

Vergaderjaar 2011–2012

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 77

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2011

Het streven naar een compacte rijksdienst en de focus op kerntaken leidt tot een verminderde behoefte aan rijkshuisvesting en tot een andere visie op het rijkseigendom van monumenten. Verschillende rijksvastgoeddiensten zijn belast met het beheer en onderhoud van rijksbeschermden monumenten. Eén van die diensten is de Rijksgebouwendienst. De monumentenportefeuille van deze dienst is zeer divers en omvat naast kantoren ook justitiële inrichtingen, kerkelijke gebouwen, kastelen en gedenknaalden. Verruiming van het afstootbeleid van de Rijksgebouwendienst is noodzakelijk om aan te sluiten bij de doelstellingen van de compacte rijksdienst. In deze brief presenteer ik het aangepaste beleid voor monumentaal vastgoed in rijksbezit.

Hoofdpijnen van het aangepaste beleid

De Rijksgebouwendienst harmoniseert zijn beleid met dat van de andere rijksvastgoeddiensten. Tevens wordt verkend hoe de huidige praktijk van exploitatie, beheer en vervreemding van monumentaal rijksvastgoed verder kan worden ontwikkeld.

Harmoniseren van beleid rijksvastgoeddiensten

Het monumentenbeleid van de Rijksgebouwendienst kent een lange ontstaansgeschiedenis en is voor het laatst in 2001 bekrachtigd¹. Dit beleid weekt op drie punten af van het beleid van de andere rijksvastgoeddiensten.

Ten eerste had de Rijksgebouwendienst specifiek beleid voor vervreemding van monumenten. In zijn algemeenheid werd terughoudend omgegaan met vervreemding. Circa 40% van het monumentale vastgoed van deze dienst was aangemerkt als onvervreemdbaar. Uitgangspunt van het aangepaste beleid is dat de publiekrechtelijke bescherming van rijksmonumenten door de Monumentenwet 2011 adequate bescherming

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 432, nr. 39.

biedt. De beleidslijn van de Rijksgebouwendienst waarin cultureel erfgoed daarboven wordt beschermd door rijksbezit, wordt losgelaten. Ten tweede bezit de Rijksgebouwendienst monumenten die geen functie vervullen binnen het primaire proces van het rijk (buitenplaatsen, vestingwerken, kastelen, kerken, grafmonumenten en gedenknaalden). Deze monumenten zijn op verschillende wijzen in bezit van de dienst gekomen, onder meer als voorloper van het stelsel van de monumentenzorg zoals we dat nu kennen en door het accepteren van legaten. Binnen het nieuwe beleid kunnen monumenten die geen functie vervullen bij de uitvoering van de rijkstaken in beginsel worden vervreemd.

Ten derde was er binnen het beleid uit 2001 sprake van zelfbinding om bijzondere gebouwen te beschermen die vanwege hun jonge leeftijd geen monumentenstatus konden krijgen; de zogenaamde inspirerende bouwkunst. Met de herziening van de Monumentenwet in 2011 is de vijftigjarengrens – als aanwijzingscriterium voor rijksmonumenten – vervallen. Ook jongere gebouwen kunnen dus in aanmerking komen voor bescherming door de monumentenwet. De zelfbinding voor bescherming van jonge gebouwen wordt daarom losgelaten.

Ontwikkelen, andere exploitatie en beheer van rijksmonumenten

Voor alle rijksvastgoeddiensten neemt de behoefte aan monumentaal vastgoed voor eigen gebruik af¹. Als monumenten niet kunnen worden verkocht of kostendekkend kunnen worden verhuurd, betekent dit een toename van de leegstandskosten. Door de dalende vastgoedwaarden starten projectontwikkelaars weinig herontwikkelingsprojecten en neemt ook de vraag naar monumenten uit de markt af². Dit speelt met name voor de grote monumentencomplexen, zoals gevangenissen en kazernes in economisch minder vitale gebieden. Het vervreemden van monumentaal vastgoed is hierdoor geen eenvoudige zaak. De opgave is wel gedifferentieerd. Een aantal monumenten kan relatief eenvoudig worden verkocht, zoals representatieve kantoren in stadscentra. Voor andere monumenten is dat vanwege hun aard of ligging niet zonder meer mogelijk. Denk hierbij bijvoorbeeld aan bunkers, ruïnes en grafmonumenten. Verderop in deze brief geef ik aan hoe de geschetste problematiek nader zal worden verkend.

