



# Second Opinion overdracht Monumenten

Rapport Toetsing van de overdracht van 31  
monumenten aan de NMo

Rotterdam, 17 april 2015





# Second Opinion overdracht Monumenten

Rapport Toetsing van de overdracht van 31 monumenten aan de NMo

Michel Hek  
Alexandra de Jong  
Ricardo van Breemen

Rotterdam, 17 april 2015

# Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profitsectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 85-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys voert in Nederland een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO<sub>2</sub>-uitstoot af, stimuleren we het ov-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO<sub>2</sub>-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80% afgenomen.

ECORYS Nederland B.V.  
Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Nederland

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)  
K.v.K. nr. 24316726

**W [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)**

# Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding en doel	5
1.2	Werkwijze	6
1.3	Leeswijzer	6
2	Proces tot vervreemding	9
2.1	Achtergrond	9
2.2	Wettelijk kader	10
2.3	Zoektocht naar een nieuwe eigenaar	12
2.4	De NMo als beoogd eigenaar	14
2.5	Procesgang	16
2.6	Bevindingen Ecorys op proces tot vervreemding	17
3	Methodiek	21
3.1	Algemene methodiek waardebeoordeling	21
3.2	Totstandkoming model	22
3.3	Gehanteerde parameters	23
3.4	Bevindingen Ecorys op methodiek en parameters	29
4	Conclusies	31
4.1	Proces	31
4.2	Methodiek	32
4.3	Uitkomst	32
5	Bijlagen	33
5.1	Geraadpleegde bronnen	33



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding en doel

De Rijksgebouwendienst bezit ca. 350 rijksmonumentale objecten, verdeeld over 165 monumentencomplexen.<sup>1</sup> In de brief van 11 november 2011 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken de Tweede Kamer geïnformeerd over het voornemen dat rijksmonumenten die niet langer meer een functie vervullen bij de uitvoering van rijkstaken voor vervreemding in aanmerking komen. Uiteindelijk zijn er 31 monumenten geselecteerd. De keuze is gemaakt om deze complexen als één pakket aan te bieden, omdat een groot deel niet of zeer beperkt exploitabel is.<sup>2</sup> Bij de vervreemding van deze monumenten door het Rijk is een aantal regels van toepassing.<sup>3</sup> waaronder de Regeling Materieelbeheer Rijksoverheid 2006, die het mogelijk maakt om gemotiveerd van deze regels af te wijken.<sup>4</sup> In de zoektocht naar een geschikte partij om de monumenten aan over te dragen, is het Rijksvastgoedbedrijf in contact gekomen met de Nationale Monumentenorganisatie (NMo). Inmiddels heeft het Rijksvastgoedbedrijf een principeovereenkomst gesloten met de NMo, die leidt tot de daadwerkelijke verkoop van de 31 monumentencomplexen.

De belangrijkste onderdelen uit deze overeenkomst zijn<sup>5</sup>:

- De instandhoudingsbijdrage voor de jaarlijkse onderhoudskosten en de achterstallige onderhoudsbijdrage voor de uitvoering van het achterstallig onderhoud van de monumenten;
- De externe toets die plaats vindt op de gevolgde procedure en hoogte van instandhoudingsbijdrage;
- De aanbiedingsplicht aan het Rijk en andere overheden in geval van eventuele verkoop van de monumentencomplexen door de NMo in de toekomst.

Het merendeel van de monumentencomplexen kent een negatieve exploitatie; de onderhoudskosten zijn hierbij hoger dan de inkomsten. Op basis van de geschatte negatieve exploitatie waarvoor de NMo denkt de monumenten te kunnen beheren, is een eenmalige instandhoudingsbijdrage bepaald van €61 miljoen. Het jaarlijks rendement van deze bijdrage moet de NMo voor onbeperkte tijd in het tekort op de onderhoudskosten voorzien. Wegens achterstallig onderhoud aan enkele monumenten zal de Staat de NMo daarnaast een bedrag van €2,1 miljoen betalen.

Gezien de omvang van de instandhoudingsbijdrage, de aangekondigde externe toets en om staatssteun en/of de suggestie van staatssteun te voorkomen, is Ecorys als onafhankelijke partij door het Rijksvastgoedbedrijf gevraagd de bovengenoemde externe toets uit te voeren.

