omdat het wel integraal onderdeel is van de Sim wordt er toch aandacht aan besteed, waarbij desk research, gesprekken met adviseurs van de RCE en bijeenkomsten van de klankbordgroepen de onderleggers vormden.

Vooraf een recent uitgebracht RCE-rapport was hierbij bruikbaar.<sup>81</sup> In het rapport wordt de problematiek van de mismatch uitgebreid toegelicht en wordt ook al een set concrete aanbevelingen gedaan voor een meer op de specifieke situaties van beheer van archeologische monumenten toegespitst instrumentarium.

Dat de Sim-regeling niet goed aansluit bij de praktijk van beheer en onderhoud van archeologische monumenten blijkt onder meer uit het geringe gebruik dat van de regeling gemaakt is door eigenaren, met als gevolg onderbesteding van het beschikbare budget. Dat heeft te maken met de relatieve onbekendheid van de regeling maar ook met andere belemmeringen (zie paragraaf 3.1). De onbekendheid is vooral bij particuliere grondeigenaren groot, zo constateerde Bureau Roetemeijer in 2017.<sup>82</sup> Alleen bij de terrein beherende organisatie (tbo's) zoals SBB en Natuurmonumenten is de regeling doorgaans goed bekend.

---

<sup>79</sup> We hebben bijvoorbeeld vernomen dat Artikel 92, "Groene (begraafplaatsen, parken, tuinen, e.d.)", van de Leidraad onduidelijkheden oproept, bijvoorbeeld over de interpretatie van begrippen (bijv. leifruitcollecties), over aan te tonen informatie om een kernwaarde te onderbouwen en over onbegrijpelijke begrippen voor leken.

<sup>80</sup> Zie voetnoot 8.

<sup>81</sup> Schut, P. (2020). *De Brim/Sim-regeling archeologische rijksmonumenten 2012-2018 revisted*, Amersfoort: Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed.

<sup>82</sup> Roetemeijer, W. (2017). *Rapportage Interviews Agenda Natuur-Bos-Erfgoed*, Driebergen: Bureau Roetemeijer.

Als gezegd: de Sim wordt substantieel minder gebruikt voor de archeologische monumenten (er is ook minder budget voor beschikbaar): slechts 0,04% van het totale Sim-budget is in 2020 naar de archeologische monumenten gegaan (zie Tabel 25).

Tabel 25. Toegekende en afgewezen aanvragen in 2020 naar type (bron RCE, bewerking Dialogic/Hylkema)

Geldstroom	Gevraagd		Verleend	
	Gevraagd (bedrag)	(procenten)	Verleend (bedrag)	(procenten)
Gebouwd	€ 86.243.422	89,20%	€ 56.806.374	90,21%
Groen	€ 10.306.681	10,66%	€ 6.139.051	9,75%
Archeologie	€ 133.803	0,14%	€ 24.042	0,04%

Het aantal aanvragen is in de afgelopen jaren sterk ondervertegenwoordigd geweest, vergeleken met aanvragen voor gebouwde en groene monumenten (Tabel 26).

Tabel 26. Ingediende aanvragen (2013-2019)

Prioriteit	Gebouwd	Groen	Archeologie
Werelderfgoed	583	3	4
POM	2.070	62	39
Overig	10.754	693	115

Allereerst is van belang om te kijken naar de staat van de archeologische monumenten in ons land. Het ADC heeft hier in 2015 in opdracht van de RCE onderzoek naar gedaan. Daaruit is gebleken dat ongeveer 54% van de onderzochte rijksmonumenten in een redelijke staat verkeerde, 24% in een matige fysieke staat. De resterende 22% bevond zich in een slechte staat. Bij geen van de bezochte monumenten werd de fysieke staat als 'goed' beoordeeld. Ter vergelijking, uit de Erfgoedmonitor<sup>83</sup> blijkt dat van het totaal van de archeologische monumenten in 2013 (de Monumentenwacht heeft tot dat jaar inspecties uitgevoerd) de onderhoudsstaat als volgt was: 43,5% verkeerde in goede staat, 43,9% in redelijke staat, 9,9% werd als matig beoordeeld en bij slechts 2,7% van de monumenten werd de staat beoordeeld als slecht. De instandhouding van archeologische monumenten loopt dus duidelijk achter op de instandhouding van de overige monumenten.

De aanvragen die gedaan (en grotendeels gehonoreerd) zijn kwamen vooral van grote terreinbeherende organisaties (tbo's). Particuliere eigenaren maken zeer weinig gebruik van de Sim-regeling. Dat blijkt uit onderzoek van Grontmij (2014), maar ook uit de evaluatie van de RCE (2020).<sup>84</sup> Als verklaring wordt gegeven dat de tbo's de regeling doorgaans goed kennen en werken met integrale beheerplannen, waarin rekening wordt gehouden met archeologische waarden. Particuliere eigenaren voelen zich veelal geen probleemeigenaar. Dat geldt met name voor de 'kleinere' eigenaren met veelal slechts één terrein met één of enkele archeologische monument(en), zoals agrariërs. Instandhouding heeft voor hen geen enkele economische waarde en ze zijn dan ook veelal niet bereid om financieel hieraan bij te dragen. Dit werd o.a. bevestigd in het onderzoek van Grontmij, waaruit bleek dat in 80%

<sup>83</sup> De Erfgoedmonitor | Erfgoedmonitor

<sup>84</sup> Jansen, H., en Coenen, M. (2014). *Onderzoek instandhouding archeologische monumenten 'kleine' eigenaren - Grontmij Archeologische Rapporten 1428*, Grontmij Nederland B.V. Schut, P. (2020). *De Brim/Sim-regeling archeologische rijksmonumenten 2012-2018 revisted*, Amersfoort: Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed.

van de onderzochte locaties geen specifieke onderhoudsactiviteiten worden uitgevoerd voor de instandhouding van de archeologische monumenten. Sluipende achteruitgang van de archeologische monumenten met kleine eigenaren is daarom een reëel risico.

Het is dus duidelijk dat de Sim weinig doeltreffend is in het leveren van een bijdrage aan de instandhouding van archeologische monumenten. Dit is geen nieuwe constatering. In het kader van het RCE-programma Kennis voor Archeologie, gestart in 2018, werd het deelprogramma Instandhouding Archeologische Rijksmonumenten opgezet. Hierin werden in het Project Instrumenten al aanzetten gegeven voor een meer effectieve aanpak. Deze zijn terug te vinden in het eerder genoemde RCE-rapport 'De Brim-/Sim-regeling archeologische monumenten 2012-2018 revisited', waarin met het oog op een beter werkende regeling een reeks aanbevelingen is opgenomen. Deze zijn in de lijn met onze bevindingen vanuit de gesprekken die hebben plaatsgevonden in het kader van het onderhavige onderzoek.

- De aanbevelingen richten zich allereerst op bewustmaking, voorlichting en kennisvergroting. Het contact met eigenaren komt vaak lastig tot stand, maar een goede informatievoorziening naar de eigenaar over het belang van onderhoud en hoe dat aan te pakken is juist van cruciaal belang voor de instandhouding van de monumenten. Er is nog altijd sprake van een grote onbekendheid met de regeling en daarom moet de regeling beter in beeld komen bij potentiële gebruikers.
- Een effectievere aanpak zou moeten aansluiten bij de verschillende categorieën monumenten en typen eigenaren. De belangen en de aard van het beheer verschillen namelijk wezenlijk tussen bijvoorbeeld tbo's, gemeenten, agrariërs en andere particuliere eigenaren. De aanpak moet meer maatwerk kunnen bieden om aan te sluiten bij de specifieke opgaven en behoeften.
  - In het geval van particuliere eigenaren zou het subsidiepercentage opgeheven kunnen worden; benadrukt wordt nog eens dat er voor deze groep eigenaren niet of nauwelijks sprake is van een eigen belang dus ook geen basis voor een eigen bijdrage. Sterker nog: het is vaak een belemmering voor de (agrarische) bedrijfsvoering en heeft dus eerder een economisch nadeel.
  - Voor agrariërs zou een vergoeding voor oogstderving per hectare (als gevolg van minder diepe grondbewerking) effectief kunnen effectiever zijn.
  - Er wordt ook aanbevolen om een duidelijk onderscheid te maken tussen klein onderhoud enerzijds en inrichtingsmaatregelen als gevolg van achterstallig klein en groot onderhoud anderzijds. Hier kan een parallel getrokken worden met het onderscheid tussen regulier onderhoud enerzijds en restauratie anderzijds bij de gebouwde en groene monumenten.
  - Voor het klein onderhoud (denk aan grafheuvels) zou gedacht kunnen worden aan vaste vergoedingen voor wellicht een langere termijn (bijvoorbeeld 10 jaar in plaats van 6 jaar). Voor meer complexe beheermaatregelen en incidentele inrichtingsmaatregelen, waarbij het doorgaans om aanzienlijk grotere bedragen gaat, is meer maatwerk noodzakelijk.
  - Aan financiële ondersteuning bij inrichtingsmaatregelen zou eventueel een instandhoudingsplicht kunnen worden gekoppeld. Het is dan denkbaar dat gekozen wordt voor een instandhoudingsvergoeding in plaats van een subsidie.
- In het rapport worden verder aanbevelingen gedaan voor een vereenvoudiging van de administratieve verplichtingen en voor het eventueel opheffen van het

drempelbedrag, waar veel particuliere eigenaren niet overheen komen. Dit speelt overigens ook bij tbo's: ook zij geven aan dat de drempelwaarde vaak niet wordt gehaald bij het beheer van bijvoorbeeld grafheuvels. Hierdoor staan de kosten voor subsidieaanvraag (accountantsverklaring) soms niet in verhouding tot het subsidiabele bedrag.

- Tbo's geven aan dat de zesjarige cyclus slecht aansluit bij hun beheerplannen en administratie die is gestoeld op natuursubsidies met een langere cyclus. Mogelijk kan de instandhouding van archeologische rijksmonumenten opgenomen worden in de natuursubsidies. Ook kan gedacht worden aan lumpsum afspraken met tbo's.
- Er worden ook vraagtekens gezet bij de maximale subsidiabele kosten die worden bepaald door de herbouwwaarde. Er zijn gevallen waarin het bovengrondse deel is beschermd als gebouwd erfgoed en de ondergrond als archeologisch rijksmonument, bijvoorbeeld bij ruïnes. Voor de instandhoudingsopgave is het niet altijd makkelijk om een scheiding te maken tussen beide domeinen en is er in feite sprake van één opgave. In het geval van monumenten als hunebedden en ruïnes moet voor de herstelwerkzaamheden voor het bovengrondse deel worden uitgegaan van de herbouwwaarde. Dat is niet reëel en niet passend.
- Beleidsadviseurs van de RCE beargumenteren (in aansluiting op eerdere rapporten) dat een periodieke monitoring zeer gewenst is, om vast te stellen of er daadwerkelijk beheer plaatsvindt en zo ja hoe. Mogelijk kan daarbij tegelijkertijd (licht) onderhoud kan worden uitgevoerd. Hiermee wordt het contact met de eigenaren intensiever en ontstaat er een beter beeld van de staat van de archeologische monumenten. Belangrijk is dat deze monitoringsonderzoeken tevens worden aangeboden als een handreiking naar het veld, en niet als een extra controle- of verantwoordingselement in de regeling. Overigens wordt op dit moment een landelijke nulmeting uitgevoerd, om inzichtelijk te maken wat op dit moment de staat van onderhoud van de archeologische rijksmonumenten is. In gesprekken met beleidsadviseurs van de RCE is ook aan de orde geweest in hoeverre gekoppeld aan de financiële ondersteuning van de instandhouding van archeologische rijksmonumenten ook de kwaliteit van de uitvoering bevorderd kan worden. Een verplichting om te werken met gecertificeerde bedrijven past niet bij de praktijk van het beheer van (deels agrarische) terreinen. Het verdient wel aanbeveling om richtlijnen te ontwikkelen voor verantwoord beheer, vergelijkbaar met de url's voor gebouwd en groen erfgoed. Deze zouden ontwikkeld kunnen worden in samenwerking met de SIKB (Stichting Infrastructuur Kwaliteit Bodem), het Centraal College van Deskundigen, waarin de relevante belanghebbende partijen vertegenwoordigd zijn, de RCE en de provincies.

### **Samengevat**

De cijfers wijzen uit dat er voor de instandhouding van archeologische monumenten substantieel minder gebruik wordt gemaakt van de Sim dan het geval is voor de gebouwde en groene monumenten. Dit sluit aan bij bevindingen uit eerdere onderzoeken. De archeologische monumenten verkeren ook in een mindere staat van instandhouding dan de overige monumenten. Dit is al langer bekend en wordt verklaard uit het feit dat de regeling relatieve onbekendheid geniet bij met name de particuliere eigenaren van archeologische monumenten. Daarnaast ervaart een groot deel van deze eigenaren geen enkel eigen (economisch) belang bij het onderhoud (veelal eerder het tegengestelde), voelt zich er dan ook niet verantwoordelijk voor en is niet bereid een eigen financieel aandeel te nemen in het onderhoud. Door regelmatig contact en kennis te delen met deze eigenaren en door de ondersteuning beter af te stemmen voor de categorie archeologisch monument en het type

eigenaar (en daarmee de aard van het beheer) zou een slag gemaakt moeten kunnen worden met de instandhouding van archeologische monumenten. De kwaliteit van het terreinbeheer zou bevorderd kunnen worden door beheerlijnen te ontwikkelen, vergelijkbaar met de url's voor gebouwd en groen erfgoed.

## 5.5 Duurzaamheid

Een element dat belicht wordt in deze paragraaf is duurzaamheid (bijv. maatregelen om energiegebruik van rijksmonumenten te verminderen of milieuvriendelijke onderhoudsmethoden). Over dit thema bestaan verschillende meningen in het monumentenveld en in dit onderzoek is gebruik gemaakt van een online survey, interviews met het veld en klankbordgroepen om informatie op te halen over dit onderwerp. De uitkomsten hiervan zullen hieronder worden besproken.

Uit de gesprekken met vertegenwoordigers uit het monumentenveld kwam naar voren dat duurzaamheid een steeds belangrijker onderwerp wordt in de sector. Door het maatschappelijk debat wordt het belang van verduurzaming ook voelbaar in de monumentensector, en vandaar dat een aantal partijen zich uitspreken voor het toevoegen van duurzaamheid aan de regeling. Op deze manier zouden gebruikers van de Sim ook financiële steun kunnen krijgen voor verduurzamingswerkzaamheden aan monumenten. Hierdoor zou de verduurzaming van het monumentenveld gestimuleerd kunnen worden. Ook vanuit een efficiëntie-oogpunt zou het bijvoorbeeld logisch zijn om onderhouds- en verduurzamingswerkzaamheden samen te voegen onder één regeling; deze zouden dan tegelijkertijd uitgevoerd kunnen worden en op die manier hoeft een monument niet twee keer in de steigers te worden gezet.

Dit geluid stuit echter ook op kritiek. Duurzaamheid wringt namelijk ook met het karakter van monumenten; critici stellen dat het verduurzamen van monumentale objecten erg lastig is vanwege het feit dat monumenten niet op dezelfde manier verduurzaamd kunnen worden als bijvoorbeeld een regulier woonhuis. De onderdelen van het object kunnen namelijk niet zomaar vervangen worden, omdat de originele staat van het object in stand gehouden moet worden. Ook vinden sommige partijen dat het niet aansluit bij het belangrijkste doel van de regeling, namelijk de instandhouding van monumenten. Verduurzaming wordt door deze mensen niet gezien als onderhoudswerkzaamheden, maar als een restauratie van het object.

Naast deze conceptuele bezwaren en reserves is er ook een aantal praktische zorgen. Deze hebben voornamelijk een budgettaire grond. Zoals eerder blijkt is er bijvoorbeeld in 2020 sprake van een overvraag, en er wordt gevreesd dat dit alleen maar zal toenemen als duurzaamheid ook aan de regeling wordt toegevoegd. De instandhouding van monumenten zou op de eerste plaats moeten komen voor de regeling. Als er onderhoudswerkzaamheden niet gesubsidieerd zouden worden vanwege het onderbrengen van duurzaamheid in de regeling, is dit voor velen geen wenselijk scenario. Verduurzamingswerkzaamheden zouden, volgens kritische geluiden uit het veld, derhalve niet in de plaats moeten komen van onderhoud, maar moeten vanuit een ander budget gefinancierd worden.

Er zijn echter ook opties om verduurzaming onder te brengen bij de Sim, zonder dat dit ten koste gaat van onderhoud. In de gesprekken met het monumentenveld is bijvoorbeeld geopperd om de POM's een rol te geven bij het thema 'verduurzaming'. Zij kunnen namelijk onder andere op het gebied van kennisdeling kleinere spelers ondersteunen met verduurzaming. De POM's zouden expertise op het gebied van duurzaamheid kunnen cultiveren en deze ervaring kan gedeeld worden met particuliere eigenaren die niet beschikken over de middelen van de POM's. Ook wordt er op dit moment onderzoek gedaan door de Stichting Erkende Restauratiekwaliteit Monumentenzorg (ERM) naar een lager BTW-



tarief voor verduurzamingswerkzaamheden voor rijksmonumenten zodat er indirect geïnvesteerd kan worden in verduurzaming (maar de beslissing over de hoogte van BTW-tarieven ligt uiteraard elders).

### **Tot slot**

Het veld is dus op het moment nog verdeeld over de wenselijkheid om verduurzamingswerkzaamheden te subsidiëren vanuit de Sim. De maatschappelijke vraag omtrent het thema wordt gezien als relevant, en van het samenvoegen van verschillende werkzaamheden worden ook de voordelen ingezien, maar desalniettemin stellen de respondenten dat regulier onderhoud niet ten koste mag gaan van verduurzaming. Kennisdeling rondom het thema 'verduurzaming' en BTW-verlaging voor verduurzamingswerkzaamheden lijken dus op voorhand een logische tussenstap naar een duurzame monumentensector.

## **5.6 Woonhuissubsidieregeling en de Sim**

Het laatste specifieke onderdeel wat in dit hoofdstuk besproken wordt is een aparte regeling, namelijk de Woonhuissubsidieregeling (WHS)<sup>85</sup>. De regeling hangt op een aantal vlakken samen met de Sim en deze samenhang zal in deze paragraaf worden toegelicht.

Woonhuizen komen niet in aanmerking voor Sim-subsidie. Een woonhuis wordt hierbij gedefinieerd als een rijksmonument of zelfstandig onderdeel dat in oorsprong is vervaardigd voor bewoning of dat voor meer dan de helft van de oppervlakte voor bewoning in gebruik is, met dien verstande dat niet als woonhuis wordt aangemerkt een gebouw dat deel uitmaakt van een geregistreerd museum, een kerkgebouw, kasteel, paleis, hoofdhuis van een buitenplaats, landhuis, gebouw van liefdadigheid, molen, gemaal, agrarisch gebouw of watertoren. Een uitzondering op de regel zijn woonhuismonumenten in eigendom van een provincie, gemeente, waterschap of openbaar lichaam dat is ingesteld met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen en woonhuismonumenten in eigendom van een POM (artikel 12.2).

Voor woonhuismonumenten is er sinds 2019 wel de mogelijkheid om woonhuissubsidie aan te vragen via de Woonhuissubsidieregeling. De betreffende subsidieregeling is in de plaats gekomen van de fiscale aftrek onderhoud rijksmonumentenpanden die er tot 2019 was. Uit een analyse van het eerste jaar van deze subsidie<sup>86</sup> blijkt dat er in 2020 in totaal voor €36,5 miljoen aan subsidie is uitgekeerd aan aanvragers voor 3.925 rijksmonumenten.<sup>87</sup> In de fiscale aftrek is jaarlijks door circa 14.000 belastingplichtigen voor gemiddeld €11.000 aan onderhoudskosten opgevoerd. Via de inkomstenbelasting ontvingen de eigenaren gemiddeld circa €4.000 als bijdrage in het onderhoud. Het gemiddelde is in de woonhuisregeling hoger: de particuliere eigenaren hebben gemiddeld voor €15.000 aan kosten opgevoerd. Bij een subsidiepercentage van 38% is gemiddeld €5.700 aan subsidie verleend voor werkzaamheden voor behoud van monumentale waarden zoals in de Leidraad subsidiabele instandhoudingskosten is omschreven.