Achtergrond van het nieuwe beleid

Ontwikkelingen binnen de monumentenzorg

De gebouwen en objecten in de monumentenportefeuille van de Rijksgebouwendienst zijn voor het overgrote deel in opdracht van de dienst zelf gebouwd of door de dienst in bezit gekregen in de periode vóór de eerste monumentenwet. Toen was eigendom vrijwel het enige instrument om cultureel erfgoed te beschermen. Met de in 1961 afgekondigde monumentenwet en de daarop volgende aanwijzing van ruim 40 000 rijksmonumenten kwam het voor het eerst tot wettelijke maatregelen.

Inmiddels zijn er ruim 60 000 rijksmonumenten aangewezen waarvan er zo'n 1 600 in rijksbezit zijn. De monumentenzorg in Nederland heeft zich sinds medio vorige eeuw sterk ontwikkeld en geprofessionaliseerd. Door deze ontwikkelingen is bescherming van monumentaal vastgoed door rijksbezit niet langer noodzakelijk. Er is inmiddels een stelsel van publiekrechtelijke bescherming via wetgeving, subsidies, fiscale maatregelen en toezicht. In de jaren negentig werd nog geconstateerd dat de staat van het gebouwde erfgoed ernstig te wensen overliet. Een groot-

¹ Staatsbosbeheer neemt een afwijkende positie in (wet op de Verzelfstandiging van Staatsbosbeheer).

² Circa 14% van de kantoren in Nederland staat momenteel leeg; het gaat om circa 6,5-miljoen m².

(Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 XII, nr. 70).

scheeps programma om de restauratieachterstand in te lopen heeft inmiddels zijn vruchten afgeworpen. De bouwkundige toestand van het monumentenbestand is intussen voor circa 85% redelijk tot goed te noemen¹. Minder dan één promille van het gebouwde erfgoed verkeert in zo'n slechte staat, dat het voortbestaan direct in gevaar is. Uit onderzoek blijkt wel dat het kwaliteitssysteem rondom monumentenzorg nog verder versterkt kan worden². Die versterking van de kwaliteit is een belangrijk aandachtspunt in het monumentenbeleid van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Meer ruimte voor ondernemerschap

Private monumentenorganisaties hebben toegang tot financiële middelen die niet beschikbaar zijn voor het Rijk, zoals sponsoring en rendement uit investeringen. Wanneer het Rijk bereid is om ruimte te bieden voor ondernemerschap ontstaan er kansen voor inpassing van het erfgoed binnen de lokale context. Voorbeelden van succesvolle transformaties zijn de voormalige vrouwengevangenis in Zwolle en de voormalige gevangenissen in Roermond en Almelo, die door de markt zijn herontwikkeld tot hotels. De elementen met cultuurhistorische waarde zijn behouden en geïntegreerd met moderne elementen.

De discussie omtrent het vervreemden van monumenten vindt ook plaats bij de (voormalige, verzelfstandigde) rijksmusea. Veel gebouwen waarin de musea gehuisvest zijn, zijn eigendom van de Rijksgebouwendienst. In de brief «Meer dan kwaliteit: een nieuwe visie op cultuurbeleid» kondigt het kabinet een onderzoek aan naar de mogelijkheid en de wenselijkheid om het eigendom van de gebouwen aan de instellingen over te dragen³. De doelstelling van het onderzoek is om na te gaan of daarmee op doelmatige wijze meer ruimte kan worden gegeven aan ondernemerschap en de overheidsbemoediging verder kan worden beperkt. Het aangepaste beleid, zoals in deze brief gepresenteerd, en het aangekondigde onderzoek moeten in dat licht worden gezien.