Het doel van de toets is na te gaan of de vaststelling en berekeningsmethodiek van de instandhoudingsbijdrage genoemd in de overeenkomst tussen de Staat en de NMo en de in verband daarmee gevolgde procedure voldoet aan de daaraan vereiste zorgvuldigheid. Vervolgens kan hieruit geconcludeerd worden of er wel of niet sprake is van staatssteun.

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 31 490, nr. 105

<sup>2</sup> Kamerbrief Voortgang overleg Nationale Monumentenorganisatie, dd. 18/12/2014

<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 31 490, nr. 105

<sup>4</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 31 490, nr. 121

<sup>5</sup> Kamerbrief Voortgang overleg Nationale Monumentenorganisatie, dd. 18/12/2014

## 1.2 Werkwijze

### Vraagstelling

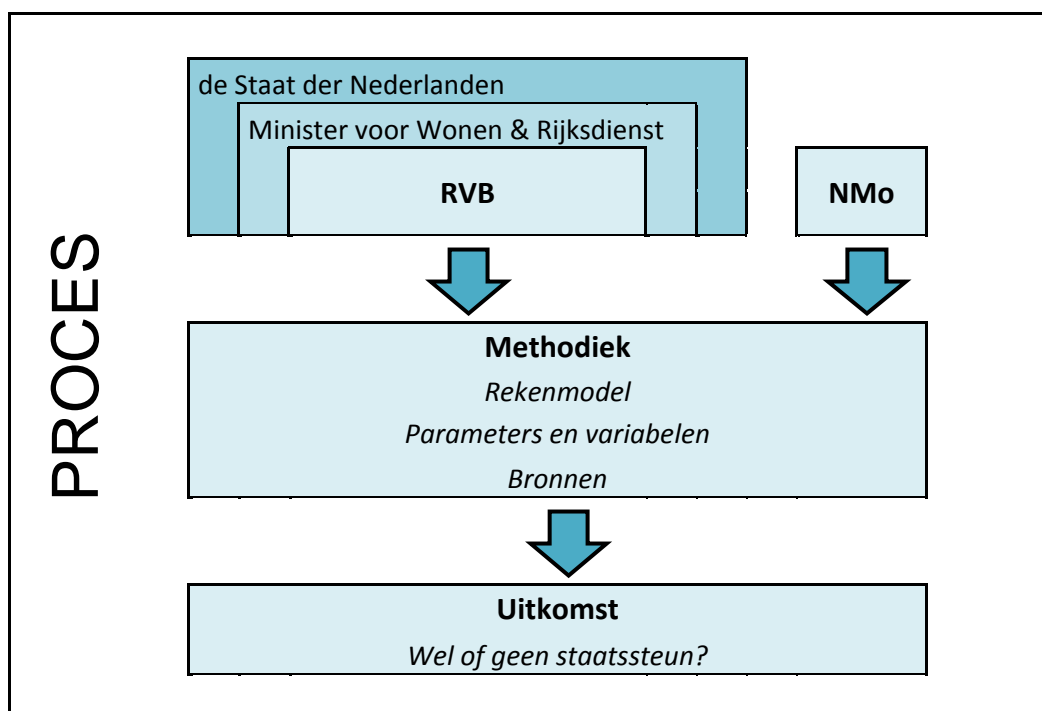
Vanuit het Rijksvastgoedbedrijf (RVB)<sup>6</sup> is expliciet de vraag gesteld om de volgende drie onderdelen te benoemen:

1. **Proces** Is het proces dat het Rijksvastgoedbedrijf<sup>7</sup> heeft toegepast op zorgvuldige wijze doorlopen?
2. **Methodiek** Als men abstraherend van het feitelijk doorlopen proces de toegepaste rekenmethodiek beoordeelt is dan een juiste of verdedigbare methodiek toegepast?

Hierbij wordt in de beoordeling afzonderlijk aandacht besteed aan:

- de keuze, kwantificering en toepassing van de parameters;
- de keuze, kwantificering en toepassing van de variabelen;
- de keuze en hantering van het rekenmodel;
- de geraadpleegde informatiebronnen.

3. **Uitkomst** Kan uit het doorlopen proces en de toegepaste methodiek worden afgeleid dat er een geobjectiverde bedrijfseconomische waardering tot stand is gekomen waarbij van staatssteun niet gebleken is?