OCW komt tot de conclusie dat het eerste jaar van de woonhuisregeling soepel is verlopen. Er zijn weinig bezwaren ingediend (150 op 6.450 aanvragen) en weinig klachten binnen

---

<sup>85</sup> Besluit vaststelling beleidsregels instandhoudingssubsidie woonhuis-rijksmonumenten.

<sup>86</sup> Minister OCW (2020), Resultaten van het eerste jaar subsidieregeling woonhuis-rijksmonumenten, 18 december 2020.

<sup>87</sup> Er zijn meer aanvragers dan rijksmonumenten omdat bij een Vereniging van Eigenaren (VVE) iedere eigenaar individueel subsidie moet aanvragen.

gekomen. De RCE heeft de vragen van eigenaren goed kunnen beantwoorden en de pre-toets<sup>88</sup>, die eigenaren die te maken hebben met ingrepen boven €70.000 kunnen aanvragen bij de RCE om een beoordeling te krijgen welke kosten subsidiabel zijn, voorziet in een behoefte. Dat het eerste jaar ook financieel binnen de verwachtingen is gebleven is positief, maar biedt geen garantie voor de komende jaren.

### **Tot slot**

De werking van de woonhuisregeling hangt zoals gezegd ook samen met de Sim. Zoals verwacht zijn gebruikers van de vroegere fiscale aftrek overgestapt naar de Sim in plaats van de woonhuissubsidieregeling.<sup>89</sup> Er zijn categorieën woonhuizen die nog steeds tussen wal en schip vallen, zoals pastorieën (die geen onderdeel uitmaken van het kerkgebouw zelf) en andere woonhuizen die eigendom zijn van het kerkbestuur en ook woonhuizen (anders dan het hoofdhuis) die onderdeel zijn van een particuliere buitenplaats of landgoed. Dit betreft overigens waarschijnlijk een kleine groep. Deze komen niet in aanmerking voor een Sim-subsidie maar ook niet voor een woonhuissubsidie (en destijds niet voor de fiscale aftrek), omdat ze niet door een particuliere eigenaar bewoond worden en er ook geen sprake is van een VvE dan wel aandeelhouders van een landgoed. Dergelijke woonhuizen, die horen bij een monumentaal ensemble en nu tussen wal en schip vallen, dienen in de toekomst opnieuw te worden bekeken om te kijken hoe ook deze bijzondere gevallen beter aansluiting kunnen vinden bij de regelingen. Aanvullend suggereert de Raad voor Cultuur om op termijn toe te werken naar een bundeling van de verschillende regelingen voor de instandhouding van monumenten (Sim, woonhuissubsidieregeling en de Subsidieregeling stimulering herbesteding monumenten) vanwege hun gelijklopende doelen.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Kamerstukken, Eerste Kamer vergaderjaar 2018-2019, nr. 34556 F

<sup>89</sup> Dit is redelijk zeker. Een aanvrager dient tot de 3% van de herbouwwaarde in via een Sim-aanvraag (levert 60% subsidie op tegen 38% WHS). Alle kosten boven de 3% dien je dan via de WHS in.

<sup>90</sup> Raad voor Cultuur (2021), Aanbevelingen bij de evaluatie van de Sim, Den Haag.

## 6 Beleidsvarianten, conclusies en aanbevelingen

In dit slothoofdstuk presenteren we eerst een analyse van de drie beleidsvarianten (20% minder middelen, gelijkblijvende middelen en 20% meer middelen). We gaan daarbij na wat de mogelijke impact is van deze opties op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Sim (paragraaf 6.1). Vervolgens presenteren we de belangrijkste conclusies (paragraaf 6.2) en aanbevelingen aan de rijksoverheid (paragraaf 6.3) van deze evaluatie.<sup>91</sup>

### 6.1 Beleidsvarianten

In deze paragraaf bespreken we de impact van verschillende beleidsvarianten op de huidige Sim. We beginnen met een korte weergave van enkele relevante gegevens van de werkelijke situatie in 2020, met name de startbudgetten en budgetafwijzingen (paragraaf 6.1.1). We kijken daarna naar de impact op het aantal toegewezen Sim-aanvragen bij (1) een budgetverhoging van 20% (paragraaf 6.1.2); (2) een budgetverlaging van 20% (paragraaf 6.1.3); en (3) een aanpassing van het subsidiepercentage van 60% naar 50% (paragraaf 6.1.4).

#### 6.1.1 Startbudgetten en budgetafwijzingen 2020

Binnen Werelderfgoed en POM's zijn er geen afwijzingen vanwege budget geweest. Bij Overig waren er wel budgetafwijzingen, zowel in de geldstroom Gebouwd als in de geldstroom Groen. In beide geldstromen was er enkel bij de grote aanvragen, waarvoor 25% van het budget wordt gereserveerd, een tekort. Zoals te zien in Tabel 27 is er binnen de geldstroom Gebouwd voor circa €18 miljoen aan (56) grote projecten afgewezen omdat het subsidieplafond was bereikt. Bij Groen gaat het om iets meer dan €3 miljoen aan (elf) grote projecten. In Tabel 28 staan de budgetten en budgetafwijzingen per geldstroom opgesomd.

Tabel 27. Uitsplitsing overig-klein en overig-groot 2020. Bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema.

Geldstroom	Klein			Groot		
	Gevraagd	Verleend	Budget-afwijzing	Gevraagd	Verleend	Budget-afwijzing
Gebouwd	€ 41.334.094	€ 35.764.681	€ -	€ 44.909.348	€ 21.041.693	€ 18.181.356
Groen	€ 4.816.306	€ 4.601.520	€ -	€ 5.490.375	€ 1.537.531	€ 3.387.277
Archeologie	€ 133.803	€ 24.042	€ -	€ -	€ -	€ -
<b>Totaal</b>	<b>€ 46.284.203</b>	<b>€ 40.390.243</b>	<b>€ -</b>	<b>€ 50.399.723</b>	<b>€ 22.579.224</b>	<b>€ 21.568.633</b>

<sup>91</sup> Hoewel archeologische monumenten één van de drie typen rijksmonumenten betreft waar de Sim zich op richt, krijgen deze monumenten minder aandacht in deze evaluatie. De belangrijkste reden is dat er in andere studies reeds aandacht is besteed aan de werking van de Sim voor deze categorie (zie voetnoot 8).

Tabel 28. Budgetten en budgetafwijzingen per geldstroom 2020. Bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema.

Geldstroom	Startbudget 2020	Totaal budget 2020 <sup>92</sup>	Totaal verleend	Restant 2020	Budgetafwijzingen
Gebouwd	€ 54.020.000	€ 68.983.917	€ 68.961.514	€ 22.403	€ 18.181.356
Groen	€ 8.000.000	€ 10.240.677	€ 10.062.851	€ 177.826	€ 3.387.277
Archeologie	€ 800.000	€ 800.000	€ 126.852	€ 673.148	€ 0
<b>Totaal</b>	<b>€ 62.820.000</b>	<b>€ 80.024.594</b>	<b>€ 79.151.217</b>	<b>€ 873.377</b>	<b>€ 21.568.633</b>

### 6.1.2 Variant 1: 20% meer budget

Om een indruk te krijgen van het effect van een structurele verhoging van het totale Sim-budget met 20%, gaan we primair uit van verhoging van het *startbudget* van 2020 met 20%. In het uiteindelijk beschikbare totale budget zat immers een eenmalige verhoging van €15,6 miljoen (circa 25%). Om te beginnen bekijken we dus de situatie dat er wél een ophoging van 20% zou zijn geweest, maar geen extra ophoging van €15,6 miljoen. Vervolgens wordt bekeken wat het additionele effect van de verhoging zou zijn geweest.

#### **Gebouwde monumenten**

In de volgende tabel is de beleidsvariant 20% meer budget samengevat voor gebouwde monumenten.

Tabel 29. Beleidsvariant 20% meer budget, Gebouwd. Bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema.

Variant	Budget <sup>93</sup>	Categorie	Verleningen	Budgetafwijzingen
Werkelijke situatie (inclusief incidentele ophoging)	€67,6 mln	Klein	1.219	0
		Groot	221	56 (€18,2 mln)
Startbudget +20% (zonder incidentele ophoging)	€64,8 mln	Klein	1.219	0
		Groot	208	69 (€21,0 mln)
Startbudget +20% + incidentele ophoging	€78,4 mln	Klein	1.219	0
		Groot	259	18 (€7,4 mln)

#### **Groene monumenten**

In de volgende tabel is deze beleidsvariant samengevat voor gebouwde monumenten.

<sup>92</sup> Inclusief het restant van 2019.

<sup>93</sup> Voor de overzichtelijkheid zijn hier enkel het startbudget en de ophogingen opgenomen. Hierbij komen nog de restanten van 2019 (waaronder een overheveling vanuit archeologie).

Tabel 30. Beleidsvariant 20% meer budget, Groen. Bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema.

Variant	Budget <sup>94</sup>	Categorie	Verleningen	Budgetafwijzingen <sup>95</sup>
Werkelijke situatie (inclusief incidentele ophoging)	€10 mln	Klein	66	0
		Groot	10	11 (€3,4 mln)
Startbudget +20% (zonder incidentele ophoging)	€9,6 mln	Klein	66	0
		Groot	9	12 (€3,6 mln)
Startbudget +20% + incidentele ophoging	€11,6 mln	Klein	66	0
		Groot	16	5 (€1,3 mln)

Conclusie: Een ophoging van het basisbudget met 20%, dus zonder de eenmalige ophoging, zou in 2020 met ongewijzigde beleidsregels niet leiden tot minder afwijzingen, er zouden in zelfs meer afwijzingen zijn geweest. Als de ophoging wel in de orde van grootte zoals die was in de voorbije jaren aan de orde blijft, dan zal slechts een beperkt aantal afwijzingen resteren.

Belangrijk om op te merken is echter dat een structurele verhoging van 20% over de gehele cyclus wel voldoende was geweest om in de vraag te voorzien. Over de hele cyclus 2015-2020 bezien was er een structureel budget van €349 miljoen en een tekort van €65 miljoen. Dit betekent dat een budgetverhoging van 20% (€70 miljoen) afgelopen cyclus had geresulteerd in nul afwijzingen als gevolg van een tekort aan budget.

### 6.1.3 Variant 2: 20% minder budget

In deze paragraaf kijken we hoe een verlaging van het structurele budget met 20% in 2020 had uitgedaakt. Op voorhand is duidelijk dat er nog steeds ruim voldoende budget zou zijn geweest om alle Werelderfgoed- en POM-aanvragen te honoreren. Er zou dus alleen iets veranderd zijn voor de categorie Overige. Bij de analyse moeten we rekening houden met het feit dat, binnen deze categorie, 75% van het budget gereserveerd wordt voor kleine aanvragen en 25% voor grote. In dit scenario zullen er namelijk, in tegenstelling tot de werkelijke situatie in 2020, ook kleine aanvragen budgetafwijzingen krijgen. Net als in het vorige scenario negeren we in eerste instantie de eenmalige ophoging van €15,6 miljoen.

#### **Gebouwde monumenten**

Het startbudget voor gebouwde monumenten was in 2020 €54 miljoen. Een verlaging met 20% zou betekenen dat er €43,2 miljoen beschikbaar was geweest. Hiervan zou €12,1 miljoen naar Werelderfgoed en POM's zijn gegaan, waardoor €31,2 miljoen beschikbaar bleef voor overige aanvragen. Voor kleine gebouwde aanvragen was in dit scenario dus €23,4 miljoen beschikbaar geweest, voor grote €7,8 miljoen. In de volgende tabel is de beleidsvariant samengevat.

<sup>94</sup> Voor de overzichtelijkheid zijn hier enkel het startbudget en de ophogingen opgenomen. Hierbij komen nog de restanten van 2019 (waaronder een overheveling vanuit archeologie).

<sup>95</sup> De verschillen in budgetafwijzingen lijken wellicht niet consistent met de verschillen in budget. Dat komt deels door het restbedrag van 2020 en deels doordat men meer aanvraagt dan wat men zou krijgen, zelfs als er wel budget was.

Tabel 31. Beleidsvariant 20% minder budget, Gebouwd. Bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema.

Variant	Budget <sup>96</sup>	Categorie	Verleningen	Budgetafwijzingen
Werkelijke situatie	€67,6 mln	Klein	1.219	0
(inclusief incidentele ophoging)		Groot	221	56 (€18,2 mln)
Startbudget -20%	€43,2 mln	Klein	1.048	171 (€12,3 mln)
(zonder incidentele ophoging)		Groot	139	137 (€33,4 mln)
Startbudget -20%	€56,8 mln	Klein	1.186	33 (€2,1 mln)
+ incidentele ophoging		Groot	162	114 (€30 mln)

### Groene monumenten

Het startbudget voor Groen was in 2020 €8 miljoen. In dit scenario was dat 20% minder geweest: €6,4 miljoen. Van dit bedrag is €3,9 miljoen verleend aan POM's. Er zou dus €2,5 miljoen beschikbaar zijn geweest voor overige aanvragen, waarvan circa €1,9 voor aanvragen voor kleine monumenten en €0,6 voor aanvragen voor grote monumenten. De volgende tabel bevat de samenvatting van deze beleidsvariant voor groen:

Tabel 32. Beleidsvariant 20% minder budget, Groen. Bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema.

Variant	Budget <sup>97</sup>	Categorie	Verleningen	Budgetafwijzingen
Werkelijke situatie	€10 mln	Klein	66	0
(inclusief incidentele ophoging)		Groot	10	11 (€3,4 mln)
Startbudget +20%	€6,4 mln	Klein	39	27 (€2,7 mln)
(zonder incidentele ophoging)		Groot	4	17 (€4,3 mln)
Startbudget +20%	€9,6 mln	Klein	55	11 (€1,2)
+ incidentele ophoging		Groot	8	13 (€3,8 mln)

Conclusie: in het scenario waarin het budget met 20% gekort wordt, zal een substantieel groter aantal aanvragen worden afgewezen. Met name voor de grote aanvragen zou de kans op afwijzing erg groot zijn: in 2020 was dan (zonder de eenmalige ophoging) ongeveer de helft afgewezen, van de groene monumenten zelfs allemaal, op 4 na. Als de eenmalige ophoging wel wordt meegeteld zouden er nog altijd 114 van de 137 grote aanvragen voor gebouwde monumenten afgewezen worden en 13 van de 21 grote aanvragen voor groene monumenten. Ook zou in dit scenario een substantieel aantal kleine aanvragen worden afgewezen, iets wat afgelopen jaren niet voor is gekomen.

#### 6.1.4 Variant 3: Subsidiepercentage van 50%

In de gesprekken met het erfgoedveld kwam een mogelijke beleidsvariant naar voren, die inhoudt dat, om het aantal afwijzingen omlaag te brengen, teruggekeerd zou worden naar het subsidiepercentage van 50%, zoals dat tot 2019 gehanteerd werd. Als het niet mogelijk blijkt om voldoende budget te creëren om het noodzakelijke onderhoud financieel voldoende

<sup>96</sup> Voor de overzichtelijkheid zijn hier enkel het startbudget en de ophogingen opgenomen. Hierbij komen nog de restanten van 2019 (waaronder een overheveling vanuit archeologie).

<sup>97</sup> Voor de overzichtelijkheid zijn hier enkel het startbudget en de ophogingen opgenomen. Hierbij komen nog de restanten van 2019 (waaronder een overheveling vanuit archeologie).

te kunnen ondersteunen, dan ziet men dit als een eventuele aanpassing van de regeling. Daarbij moet wel meteen opgemerkt worden dat men dit bij een aantal categorieën monumenten niet verantwoord acht, omdat de eigenaar in die gevallen onmogelijk de grotere eigen bijdrage in het onderhoud kan inbrengen. Hierbij moet o.a. gedacht worden aan molens en kerken. In deze paragraaf bekijken we hoeveel extra aanvragen in 2020 gehonoreerd hadden kunnen worden als het subsidiepercentage 50% was geweest in plaats van het huidige 60% en wel generiek, dus voor alle categorieën.

Aangenomen wordt dat het indiengedrag hetzelfde was geweest, hoewel sommige partijen in werkelijkheid wellicht ander indiengedrag hadden vertoond als het subsidiepercentage 50% was geweest. Zij zouden er bijvoorbeeld voor hebben kunnen kiezen om geen subsidie aan te vragen, of kleinschaliger onderhoud te verrichten, omdat de eigen bijdrage hoger zou zijn. In onderstaande is hier geen rekening mee gehouden.

Bij Werelderfgoed en POM's waren er in 2020 geen budgetafwijzingen. Met het lagere subsidiepercentage zouden dus exact dezelfde aanvragen gehonoreerd zijn geweest, maar dan tegen het lagere percentage. In de geldstromen Gebouwd en Groen was er enkel bij de grote aanvragen, waarvoor 25% van het budget wordt gereserveerd, een tekort. Dit betekent dat het budget dat over de hele linie bespaard zou zijn door een subsidiepercentage van 50% te gebruiken, ten goede was gekomen aan grote projecten binnen Groen en Gebouwd. De volgende tabel toont de betreffende bedragen. De kolom geheel rechts toont de extra bedragen die per geldstroom beschikbaar zouden zijn ten opzichte van de daadwerkelijke situatie, waarin dus het percentage 60% was.

Tabel 33. Verleende subsidie bij een subsidiepercentage van 50% in 2020. Bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema.

Geldstroom	WE	POM	Overig	Totaal	Vershil t.o.v. 60%
Gebouwd	€1.316.163	€8.813.120	€47.338.645	€57.467.928	€11.493.586
Groen		€3.269.833	€5.115.876	€8.385.709	€1.677.142
Archeologie		€85.675	€20.035	€105.710	€21.142
<b>Totaal</b>	<b>€1.316.163</b>	<b>€12.168.628</b>	<b>€52.474.556</b>	<b>€65.959.348</b>	<b>€13.191.870</b>

### Gebouwde monumenten

Binnen de geldstroom Gebouwd zijn er 56 grote aanvragen afgewezen omdat het subsidieplafond was bereikt. Met de vrijgekomen middelen als gevolg van het lagere subsidiepercentage (€11.493.586), opgeteld bij het (verwaarloosbare) resterende budget in de daadwerkelijke situatie (€22.403), hadden 45 van deze 56 monumenten subsidie kunnen ontvangen.<sup>98</sup> Deze 45 monumenten zouden elk een bedrag oplopend van €200.000 tot circa €400.000 ontvangen hebben. Om in deze situatie ook de laatste elf gebouwde aanvragen nog te kunnen honoreren, zou nog ongeveer €3,7 miljoen extra nodig zijn geweest. Onderstaande tabel vat deze variant samen.

<sup>98</sup> Uiteraard ook met een subsidiepercentage van 50%.

Tabel 34. Beleidsvariant subsidiepercentage van 50%, Gebouwd. Bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema.

Variant	Budget <sup>99</sup>	Categorie	Verleningen	Budgetafwijzingen
Werkelijke situatie (inclusief incidentele ophoging)	€67,6 mln	Klein	1.219	0
		Groot	221	56 (€18,2 mln)
Subsidiepercentage van 50% (inclusief incidentele ophoging)	€67,6 mln	Klein	1219	0
		Groot	266	11 (€3,7)

### Groene monumenten

Binnen de geldstroom Groen zijn er elf grote aanvragen afgewezen omdat het subsidieplafond was bereikt. Met de vrijgekomen middelen als gevolg van het lagere subsidiepercentage (€1.677.142), opgeteld bij het resterende budget in de daadwerkelijke situatie (€177.826), zouden acht van deze elf monumenten subsidie hebben kunnen ontvangen. Deze acht monumenten zouden elk een bedrag tussen €180.000 en €280.000 ontvangen hebben. Om in deze situatie ook de laatste drie groene aanvragen nog te kunnen honoreren, zou nog iets meer dan €700.000 extra nodig zijn geweest. In onderstaande tabel is de variant samengevat.