Toekomstagenda

Om het aangepaste rijksbrede vastgoedbeleid voor monumenten verantwoord in te vullen, wordt een aantal zaken verkend.

Overheidsbreed

Ook andere overheden staan voor een vergelijkbare opgave als de rijksdienst. De gezamenlijke rijksvastgoeddiensten zullen een analyse maken van dat deel van het vastgoed dat wel in bezit is maar niet meer nodig zal zijn voor eigen gebruik. Daarnaast zal bij provincies, gemeenten en waterschappen worden verkend of zij zich voornemen op enige schaal monumentaal erfgoed te vervreemden. Tevens wordt verkend of decentralisatie van beheer en onderhoud kan helpen om de verantwoordelijkheid voor monumenten in de gemeenschap te leggen waar de baten van het monument neerslaan.

Inhoudelijk

Het staande beleid biedt reeds de mogelijkheid om bij specifieke objecten het eigendom van een monument over te dragen aan een voor de hand liggende partij, bijvoorbeeld een maatschappelijke erfgoedorganisatie. Hiernaast worden de juridische beperkingen van legaten verkend. Voor kwetsbare en lastig te vervreemden monumenten wordt een samenhangend proces ontwikkeld omtrent verantwoorde vervreemding, waarbij

¹ Erfgoedbalans 2009, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

² Monitorboek Erfgoedinspectie 2009–2010.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 820, nr. 1.

nadrukkelijk aandacht zal zijn voor de samenhang tussen roerend en onroerend rijksbezit.

Markt

Er wordt een inschatting gemaakt van de belangstelling van marktpartijen voor delen van de afstootportefeuille. Indien monumenten in de huidige markt niet, of voorlopig niet tegen marktconforme prijzen kunnen worden vervreemd, moeten alternatieve mogelijkheden tot exploitatie worden gevonden. Daarnaast wordt bij de bestaande erfgoedorganisaties geïnventariseerd welke belangstelling zij hebben voor delen van het huidige rijksbezit. Om voor de hele portefeuille tot een oplossing te kunnen komen, wordt de mogelijkheid onderzocht om courante en incurante monumenten door middel van «*package deals*» af te stoten.

Buitenlandse voorbeelden

In samenwerking met fondsenorganisaties wordt de mogelijkheid en wenselijkheid onderzocht van de oprichting van een nieuwe entiteit naar buitenlands voorbeeld, waarin overheden en andere partijen een deel van hun monumenten kunnen onderbrengen. Ook andere vormen van samenwerking tussen overheden en private erfgoedorganisaties kunnen daarbij worden verkend.

Samenwerking

Deze toekomstagenda zal interdepartementaal worden ingevuld met een actieve deelname van in ieder geval de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, de Rijksgebouwendienst, het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf en de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid. Tevens zal de Rijksbouwmeester worden betrokken. Waar dat relevant is, wordt aangesloten bij de verkenning naar «de besparingsmogelijkheden/rendementsvergroting voor het vastgoed in bezit van de rijksdienst»¹. Deze verkenning wordt uitgevoerd als onderdeel van het uitvoeringsprogramma Compacte rijksdienst. Andere overheden zullen op het niveau van Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Unie van Waterschappen worden benaderd; daarboven kan op casuïstiek ook direct contact worden gezocht met individuele bestuursorganen.

Financieel

Bij de verschillende onderzoeksrichtingen zullen de effecten op verschillende onderdelen van de rijksbegroting inzichtelijk worden gemaakt. De huidige reeks begrotingsmiddelen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties² bestemd voor het onderhoud van cultureel erfgoed blijft gereserveerd voor de bescherming van cultureel erfgoed en wordt ingezet om de transitie van het beleid te ondersteunen.

Tot slot

Met deze brief wordt het beleid voor monumentaal rijksvastgoed geharmoniseerd. Er ligt binnen dit domein een interessante, maatschappelijke uitdaging. Ik zal u eind 2012 informeren over de voortgang van de toekomstagenda.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 490, nr. 54.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 VII, nr. 2.