## 1.3 Leeswijzer

De opbouw van de second opinion is dat er eerst naar het beleidsmatige en juridische kader wordt gekeken. Hierbij wordt beschreven hoe het contact tussen het Rijk en de NMo tot stand is gekomen en welke afspraken ten grondslag liggen aan de vervreemding van de monumenten. Ecorys voorziet dit kader van haar bevindingen op relevante passages die de uitkomst van de studie kunnen beïnvloeden.

<sup>6</sup> Door de recente fusie van o.a. het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB) en de Rijksgebouwendienst (Rgd) tot het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) worden de organisaties met verschillende namen en afkortingen benoemd.

<sup>7</sup> Destijds het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB) en de Rijksgebouwendienst (Rgd)



Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de onderliggende methodiek behandeld. Hierbij wordt vanuit de keuze van het model en de opbouw ervan toegewerkt naar de onderliggende parameters. Ook hier geldt dat Ecorys haar bevindingen beschrijft op de relevante onderdelen van het model en in het bijzonder op de gehanteerde parameters.

Deze second opinion wordt afgesloten met conclusies waarin wij op specifieke onderdelen onze bevindingen tot conclusies verwerken en een integraal advies afgeven over de voorgenomen verkoop.



## 2 Proces tot vervreemding

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het proces van de vervreemding van de monumenten is voorbereid. De achtergrond en aanleiding voor de vervreemding van de monumenten wordt in paragraaf 2.1 geschetst. In paragraaf 2.2 wordt het wettelijk kader beschreven. In de daaropvolgende paragrafen wordt aandacht besteed aan het proces dat heeft geleid tot de overeenkomst tussen het Rijk en de nieuw opgerichte Nationale Monumentenorganisatie en welke afspraken hieraan ten grondslag liggen.

### 2.1 Achtergrond

#### Monumenten in Rijksbezit

Het Rijk heeft ongeveer 1800 rijksmonumenten in bezit. Deze bouwwerken worden grotendeels ingezet ten behoeven van het primaire proces. Hierbij kan gedacht worden aan kantoren, gevangenissen, sluizen, kazernes en bruggen. De Rijksgebouwendienst (Rgd), na fusie met drie andere vastgoeddiensten samen ondergebracht in het Rijksvastgoedbedrijf, beheerde circa 350 van deze rijksmonumentale objecten (verdeeld over 165 monumentencomplexen). Vijfenvertig van deze complexen kent geen rijks gebruik. Deze vallen in de categorie “monumenten met erfgoedfunctie”. Het beleid, zoals vastgesteld in 1992 n.a.v. de nota ‘Ruimte voor Architectuur’<sup>8</sup> en herbevestigd in 2001, was dat de Rijksgebouwendienst dit cultureel erfgoed beschermde door het in bezit te hebben en te onderhouden. De nota ‘Rgd-monumenten’<sup>9</sup> bevatte een lijst met monumenten waar de Rgd in beginsel blijvende verantwoordelijkheid voor had. Deze monumenten werden aangemerkt als Categorie I monumenten en kwamen, in tegenstelling tot Categorie II monumenten, niet in aanmerking om bij overtolligheid vervreemd te worden, bijvoorbeeld vanwege hun uniciteit of historische betekenis als rijkshuisvestingsobject of historisch belang. De meeste “monumenten met erfgoedfunctie” vielen onder Categorie I.

#### Aangepast beleid

In 2007 is het uitvoeringsprogramma ‘Vernieuwing van de Rijksdienst’ gelanceerd, dat als doel heeft te werken aan een compactere overheid. Als gevolg hiervan is onder andere de fusie tussen de Rijksgebouwendienst en het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf tot stand gekomen. In de brief van 11 november 2011 presenteerde minister Donner (BZK) plannen voor aangepast beleid op het gebied van monumentaal vastgoed in rijksbezit. Hierin stelde hij dat verruiming van het afstootbeleid voor monumenten nodig is om tegemoet te komen aan de doelstellingen van een compactere overheid. Bovendien zou door professionalisering van de monumentenzorg en door een stelsel van publiekrechtelijke bescherming (waaronder de Monumentenwet) het niet langer noodzakelijk zijn monumentaal vastgoed te beschermen door rijksbezit. Een ander motief dat de minister noemde was dat private monumentenorganisaties toegang tot financiële middelen hebben die niet toegankelijk zijn voor het Rijk, en dat door ruimte te bieden aan ondernemerschap er kansen ontstaan om erfgoed in te passen binnen de lokale context.