Tabel 35. Beleidsvariant subsidiepercentage van 50%, Groen. Bron: RCE, bewerking Dialogic/Hylkema.

Variant	Budget <sup>100</sup>	Categorie	Verleningen	Budgetafwijzingen
Werkelijke situatie (inclusief incidentele ophoging)	€10 mln	Klein	66	0
		Groot	10	11 (€ 3,4 mln)
Subsidiepercentage van 50% (inclusief incidentele ophoging)	€10 mln	Klein	66	0
		Groot	18	3 (€0,7 mln)

## 6.2 Conclusies

In deze paragraaf presenteren we onze conclusies (vetgedrukt en genummerd) over het functioneren van de Sim. We beginnen met twee overall conclusies en richten ons daarna op de verschillende aspecten van de Sim. Elke conclusie volgt met een korte onderbouwing.

### 6.2.1 Overall conclusie

#### 1. Overall positieve waardering voor de Sim

De Sim-regeling wordt door eigenaren van rijksmonumenten en het erfgoedveld in Nederland volgens ons terecht positief beoordeeld als een regeling die op effectieve en efficiënte wijze de instandhouding van rijksmonumenten ondersteunt en stimuleert. Het beeld is dat met de regeling een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan het sober en doelmatig onderhoud, waarmee bevorderd wordt dat de bouwkundige staat van monumenten op peil blijft. Het centrale karakter van de regeling (de rijksoverheid kent rechtstreeks subsidie toe aan de

<sup>99</sup> Voor de overzichtelijkheid zijn hier enkel het startbudget en de ophogingen opgenomen. Hierbij komen nog de restanten van 2019 (waaronder een overheveling vanuit archeologie).

<sup>100</sup> Voor de overzichtelijkheid zijn hier enkel het startbudget en de ophogingen opgenomen. Hierbij komen nog de restanten van 2019 (waaronder een overheveling vanuit archeologie).



eigenaar) wordt overigens nadrukkelijk ondersteund, het geeft duidelijkheid, eenduidigheid en continuïteit.

## **2. De Sim kent een hoge additionaliteit**

De additionaliteit van een Sim-subsidie is blijkens de resultaten van de online survey relatief hoog. 75% van de ontvangers van een Sim-subsidie geeft aan dat men zonder subsidie het onderhoud slechts gedeeltelijk zou hebben uitgevoerd, en dat met minder of dezelfde kwaliteit. 8% geeft zelfs aan het onderhoud in die situatie niet te hebben uitgevoerd. 14% van de respondenten zou bij een afwijzing van een Sim-aanvraag het onderhoud wel conform plan hebben uitgevoerd. Voor deze laatste groep heeft de Sim dus geen additionaliteit.

### *6.2.2 Bekendheid en gebruik van de Sim*

## **3. De bekendheid van de Sim is behoorlijk goed binnen het professionele veld, minder bij particulieren**

Het monumentenveld (adviseurs, eigenaren en aannemers/hoveniers) is over het geheel genomen behoorlijk goed bekend met de Sim. Dat geldt vooral voor POM's, kerkgenootschappen, andere stichtingen en decentrale overheden. De bekendheid is lager bij bedrijven en particulieren. Het is logisch dat de regeling onder particulieren wat minder bekend is, omdat zij veelal over woonhuizen beschikken die buiten de regeling vallen.

Onbekendheid met de regeling is de belangrijkste reden dat sommige groepen er ook geen gebruik van maken. Onder deze groep niet-gebruikers bevinden zich ook nog relatief veel eigenaren van 'boerderijen, molens en bedrijven' (43% kent de Sim niet) en 'kastelen, landhuizen en parken' (47% kent de Sim niet). Andere, minder vaak genoemde redenen waarom eigenaren die wel in aanmerking komen maar geen gebruik maken van de regeling zijn de complexiteit van de regeling en/of de administratieve lasten die met de regeling gepaard gaan. Uit interviews en gesprekken in de klankbordgroepen kwamen geluiden naar voren dat aanvragen niet gedaan werden omdat de eigen bijdrage dusdanig hoog zou zijn dat deze niet werd waargemaakt kan worden (maar we kunnen dit niet staven met cijfers).

### *6.2.3 Doelgroepenbereik van de Sim*

## **4. Het doelgroepenbereik van de Sim is goed**

De doelgroepen van de Sim zijn duidelijk afgebakend en worden – mede als gevolg van de vrij behoorlijke bekendheid met de regeling – ook bereikt. In de periode 2015-2020 werden er door eigenaren 11.414 aanvragen ingediend op een totaal van 64.527 rijksmonumenten (18%). Wanneer we 'woningen en woningbouwcomplexen' hieruit weglaten (voor deze categorie kan meestal geen beroep worden gedaan op de Sim) werd in deze periode voor bijna een derde van alle rijksmonumenten een Sim-aanvraag ingediend. De meeste aanvragen werden gedaan door verenigingen, stichtingen en kerkbesturen, en dat voor gebouwde monumenten ('boerderijen, molens en bedrijven', 'cultuur, gezondheid en wetenschap', 'kastelen, landhuizen en parken' en 'religieuze gebouwen').

Voor een relatief groot aandeel van de rijksmonumenten in de categorieën 'religieuze gebouwen' (64%), 'cultuur, gezondheid en wetenschap' (41%) en 'kastelen, landhuizen en parken' (41%) worden door eigenaren Sim-aanvragen ingediend. In gesprekken met de erfgoedsector werd dit vooral verklaard door de relatief hoge organisatiegraad van eigenaren van deze categorieën monumenten en doordat instandhouding van het monument een kerntaak is van de eigenaar (vaak een stichting of andersoortige rechtspersoon). Voor de categorieën 'voorwerpen op pleinen' (8%), 'archeologische monumenten' (10%), 'weg- en waterbouwkundige werken' (13%) en 'handelsgebouwen, opslag- en transportgebouwen' (16%) worden relatief minder aanvragen ingediend. Dit type monumenten is vaak eigendom

van een publiekrechtelijk orgaan of een bedrijf, waar de instandhouding van het monument in mindere mate een kerntaak is. Wat betreft archeologische monumenten is eerder al toegelicht waarom er zo weinig aanvragen gedaan worden (zie ook Conclusie 14).

### **5. Het structurele karakter van de Sim is sterk zichtbaar in het terugkeergedrag van gebruikers**

Sinds 2018 is de zesjarige cyclus van de (moderne) Sim goed zichtbaar in de data. Jaarlijks bestaat 50-65% van de aanvragen uit monumenten die ook zes jaar eerder een aanvraag indienden. Zo'n 25% deed (ook) zeven jaar eerder een aanvraag. Sinds 2018 bestaat jaarlijks 20-25% van de aanvragers uit partijen die nooit eerder een Sim-aanvraag hebben ingediend.

### **6. Enkele typen rijksmonumenten vallen tussen wal en schip**

Er zijn typen rijksmonumenten die niet in aanmerking komen voor Sim-subsidie en ook niet voor een subsidie in het kader van de Woonhuissubsidieregeling. Het betreft panden met een woonbestemming die niet in het bezit zijn van een particuliere woonhuiseigenaar (de voorwaarde van de Woonhuissubsidieregeling) maar die vanwege registratie als woonhuis dan wel omdat ze voor meer dan 50% in gebruik zijn als woning, ook niet in aanmerking komen voor Sim-subsidie. Het betreft o.a. (veelal) verhuurde woningen in eigendom van een kerkgenootschap (bijvoorbeeld pastorieën), panden van stichtingen voor behoud van monumenten, die niet door de eigenaar bewoond worden, maar ook monumenten die in het register zijn aangemerkt als woonhuis maar inmiddels een heel andere functie kennen (bijvoorbeeld dokterspraktijk, horecapand etc.).

Bij groen erfgoed is in situaties waar de eigenaar (ook) gebruik kan maken van de Woonhuissubsidieregeling dat niet altijd duidelijk is waar de grens ligt van het buitenterrein dat beschouwd kan worden als onderdeel van het woonhuis en dus in aanmerking komt voor Woonhuissubsidie.

#### *6.2.4 Doelgroepenbereik van de Sim (gehonoreerde aanvragen)*

### **7. De slaagkans voor een Sim-aanvraag is relatief hoog**

Over de periode 2013-2020 deden eigenaren (zonder POM-status) gemiddeld 1,8 aanvragen (4,3 voor Werelderfgoed). In dezelfde periode omvatte een Sim-aanvraag van de POM's gemiddeld 25,7 rijksmonumenten (met pieken van 70 en 34,2 in de jaren 2013 en 2020). In de periode 2015-2020 werd gemiddeld 86% van de Sim-aanvragen gehonoreerd. Het hoogste honoreringspercentage geldt voor de hoofdcategorieën 'archeologie' (99%; weinig aanvragen) en 'religieuze gebouwen' (90%), gevolgd door een groep van categorieën die gemiddeld 86% gehonoreerd krijgt (o.a. 'boerderijen, molens en bedrijven' en 'kastelen, landhuizen en parken'). Alleen de hoofdcategorieën 'voorwerpen op pleinen en dergelijke' en 'handelsgebouwen, opslag- en transportgebouwen' hebben een honoreringspercentage lager dan 80. Het aandeel gehonoreerde aanvragen voor wat betreft typen eigenaren varieert tussen 78% (aanvragen vanuit het bedrijfsleven voor gebouwde monumenten) en 100% voor vrijwel alle aanvragen van eigenaren van archeologische monumenten (alleen het honoreringspercentage voor verenigingen, stichtingen en kerkbesturen ligt hier lager dan 100%).

Er is dus sprake van een relatief hoge slaagkans, maar een vergelijking met andere subsidieregelingen, bijvoorbeeld in de cultuursector, is lastig. Met het aanwijzen van een gebouw of terrein als rijksmonument beoogt de wetgever de instandhouding van gebouwen te bevorderen, en doet dat voor beperkingen op te leggen, (vergunningplicht). De overheid heeft hiertoe regelingen in het leven geroepen die eigenaren tegemoetkomen in de

meerkosten die verbonden zijn aan een monument, zoals de Sim (bijgevolg dus ook een relatief hogere slaagkans van een aanvraag).

#### **8. Er is te weinig budget om in de behoefte aan financiële steun voor onderhoud te voorzien**

Het grootste negatieve aspect dat door eigenaren en partijen uit de erfgoedsector wordt ervaren, is het tekort aan budget om te kunnen voorzien in de noodzakelijke financiële ondersteuning bij het noodzakelijke onderhoud, ondanks het feit dat van de zijde van het Rijk steeds geprobeerd is het aantal afwijzingen te minimaliseren door het budget alsnog te verhogen. Door de toewijzingssystematiek vinden afwijzingen vooral plaats in de categorie monumenten met een (zeer) hoge onderhoudsbehoefte en dus hoge subsidievraag, met name ook in de categorie van het groene erfgoed. Het aantal afwijzingen is relatief beperkt maar de optelsom van afgewezen bedragen is relatief groot. Het uitblijven van financiële steun heeft in deze gevallen veelal grote gevolgen. Vertegenwoordigers van de erfgoedsector geven aan dat de continuïteit van het onderhoud in gevaar komt, met daardoor vaak aanzienlijke vervolgschade en zelfs (met name bij groen erfgoed) risico op onherstelbare schade. Als de belangrijkste doelstelling is om eigenaren van rijksmonumenten zekerheid en continuïteit te bieden voor de financiële ondersteuning van sober en doelmatig onderhoud is de conclusie dat deze doelstelling volgens ons niet geheel behaald wordt.

#### **9. Uitblijven onderhoud groen erfgoed heeft negatieve gevolgen**

Vanuit de sector van het groene erfgoed worden noodkreten geslaakt. De afwijzing van aanvragen heeft vergaande consequenties voor het beheer en onderhoud van met name buitenplaatsen en landgoederen, die de afgelopen jaar toch al zwaar te verduren hebben gehad door verdroging en storm. Een jaar lang (en bij meerdere afwijzingen na elkaar jarenlang) geen onderhoud plegen leidt tot onherstelbare schade (en de Sim is maar beperkt geschikt voor calamiteiten). Daarnaast zijn er regelmatige grote ingrepen, zoals baggerwerk, dat uitgesteld moet worden of waarvoor überhaupt de middelen ontoereikend zijn.

#### **10. Het effect van verdringing door Werelderfgoed en POM's is kwantitatief nog beperkt**

De toekenningen met voorrang aan Werelderfgoedmonumenten en monumenten van POM's veroorzaken geen substantiële verdringing, het slaagpercentage voor aanvragen is voor niet als POM aangewezen organisaties structureel hoog (meer dan 80%). We hebben het verdringingseffect van POM's in 2020 berekend voor zowel groene als gebouwde monumenten, en dat effect is beperkt. Zonder voorrangpositie van POM's zouden 79 groene monumenten van niet-POM's subsidie hebben ontvangen. Als gevolg van de voorrangpositie waren dit er 76; 3,8% minder. Zonder voorrangpositie van POM's zouden 1.444 gebouwde monumenten van niet-POM's (Werelderfgoedobjecten niet meegerekend) subsidie hebben ontvangen. Als gevolg van de voorrangpositie waren dit er 1.440; 0,3% minder. Bij archeologische monumenten waren er geen budgetafwijzingen.

Tegelijk constateren we dat in de laatste ronde (2020) het slaagpercentage voor niet-POM's wel is gezakt ten opzichte van eerdere jaren. Binnen de sector bestaat het beeld dat er sprake is van een structurele ontwikkeling en dat de frictie tussen behoefte en beschikbaar budget alleen maar zal toenemen. Er wordt ook verwacht dat aanvankelijk veel eigenaren een 'strategische' aanvraag hebben gedaan door een subsidie te vragen voor een bedrag dat lager is dan de maximale 3%. Aangegeven wordt dat daarmee ook de doelstelling van sober en doelmatig onderhoud onvoldoende behaald kan worden.

Het is dan ook begrijpelijk dat partijen zonder POM-status zich zorgen maken (en dan met name de groep eigenaren die nu de gevolgen ondervinden van een afwijzing), en dit ook nadrukkelijk uiten, over de toename van het verdringingseffect als gevolg van de

voorrangspositie van Werelderfgoedmonumenten en monumenten in eigendom van POM's. Eigenaren zonder POM-status spreken van een onrechtvaardige bevoordeling.

### **11. Effect afwijzingen extra negatief door wegvallen fiscale aftrek**

Het effect van een afwijzing is groot geworden (en wordt als extra negatief ervaren) door het verdwijnen van de mogelijkheid van fiscale aftrek voor de, overigens waarschijnlijk kleine groep eigenaren die gebruik konden maken van deze fiscale aftrek én de Sim-subsidie. Deze mogelijkheid was er met name voor eigenaren van landgoederen, buitenplaatsen en kasteelterreinen. Bij afwijzing van de Sim-subsidie bood de fiscale aftrek dan nog soelaas. Temeer daar de opgevoerde/gehonorreerde fiscale onderhoudskosten uitgebreider waren dan de subsidiabele kosten op basis van de Leidraad. Door eigenaren en partijen uit het erfgoedveld wordt erop gewezen dat bij de afschaffing van de fiscale-aftrekregeling door de bewindspersoon is aangegeven dat er geen categorieën eigenaren op achteruit mogen gaan. Dat wordt in de praktijk bij een kleine groep eigenaren anders ervaren vanwege de combinatie fiscale aftrek - Sim. Dat zij voor het hoofdhuis (functie woonhuis) gebruik kunnen maken van de Woonhuisregeling komt hieraan slechts ten dele tegemoet, zo geven zij aan.

### **12. De regels in de Sim hebben aanzienlijke nadelen voor (zeer) grote monumenten**

Het algemene beeld binnen de erfgoedsector is dat de problematiek van de afwijzingen en de gevolgen daarvan met name worden veroorzaakt door de zeer grote monumenten, met een zeer hoge onderhoudsbehoefte. Allereerst is er, vanwege het verdeelcriterium 'kleine aanvragen eerst' voor deze categorie monumenten een relatief grote kans op een afwijzing, terwijl het veelal gaat om grote gebouwen waarvoor het sowieso al moeilijk is de eigen bijdrage in het onderhoud op te hoesten. Om de kans op honorering te vergroten worden noodgedwongen begrotingen ingediend die de lading van het feitelijk noodzakelijke onderhoud niet dekken ('strategische aanvragen'). Ondanks de relatief beperkte kans op honorering is er toch een aanzienlijk deel van het Sim-budget nodig voor de grote aanvragen, wat het moeilijk maakt om voor de overige aanvragen voldoende budget beschikbaar te hebben. Als er voor de grote aanvragen meer budget zou worden geoormerkt, of als er voor deze aanvragen een hoger percentage zou gelden, wordt de spoeling voor de rest alleen maar dunner en dat is komt niet tegemoet aan de doelstelling van de regeling (zekerheid en continuïteit). De problematiek van zeer grote monumenten als kerken, kastelen en (vooral ten aanzien van het groen) grote buitenplaatsen en landgoederen is veelal complex, er is niet alleen het probleem van onderhoud, maar ook van restauratie, bestemming, beheer en exploitatie. De Sim-regeling bestrijkt slechts een deel van een complexe opgave.

## **6.2.5 Effect van de Sim op de onderhoudsstaat van rijksmonumenten**

### **13. Sim heeft een positief effect op de onderhoudsstaat**

De onderhoudsstaat van rijksmonumenten die een Sim-subsidie hebben ontvangen sinds 2011 is iets beter dan de onderhoudsstaat van rijksmonumenten die geen Sim-subsidie hebben ontvangen in deze periode. Rijksmonumenten zonder Sim-subsidie verkeren vaker in een matige of slechte staat dan monumenten met een subsidie. De onderhoudsstaat is sinds 2011 zowel verbeterd voor monumenten die geen Sim-subsidie ontvingen als voor monumenten die wel een Sim-subsidie ontvingen. Er is in beide groepen vooral een toename van het aandeel monumenten waarvan de onderhoudsstaat in de laatste meting als 'goed' wordt beoordeeld. Een verklaring kan zijn dat eigenaren die geen Sim-subsidie hebben ontvangen (doordat de staat van onderhoud te slecht was) gebruik hebben kunnen maken van een provinciale restauratiesubsidie.

Er kan op basis van deze analyse wel gesteld worden dat het verkrijgen van een Sim-subsidie leidt tot een positief effect op de onderhoudsstaat maar er kan niet direct worden gesteld dat dit effect groter is dan in gevallen waarin geen Sim-subsidie ontvangen is. Wel blijkt dat

de meeste monumenten met een slechte of matige onderhoudsstaat zich meer bevinden onder de groep die geen gebruik maakt van de Sim en dat onderhoudsstaat van deze groep minder snel verbetert dan de staat van monumenten die wel een subsidie ontvangen (de terugval is ook groter bij de monumenten die geen subsidie ontvingen).

Eigenaren die de Sim gebruiken, beoordelen de technische staat van hun rijksmonument vaker als goed dan andere eigenaren (65 versus 58%). In de laatste groep treffen we ook de meeste eigenaren aan die de technische staat van hun monument als matig of slecht beoordelen (samen 11%). Dit is ook een indicatie van een positief effect van de Sim.

#### **14. Sim heeft een positief effect op het plannen van onderhoud**

Een grote meerderheid van de respondenten die de Sim gebruiken, vindt dat deze subsidie een redelijke tot zeer sterke bijdrage levert aan het kunnen onderhouden van de technische staat van hun monument. De Sim draagt ook sterk bij aan het voorkomen van grootschalige restauratie van een monument (dat is vooral merkbaar bij groene monumenten). Ook hier is het effect voor kerkgenootschappen en POM's het sterkste.