#### Initiatief tot vervreemding

De mogelijkheid die de beleidswijziging van minister Donner creëerde om monumentaal vastgoed met een erfgoedfunctie te vervreemden werd door minister Blok (Wonen en Rijksdienst) aangegrepen om het proces van het vervreemden van monumenten met een erfgoedfunctie in

<sup>8</sup> Nota VROM & WVC 1991

<sup>9</sup> RGD: *Rgd-monumenten: monumenten in beheer bij de Rijksgebouwendienst (1991)*

gang te zetten. Minister Blok stelt in zijn brief van 21 december 2012 dat andere overheden geen voornemen hebben om grootschalig monumentaal vastgoed van het Rijk over te nemen. Wel zou vanuit de provincies mogelijk in het kader van intersectoraal beheren en ontwikkelen van natuur, cultuur en toerisme interesse kunnen ontstaan voor overname van monumentaal vastgoed van het Rijk. Door reguliere procedures, vastgelegd in de Regeling Materieelbeheer Rijksoverheid 2006, dienen ook kwetsbare monumenten, waaronder de zogenaamde "*monumenten met erfgoedfunctie*", door het RVOB aangeboden te worden aan andere overheden. "Indien dit niet tot overdracht van het eigendom leidt, kunnen de objecten tevens aan andere partijen worden vervreemd".<sup>10</sup> De minister geeft aan dat een inschatting wordt gemaakt van de belangstelling van marktpartijen voor delen van de afstootportefeuille en wordt bij bestaande erfgoedorganisaties geïnventariseerd of zij hiervoor belangstelling hebben. De mogelijkheid wordt onderzocht of courante en incurante monumenten gezamenlijk als *package deal* af kunnen worden gestoten. In de brief wordt genoemd dat een aantal private erfgoedorganisaties overweegt zich te verenigen tot een nationale monumentenorganisatie. "Dit initiatief kan mogelijk een bijdrage bieden aan een oplossing voor de vervreemdings- en ontwikkelingsopgave van het Rijk."<sup>11</sup>

### **Te vervreemden monumenten**

In de brief aan Tweede Kamer van 21 februari 2013<sup>12</sup> licht minister Blok het beleidskader betreffende de monumenten met erfgoedfunctie toe. Hij herhaalt hierin de motivering voor wijzigen van het bestaande beleid rondom de vervreemding van monumenten<sup>13</sup> die geen functie vervullen binnen het primaire proces van het Rijk. De lijst met te vervreemden monumentencomplexen komt voort uit een lijst van rijksmonumentale objecten die niet ingezet worden 'ten behoeve van het primaire proces'. De minister betoogt dat gebruik en exploitatie van monumenten de beste garantie is tot het behoud ervan.

## **2.2 Wettelijk kader**

Wanneer het Rijk overgaat tot vervreemding van monumenten (of ander vastgoed) is een aantal regels van toepassing. In de brief aan de Tweede Kamer van 21 februari 2013 worden deze kaders als volgt geschetst<sup>14</sup>:

- Europese regelgeving, waaronder de regelgeving met betrekking tot staatssteun;
- Comptabiliteitswet;
- Regeling Materieelbeheer Rijksoverheid 2006;
- Algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

### **Europese regelgeving met betrekking tot staatssteun**

De invloed van Europese regelgeving op transacties tussen overheden en bedrijfsleven wordt steeds groter. De Europese Commissie houdt streng toezicht op de naleving van al deze regels.

Wanneer overheden vastgoed- of grondtransacties aangaan met private ondernemingen krijgt men te maken met de regelgeving vanuit de Europese Commissie met betrekking tot het voorkomen van staatssteun. Wanneer de bij een dergelijke transactie betrokken onderneming een mogelijk voordeel zouden hebben, kan dit worden uitgelegd als staatssteun in de zin van *artikel 87 lid 1 van het EG-verdrag*. Dit artikel luidt als volgt:

*Behoudens de afwijkingen waarin dit verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de Staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van*

<sup>10</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2012-2013, 31490, nr. 103

<sup>11</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2012-2013, 31490, nr. 103

<sup>12</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2012-2013, 31490, nr. 105

<sup>13</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2011-2012, 31490, nr. 77

<sup>14</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2012-2013, 31490, nr. 105

*bepaalde ondernemingen of producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.*

Om te voorkomen dat sprake is van staatssteun, is het van belang dat bij transacties tussen overheden en ondernemingen een marktconforme prijs wordt betaald voor verkoop, verhuur, erfpacht of aankoop van een onroerende zaak.

Door het houden van een open en onvoorwaardelijke biedprocedure kan een marktconforme prijs worden bepaald. Deze biedprocedure dient dan wel te voldoen aan vastgestelde criteria, o.a. voor wat betreft de openbaarheid van de procedure. Het EG verdrag meldt hierover:

*De verkoop van grond via een open en onvoorwaardelijke biedprocedure die voldoende openbaar is gemaakt, is vergelijkbaar met een veiling, waarbij het beste of enige bod per definitie met de marktwaarde overeenstemt en bijgevolg geen staatssteun inhoudt.*

Wanneer geen gebruik wordt gemaakt van een biedprocedure, vermeldt het EG verdrag:

*Vóór de verkooponderhandelingen moet een taxatie door een of meerdere onafhankelijke taxateurs van onroerend goed worden verricht om de marktwaarde vast te stellen op grond van algemeen aanvaarde marktindicaties en taxatiecriteria. De aldus vastgestelde marktwaarde is de minimale aankoop prijs die kan worden overeen gekomen zonder dat sprake is van staatssteun.*

### **Comptabiliteitswet**

De Comptabiliteitswet 2001 (vastgesteld op 13 juli 2002) heeft betrekking op het beheer van de financiën van het Rijk. Gezien deze second opinion tot doel heeft de voorgenomen transactie tussen de Staat en de NMO te beoordelen, wordt of het Rijk in dit geval voldoet aan de comptabiliteitswet in dit rapport buiten beschouwing gelaten.

### **Regeling Materieelbeheer Rijksoverheid 2006**

In Artikel 9 van de Regeling Materieelbeheer Rijksoverheid 2006<sup>15</sup> is opgenomen dat er in het algemeen een voorkeursvolgorde in acht wordt genomen bij ingebruikgeving, verhuur of verkoop van onroerende goederen. Eerst worden de objecten aangeboden aan overheden en door het Rijk gesubsidieerde organisaties, daarna aan andere rechts- of natuurlijke personen. De verkoop of verhuur aan derden geschiedt tegen marktconforme prijzen. In Artikel 10 staat dat de minister in bijzondere omstandigheden met de instemming van de Minister van Financiën af kan wijken van de bepalingen van deze regeling.

Minister Blok geeft in de kamerbrief van 29 mei 2013 aan gemotiveerd af te wijken<sup>16</sup> van de reallocatieprocedure. De objecten worden niet eerst individueel aan andere overheden aangeboden. De minister motiveert deze afwijking door te wijzen op de wenselijkheid van een *package deal*; het aanbieden van alle te vervreemden monumenten met erfgoedfunctie als één pakket. De keuze om de monumentencomplexen als één pakket te vervreemden is ingegeven door de complexiteit van de portefeuille<sup>17</sup> en doordat een groot aantal van de objecten niet of zeer beperkt exploitabel is<sup>18</sup>.

### **Algemene beginselen van behoorlijk bestuur**

De Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Abbb) zijn normen die bestuursorganen in acht moeten nemen bij bestuurlijk handelen in het algemeen en bij het nemen van een besluit in het bijzonder. De beginselen vormen een toetsingsmaatstaf voor rechters en beroepsinstanties.

<sup>15</sup> [http://wetten.overheid.nl/BWBR0019767/geldigheidsdatum\\_05-03-2013](http://wetten.overheid.nl/BWBR0019767/geldigheidsdatum_05-03-2013)

<sup>16</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2012-2013, 31490, nr. 121

<sup>17</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2012-2013, 31490, nr. 121

<sup>18</sup> Voortgang overleg Nationale Monumentenorganisatie d.d. 18/12/2014 (kenmerk: 4010000163)

Een aantal van deze beginselen is in de Algemene wet bestuursrecht (Awb)<sup>19</sup> opgenomen:

- Het verbod van vooringenomenheid (artikel 2:4 Awb);
- Het verbod van detournement de pouvoir (artikel 3:2 Awb);
- Het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb);
- Het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4 Awb);
- Het motiveringsbeginsel (artikel 3:46 Awb).