Eigenaren worden volgens ons door de Sim op basis van een zesjarig onderhoudsprogramma gestimuleerd om voor een langere periode en planmatig na te denken over onderhoud. Dit effect is, blijkens de online survey, vooral aanwezig bij kerkgenootschappen en wat minder bij eigenaren van boerderijen en bedrijven'. Een Sim-subsidie biedt volgens gesproken betrokkenen continuïteit en zekerheid van substantiële subsidie-inkomsten voor een periode van zes jaar.

#### **15. Sim is niet effectief voor archeologische monumenten**

Uit de cijfers, interview en klankbordgroepsgesprekken wordt bevestigd dat de Sim-regeling niet goed werkt voor de archeologische rijksmonumenten. In vergelijking met de groene en gebouwde monumenten is de Sim veel minder bekend en wordt deze ook slechts beperkt gebruikt door eigenaren. De terreinbeherende organisaties doen er nog wel een redelijk beroep op, particuliere eigenaren nauwelijks. De gemiddelde fysieke staat van deze categorie monumenten is ook minder dan die van de overige monumenten. Bij de particuliere eigenaren speelt met name dat zij geen probleemeigenaar voelen ten aanzien van het onderhoud van hun monument. Het heeft voor hen geen economisch belang, het belemmert veelal juist de bedrijfsvoering, zeker bij terreinen met een agrarisch gebruik. Als oplossingen voor deze situatie worden in eerdere onderzoeken en rapporten en in de gehouden interviews o.a. kennisvergroting bij de eigenaren en reguliere monitoringsonderzoeken aangedragen, maar met name ook een differentiatie in de mate en vorm van de ondersteuning, met een betere afstemming op de specifieke beheersituatie die verschilt naar categorie monument en type eigenaar.

### *6.2.6 Inzet van gecertificeerde/gespecialiseerde aannemers/hoveniers*

#### **16. Kwaliteit instandhouding bevorderen, maar we waarschuwen voor te dwingende eisen**

Het in generieke zin verplicht stellen van het doen uitvoeren van het werk door een voor dit specifieke werk gecertificeerde aannemer/hovenier leidt volgens de sector tot problemen van hogere kosten, capaciteit en planning. Of de kosten van gecertificeerde partijen ook werkelijk substantieel hoger liggen wordt binnen het veld (o.a. door de Stichting ERM) betwijfeld. Volgens de ERM is het aantal gecertificeerde bedrijven de laatste jaren ook aanzienlijk toegenomen.

Uit ons onderzoek blijkt overigens dat gecertificeerde aannemers/hoveniers al worden ingezet door eigenaren met een Sim-subsidie. Bijna de helft van de respondenten op de online survey zegt soms of regelmatig onderhoudswerkzaamheden uit te laten voeren door

een of meerdere gecertificeerde aannemers/hoveniers (vooral POM's en kerkgenootschappen; resp. 75 en 60%). Particuliere eigenaren zijn minder geneigd om gecertificeerde aannemers in te schakelen (69% antwoordt soms of nooit).

Overigens moet ook vermeld worden dat een groot deel van de aanvragen (circa 75%) wordt voorbereid door een gespecialiseerd en gekwalificeerd adviesbureau. Dat is zeker ook het geval bij 'groen' erfgoed: hier wordt voor aanvragen en het onderzoek dat daarvoor nodig is meestal een bureau ingeschakeld dat is aangesloten bij de Vakgroep Groen Erfgoed.

### 6.2.7 Hefboomeffect

#### **17. De Sim heeft geen eenduidig financieel hefboomeffect**

Het is mogelijk dat de toekenning van een Sim-subsidie de toegang tot andere financiële middelen, bijvoorbeeld gemeentelijke subsidies, voor (het onderhoud van) een monument eenvoudiger maakt. Het is volgens ons echter niet duidelijk of dit hefboomeffect bestaat. Enerzijds zijn er weinig andere onderhoudssubsidies (nadruk ligt meer op (grootschalige) restauratie) en bouwen decentrale overheden onderhoudssubsidies voor rijksmonumenten af. Anderzijds komen er dankzij deelname aan de Sim inspectierapporten beschikbaar die eigenaren kunnen gebruiken bij andere fondsen en stellen andere (private) fondsen een Sim-subsidie als voorwaarde voor een subsidie. De Sim-subsidie werkt volgens ons dan dus vooral als een keurmerk.

### 6.2.8 Effect van voorrangs- en verdeelcriteria Sim

#### **18. Prioriteit voor Werelderfgoedmonumenten is goed maar let op de toename van het aantal WE-monumenten en daarmee het effect van verdringing**

Tussen 2015 en 2020 zijn 369 Sim-aanvragen ingediend voor een Werelderfgoedmonument. Dat betreft 3,2% op het totaal aantal aanvragen in deze periode. Bij honorering van aanvragen ligt de prioriteit bij monumenten met deze status. Er is begrip voor de bijzondere verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor het onderhoud van deze monumenten. Partijen in de erfgoedsector vragen zich echter af in hoeverre het aantal aanvragen voor monumenten met een Werelderfgoedstatus gaat stijgen als gevolg van de aanstaande toevoeging van De Nieuwe Hollandsche Waterlinie aan de Stelling van Amsterdam en de aanwijzing van de Koloniën van Weldadigheid) en/of een toename van het aantal aanvragen vanuit monumenten die deze status al hebben, waaronder de Grachtengordel Amsterdam. Hierover bestaat wel zorg in het monumentenveld. Het budgettaire beslag (omvang, percentage) van deze monumenten ten opzichte van andere monumenten is nu nog beperkt. Wat tijdens het onderzoek echter naar voren kwam is dat een aantal rijksmonumenten die gelegen zijn binnen de Stelling van Amsterdam, maar eigenlijk geen directe relatie hebben met de verdedigingsstructuur, toch onder de voorrangpositie vielen. Dan zou het verdringingseffect aanzienlijk toenemen en dat zal zeker op weerstand stuiten, zeker als dat niet gepaard gaat met een evenredige toename van het budget.

#### **19. De POM's verrichten goed werk, maar er bestaat discussie over hun voorrang bij toekenning van subsidies**

Hoewel we eerder concluderen dat het verdringingseffect van de POM's beperkt is (zie conclusie 10) lopen de meningen binnen de erfgoedsector ten aanzien van de voorrangpositie van POM's uiteen. Over het algemeen wordt in het erfgoedveld niet getwijfeld aan het functioneren van de POM's, al zijn er partijen in het veld die aangeven niet of nauwelijks iets te merken van de voorbeeldfunctie bij het verder stimuleren van kwaliteitsbesef en de kwaliteit van planvorming en uitvoering (de Raad voor Cultuur wijst hier ook op). Deze partijen geven aan weinig te merken van kennisoverdracht en -uitwisseling. Het erfgoedveld begrijpt dat POM's een aantal procedurele voordelen hebben,

zoals de mogelijkheid van geclusterde aanvragen, flexibele besteding van subsidies binnen het totaal aan toegekende subsidies voor hun monumenten en soepeler voorwaarden bij de aanvraag en verantwoording. Wel is er wel een nadrukkelijke vraag om deze voordelen ook toe te kennen aan organisaties die ook professioneel werken maar geen 20 rijksmonumenten in bezit hebben (een voorwaarde voor het verkrijgen van de POM-status). Uit de hoek van eigenaren zonder POM-status worden wel vraagtekens gezet bij de voorrangpositie met betrekking tot de toekenning van subsidies. De reden is dat men de eigen kansen op honorering kleiner acht, maar ons onderzoek toont aan dat dit verdringingseffect beperkt is. Vanuit het erfgoedveld wordt benadrukt dat veel monumenteneigenaren zonder POM-status het werk ook professioneel organiseren en uitvoeren en dat ze het als onrechtvaardig beschouwen dat de POM's voordelen krijgen die zij niet krijgen vanwege een te gering aantal monumenten of vanwege de rechtspositie.

#### **20. De verdeling van de Sim in deelbudgetten is positief**

Het verdelen van het totale beschikbare budget in deelbudgetten voor gebouwd, groen en (zolang dat nog onderdeel is) archeologisch erfgoed wordt over het algemeen positief beoordeeld. Met name ten aanzien van het groene erfgoed geeft dit de zekerheid dat voor deze categorie een substantieel bedrag geborgd is. Dit heeft mede te maken met het feit dat in de sector van het groene erfgoed nog het beeld bestaat dat de Sim in eerste instantie bedoeld was voor de gebouwde monumenten en dat daar nog het primaat ligt. Over de balans tussen het bedrag voor gebouwd en voor groen erfgoed verschillen de meningen. Door het relatief grote percentage afwijzingen in 2020 in de categorie groene monumenten met subsidiabele kosten van meer dan €250.000 (11 afwijzingen, afgewezen bedrag €4,2 miljoen van de gevraagde €10,3 miljoen is 40,4%) is de discussie hierover aangescherpt. Vanuit de sector van het groene erfgoed wordt nadrukkelijk aangegeven dat voor het groene erfgoed zowel absoluut als relatief meer budget beschikbaar zou moeten zijn.

### *6.2.9 Doelmatigheid van de Sim-aanvraagprocedure*

#### **21. De zesjarige opzet van de regeling is goed**

Het wordt positief gewaardeerd dat de zesjarige termijn van de Sim-subsidie voor een langere tijd continuïteit biedt. De zesjarige periode wordt als werkbaar gezien, al zijn er wel wat specifieke lastigheden, bijvoorbeeld bij hoge monumenten, waar het bij omvangrijke onderhoudsklussen niet efficiënt is om slechts delen aan te pakken terwijl de subsidie voor zes jaar onvoldoende ruimte biedt om alles in één keer te kunnen bekostigen. Een nog langere periode biedt voordelen omdat dit voor nog meer continuïteit zou zorgen, maar maakt het inschatten van benodigde onderhoudswerkzaamheden lastiger. Wel wordt de wens geuit om de flexibiliteit binnen de zesjarige periode te vergroten door meer ruimte te maken voor onvoorziene werkzaamheden.

#### **22. De vaststelling achteraf wijkt vaak af van de beoordeling**

Het is gebleken dat de subsidievaststelling die over het algemeen na zes jaar plaatsvindt vaak afwijkt van de beoordeling vooraf. Gekeken naar de aanvragen uit de periode 2011-2012 was dat bij circa een derde van de vaststellingen het geval, waarbij naar schatting in 80% van de gevallen subsidie teruggevorderd moest worden. Dit duidt op inefficiëntie in de procedure. Oorzaken die we uit het veld horen zijn onvoorziene werkzaamheden die gedurende de meerjarige periode noodzakelijk blijken en het uitgaan van standaardkosten bij de beoordeling van aanvragen die anders uit kunnen vallen.

#### **23. De procedure is sterker geënt op gebouwde monumenten dan op groene monumenten**

Groene monumenten zijn later toegevoegd aan de Sim die in eerste instantie ingericht was op gebouwde monumenten. De regeling wordt op sommige vlakken dan ook minder passend gevonden voor groene monumenten. Zo zou het uitgaan van een beheervisie en beheerplan

in plaats van een zesjarig instandhoudingsplan beter aansluiten bij de werkwijze van groeneigenaren en is het vaak niet mogelijk om voor kleine gebouwde elementen die onderdeel zijn van groene monumenten subsidie aan te vragen, terwijl deze wel van wezenlijk belang zijn voor de samenhangende monumentale waarde van een groen monument. Daarnaast is continuïteit voor groene monumenten extra van belang (onderhoud kan niet uitgesteld worden vanwege dichtgroeiën) en spelen klimaateffecten in toenemende mate mee.

#### **24. Aansluiting tussen subsidieregelingen restauratie en onderhoud laat te wensen over**

De aansluiting tussen financiële ondersteuning van restauratie enerzijds en van onderhoud anderzijds wordt als niet optimaal tot slecht ervaren. Voor een restauratiesubsidie moeten eigenaren aankloppen bij de provincies, die elk hun eigen beleidsregels hanteren waardoor bepaalde categorieën monumenten (bijvoorbeeld vanwege hun type, bestemming, ligging e.a.) niet of nauwelijks in aanmerking komen voor subsidie. In die gevallen is het voor eigenaren moeilijk of onmogelijk om het pand in een dusdanige bouwkundige staat te krijgen dat ze in aanmerking kunnen komen voor Sim-subsidie. Er wordt gepleit voor meer afstemming tussen rijk en provincies en tussen provincies onderling (daar wordt al aan gewerkt).

#### **25. Ervaren administratieve lasten hangen samen met de gepercipieerde complexiteit van de regeling**

De administratieve lasten die gepaard gaan met de regeling (aanvraag en eindverantwoording) worden over het algemeen als 'passend' ervaren. Echter is er met name bij de aanvraag ook een substantiële groep die de administratieve lasten hoog vindt. Dit heeft te maken met de gepercipieerde complexiteit van de regeling. Vooral voor particuliere eigenaren blijkt de regeling complex. Dat zit vooral in de hoeveelheid informatie die bij de aanvraag aangeleverd moet worden alsook het detailniveau ervan. De aanvraag neemt veel tijd in beslag en er is veel vakkennis vereist, waar met name particulieren vaak niet over beschikken. Externe advies- of architectenbureaus worden dan ook regelmatig ingeschakeld om de aanvraag en/of eindverantwoording te verzorgen. Dit werkt over het algemeen goed, maar is behoorlijk kostbaar. Hoewel de regeling in de afgelopen jaren enigszins is verduidelijkt (te zien aan een afnemend aantal bezwaarschriften), zijn er nog steeds onderwerpen die verduidelijking behoeven, zoals de definitie van een woonhuis en het onderscheid tussen onderhoud en restauratie.

#### **26. Er bestaat een discrepantie tussen de administratieve lasten van de aanvraag en de eindverantwoording bij kleine subsidiebedragen**

De administratieve lasten van de subsidieaanvraag staan bij kleine aanvragen (<€25.000) niet in verhouding tot de administratieve lasten van de eindverantwoording. Bij aanvragen onder de €25.000 wordt de subsidie achteraf ambtshalve vastgesteld op basis van een steekproef. Het kan dus voorkomen dat er bij aanvragers geen vaststelling plaatsvindt. Men vindt de administratieve lasten van de aanvraag (geen differentiatie naar subsidiehoogte) bij kleine aanvragen te hoog gezien het beperkte subsidiebedrag. Een versimpelde aanvraag voor subsidiebedragen onder de €25.000 zou volgens vertegenwoordigers van de erfgoedsector de administratieve lasten van zowel de aanvrager als de beoordelaar omlaag brengen. Tegelijkertijd geldt natuurlijk dat er voor elke subsidieaanvraag en -toekenning (van klein tot groot) spelregels gelden die samenhangen met de verplichting om verantwoording af te leggen over de besteding van publieke middelen. Daar hoort enige administratieve last bij.



### **27. De administratieve lasten van de uitvoeringsdiensten zijn in verhouding met de geleverde inspanningen**

De administratieve lasten van de RCE voor de uitvoering van de regeling zijn hoog, maar niet onevenredig. De administratieve lasten van het Nationaal Restauratiefonds als uitbetaler van de beschikkingen worden eveneens ervaren als 'in verhouding'. Wel is er een efficiëntieslag te maken in het beoordelingsproces voor groene monumenten. Bij groene monumenten wordt bij het bepalen van de volgorde van toekenning uitgegaan van de beoordeelde begroting, dat wil zeggen dat eerst alle begrotingen worden doorgerekend door een bouwkundig expert voordat er een volgorde bepaald wordt. Bij gebouwde monumenten wordt daarentegen uitgegaan van de ingediende begrotingen. Dit betekent dat er in het geval van overvraag (en dat is juist het moment waarop de volgorde van toekenning van belang is) aanvragen voor groene monumenten worden doorgerekend die toch buiten de boot vallen. Dit extra werk kan voorkomen worden door uit te gaan van de ingediende aanvragen.

### **28. De voordelen voor POM's hebben een positieve uitwerking op de administratieve lasten aan de aanvraag- en uitvoeringszijde**

POM's genieten verschillende voordelen ten opzichte van andere aanvragers, zoals de mogelijkheid tot het doen van een versimpelde aanvraag waarin meerdere monumenten gecombineerd kunnen worden, vrijheid in het inzetten van het verkregen subsidiebedrag, het toevoegen van monumenten aan een toegewezen aanvraag en een versimpelde verantwoording voor subsidiebedragen tussen de €25.000 en €125.000. Deze voordelen brengen zowel de administratieve lasten voor de POM's als voor de RCE omlaag en dragen daarmee bij aan de doelmatigheid van de regeling. In interviews en gesprekken in de klankbordgroepen is geopperd om deze voordelen ook aan andere eigenaren aan te bieden die aantoonbaar op professionele wijze het onderhoud uitvoeren, maar geen POM-status kunnen krijgen vanwege hun rechtspositionele status of het feit dat ze geen 20 rijksmonumenten in bezit hebben.

### **29. De Sim draagt relatief doelmatig bij aan de realisatie van maatschappelijke effecten**

De Sim-regeling draagt volgens ons bij aan het op doelmatige wijze bevorderen van structureel (sober en doelmatig), planmatig en meerjarig onderhoud van rijksmonumenten, en dus aan het op peil brengen en houden van de kwaliteit van deze monumenten: eigenaren worden zich (meer) bewust van het belang van onderhoud, brengen eigen middelen in en het onderhoud professionaliseert. Veel eigenaren zijn afhankelijk van Sim-subsidie om het sober en doelmatig onderhoud te kunnen bekostigen. Eigenaren van monumenten (zeker als die een niet-commerciële bestemming hebben) geven aan dat ze zich ook al veel moeite moeten getroosten om het eigen aandeel van 40% van de onderhoudskosten te financieren en daarnaast ook de kosten die uitstijgen boven de 3% van de herbouwwaarde moeten dragen. Het betekent dat, wanneer het mes gezet zou worden in het landelijke Sim-budget, het onderhoud van veel rijksmonumenten direct in gevaar komt. Het blijft dan ook van belang om te stimuleren dat ook alternatieve middelen voor onderhoud verworven worden.

#### **6.2.10**      *Specifieke kenmerken van de Sim-subsidie*

### **30. De herbouwwaarde is een adequate grondslag voor de hoogte van de subsidie, met uitzondering van twee specifieke categorieën monumenten (kleine objecten en zeer grote objecten)**

Het monumentenveld stelt dat de herbouwwaarde van een gebouwd monument in veel gevallen een logische en adequate grondslag is voor het bepalen van de subsidiehoogte, maar het veld geeft ook te kennen problemen te ervaren met dit instrument bij een tweetal specifieke categorieën monumenten.

- **De herbouwwaarde is geen adequate grondslag voor de subsidiehoogte van kleine monumenten**

De doelmatigheid van de herbouwwaarde laat te wensen over bij kleine objecten met een lage herbouwwaarde maar vaak relatief hoge onderhoudskosten, gezien het drempelbedrag aan subsidiabele kosten en, als de drempel wel overschreden wordt, de relatief hoge kosten die voor een aanvraag moeten worden gemaakt in verhouding tot de bescheiden subsidie.

- **De herbouwwaarde is geen adequate grondslag voor de subsidiehoogte van ruïnes**

De ruïnes vormen een bijzondere categorie in het monumentenbestand. Het bovengrondse deel van een ruïnecomplex wordt gezien als gebouwd monument. De herbouwwaarde is hier beperkt, maar onderhoud (veelal consoliderende werkzaamheden) juist relatief kostbaar. Het instrument van de herbouwwaarde is hier niet passend.