Beginselen uit het ongeschreven recht zijn:

- Het verbod van willekeur;
- Het vertrouwensbeginsel;
- Het gelijkheidsbeginsel;
- Het rechtzekerheidsbeginsel.

In dit geval komt het erop neer dat de Abbb voorschrijven dat de overheid zicht onpartijdig dient op te stellen bij het nemen van een besluit en de noodzakelijke transparantie en eerlijkheid in acht dient te nemen. Bij de voorbereiding van een besluit dient de overheid de nodige kennis omtrent de relevante feiten en belangen te vergaren en deze in de besluitvorming af te wegen. Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

*In het kader van deze second opinion is geen diepgaand juridisch onderzoek gedaan in hoeverre is voldaan aan de Abbb.*

### **Meldingsplicht overheidssteun monumentenzorg**

Tot 2010 bestond er een meldingsplicht voor elke overheidssubsidie of andere overheidssteun rond monumentenzorg.<sup>20</sup> Deze steun diende telkens voor goedkeuring te worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Op grond van cultuurexceptie en doordat de invloed op de interne markt gering werd geacht, werd deze staatssteun doorgaans goedgekeurd. Doordat de aanmeldingen van gemeenten en provincies in 2009 sterk toenamen, en de Commissie een beoordeling van algemene uitgangspunten bij steun in verband met monumentenzorg voldoende achtte, vroeg de Commissie om een overkoepelende regeling die een kader kon bieden voor steun aan de instandhouding en restauratie van monumenten. Dit betekende dat steun van Nederlandse overheden die binnen dit kader viel niet langer bij de Commissie gemeld hoefde te worden. De kern van deze regeling is dat gesubsidieerde werkzaamheden enkel de 'instandhouding en herstel van monumentale waarden' mochten betreffen. Daarnaast mocht de eigenaar nooit voor meer dan 100% van de kosten van het monument gecompenseerd worden, en diende enkel de gemaakte kosten te worden gesubsidieerd die noodzakelijk waren voor de instandhouding van het monument. Deze regeling gold voor de periode 1 januari 2010 tot 31 december 2014, en is opnieuw aangemeld voor de periode van 2015 en later.

## **2.3 Zoektocht naar een nieuwe eigenaar**

Minister Blok stelt dat wet- en regelgeving het hem niet mogelijk maakt aanvullende eisen te stellen aan een mogelijke nieuwe eigenaar van de monumenten. Dit omdat de grens tussen een verkoop en de aanbesteding van een dienst, bij het stellen van voorwaarden, snel overhelt naar een aanbesteding. Er is dan sprake van een aanbesteding ipv verkoop en dat was niet de bedoeling.

<sup>19</sup> [http://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/volledig/geldigheidsdatum\\_20-03-2015](http://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/volledig/geldigheidsdatum_20-03-2015)

De bijzondere aard van de monumentenportefeuille leidt ertoe dat het Rijk wel een aantal voorwaarden stelt aan de toekomstige eigenaar van de monumenten<sup>21</sup>:

- Om voor de hele portefeuille (zowel de courante als incurante objecten) een oplossing te vinden, worden de monumenten gezamenlijk als één pakket vervreemd.<sup>22</sup>
- De toekomstige eigenaar dient kennis en ervaring te hebben in het beheren van rijksmonumenten. Dit zou getoetst kunnen worden aan de hand van de POM criteria (Professionele Organisaties voor Monumentenbehoud), vastgesteld in de Subsidieregeling Instandhouding Monumenten (SIM)<sup>23</sup>.

Aanvullende eisen of voorwaarden aan het beheer en onderhoud, om de kwaliteit van de te vervreemden rijksmonumenten te borgen, worden niet gesteld. Minister Bussemaker (OCW) stelt tijdens een Algemeen Overleg dat het bezit van monumenten niet tot de kerntaak van de overheid behoort, maar dat het wel tot de kerntaak behoort om ervoor te zorgen dat (ook private) eigenaren verantwoord het onderhoud van hun monumenten kunnen uitvoeren, door te “zorgen voor wetgeving, subsidie, fiscale aftrek en de nodige kennis bij de rijksdienst”.<sup>24</sup> Minister Blok geeft aan dat het stelsel van de Monumentenwet 1988 en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht “de omgang met de monumentale waarden” borgen.<sup>25</sup> De Monumentenwet voorziet echter niet in een onderhoudsplicht. Het vernielen van monumenten is weliswaar niet toegestaan, maar de Monumentenwet verbiedt niet het langzaam laten vervallen. Minister Bussemaker geeft tijdens een Algemeen Overleg op 5 juni 2013 aan dat zij vindt dat het een taak van gemeenten is om hier toezicht op te houden.<sup>26</sup>

### Initiatief tot een Nationale Monumentenorganisatie

De brief van minister Donner in 2011 vormde de aanleiding voor een aantal monumentenorganisaties, waaronder BOEI<sup>27</sup> en het Nationaal Restauratie Fonds, om gesprekken te voeren over de mogelijkheid om de af te stoten rijksmonumenten over te nemen. Dit heeft geleid tot een visiedocument ‘Naar een nationale monumentenorganisatie’ (2012). Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2012 kennis genomen van deze ontwikkeling. In het visiedocument zijn als belangrijkste doelstellingen van een Nationale Monumentenorganisatie genoemd<sup>28</sup>:

- Het bevorderen van een goed monumentenbeheer buiten de gebieden die worden bestreken door bestaande AOM's;
- Versterken van de samenwerking tussen monument beherende organisaties’
- Versterken van de binding tussen de sector monumentenzorg en het publiek, maatschappelijke organisaties en bedrijven;
- Bijeenbrengen van vraag en aanbod van monumentaal vastgoed om zo leegstand onder monumenten helpen terug te dringen.

### Introductie van de NMo

In de kamerbrief van 21 december 2012 benoemt minister Blok het initiatief van een aantal monumentenorganisaties tot de oprichting van een nationale monumentenorganisatie. Hij stelt dat dit initiatief mogelijk “een bijdrage kan bieden aan een oplossing voor de vervreemdings- en ontwikkelingsopgave van het Rijk”.<sup>29</sup> Na onderzoek naar de ‘wenselijkheid en haalbaarheid’ van dit

<sup>21</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2012-2013, 31490, nr. 121

<sup>22</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2012-2013, 31490, nr. 103

<sup>23</sup> [http://wetten.overheid.nl/BWBR0032075/geldigheidsdatum\\_16-01-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0032075/geldigheidsdatum_16-01-2014)

<sup>24</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2012-2013, 31490, nr. 131 - Verslag Algemeen Overleg d.d. 5/6/2013, p. 9

<sup>25</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2012-2013, 31490, nr. 121

<sup>26</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2012-2013, 31490, nr. 131 - Verslag Algemeen Overleg d.d. 5/6/2013.

<sup>27</sup> De Nationale Maatschappij tot Behoud, Ontwikkeling en Exploitatie van Industrieel Erfgoed

<sup>28</sup> Visiedocument ‘Naar een nationale monumentenorganisatie’ (2012), p.5

<sup>29</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2012-2013, 31490, nr. 103

scenario geeft de minister aan dat de NMo inderdaad een geschikte nieuwe eigenaar zou kunnen zijn:

*“De doelstelling van de Nationale Monumentenorganisatie sluit aan bij wat ik voor ogen heb bij een nieuwe eigenaar. Bijvoorbeeld het bevorderen van goed monumentenbeheer buiten gebieden die worden bestreken door bestaande monumentenorganisaties, het versterken van samenwerking maar ook het versterken van de binding tussen de sector monumentenzorg en het publiek, maatschappelijke organisaties en bedrijven, het bijeenbrengen van vraag en aanbod om leegstand van monumenten terug te dringen en het verwerven van gespreide monumentenportefeuilles.”<sup>30</sup>*

*“Daarbij zijn de leden van de NMo gerespecteerde monumentbeheerders met veel kennis en ervaring in het beheren van monumenten van zeer verschillende aard. De NMo kent een open structuur zodat ook andere monumentbeheerders – mits waardig als Professionele Organisatie voor Monumentenbehoud - lid kunnen worden van de NMo.”<sup>31</sup>*