### **31. Onderscheid tussen restauratie en onderhoud niet duidelijk/eenduidig**

Het onderscheid tussen (sober en doelmatig) onderhoud enerzijds en restauratie anderzijds is niet altijd duidelijk. In de Sim-regeling zijn er wel aparte hoofdstukken voor restauratie en onderhoud maar het onderscheid wordt niet expliciet gedefinieerd, in de toelichting staat dat de maximalisatie van de subsidie op basis van de herbouwwaarde wordt beschouwd als waarborg dat er geen restauratiewerkzaamheden worden gesubsidieerd. Er zijn echter ook geluiden die stellen dat je voor het hoofddoel van de Sim, de instandhouding van monumenten, niet ontkomt aan het uitvoeren van restauratieve werkzaamheden op de lange termijn. Het monument moet immers eerst in voldoende goede staat gebracht worden om vervolgens met sober en doelmatig onderhoud ook in die staat te blijven. Vooral bij de groene monumenten wordt aangegeven dat restauratieve werkzaamheden niet uit te sluiten zijn voor de instandhouding op lange termijn. Voor restauratie moet aangeklopt worden bij de provincie. Daar is echter meestal sprake van meer vraag dan budget en bovendien hanteren provincies beleidsprioriteiten waardoor bepaalde categorieën monumenten c.q. eigenaren niet in aanmerking komen. De decentralisatie van de restauratiesubsidies naar de provincies leidt in de praktijk tot problemen door de verschillende beleidskaders en werkwijzen tussen provincies.

### **32. Onderscheid tussen prioriteit 1 en prioriteit 2 lastig voor leken**

Het onderscheid dat bij groene monumenten wordt gehanteerd tussen de subsidiabele prioriteit 1 en de non-subsidiabele prioriteit 2 is begrijpelijk op basis van budgettaire overwegingen. De leidraad is op dit punt goed leesbaar voor de professional, maar voor een leek zijn de prioriteiten lastig te hanteren concepten.

### **33. Verduurzaming van rijksmonumenten verdient steun maar los van de Sim**

In de erfgoedsector is een actieve ambitie aanwezig om ook bij monumenten te werken aan verduurzaming. Het is een feit dat verduurzaming van monumenten zich niet altijd gemakkelijk verhoudt tot de monumentwaarden en dat maatregelen voor verduurzaming relatief kostbaar zijn. Uit het onderzoek blijkt dat de sector ondersteuning van eigenaren hierbij zeker van belang acht, maar dat dit niet ten koste mag gaan van het toch al (in relatie tot de vraag) beperkte Sim-budget. Technische instandhouding van de monumentwaarden zelf wordt over het algemeen gezien als het primaire doel van de Sim. Men ziet integratie in één regeling niet als een begaanbare route omdat de aard van de werkzaamheden fundamenteel verschilt. Wel worden er in het veld initiatieven toegejuicht als kennisdeling rondom het thema en een ERM-onderzoek naar het verlagen van BTW-tarief bij

verduurzamingswerkzaamheden aangedragen als middelen om verduurzaming te stimuleren.

### **34. Het eerste jaar van de Woonhuisregeling is soepel verlopen**

Uit de analyse van OCW blijkt dat het eerste jaar van woonhuisregeling soepel is verlopen. Er wordt gesproken van een goed functionerende regeling, waarover ook weinig klachten zijn binnengekomen bij het ministerie. In het monumentenveld speelt de vraag in hoeverre de gebruikers van de vroegere fiscale aftrek zijn uitgeweken naar de Sim, en in welke mate dit het geval is voor de woonhuisregeling. Daarnaast zijn er categorieën woonhuizen die niet in aanmerking komen voor een Sim-subsidie maar ook niet voor een woonhuissubsidie, omdat ze niet in eigendom zijn bij een particuliere eigenaar (natuurlijk persoon) en er ook geen sprake is van een VvE dan wel aandeelhouders van een landgoed.

## **6.3 Aanbevelingen**

In deze paragraaf formuleren we onze aanbevelingen naar aanleiding van de conclusies uit de vorige paragraaf (waarbij gesteld dat niet elke conclusie tot een aanbeveling leidt). De aanbevelingen zijn (bijna) allemaal gericht aan het ministerie van OCW. Waar de aanbeveling aan een andere organisatie is gericht, wordt dat expliciet vermeld.

### **1. Houd de basis van de huidige Sim-regeling in stand**

Er is geen aanleiding om te twifelen aan het continueren van de Sim-regeling en ook niet om de basiskenmerken van de Sim-regeling te veranderen, namelijk:

- Een rijksregeling;
- Gerichtheid op sober en doelmatig onderhoud;
- Herbouwwaarde bepaalt bij gebouwde monumenten de maximale subsidie;
- Zekerheid en continuïteit voor de eigenaar voor meerdere jaren;
- Vaststelling subsidiabele onderhoudskosten aan de hand van een leidraad;

Hier moet een uitzondering worden gemaakt voor de archeologische rijksmonumenten. Zoals eerder toegelicht is er aanleiding om de ondersteuning van de instandhouding voor deze categorie anders te regelen. Zie aanbeveling 7.

### **2. Stuur waar mogelijk meer op vertrouwen**

In de erfgoedsector bestaat bij velen de overtuiging dat het Rijk de monumenteneigenaren meer vertrouwen moet geven. In de praktijk is gebleken dat men in het algemeen prima omgaat met de besteding van de subsidie, dat er goed wordt gezorgd voor de monumenten. Blijf vooral de professionaliteit en kwaliteit aanjagen, maar geef vertrouwen en maak het makkelijker.

### **3. Blijf investeren in het vergroten van de bekendheid van de regeling en verwijs eventueel naar andere subsidieregelingen voor onderhoud (en restauratie)**

De bekendheid van de Sim-regeling is behoorlijk goed, maar bij particuliere eigenaren wel beduidend minder. Het is van belang om de bekendheid blijvend te stimuleren, onder andere onder eigenaren van boerderijen, bedrijven en parken. Ook zouden eigenaren die geen recht hebben op een Sim-subsidie (bijv. de meeste eigenaren van woonhuizen) geholpen zijn met een goede doorverwijzing naar andere subsidieregelingen (bijv. de Woonhuissubsidieregeling). Verder blijft het van belang te informeren over de bedoeling van de regeling (onderhoud, geen restauratie) en over eventuele aanpassingen.

### **4. Bied categorieën van monumenten onderdak die nu tussen wal en schip vallen**

Zoek naar een oplossing voor rijksmonumenten die weliswaar als woonhuis beschouwd worden, maar die niet in aanmerking komen voor de Woonhuissubsidieregeling. Wij bevelen aan nader te onderzoeken om welke situaties en welke aantallen het gaat en welke

mogelijkheden gevonden kunnen worden om de betreffende eigenaren te bedienen vanuit de Sim-regeling dan wel de Woonhuissubsidieregeling en – in navolging van het advies van de Raad voor Cultuur – te onderzoeken of de verschillende regelingen voor instandhouding op termijn gebundeld kunnen worden.

#### **5. Beperk zoveel mogelijk de kans op een afwijzing van een subsidieaanvraag**

Zekerheid en continuïteit voor de eigenaar zijn terechte uitgangspunten van de regeling. Het is zeker aan te bevelen om te onderzoeken hoe zoveel mogelijk voorkomen kan worden dat aanvragen moeten worden afgewezen. Toekenning van subsidie moet echter geen automatisme worden: de regeling moet een prikkel behouden die aanvragers stimuleert een haalbaar en realistisch instandhoudingsplan in te dienen. Parallel hieraan moet het verdienvermogen van (eigenaren) van monumenten waar mogelijk gestimuleerd worden, maar eigenaren moeten daarin zelf het voortouw nemen. Het is aan te bevelen om stimuleringsprogramma's van het Rijk, gericht op een duurzame bestemming en exploitatie van rijksmonumenten, voort te zetten.

Hoewel gestreefd moet worden naar een administratief zo beperkt mogelijke belasting, moet een goed onderbouwd en toetsbaar onderhoudsprogramma altijd uitgangspunt blijven.

Als nader te onderzoeken mogelijkheden om het aantal afwijzingen te minimaliseren zien wij (eventueel gecombineerd):

- A. Verhoging van het beschikbare budget, eventueel in combinatie met een apart ondersteuningsregime voor (zeer) grote monumenten;
- B. Verlaging van het subsidiepercentage naar (minimaal) 50%  
Hierbij tekenen wij aan dat het voor monumenten waarbij een rendabele bestemming niet mogelijk is, wij het onwenselijk achten om het subsidiepercentage te verlagen, omdat een grotere eigen bijdrage niet mogelijk geacht wordt. Een lager subsidiepercentage zou dan ook gedifferentieerd moeten worden toegepast;
- C. Vrijstelling verlenen van de bijtelling in box 3 aan eigenaren van monumenten die vallen onder de Natuurschoonwet.

#### **6. Geef monumenten die afgewezen worden voorrang in het volgende jaar**

Het kan desastreuze gevolgen hebben als de aanvraag voor een bepaald monument meerdere jaren na elkaar wordt afgewezen. Er wordt, met name uit de sector van het groene erfgoed, een sterk beroep gedaan op het ministerie om afgewezen aanvragen (zolang daarvan sprake blijft) het jaar daarop boven op de stapel te leggen. Het zou dan uiteraard gaan om aanvragen die niet om inhoudelijke redenen maar vanwege een tekort aan budget afgewezen zijn. De voorrang in het eerstvolgende jaar na de afwijzing ziet dan op dezelfde werkzaamheden als waarvoor eerder een aanvraag was ingediend (en afgewezen). Deze keuze kan leiden tot een nieuw stuwmeer. Waar in het verleden 'strategische' aanvragen werden ingediend, met een bedrag aan subsidiabele kosten die onder de 3% van de herbouwwaarde lag, kan nu voor de volle 3% worden ingediend, wetende dat in ieder geval na één jaar deze aanvraag gehonoreerd zal worden. Het is in onze ogen echter ontoelaatbaar dat meerdere jaren achter elkaar onderhoud uitblijft omdat de middelen ontbreken. Wellicht is te overwegen om de mogelijke negatieve gevolgen te verminderen door een eenmalige investering in het alsnog honoreren van afgewezen aanvragen, bijvoorbeeld uit niet benutte middelen die beschikbaar waren voor de Woonhuisregeling.

#### **7. Ontwikkel een apart regime voor de archeologische monumenten**

De effectiviteit van de Sim voor onderhoud van archeologische rijksmonumenten komt uit het onderzoek als (zeer) beperkt naar voren. Dit is geen nieuwe constatering en de RCE heeft reeds concrete gedachten voor een effectievere, meer gedifferentieerde regeling. Een

evaluatie van de Sim met aanbevelingen voor verbetering is opgesteld in het kader van het programma *Kennis voor Archeologie* (deelprogramma *Instandhouding Archeologische Rijksmonumenten*, project *Instrumenten*) dat in 2022 afgerond gaat worden.

Er wordt gepleit voor (en reeds uitwerking gegeven aan) een specifieke aanpak waarin het stimuleren en ondersteunen meer integraal en op basis van meer maatwerk wordt geregeld. Een belangrijke overweging is om de vorm en mate van ondersteuning beter af te stemmen op het type monument en het type eigenaar, en de reikwijdte van de ondersteuning te verbreden naar een meer integrale regeling, die ziet op enerzijds een effectieve en efficiënte ondersteuning van regulier onderhoud en beheer en anderzijds van incidentele plannen voor een passender terreininrichting die verantwoord beheer beter mogelijk maakt. Bij de vaak omvangrijke en kostbare inrichtingsplannen is een goede aansluiting bij processen van ruimtelijke ontwikkeling, recreatie en toerisme e.a. van belang, reden waarom de rol van de provincies hierin belangrijk is. In het rapport *'De Brim-/Sim-regeling archeologische monumenten 2012-2018 revisited'* (Peter Schut, RCE, 2020) wordt een reeks concrete aanbevelingen gedaan, die aansluiten bij de bevindingen in het onderhavige onderzoek. In interviews en gesprekken werden deze ook eenduidig onderschreven.

Wij bevelen dan ook aan om deze aanbevelingen te vertalen naar specifieke regels voor archeologische monumenten in de Sim dan wel een separate regeling of aanpak. Uiteraard zal er een overgangsregime moeten gelden.

## **8. Onderzoek de mogelijkheden van een koppeling van subsidiëring aan borging van de kwaliteit van de uitvoering**

Het stimuleren en borgen van de kwaliteit van de instandhoudingszorg door het Rijk wordt gewaardeerd. Het generiek verplicht stellen van het doen uitvoeren van het werk door een voor dit specifieke werk gecertificeerde aannemer/hovenier lijkt geen alom werkbaar oplossing.

Wij zien in navolging van de Raad voor Cultuur wel mogelijkheden om via Sim-subsidie de kwaliteit van instandhouding te bevorderen door het werken met gecertificeerde uitvoerende en/of toezichhoudende bedrijven te belonen met incentives, zoals een eenvoudiger aanvraag- en verantwoordingsprocedure.

Er is in het erfgoedveld breed draagvlak om bij het toekennen van Sim-subsidie ervan uit te gaan dat de eigenaar de werkzaamheden uitvoert conform een aantal uitvoeringsrichtlijnen (url's) en dat de eigenaar hierover ook verantwoording aflegt in de eindverantwoording. We zien hier goede mogelijkheden voor zelfregulering binnen de sector.

## **9. Continueer de voorrangspostie voor Werelderfgoedmonumenten, maar baken deze wel goed af**

Wij hebben vanuit het onderzoek geen aanleiding om het principe van de voorrangspostie voor Werelderfgoedmonumenten te veranderen. Tegelijk geven we een waarschuwing af voor het sterk toenemen van het verdringingseffect hiervan door toename van het totale gebied waarop een Werelderfgoedstatus rust. Gebleken is dat alle rijksmonumenten in dit gebied (ook als ze geen cultuurhistorische relatie hebben met de essentie van het betreffende Werelderfgoed), met voorrang subsidie krijgen. Dat zal bij de aanwijzing van de Nieuwe Hollandse Waterlinie grote gevolgen hebben. Wij bevelen derhalve aan om de voorrangspostie te beperken tot de monumenten die ook direct verband hebben met c.q. bijdragen aan het betreffende Werelderfgoed.

## **10. Onderzoek de mogelijkheid om professionele eigenaren die niet in aanmerking komen voor de POM-status dezelfde procedurele/administratieve voordelen te bieden als de POM's**

Er wordt verschillend gedacht over de voorrangpositie van de POM's bij de toekenning van Sim-subsidie. Gelet op de bijzondere en geborgde inzet van POM's voor hoogwaardig onderhoud van hun eigen monumenten maar met name ook hun voorbeeldfunctie op het gebied van (kennis over) de kwaliteit van planvorming voor en uitvoering van onderhoud van historisch waardevolle gebouwen is deze voorrangpositie te verdedigen. De impact van de voorrang van de POM's op de slagingskans van aanvragen van andere monumenteneigenaren achten wij beperkt.

De POM's hebben ook andere voordelen vanuit hun status: ze kunnen een geclusterde aanvraag doen voor de rijksmonumenten in hun bezit en ze hebben volledige flexibiliteit in de besteding van de totale toegekende subsidie binnen de groep monumenten waarvoor subsidie is toegekend. Daarnaast zijn er minder vergaande eisen ten aanzien van de aanvraag en de verantwoording achteraf.

Wij bevelen aan te onderzoeken of deze voordelen ook van toepassing kunnen worden verklaard voor andere eigenaren die geen 20 monumenten in bezit hebben of door hun rechtspositionele status niet in aanmerking komen voor de POM-status, maar die het onderhoud van hun monumenten aantoonbaar ook op professioneel en hoogwaardig niveau uitvoeren. Het zou de effectiviteit sterk kunnen vergroten als deze organisaties het vertrouwen kunnen krijgen dat ze professioneel werken en op basis daarvan ook kunnen genieten van minder administratieve lasten en grote flexibiliteit. Het kunnen aantonen van de 'bewezen staat van dienst' zal dan wel nader geregeld moeten worden.

## **11. Houd de deelbudgetten voor gebouwd en groen erfgoed in stand**

De verdeling in het totale beschikbare budget in deelbudgetten voor gebouwde monumenten, groene monumenten en (zolang deze in aanmerking komen voor Sim-subsidie) archeologische monumenten wordt positief gewaardeerd. Ook de verdeling in budgetten voor 'kleine aanvragen' en 'grote aanvragen' wil men niet zien verdwijnen, omdat er nu in ieder geval voor elke categorie zeker een bepaald bedrag beschikbaar is. Het zou goed zijn om op basis van de historische verhouding tussen beschikbaar bedrag en omvang van de totale vraag per categorie kritisch te bezien of de relatieve verdeling van het budget aanpassing behoeft. Zo is de kans op afwijzing van aanvragen in de categorie 'klein' zeer beperkt gebleken, in de categorie 'groot' juist relatief groot. Met name in het deelbudget voor 'grote' aanvragen voor groen erfgoed is de kans op afwijzing groot (in 2020 60%). Het blijft volgens ons van belang dat er tussen de deelbudgetten geschoven kan worden als er onderbesteding in het ene en overvraag in het andere deelbudget is.

## **12. Zorg voor een betere aansluiting met en tussen provincie restauratieregelingen**

Ga in overleg met de provincies om te onderzoeken hoe de provinciale restauratiemiddelen effectiever kunnen worden ingezet om monumenten in een dusdanige bouwkundige staat te krijgen dat met inzet van Sim-subsidie deze bouwkundige staat in stand gehouden kan worden (verticale afstemming). Stimuleer ook dat provincies hun subsidieregels voor monumenten meer uniformeren (horizontale afstemming), want dat helpt vooral eigenaren met monumenten in meer dan één provincie. Er is kritiek op het feit dat bepaalde categorieën monumenten uitgesloten zijn van restauratiesubsidie omdat provincies prioriteit geven aan andere categorieën. Wij bevelen aan te onderzoeken hoe voorkomen kan worden dat voor

bepaalde rijksmonumenten restauratiesubsidie überhaupt niet mogelijk is. Deze aanbeveling is nadrukkelijk ook gericht aan de provincies.<sup>101</sup>

### **13. Onderzoek de mogelijkheid van een calamiteitenfonds**

Eigenaren van rijksmonumenten zijn veelal niet in staat om hoge kosten die het gevolg zijn van calamiteiten, te dragen, zeker als deze niet gedekt worden door de verzekering. De schade hierdoor en kosten van herstel zijn dusdanig groot dat dit niet uit de reguliere onderhoudsbudgetten te betalen is. De Leidraad subsidiabele kosten sluit subsidie voor herstel van schade uit. De Sim is sterk maatregelgericht en voorziet niet in dergelijke incidentele grote opgaven. Met name veel groene monumenten hebben de afgelopen jaren zwaar te lijden gehad onder calamiteiten zoals storm en (met name) droogte. Wij bevelen aan te onderzoeken of er een regeling in het leven kan worden geroepen waaruit schade door dergelijke calamiteiten vergoed kan worden. Hierin zou ook voldoende flexibiliteit moeten zitten om te kunnen reageren op onverwachte calamiteiten. In dit verband is vanuit de sector gewezen op de grote extra druk die op natuurgebieden is ontstaan vanwege de coronapandemie: er zijn veel meer bezoekers doordat mensen niet naar het buitenland kunnen. Dit heeft op veel plekken tot extra schade en noodzaak van onderhoud geleid.

### **14. Onderzoek de mogelijkheid van een apart regime voor (zeer) grote monumenten**

Zoals hiervoor aangegeven worden de (zeer) grote monumenten ervaren als de achilleshiel van de Sim-regeling, zowel gezien vanuit het belang van die categorie zelf als vanuit de overige categorieën. De Sim-regeling is voor de grote monumenten slechts beperkt effectief en de grote monumenten, met een hoge onderhoudsbehoefte en subsidievraag, beperken de effectiviteit voor de andere monumenten. Het verdient zeker aanbeveling om te onderzoeken of er voor deze, nader te definiëren, groep zeer grote monumenten een apart regime moet komen.

Kijk hierbij nadrukkelijk naar de ervaringen die zijn opgedaan met de (vooralsnog tijdelijke) specifieke regeling voor een aantal grote monumenten (de zogenoemde 'Iconenregeling'). Deze regeling is opgesteld vanuit een vergelijkbare integrale benadering en biedt de eigenaren van de geselecteerde iconische monumenten mogelijkheden voor ondersteuning bij instandhouding, verduurzaming, verbetering publieke toegankelijkheid.

### **15. Pas de regeling aan voor kleine monumenten**

Om het geconstateerde probleem bij kleine monumenten op te lossen zou ervoor gekozen kunnen worden om:

- De herbouwwaarde als criterium voor de hoogte van de subsidie pas vanaf een bepaalde drempelwaarde te hanteren. Je zou kunnen denken aan een vast bedrag per zes jaar (bijvoorbeeld via een vouchersysteem) voor de monumenten onder die drempelwaarde.
- De mogelijkheid te creëren om aanvragen voor kleine objecten te clusteren, dus de individuele herbouwwaarden optellen.
- De mogelijkheid om kleine bouwwerken (vazen, zonnewijzers e.a.) op te nemen in de groenbegroting. Op dit moment kunnen kleine objecten alleen meelopen met een begroting voor een gebouwd monument.

### **16. Baken de begrippen restauratie en onderhoud beter af**

Overweeg om in de leidraad subsidiabele kosten een nadrukkelijk onderscheid aan te brengen tussen wat gezien wordt als onderhoud c.q. restauratie. Er wordt nu gewerkt met

---

<sup>101</sup> Deze aanbeveling is ook eerder gedaan door het IPO (IPO (2018), Ruimte voor erfgoed. De provincie als schakel tussen erfgoed, ruimte en economie).

één leidraad, het is voorstelbaar dat er aparte leidraden worden gehanteerd voor onderhouds- resp. restauratiewerkzaamheden. We bevelen ook aan om de duidelijkheid en begrijpelijkheid van de leidraad te toetsen en waar nodig te verbeteren, bijv. door deze met een selectie van de doelgroep (in het bijzonder eigenaren van groene monumenten) een keer door te lichten.

Er is een duidelijke relatie met Aanbeveling 12. Het trekken van een duidelijke grens tussen onderhoud en restauratie kan een verschuiving betekenen tussen de vraag om ondersteuning bij onderhoud en de vraag om ondersteuning bij restauratie. Wij bevelen aan om dit in gezamenlijkheid te bezien.

**17. Maak subsidiëring van verduurzamingsmaatregelen geen onderdeel van de Sim** Financiële ondersteuning bij het verduurzamen van rijksmonumenten wordt alom gezien als gewenst c.q. noodzakelijk, maar mag niet ten koste van de primaire technische instandhouding van de monumentwaarden en dus niet uit het Sim-budget komen. Er wordt gepleit voor een afzonderlijk ondersteuningsregime waarvoor extra middelen beschikbaar moeten komen. Wij ondersteunen dat pleidooi.



# Bijlage 1. Onderzoeksvragen

## *Doeltreffendheid: impact op instandhouding van monumenten*

### **A. In hoeverre slaagt de Sim in het bevorderen van het verrichten van structureel (sober en doelmatig), planmatig en meerjarig onderhoud van rijksmonumenten (woonhuizen uitgesloten)?**

1. Welk effect hebben de Sim-subsidies op het niveau van instandhouding van monumenten? Wat is de totale omvang van de investeringen, gebruikmakend van de Sim, voor de instandhouding van monumenten? In welke mate is er sprake van een hefboomeffect?<sup>102</sup>
2. Welke monumenten verkeerden in 2012 in slechte staat?
  - a. In welke staat bevinden deze monumenten zich nu?
3. Welke doelgroepen worden bereikt met de Sim-subsidies?
  - a. Welke doelgroepen dienden een subsidieaanvraag in?
    - i. Op welke categorie monument hadden deze betrekking?<sup>103</sup>
  - b. Welke doelgroepen ontvingen subsidie?
    - i. Op welke categorie monument hadden deze betrekking?
  - c. Welke beoogde doelgroep(en) word(t)(en) (type eigenaar; categorie monument) niet of in beperkte mate bereikt?
    - i. Waarom maken zij hier geen gebruik van?
      1. Wat zijn hier de gevolgen van?
      2. Komen zij voor andere subsidieregelingen in aanmerking?
4. Is bij het ontwerp van de regeling, bewust één of meerdere type(n) eigenaar uitgesloten van de Sim?<sup>104</sup>
  - a. Wat is hiervoor de motivatie geweest?
  - b. Wat zullen consequenties zijn voor het toegankelijk maken van de Sim voor deze doelgroep(en) in termen van:
    - i. Doelmatigheid:
      1. Benodigde subsidiemiddelen
      2. Uitvoeringslasten
    - ii. Doeltreffendheid
      1. Bereik
      2. Additionaliteit t.a.v. bestaande financieringsstructuren

---

<sup>102</sup> Hiermee bedoelen we dat gebruikmaking van de Sim ertoe leidt dat er (makkelijker) andere middelen beschikbaar komen voor de instandhouding van monumenten.

<sup>103</sup> We kunnen hier expliciet nagaan of de Sim voldoende oplossing biedt voor het onderhoud van (zeer) grote objecten, bijvoorbeeld de St. Jan in 's-Hertogenbosch en grote kastelen.

<sup>104</sup> Zoals eerder aangegeven heeft onderdeel A en dus ook deze vraag geen betrekking op woonhuseigenaren. Zij zijn uitgezonderd van de Sim-regeling omdat zij gebruik kunnen maken van fiscale voordelen (NB: er zijn geen fiscale voordelen meer sinds 2019). Echter kunnen sommige monumenten worden ingedeeld in meer dan 1 categorie, bijvoorbeeld boerderijen of landgoederen die eveneens woonhuis zijn. Eigenaren kunnen kiezen tussen Sim en de Woonhuisregeling, of beide regelingen voor afzonderlijke werkzaamheden benutten. We houden hier in onze aanpak rekening mee.

- c. Welke consequenties worden voorzien door het sinds 2019 toegankelijk maken van de Woonhuisregeling voor deze en andere doelgroep(en)<sup>105</sup> in termen van:
  - i. Doelmatigheid:
    - 1. Benodigde subsidiemiddelen
    - 2. Uitvoeringslasten
  - ii. Doeltreffendheid
    - 1. Bereik
    - 2. Additionaliteit t.a.v. bestaande financieringsstructuren

***Doelmatigheid: werking van de systematiek van de Sim***

**B. Gebeurt de uitvoering van de Sim op een efficiënte manier, zowel als het gaat om de gehanteerde systematiek als om de (administratieve) lasten?**

- 5. Is de gekozen systematiek van de Sim efficiënt?
  - a. Is de gekozen methodiek efficiënt?
    - i. Wat is de werking van elementen:
      - 1. Instandhoudingsplan voor een periode van zes jaar
      - 2. Herbouwwaarde als grondslag voor de hoogte van de subsidie
      - 3. Subsidiabele kosten volgens de Leidraad
      - 4. Overige aandachtspunten genoemd in de Leidraad
  - b. Is de beoordelingssystematiek efficiënt?
  - c. Is de aanpak rondom beschikken (afwijzen) efficiënt?
  - d. Gebeurt de vaststelling van subsidies efficiënt?
    - i. Meldingsplicht
    - ii. Nader onderzoek herbouwwaarde
    - iii. Onderhoudsplicht
    - iv. Eigendomsoverdracht
    - v. Verplichtingen rondom uitvoering van de werkzaamheden
    - vi. Verplichting rondom gebruik van het monument of zelfstandig onderdeel hiervan
- 6. In welke mate was terugvordering van de subsidie aan de orde en wat is hiervan de achterliggende oorzaak geweest?
- 7. In welke mate is bezwaar en/of beroep aan de orde en wat is hiervan de achterliggende oorzaak geweest?
- 8. Welke omvang hebben de administratieve lasten?
  - a. Zijn de administratieve lasten voor de aanvragers proportioneel?
  - b. Op welke manier kunnen deze eventueel omlaag gebracht worden?
- 9. Zijn de uitvoeringslasten voor de uitvoerende organisaties (RCE en Restauratiefonds) proportioneel? Op welke manier kunnen deze eventueel omlaag gebracht worden?
- 10. Zijn er verschillen in de werking (efficiëntie) van de Sim voor verschillende doelgroepen?

---

<sup>105</sup> Zoals eerder aangegeven heeft onderdeel A en dus ook deze vraag geen betrekking op woonhuseigenaren.

### ***Effecten van de voorrangscriteria en verdeelcriteria***

#### **C. Op welke manier beïnvloedt het voorrangscriterium voor monumenten met Werelderfgoedstatus de doelstelling van de Sim?**

11. Hoe verschilt deze werking tussen verschillende doelgroepen? In welke mate is subsidie toegekend aan monumenten met een Werelderfgoedstatus?
12. Heeft de voorrang voor deze categorie de kans op subsidie voor de overige monumenten verminderd?
13. Zijn er andere effecten waar te nemen van dit voorrangscriterium?
14. Hoe kan (de toepassing van) dit criterium worden verbeterd?

#### **D. Op welke manier beïnvloeden de deelbudgetten voor gebouwde, groene en archeologische budgetten de doelstelling van de Sim?**

15. Hoe verschilt deze werking tussen verschillende doelgroepen?
16. Heeft de toepassing van deelbudgetten invloed op de kansen op subsidie en zo ja, op welke manier en in welke mate?
17. Zijn er andere effecten waar te nemen van de verdeling in deelbudgetten?
18. Hoe kan (de toepassing van) de verdeling in deelbudgetten worden verbeterd?

### ***Positie van Professionele Organisaties voor Monumentenbehoud in de Sim***

#### **E. Wat is het gevolg van de bijzondere positie van POM's in de Sim voor de doeltreffendheid van de regeling?**

19. Is de voortrekkersrol van POM's bij het realiseren van doelstellingen in de erfgoedzorg effectief?
  - a. Maken de POM's hun rol waar op basis waarvan ze een voorrangpositie hebben gekregen?
  - b. Heeft de toepassing van de voorrangpositie voor POM's de kans op subsidie voor andere eigenaren verminderd en zo ja, in welke mate?
  - c. Is de voorrangpositie van POM's boven andere type eigenaren daarmee voldoende onderbouwd?
20. Hoe kan het POM-beleid worden verbeterd?
  - a. Zijn er alternatieven om tot de erkenning van POM's over te gaan?

#### **F. Wat is het gevolg van de bijzondere positie van POM's in de Sim voor de doelmatigheid van de regeling?**

21. Welk deel van de subsidieaanvragen wordt gedaan door POM's?
  - a. Welk deel van de aanvragen is gehonoreerd?
  - b. Welk deel van de middelen is aan POM's toegekend?
22. Welke impact heeft de bijzondere positie van POM's op de administratieve last voor de aanvragers?
23. Welke impact heeft de bijzondere positie van POM's op de uitvoeringslasten voor de uitvoerende organisaties?

### ***Specifieke vragen m.b.t. gebouwd erfgoed***

24. In hoeverre is de Sim-herbouwwaarde een hanteerbaar en effectief middel om de reële onderhoudsbehoefte en daaraan gerelateerde maximale rijksbijdrage te bepalen?
  - a. Geldt dit ook voor objecten met een relatief lage herbouwwaarde? (bijv. grafmonumenten, tuinmuren, hekwerken, kleine schuurtjes en kapelletjes).

- b. Geldt dit ook voor objecten met achterstallig onderhoud?
  - c. Geldt dit ook voor zeer grote objecten met substantiële onderhoudskosten, die een omvangrijke eigen bijdrage vergen?
  - d. Indien van toepassing: Op welke manier worden afwijkende conclusies getrokken t.a.v. het onderzoek van Ecorys (2018)?<sup>106</sup>
25. Is het gemaakte onderscheid tussen onderhoud en restauratie een adequaat middel?
- a. Is het onderscheid betekenisvol en begrijpelijk voor de verschillende doelgroepen?
  - b. Is het onderscheid werkbaar voor de verschillende doelgroepen?
  - c. Indien van toepassing: Op welke manier worden afwijkende conclusies getrokken t.a.v. het eerdergenoemde onderzoek van Ecorys (2018)?

**Specifieke vragen m.b.t. groene monumenten**

26. Is het gemaakte onderscheid tussen onderhoud en restauratie een adequaat middel?
- a. Is het onderscheid betekenisvol voor de verschillende doelgroepen?
  - b. Is het onderscheid werkbaar voor de verschillende doelgroepen?
  - c. Indien van toepassing: Op welke manier worden afwijkende conclusies getrokken t.a.v. het eerdergenoemde onderzoek van Ecorys (2018)?
27. Is het gemaakte onderscheid tussen 'Prioriteit 1' en 'Prioriteit 2' een adequaat middel?
- a. Is het onderscheid betekenisvol voor de verschillende doelgroepen?
  - b. Is het onderscheid werkbaar voor de verschillende doelgroepen?
28. Zijn de indieningsvereisten adequaat?

**Specifieke vragen m.b.t. archeologisch erfgoed**

29. Op welke manier geven bestaande rapporten (zie bijv. (Jansen & Coenen, 2014) (Datema, 2015) (Roetemeijer, 2017) (Schut, 2020)) op hoofdlijnen invulling aan de beantwoording van onderzoeksvragen onder lid A, B, C, D?

**Vragen over de beleidsvarianten**

30. Wat is de verwachte impact op het doelgroepenbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid indien de beschikbare middelen in de komende jaren (1) gelijk blijven; (2) toenemen; en (3) afnemen met 20%?

---

<sup>106</sup> Ecorys (2018). *Samenhangende Evaluatie van het financiële stelsel voor monumentenzorg*.

## Bijlage 2. Gesprekspartners

Naam	Organisatie
Jur Bekooy	Stichting Oude Groninger Kerken
Thomas van den Berg	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Everard Bisschop	Van Hoogevest Architecten
Guido Bogers	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Arno Boon	BOEi
Flip van de Burgt	Bouw- en restauratiebedrijf Van de Burgt & Strooij BV
Egbert ten Cate	Landgoed Bellinckhof
Iris Contant	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Benny van Dasselaar	Dasselaar Advies Rentmeesterskantoor
Matthijs Ero	De Hollandsche Molen / Zaansche Molen
Isja Finaly	Vereniging Hendrick de Keyser
René Gerats	Limburgs Landschap
Mitchell Gmelig	Van Draeckeburgh
Ernst van der Grijp	Monumentenwacht Gelderland
Harm Haitzma	Gemeente Leeuwarden
Nicole Heukelom	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Gydo Hiep	BOEi
Monique Huizenga	NS Stations
Tom Huizer	De Groene Grachten
Per Insinger	Landgoed Pijnenburg en oud voorz. VBMK
Hans Jacobs	Nationaal Restauratiefonds
Nanette de Jong	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Marion Koelstra	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Huib Koudstaal	Van Hoogevest Architecten
Susan Lammers	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Natascha Lensvelt	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Remco Lots	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
Annemarie Luksen	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Guido Mauro	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Mariëtte Pennarts	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Jurgen Pos	Prorail
Marjolein Sanderman	Gemeente Rheden
Peter Schut	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Menno Sikkink	Stichting Beheer Kerkelijke Gebouwen Noord-Nederland
Rob Smouter	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

Naam	Organisatie
Mark Stafleu	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Niels Steenvoorde	Prorail
Karien van Velsen	Bisdom Rotterdam
Oldrik Verloop	SKBL (St. Kastelen, Buitenplaatsen en Landgoederen)
Nel Viersen	Landgoed het Enzerinck, oud voorz. BewoondBewaard
Mark Vrielink	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Aafke van der Werf	Koninklijke Woudenberg
Heleen Wijgers	Stichting Stevenskerk Nijmegen
Jhr. R. de Wijkerslooth de Weerdesteijn	Ridderhofstad Weerdesteijn
Arjan de Zeeuw	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Denise Zwanenburg	Van Draeckeburgh

## Bijlage 3. Overzicht subsidieregelingen voor rijksmonumenten

- De **woonhuissubsidieregeling**.<sup>107</sup> Deze subsidieregeling, Besluit vaststelling beleidsregels instandhoudingssubsidie woonhuis-rijksmonumenten, is bedoeld voor het instandhouden van rijksmonumenten, in eigendom van particuliere eigenaren en NSW-aandeelhouders (Natuurschoonwet), met een woonfunctie. Deze regeling is in 2019 aangekondigd en in 2020 kon voor de eerste keer een beroep worden gedaan op deze regeling. De regeling vervangt de fiscale aftrek via de inkomstenbelasting. Sommige particuliere eigenaren van rijksmonumenten kunnen zowel van deze regeling gebruikmaken als van de Sim. Dit geldt onder andere voor landgoed-, buitenplaats- en kasteel-eigenaren, maar ook voor eigenaren van boerderijen. Dezelfde werkzaamheden mogen echter niet vanuit beide subsidieregelingen gefinancierd worden. Eind 2020 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het eerste jaar dat deze regeling loopt (zie ook paragraaf 5.6).<sup>108</sup>
- De **laagrentende lening** vanuit het Nationaal Restauratiefonds. Deze lening kent verschillende varianten: de Restauratiefonds-hypothec voor restauratie van alleen woonhuizen, de Restauratiefondsplus-hypothec voor grootschalige restauratie, de Duurzame monumentenlening en de Duurzame monumentenplus-lening (niet voor overheden) beide voor energiebesparende maatregelen. Naast deze laagrentende leningen, kan voor de herbestedingskosten gebruik worden gemaakt van de Monumentenhypothec.
- **Restauratiesubsidie** vanuit de provincies (in 2013 is het budget deels vanuit het Rijk overgedragen aan de provincies, deels vanuit provincies zelf als matching van de rijksmiddelen). Het verschilt per provincie waar subsidie voor aangevraagd kan worden (soms enkel restaureren, soms ook herbesteden en/of verduurzamen, soms alleen voor bepaalde categorieën monumenten of voor monumenten die voldoen aan provinciale beleidsprioriteiten).
- De **Stimuleringsregeling herbesteding van monumenten**, waaruit subsidie kan worden verleend voor het uitvoeren van een studie naar de haalbaarheid van mogelijke herbesteding(en) van een monument (met ingang van 2020 ook voor een duurzaamheidsscan) en de daaraan gekoppelde **regeling voor het wind- en waterdicht maken van (leegstaande) monumenten** ter voorkoming van verder verval van een monument waarvoor herbestedingsmogelijkheden onderzocht worden. Deze regeling wordt in de eerste helft van 2021 geëvalueerd.
- De **Subsidieregeling tienjarige ondersteuning iconische rijksmonumenten**<sup>109</sup> is een subsidie die beschikbaar is gesteld voor 12 grote, iconische rijksmonumenten of projecten. Er zijn de laatste jaren diverse knelpunten opgetreden bij het beheer en gebruik van enkele grote monumenten. Via deze regeling kan gezocht worden

---

<sup>107</sup> De woonhuissubsidie bedraagt 38% van de subsidiabele onderhoudskosten en kan achteraf worden aangevraagd.

<sup>108</sup> Minister OCW (2020), Resultaten van het eerste jaar subsidieregeling woonhuis-rijksmonumenten, 18 december 2020.

<sup>109</sup> Zie [wetten.nl - Regeling - Subsidieregeling tienjarige ondersteuning iconische rijksmonumenten - BWBR0043609 (overheid.nl)]

naar de beste formule om grote monumenten langjarig te ondersteunen in nieuwe opgaven. De monumenten zijn voorbeelden van religieus erfgoed (Rolduc, St. Jan Den Bosch, Portugese Synagoge & Beth Haim), buitenplaatsen (kasteel Amerongen, Middachten en Elswout), van monumenten met een groot publieksbereik (Museum Boymans van Beuningen, Artis en Blijdorp) en van monumenten of projecten met de ambitie om te groeien (Waterloopbos, Museumhuizen van Vereniging Hendrick de Keyser en Kerken van Stichting Oude Groninger Kerken). De rijksmonumenten en projecten zijn ten slotte verspreid door het land.

- De **Subsidieregeling Restauratie Rijksmonumenten 2019-2020**<sup>110</sup> komt eigenaren van rijksmonumenten tegemoet in restauratiekosten en in de kosten van een verduurzamingsadvies. Het subsidiepercentage bedraagt 30% van de subsidiabele kosten.

---

<sup>110</sup> Zie [wetten.nl - Regeling - Subsidieregeling restauratie rijksmonumenten 2019-2020 - BWBR0042214 (overheid.nl)]



## Bijlage 4. Leden klankbordgroepen

Naam	Organisatie
Wineke Allersma	RAB Apeldoorn / Natuurmonumenten
Henrick van Asch van Wijck	Ver. Particuliere Historische Buitenplaatsen, FPMe
Mark Bartels	Geldersch Landschap & Kasteelen
Eric Blok	SB4
Mariska de Boer	Groen Erfgoed Nu
Otto van Boetzelaar	Landgoed Eyckenstein
Boudewijn de Bont	Bouwbedrijf Nico de Bont B.V.
Mark van den Bos	Monumentenbezit
Suzan te Brake	Het Utrechts Monumentenfonds
Jaap Broekhuizen	CIO-k, Interkerkelijk Contact In Overheidszaken
Michiel van der Burght	FPMe / Stadsherstel Amsterdam
Antoinette Le Coultre	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Leo Endedijk	FIM / De Hollandsche Molen
Age Fennema	De Rentmeesters Coöperatie / FPG
Isja Finaly	Vereniging Hendrick de Keyser
Johan van Galen Last	Natuurmonumenten
Eduard Haaksman	Haaksman Rentmeesters
Gydo Hiep	BOEi
Jeffrey de Hoogen	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Hans Jacobs	Nationaal Restauratiefonds
Matthieu Knibbeler	FGM / VNG / Gemeente Rotterdam
Jeanine Perryck	Geldersch Landschap & Kasteelen
Albert Schimmelpenninck	Stichting Twickel, FPMe
Arno Schut	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Ron Spaan	Spaan Erfgoedadvies
Menno Tillema	Geldersch Landschap & Kasteelen
Tessa Valentien	IPO / Provincie Groningen
An van Veen	Staatsbosbeheer
Frank Vehof	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed



## Bijlage 5. Aanpak online survey

### Toelichting aanpak

Om de ervaringen van gebruikers van de Sim-subsidie op te halen en een beeld te krijgen van redenen waarom eigenaren juist geen gebruik maken van de Sim-subsidie, hebben we een online survey uitgezet onder eigenaren van Rijksmonumenten. Op basis van het monumentenregister hebben wij een steekproef van 3.000 respondenten getrokken (op een totaal van ruim 63.000 monumenten in het monumentenregister). De verdeling van de steekproef is gebaseerd op de verdeling naar monumentcategorie in het monumentenregister (zie Tabel XX). Hierbij hebben we twee categorieën handmatig gecorrigeerd, namelijk *voorwerpen op pleinen en dergelijke* en *woningen en woningbouwcomplexen*. De categorie *woningen en woningbouwcomplexen* is verlaagd omdat dit niet de doelgroep van de Sim betreft (Sim is bedoeld voor niet-woonhuizen). Er is besloten om deze groep niet volledig weg te laten ter vergelijking en omdat sommige monumenten in deze categorie ook aanspraak kunnen maken op de Sim-subsidie (bijv. vanwege meerdere functies of een herbestemde functie). De categorie *voorwerpen op pleinen en dergelijke* en *woningen* bleek in veel gevallen niet bruikbaar voor een schriftelijke benadering van de eigenaar, aangezien de adresgegevens van veel van deze objecten niet accuraat ("bij Dorpstraat 5" of "tegenover Kerkstraat 6") en daarmee waarschijnlijk niet aan de eigenaar zijn gebonden. Alleen objecten met een directe adressering zijn in de steekproef opgenomen. Tot slot is er nog één categorie waarvan maar een zeer beperkt aantal monumenten (te weten: 9) een (post)adres heeft, namelijk de archeologische monumenten. De vrijgekomen ruimte is evenredig verdeeld over de andere categorieën.

Tabel 36. Steekproef survey

Type	Aantal monumentnummers	Aandeel	Aandeel gecorrigeerd	Aantal gewenst (o.b.v. correctie)	Aantal in steekproef
Archeologie (N)	1.464	2,3%	4,5%	136	9
Bestuursgebouwen, rechtsgebouwen en overheidsgebouwen	702	1,1%	2,2%	65	69
Boerderijen, molens en bedrijven	9.906	15,6%	30,6%	918	955
Cultuur, gezondheid en wetenschap	1.311	2,1%	4,0%	121	128
Handelsgebouwen, opslag- en transportgebouwen	2.244	3,5%	6,9%	208	217
Kastelen, landhuizen en parken	5.575	8,8%	17,2%	517	538
Religieuze gebouwen	4.282	6,8%	13,2%	397	414
Sport, recreatie, vereniging en horeca	539	0,9%	1,7%	50	54
Uitvaartcentra en begraafplaatsen	951	1,5%	2,9%	88	92
Verdedigingswerken en militaire gebouwen	2.474	3,9%	7,6%	229	239
Voorwerpen op pleinen en dergelijke	1.317	2,1%	1,0%	31	34

Type	Aantal monument-nummers	Aandeel	Aandeel gecorrigeerd	Aantal gewenst (o.b.v. correctie)	Aantal in steekproef
Weg- en waterbouwkundige werken	978	1,5%	3,0%	91	96
Woningen en woningbouwcomplexen	31.558	49,9%	5,0%	150	155
<b>Totaal</b>	<b>63.301</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>3.000</b>	<b>3.000</b>

OCW en de RCE beschikken niet over een volledige dataset met e-mailadressen van alle eigenaren van rijksmonumenten. De uitnodigingen om deel te nemen zijn derhalve via de post verstuurd, op basis van de adressen van de monumenten in het openbare register. De uitnodigingsbrieven met een persoonlijke link naar de online survey zijn via de postkamer van het ministerie van OCW verstuurd. Omdat de doelgroep van de survey eigenaren van Rijksmonumenten zijn, hebben we in de uitnodigingsbrief de ontvanger expliciet verzocht de brief door te sturen aan de eigenaar van het monument indien de ontvanger van de brief niet de eigenaar was. Gevolg van deze aanpak was dat sommige uitnodigingen niet of te laat terechtkwamen bij de daadwerkelijke eigenaar van een monument.

De survey is in eigen beheer uitgevoerd, waarvoor we gebruik hebben gemaakt van onze eigen online survey tool.

Respondenten hadden een maand om de survey te voltooien. Twee weken na het verzenden van de uitnodigingsbrief is er een herinneringsbrief (wederom per post via de postkamer van OCW) gestuurd naar de respondenten die de survey nog niet (volledig) hadden ingevuld.

## Respons

In totaal hebben 799 respondenten de survey volledig ingevuld: een respons van 26,6%. Op basis van onze eerder ervaringen met gelijksoortige surveys stellen wij vast dat dit een hoge reactiegraad is (meestal varieert deze tussen de 10% en 25%). In totaal hebben 275 respondenten gebruik gemaakt van de Sim-subsidie (34%) en 524 respondenten niet (66%). Tabel 37 toont de respons rate per type monument en het percentage respondenten in deze groepen die gebruik hebben gemaakt van de Sim.

Tabel 37. Response rate per type monument.

Type	Aantal in steekproef	Respons	Responsrate	% respondenten gebruik gemaakt van de Sim-subsidie
Archeologie (N)	9	1	11%	0%
Bestuursgebouwen, rechtsgebouwen en overheidsgebouwen	69	12	17%	42%
Boerderijen, molens en bedrijven	955	312	33%	21%
Cultuur, gezondheid en wetenschap	128	28	22%	36%
Handelsgebouwen, opslag- en transportgebouwen	217	32	15%	16%
Kastelen, landhuizen en parken	538	155	29%	49%
Religieuze gebouwen	414	117	28%	69%

Type	Aantal in steekproef	Respons	Responsrate	% respondenten gebruik gemaakt van de Sim-subsidie
Sport, recreatie, vereniging en horeca	54	15	28%	33%
Uitvaartcentra en begraafplaatsen	92	14	15%	36%
Verdedigingswerken en militaire gebouwen	239	39	16%	26%
Voorwerpen op pleinen en dergelijke	34	7	21%	0%
Weg- en waterbouwkundige werken	96	16	17%	31%
Woningen en woningbouwcomplexen	155	40	26%	13%
Onbekend		11		27%
<b>Totaal</b>	<b>3.000</b>	<b>799</b>	<b>27%</b>	<b>34%</b>

Tabel 38 laat de verdeling van de respondenten over de verschillende type eigenaren zien. De meeste respondenten zijn particuliere eigenaren. Dit is een gevolg van de aanpak: particuliere eigenaren zullen vaker op het adres van het betreffende monument gevestigd zijn dan organisaties met monumenten in eigendom. Mogelijk heeft ook Corona nog een rol gespeeld. Zo zullen kerken en zakelijke objecten minder vaak worden bezocht, waardoor de eigenaar mogelijk niet (op tijd) in staat is geweest om te reageren op onze oproep tot deelname.

Tabel 38. Verdeling respondenten naar type eigenaar.

Type eigenaar	Aantal	Percentage	% respondenten gebruik gemaakt van de Sim-subsidie
Bedrijf, onderneming	83	10%	31%
Corporatie	1	0%	0%
Gemeente, provincie of waterschap	16	2%	63%
Kerkgenootschap	86	11%	86%
Particulier	493	62%	17%
Professionele organisatie voor monumentenbehoud (POM)	13	2%	92%
Stichting, niet zijnde POM	88	11%	72%
Anders	19	2%	37%
<b>Totaal</b>	<b>799</b>	<b>100%</b>	<b>34%</b>

## Survey

Hierna volgt een transcript van de introductietekst en vragenlijst die wij voor deze online survey hebben ingezet. In de **groene tekst** zijn de eventuele voorwaardelijke vragen en sprongen in de vragenlijst beschreven.

### Welkom bij de vragenlijst over de Subsidieregeling instandhouding monumenten (Sim).

Deze vragenlijst is onderdeel van de evaluatie van de Sim die de bureaus *Dialogic innovatie & interactie* en *Hylkema Erfgoed* uitvoeren in opdracht van het ministerie van Onderwijs,

Cultuur en Wetenschap. Deze vragenlijst is voor eigenaren van monumenten die de Sim gebruiken én voor eigenaren die de Sim niet gebruiken. Het doel van deze vragenlijst is daarmee meerledig:

- 1) om de ervaringen van gebruikers van de regeling op te halen;
- 2) om te zien wat het gevolg is van afgewezen Sim-aanvragen;
- 3) en om inzicht te krijgen in de redenen om géén aanvraag te doen.

De vragenlijst is bedoeld voor de eigenaren van het monument waarnaar de uitnodigingsbrief toegezonden is (op basis van een steekproef). We verzoeken u deze vragenlijst in te vullen **voor dit specifieke** monument.

Het invullen van deze vragenlijst duurt **ongeveer 15 minuten**. Uw antwoorden worden **strikt vertrouwelijk** behandeld en zullen niet herleid worden tot de geadresseerde. Voor eventuele vragen en/of opmerkingen kunt u contact opnemen via ([simevaluatie@dialogic.nl](mailto:simevaluatie@dialogic.nl)).

U kunt de vragenlijst **tot en met 30 november** invullen.

Alvast hartelijk dank voor uw medewerking.

Druk op *volgende* om de vragenlijst te starten.

---

## ACHTERGRONDVRAGEN

### 1. Ik vul deze vragenlijst in als...:

Geef aan wat voor u van toepassing is.

- Particulier
- Professionele organisatie voor monumentenbehoud (POM)
- Bedrijf, onderneming
- Stichting, niet zijnde een POM
- Kerkgenootschap
- Corporatie
- Gemeente, provincie of waterschap
- Anders, namelijk: .....

### 2. Onder welke categorie valt uw monument?

Kies hieronder de hoofdcategorie. We doelen op het monument waaraan de uitnodigingsbrief gericht is.

- Woonhuizen
- Molens
- Religieuze gebouwen
- Kastelen
- Archeologische monumenten
- Landgoederen
- Buitenplaatsen
- Overige groene monumenten
- Overige monumenten (niet groen)

*Indien vraag 1 = Particulier*

### 3. Komt u in aanmerking voor de woonhuissubsidie voor uw monument?

De woonhuissubsidie is een subsidie voor particuliere eigenaren van een rijksmonument met een woonfunctie of voor Natuurschoonwet-aandeelhouders. Deze subsidie is bedoeld voor

sober, doelmatig en technisch noodzakelijk onderhoud en restauratie. De subsidie kan jaarlijks na afloop van de werkzaamheden aangevraagd worden.

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

**4. Heeft uw monument de Werelderfgoedstatus?**

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

*Indien vraag 2 is niet Molens OF Archeologische monumenten OF Overige groene monumenten*

**5. Wat is de herbouwwaarde van uw monument?**

*De herbouwwaarde wordt gebruikt als grondslag voor de Subsidieregeling instandhouding monumenten, waar u later een vraag over krijgt. In het geval van een overvraag (niet alle aanvragen voor deze regeling kunnen gehonoreerd worden binnen het beschikbare subsidiebudget) wordt er op basis van de herbouwwaarde bepaald hoe het subsidiebudget verdeeld zal worden over grotere (herbouwwaarde groter dan €8,3 miljoen) en kleinere rijksmonumenten (herbouwwaarde kleiner dan €8,3 miljoen).*

- Meer dan €8,3 miljoen
- Minder dan €8,3 miljoen
- Weet ik niet

**6. In welke technische staat verkeert uw monument op dit moment?**

- Goed – met regulier onderhoud bij te houden
- Redelijk – beperkt aantal onderdelen vereisen groot onderhoud
- Matig – gedeeltelijke restauratie is noodzakelijk
- Slecht – ingrijpende restauratie is noodzakelijk
- Weet ik niet

---

## BEKENDHEID EN GEBRUIK SIM

*De Subsidieregeling instandhouding monumenten (Sim) is een subsidie voor eigenaren van rijksmonumenten die volgens de regeling géén woonhuis zijn\*. De subsidie is bestemd voor reguliere onderhoudskosten op basis van een zesjarig onderhoudsplan (en niet voor restauratie).*

*\* Volgens de Sim is een woonhuis een gebouw dat oorspronkelijk geheel of gedeeltelijk voor bewoning is gebouwd, of een gebouw dat inmiddels voor meer dan 50% van de oppervlakte voor bewoning in gebruik is. Daarnaast geldt voor een aantal categorieën dat deze nooit als woonhuis aangemerkt worden en dus in aanmerking komen voor de Sim. Dit geldt voor gebouwen die deel uitmaken van een geregistreerd museum, een kerkgebouw, kasteel, paleis, hoofdhuis van een buitenplaats, landhuis, gebouw van liefdadigheid, molen, gemaal, agrarisch gebouw of watertoren.*

**7. Was u voordat u de uitnodiging voor dit onderzoek ontving bekend met de Sim?**

- Ja, in detail
- Ja, ik weet globaal wat de Sim inhoudt
- Ja, ik had er van gehoord, maar ik weet nauwelijks wat de inhoud van de Sim is
- Nee

**8. Heeft u in de periode van 2013 tot nu subsidie ontvangen vanuit de Sim-regeling voor uw monument?**

- Ja
- Nee

*Indien vraag 8 = Ja*

**9. In welk jaar heeft u uw meest recente goedgekeurde Sim-aanvraag voor dit monument ingediend?**

- 2020
- 2019
- 2018
- 2017
- 2016
- 2015
- 2014
- 2013

*Indien vraag 8 = Ja*

**10. Heeft u deze Sim-aanvraag voor dit monument zelf ingediend of heeft u dat laten verzorgen door ondersteunende partij zoals een advies- of architectenbureau?**

- De aanvraag heb ik zelf ingediend
- De aanvraag is door een ondersteunende partij ingediend

*Indien vraag 8 = Ja*

**11. Heeft u in de periode vanaf 2013 één of meerdere aanvragen voor dit monument gedaan die niet is/zijn gehonoreerd?**

- Ja
- Nee

*Indien vraag 8 = Nee*

**12. U heeft aangegeven dat u in de periode van 2013 tot nu voor uw monument geen subsidie heeft ontvangen vanuit de Sim-regeling. Kunt u aangeven wat op u van toepassing is?**

- Ik heb wel één of meerdere aanvragen gedaan voor dit monument, maar deze is/zijn afgewezen
- Ik heb geen aanvraag gedaan voor dit monument

*Indien vraag 12 = Ik heb geen aanvraag gedaan voor dit monument*

**13. Kunt u aangeven waarom u geen aanvraag heeft gedaan voor de Sim?**

*Meerdere antwoorden mogelijk*

- Door onbekendheid met de regeling
- Door de complexiteit van de regeling
- Door de administratieve lasten die gepaard gaan met het doen van een aanvraag
- Omdat het onzeker is of mijn aanvraag toegekend wordt
- Omdat het te verkrijgen subsidiebedrag voor mijn monument te laag is
- Omdat ik bezig ben met de restauratie van mijn monument
- Omdat ik de eigen bijdrage niet kan opbrengen
- Het aanvragen van de Sim is niet noodzakelijk, omdat mijn monument in uitstekende staat verkeert
- Het aanvragen van de Sim is niet noodzakelijk, omdat ik de instandhouding van mijn monument op een andere manier financier
- Omdat ik van een andere regeling gebruik maak, namelijk: .....



- Ik kom niet in aanmerking voor de Sim
- Anders, namelijk: .....

## ERVARINGEN MET SIM-REGELING

Geef aan wat voor u van toepassing is.	Laag	Precies goed	Hoog	Weet ik niet/geen mening
Hoe ervaart u de administratieve lastendruk ...				
<b>Indien vraag 8 = Ja OF vraag 12 = Ik heb wel één of meerdere aanvraag gedaan, maar deze is/zijn afgekeurd</b> 14. ... voor het doen van een Sim-aanvraag?	0	0	0	0
<b>Indien vraag 8 = Ja</b> 15. ... bij de subsidie-vestiging aan het einde van de zesjarige subsidieperiode (eindverantwoording)?	0	0	0	0

16. U heeft aangegeven de administratieve lasten hoog te vinden. Kunt u toelichten waarom?

.....

Geef bij de volgende stellingen aan wat voor u van toepassing is.	Zeereens	Eens	Eens noch oneens	Oneens	Zeereens	Weet ik niet/geen mening
<b>Indien vraag 8 = Ja OF vraag 12 = Ik heb wel één of meerdere aanvraag gedaan, maar deze is/zijn afgekeurd</b>						
17. Het is werkbaar om voor zes jaar een instandhoudingsplan op te stellen	0	0	0	0	0	0
18. De Leidraad subsidiabele kosten voor het bepalen van de subsidiabele werkzaamheden in uw categorie monumenten is duidelijk en begrijpelijk	0	0	0	0	0	0
19. Een eigen bijdrage van 40% is te hoog (sinds 2019 bedraagt het subsidiepercentage 60% en de eigen bijdrage dus 40%).	0	0	0	0	0	0
<b>Indien vraag 2 is niet Molens OF Archeologische monumenten OF Overige groenen monumenten</b> 20. De herbouwwaarde van een monument is geschikt als basis voor het bepalen van de subsidiabele kosten						
Voor gebouwde monumenten anders dan molens wordt de herbouwwaarde van een monument gebruikt om de maximale subsidiabele kosten te bepalen (3% van de herbouwwaarde).	0	0	0	0	0	0
<i>De subsidiabele kosten van een monument met een herbouwwaarde van €5 miljoen zijn 3% van de herbouwwaarde en dus €150.000. Hiervan kan binnen de Sim sinds 2019 60% gesubsidieerd</i>						

worden (€90.000). De overige 40% is eigen bijdrage.						
---	--	--	--	--	--	--

## EFFECTEN SIM

<b>Indien vraag 8 = Ja</b> In hoeverre heeft de Sim volgens u bijgedragen aan ...	In zeer beperkte mate	In beperkte mate	In redelijke mate	In sterke mate	In zeer sterke mate	Weet ik niet/geen mening
21. ... het stimuleren van planmatiger onderhoud van uw monument?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
22. ... het kunnen onderhouden van de technische staat van uw monument?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
23. ... het voorkomen van grootschalige restauratie van uw monument?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

<b>Indien vraag 8 = Ja</b> Laat u de werkzaamheden voor het onderhoud onder de Sim...:	Altijd	Regelmatig	Soms	Nooit	Weet ik niet/geen mening
24. ... uitvoeren door een of meer gecertificeerde aannemers? (bijv. een certificaat van Stichting Erkende Restauratiekwaliteit Monumentenzorg)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
25. ... uitvoeren door een of meer aannemers die niet gecertificeerd zijn maar wel gespecialiseerd zijn in het onderhoud van monumenten?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
26. ... uitvoeren door een of meer aannemers die niet gespecialiseerd zijn in het onderhoud van monumenten?					
27. ... uitvoeren in eigen beheer?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
28. ... uitvoeren door vrijwilligers?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### Indien vraag 8 = Ja

#### 29. Wat zou er gebeurd zijn als de meest recente Sim-aanvraag voor uw monument niet gehonoreerd zou zijn?

- Ik had het onderhoud gewoon uitgevoerd
- Ik had het onderhoud uitgevoerd, maar met minder kwaliteit dan beoogd
- Ik had slechts een deel van het onderhoud uitgevoerd, maar wel met dezelfde kwaliteit als beoogd
- Ik had slechts een deel van het onderhoud uitgevoerd en met minder kwaliteit dan beoogd
- Ik had het onderhoud helemaal niet uitgevoerd
- Anders, namelijk ...

*Indien vraag 11 = Ja OF vraag 12 = Ik heb wel één of meerdere aanvraag gedaan, maar deze is/zijn afgekeurd*

**30. U heeft aangegeven dat u één of meerdere Sim-aanvragen voor uw monument heeft gedaan die is/zijn afgewezen. Heeft dit gevolgen gehad voor de in de aanvraag vermelde onderhoudswerkzaamheden?**

- Ja, ik heb deze werkzaamheden niet uitgevoerd
- Enigszins, ik heb deze werkzaamheden wel uitgevoerd, maar met minder kwaliteit dan beoogd
- Enigszins, ik heb slechts een deel van deze werkzaamheden uitgevoerd, maar wel met dezelfde kwaliteit als beoogd
- Enigszins, ik heb slechts een deel van deze werkzaamheden uitgevoerd en met minder kwaliteit dan beoogd
- Nee, ik heb deze werkzaamheden gewoon uitgevoerd
- Anders, namelijk ...

*Indien vraag 30 = Ja, ik heb het geplande onderhoud niet uitgevoerd OF Enigszins, ik heb slechts een deel van deze werkzaamheden uitgevoerd met dezelfde kwaliteit als beoogd OF Enigszins, ik heb slechts een deel van deze werkzaamheden uitgevoerd met minder kwaliteit dan beoogd*

**31. Heeft u de werkzaamheden die u niet heeft uitgevoerd bewust uitgesteld in de hoop dat uw aanvraag een jaar later wel gehonoreerd zou worden?**

- Ja
- Nee, ik heb de werkzaamheden helemaal niet uitgevoerd
- Nee, ik heb de werkzaamheden om een andere reden uitgesteld

---

## **VERBETERPUNTEN**

*Indien vraag 8 = Ja OF vraag 12 = Ik heb wel één of meerdere aanvraag gedaan, maar deze is/zijn afgekeurd*

**32. Wat zijn in uw ogen sterke punten van de Sim-regeling?**

.....

*Indien vraag 8 = Ja OF vraag 12 = Ik heb wel één of meerdere aanvraag gedaan, maar deze is/zijn afgekeurd*

**33. Wat zijn in uw ogen zwakke punten van de Sim-regeling?**

.....

*Indien vraag 8 = Ja OF vraag 12 = Ik heb wel één of meerdere aanvraag gedaan, maar deze is/zijn afgekeurd*

**34. Hoe zou de Sim-regeling volgens u kunnen worden verbeterd?**

.....

*Indien vraag 12 = Ik heb geen aanvraag gedaan voor dit monument EN vraag 13 is niet Ik kom niet in aanmerking voor de Sim*

**35. Denkt u in de toekomst een aanvraag te gaan doen voor de Sim?**

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

**36. Heeft u nog andere aanbevelingen, suggesties of wilt u nog iets anders meegeven?**

.....

---

U bent aan het einde gekomen van deze vragenlijst. Hartelijk dank voor uw bereidwilligheid om mee te werken aan dit onderzoek.

## Bijlage 6. Aanvullende uitsplitsingen

In deze bijlage zijn aanvullende resultaten van de online survey opgenomen. De tabellen bevatten onder meer extra uitsplitsingen en horen bij hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4.

### Aanvullende tabellen hoofdstuk 3

Bekendheid Sim	Ja, in detail	Ja, ik weet globaal wat de Sim inhoudt	Ja, ik heb er van gehoord, maar weet nauwelijks wat de inhoud van de Sim is	Nee
Anders (n = 19)	32%	26%	5%	37%
Bedrijf, onderneming (n = 83)	13%	30%	22%	35%
Corporatie (n = 1)	0%	0%	100%	0%
Gemeente, provincie of waterschap (n = 16)	38%	50%	0%	13%
Kerkgemeenschap (n = 86)	47%	40%	6%	8%
Particulier (n = 493)	12%	22%	27%	40%
Professionele organisatie voor monumentenbehoud (POM)	100%	0%	0%	0%
Stichting, niet zijnde POM (n = 88)	45%	34%	8%	13%

Figuur A. Bekendheid van de Sim uitgesplitst onder alle respondenten uitgesplitst naar type eigenaar.

Bekendheid Sim onder niet-gebruikers	Ja, in detail	Ja, ik weet globaal wat de Sim inhoudt	Ja, ik heb er van gehoord, maar weet nauwelijks wat de inhoud van de Sim is	Nee
Archeologie (n = 1)	0%	100%	0%	0%
Bestuursgebouwen, rechtsgebouwen en overheidsgebouwen	14%	14%	29%	43%
Boerderijen, molens en bedrijven (n = 247)	6%	19%	32%	43%
Cultuur, gezondheid en wetenschap (n = 18)	0%	17%	22%	61%
Handelsgebouwen, opslag- en transportgebouwen (n = 27)	4%	15%	37%	44%
Kastelen, landhuizen en parken (n = 79)	8%	23%	23%	47%
Religieuze gebouwen (n = 36)	8%	19%	19%	53%
Sport, recreatie, vereniging en horeca (n = 10)	10%	30%	10%	50%
Uitvaartcentra en begraafplaatsen (n = 9)	11%	0%	11%	78%
Verdedigingswerken en militaire gebouwen (n = 29)	0%	17%	38%	45%
Voorwerpen op pleinen en dergelijke (n = 7)	0%	0%	43%	57%
Weg- en waterbouwkundige werken (n = 11)	0%	0%	27%	73%
Woningen en woningbouwcomplexen (n = 35)	3%	17%	31%	49%
Onbekend (n = 8)	0%	0%	25%	75%

Figuur B. Bekendheid van de Sim onder respondenten die geen gebruik hebben gemaakt van de Sim uitgesplitst naar type monument.

Redenen om de Sim niet te gebruiken	Aandeel respondenten waarvoor deze reden geldt
Door onbekendheid met de regeling	48%
Door de complexiteit van de regeling	13%
aanvraag	12%
Omdat het onzeker is of mijn aanvraag toegekend wordt	9%
Omdat het te verkrijgen subsidiebedrag voor mijn monument te laag is	3%
Omdat ik bezig ben met de restauratie van mijn monument	2%
Omdat ik de eigen bijdrage niet kan opbrengen	4%
Het aanvragen van de Sim is niet noodzakelijk, omdat mijn monument in uitstekende staat verkeerd	7%
Het aanvragen van de Sim is niet noodzakelijk, omdat ik de instandhouding van mijn monument op een andere manier financier	5%
Omdat ik van een andere regeling gebruik maak	5%
Ik kom met dit monument niet in aanmerking voor de Sim	17%
Om een andere reden	12%

Figuur C. Redenen waarom respondenten geen gebruik hebben gemaakt van de Sim (n = 524).

Bijdrage Sim aan het voorkomen van grootschalige restauratie	In zeer sterke mate	In sterke mate	In redelijke mate	In beperkte mate	In zeer beperkte mate	Weet ik niet/geen mening
Anders (n = 7)	71%	14%	14%	0%	0%	0%
Bedrijf, onderneming (n = 26)	15%	35%	23%	15%	8%	4%
Corporatie (n = 0)						
Gemeente, provincie of waterschap (n = 10)	0%	20%	40%	30%	10%	0%
Kerkgenootschap (n = 74)	30%	28%	22%	15%	1%	4%
Particulier (n = 83)	8%	27%	31%	18%	10%	6%
POM (n = 12)	33%	33%	17%	17%	0%	0%
Stichting, niet zijnde POM (n = 62)	11%	29%	31%	19%	6%	3%

Figuur D. Mate waarin Sim volgens respondenten heeft bijgedragen aan het voorkomen van grootschalige restauratie uitgesplitst naar type eigenaar.

Bijdrage Sim aan het voorkomen van grootschalige restauratie	In zeer sterke mate	In sterke mate	In redelijke mate	In beperkte mate	In zeer beperkte mate	Weet ik niet/geen mening
Anders (n = 7)	71%	14%	14%	0%	0%	0%
Bedrijf, onderneming (n = 26)	15%	35%	23%	15%	8%	4%
Corporatie (n = 0)						
Gemeente, provincie of waterschap (n = 10)	0%	20%	40%	30%	10%	0%
Kerkgenootschap (n = 74)	30%	28%	22%	15%	1%	4%
Particulier (n = 83)	8%	27%	31%	18%	10%	6%
POM (n = 12)	33%	33%	17%	17%	0%	0%
Stichting, niet zijnde POM (n = 62)	11%	29%	31%	19%	6%	3%
Uitvaartcentra en begraafplaatsen (n = 5)	40%	40%	0%	20%	40%	0%
Verdedigingswerken en militaire gebouwen (n = 10)	0%	10%	40%	30%	0%	10%
Voorwerpen op pleinen en dergelijke (n = 0)						
Weg- en waterbouwkundige werken (n = 5)	20%	0%	20%	40%	20%	0%
Woningen en woningbouwcomplexen (n = 5)	20%	0%	20%	20%	20%	20%
Onbekend (n = 3)	0%	0%	100%	0%	0%	0%

Figuur E. Mate waarin de Sim volgens respondenten heeft bijgedragen aan het voorkomen van grootschalige restauratie uitgesplitst naar type monument.

## Aanvullende tabellen hoofdstuk 4

Het is werkbaar om voor zes jaar een instandhoudingsplan op te stellen	Zeers eens	Eens	Eens noch oneens	Oneens	Zeers oneens	Weet ik niet/geen mening
Archeologie (n = 0)						
Bestuursgebouwen, rechtsgebouwen en overheidsgebouwen	40%	60%	0%	0%	0%	0%
Boerderijen, molens en bedrijven (n = 73)	4%	63%	11%	7%	1%	14%
Cultuur, gezondheid en wetenschap (n = 11)	9%	73%	18%	0%	0%	0%
Handelsgebouwen, opslag- en transportgebouwen (n = 5)	0%	20%	60%	0%	0%	20%
Kastelen, landhuizen en parken (n = 80)	5%	64%	15%	11%	0%	5%
Religieuze gebouwen (n = 82)	11%	73%	9%	2%	0%	5%
Sport, recreatie, vereniging en horeca (n = 6)	17%	50%	0%	17%	17%	0%
Uitvaartcentra en begraafplaatsen (n = 5)	20%	60%	0%	20%	0%	0%
Verdedigingswerken en militaire gebouwen (n = 10)	10%	70%	20%	0%	0%	0%
Voorwerpen op pleinen en dergelijke (n = 0)						
Weg- en waterbouwkundige werken (n = 5)	20%	60%	0%	20%	0%	0%
Woningen en woningbouwcomplexen (n = 5)	0%	20%	20%	0%	0%	60%
Onbekend (n = 3)	0%	100%	0%	0%	0%	0%

Figuur F. Mate waarin respondenten een zesjarig instandhoudingsplan werkbaar vinden uitgesplitst naar type monument.

De Leidraad Subsidieerbare Kosten voor het bepalen van de subsidieerbare werkzaamheden in uw categorie monumenten is duidelijk en begrijpelijk	Zeers eens	Eens	Eens noch oneens	Oneens	Zeers oneens	Weet ik niet/geen mening
Archeologie (n = 0)						
Bestuursgebouwen, rechtsgebouwen en overheidsgebouwen	20%	80%	0%	0%	0%	0%
Boerderijen, molens en bedrijven (n = 73)	1%	51%	23%	8%	3%	14%
Cultuur, gezondheid en wetenschap (n = 11)	0%	64%	9%	9%	9%	9%
Handelsgebouwen, opslag- en transportgebouwen (n = 5)	0%	40%	40%	0%	0%	20%
Kastelen, landhuizen en parken (n = 80)	1%	50%	19%	19%	3%	9%
Religieuze gebouwen (n = 82)	4%	56%	22%	4%	0%	15%
Sport, recreatie, vereniging en horeca (n = 6)	17%	50%	17%	0%	0%	17%
Uitvaartcentra en begraafplaatsen (n = 5)	0%	60%	0%	0%	0%	40%
Verdedigingswerken en militaire gebouwen (n = 10)	0%	50%	20%	10%	0%	20%
Voorwerpen op pleinen en dergelijke (n = 0)						
Weg- en waterbouwkundige werken (n = 5)	0%	40%	20%	20%	0%	20%
Woningen en woningbouwcomplexen (n = 5)	0%	80%	20%	0%	0%	0%
Onbekend (n = 3)	0%	67%	0%	0%	33%	0%

Figuur G. Mate waarin respondenten de Leidraad Subsidieerbare Kosten duidelijk en begrijpelijk vinden uitgesplitst naar type monument.

De Leidraad Subsidieerbare Kosten voor het bepalen van de subsidieerbare werkzaamheden in uw categorie monumenten is duidelijk en begrijpelijk	Zeers eens	Eens	Eens noch oneens	Oneens	Zeers oneens	Weet ik niet/geen mening
Anders (n = 8)	13%	50%	0%	13%	0%	25%
Bedrijf, onderneming (n = 31)	6%	42%	19%	23%	0%	10%
Corporatie (n = 0)						
Gemeente, provincie of waterschap (n = 10)	10%	60%	10%	10%	0%	10%
Kerkgenootschap (n = 74)	1%	57%	23%	3%	0%	16%
Particulier (n = 92)	1%	50%	22%	11%	5%	11%
Professionele organisatie voor monumentenbehoud (POM)	0%	100%	0%	0%	0%	0%
Stichting, niet zijnde POM (n = 63)	2%	51%	22%	10%	2%	14%

Figuur H. Mate waarin respondenten de Leidraad Subsidieerbare Kosten duidelijk en begrijpelijk vinden uitgesplitst naar type eigenaar.

De eigen bijdrage van 40% is te hoog	Zeers eens	Eens	Eens noch oneens	Oneens	Zeers oneens	Weet ik niet/geen mening
Archeologie (n = 0)						
Bestuursgebouwen, rechtsgebouwen en overheidsgebouwen	0%	40%	20%	20%	0%	20%
Boerderijen, molens en bedrijven (n = 73)	16%	33%	33%	8%	1%	8%
Cultuur, gezondheid en wetenschap (n = 11)	18%	27%	36%	18%	0%	0%
Handelsgebouwen, opslag- en transportgebouwen (n = 5)	0%	40%	40%	0%	0%	20%
Kastelen, landhuizen en parken (n = 80)	21%	29%	33%	13%	3%	3%
Religieuze gebouwen (n = 82)	16%	43%	18%	16%	5%	2%
Sport, recreatie, vereniging en horeca (n = 6)	33%	0%	17%	17%	0%	33%
Uitvaartcentra en begraafplaatsen (n = 5)	0%	80%	20%	0%	0%	0%
Verdedigingswerken en militaire gebouwen (n = 10)	20%	30%	20%	30%	0%	0%
Voorwerpen op pleinen en dergelijke (n = 0)						
Weg- en waterbouwkundige werken (n = 5)	0%	20%	20%	20%	0%	40%
Woningen en woningbouwcomplexen (n = 5)	20%	20%	20%	20%	20%	0%
Onbekend (n = 3)	0%	67%	0%	33%	0%	0%

Figuur I. Mate waarin respondenten de eigen bijdrage van 40% te hoog vinden uitgesplitst naar type monument.

Administratieve lasten aanvraag	Hoog	Precies goed	Laag	Weet ik niet/geen mening
Anders (n = 8)	38%	50%	0%	13%
Bedrijf, onderneming (n = 31)	42%	35%	6%	16%
Corporatie (n = 0)				
Gemeente, provincie of waterschap (n = 10)	50%	30%	10%	10%
Kerkgenootschap (n = 74)	18%	50%	1%	31%
Particulier (n = 92)	37%	38%	9%	16%
Professionele organisatie voor monumentenbehoud (POM)	0%	75%	25%	0%
Stichting, niet zijnde POM (n = 63)	43%	32%	3%	22%

Figuur J. Mate waarin respondenten de administratieve lasten van de aanvraag te hoog vinden uitgesplitst naar type eigenaar.

Administratieve lasten eindverantwoording	Hoog	Precies goed	Laag	Weet ik niet/geen mening
Anders (n = 7)	14%	57%	0%	29%
Bedrijf, onderneming (n = 26)	12%	38%	8%	42%
Corporatie (n = 0)				
Gemeente, provincie of waterschap (n = 10)	50%	40%	0%	10%
Kerkgenootschap (n = 74)	9%	50%	3%	38%
Particulier (n = 83)	12%	37%	4%	47%
Professionele organisatie voor monumentenbehoud (POM)	50%	50%	0%	0%
Stichting, niet zijnde POM (n = 62)	26%	42%	2%	31%

Figuur K. Mate waarin respondenten de administratieve lasten van de eindverantwoording te hoog vinden uitgesplitst naar type eigenaar.





## Bijlage 7. Overzicht van POM's

- Landgoed De Wiersse B.V.
- BOEi, Nationale Maatschappij tot Restaureren en Herbestemmen van Cultureel Erfgoed
- N.V. Bergkwartier Maatschappij tot Stadsherstel
- Stadsherstel Amsterdam N.V.
- Amsterdamse Maatschappij tot Stadsherstel II N.V.
- B.V. AMF Restauratie
- Stichting Het Geldersch Landschap
- Stichting Kasteel De Haar
- Stichting Oude Groninger Kerken
- Stichting Twickel
- Stichting Vrienden der Geldersche Kasteelen
- Vereniging Hendrick de Keyser
- Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten in Nederland
- Stichting Alde Fryske Tsjerke
- Stichting Het Utrechts Monumentenfonds
- Stichting Het Drentse Landschap
- Stichting het Limburgs Landschap
- Rijnlandse Molenstichting
- Stadsherstel Historisch Rotterdam N.V.
- Stichting de Fryske Mole
- Stichting Instandhouding Molens in de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden (SIMAV)
- Utrechtse Maatschappij tot Stadsherstel N.V.
- Stadsgoed Monumenten B.V.
- Stichting Het Groninger Landschap
- Stichting het Brabants Landschap
- Stichting Wijnhuisfonds
- Stichting Oude Gelderse Kerken



**Contact:**

Dialogic innovatie & interactie  
Hooghiemstraplein 33  
3514 AX Utrecht  
Tel. +31 (0)30 215 05 80  
[www.dialogic.nl](http://www.dialogic.nl)