In de brief aan de Tweede Kamer van 29 mei 2013 stelt de minister een risico te nemen af te wijken van de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur, door met een specifieke partij (in dit geval de NMo) te gaan praten over de mogelijkheid tot verwerving van de monumenten. Als motivatie geeft de minister dat hij de mogelijkheid om de portefeuille over te dragen aan ‘ervaren erfgoed beherende organisaties als verenigd in de Nationale Monumentenorganisatie’ wil benutten. Hij noemt het open karakter van de organisatie en de kans op verantwoord beheer als argumenten om met de NMo in gesprek te treden.<sup>32</sup>

Zoals minister Blok in de kamerbrieven aangeeft, hebben vanaf 2013 gesprekken plaatsgevonden tussen de initiatiefnemers van de NMo en het RVB. Vanaf december 2013 kregen deze gesprekken een formeel karakter.

## 2.4 De NMo als beoogd eigenaar

De Nationale Monumentenorganisatie bestaat uit een vereniging en een stichting. In de overeenkomst tussen de Staat en de NMo zijn een aantal afspraken gemaakt met betrekking tot de beoogde vervreemding van de monumenten. De *vereniging Nationale Monumentenorganisatie* is officieel opgericht op 16 april 2014 en beoogt een landelijk opererende organisatie te zijn die zich richt op de instandhouding van monumenten door goed beheer, waarbij zowel oog is voor het maatschappelijk belang als voor een gezonde financiële basis die de continuïteit kan waarborgen.<sup>33</sup>

De NMo is een overkoepelende organisatie die zal fungeren als aanspreekpunt voor partijen. De organisatie *English Heritage*<sup>34</sup> staat model voor de NMo.

In de statuten<sup>35</sup> is opgenomen dat leden van de vereniging NMo slechts rechtspersonen kunnen zijn:

- die bouwwerken en/of onroerende zaken voorkomende op de publiekrechtelijke monumentenlijst in eigendom, erfpacht, vruchtgebruik of een huur met restlooptijd van meer dan 10 jaar hebben die, op moment van toetreding van het lid, tezamen een WOZ-waarde vertegenwoordigen met een minimale hoogte (vastgesteld in het huishoudelijk regelement);
- die het algemeen belang dienen; en

<sup>30</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2012-2013, 31490, nr. 121

<sup>31</sup> Voortgang overleg Nationale Monumentenorganisatie d.d. 18/12/2014 (kenmerk: 4010000163)

<sup>32</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2012-2013, 31490, nr. 121, p.2

<sup>33</sup> Visiedocument ‘Naar een nationale monumentenorganisatie’ (2012), p.9

<sup>34</sup> <http://www.english-heritage.org.uk/>

<sup>35</sup> Statuten Vereniging Nationale Monumentenorganisatie, d.d. 26/11/2014



- waarbij op beleidsniveau de professionaliteit met betrekking tot de instandhouding van de monumenten aanwezig of voldoende geborgd is.

De *Stichting Monumenten Bezit* (SMB) is opgericht op 26 juni 2014 en valt onder de NMo. Deze stichting wordt (in eerste instantie)<sup>36</sup> formeel eigenaar van de monumenten. De SMB is een zelfstandige Stichting die wel verplicht lid is van de NMo (kan lidmaatschap dus nooit opzeggen, in tegenstelling tot andere leden van de NMo) en waarbij de directeur van de NMo lid is van de Raad van Toezicht van de SMB. De NMo heeft dus indirect toezicht op de SMB. De instandhoudingsvergoeding blijft bij de NMo en de SMB ontvangt alleen een jaarlijkse uitkering. Het beheer en onderhoud van de monumenten wordt aanbesteed, waarbij de verantwoordelijkheid hiervoor bij de SMB blijft.

De bedoeling is dat de NMo ook benaderd kan worden door particulieren en andere overheden met monumenten in eigendom. De NMo streeft ernaar te zorgen dat de SMB zo snel mogelijk de POM-status krijgt, zoals vermeld in het kader van de Subsidieregeling Instandhouding Monumenten. Een organisatie voldoet aan de POM criteria wanneer:

- de organisatie een statutaire doelstelling tot instandhouding van cultureel erfgoed heeft,
- de kwaliteit van de uitvoering van werkzaamheden aan beschermde monumenten is geborgd,
- de professionele omgang met beschermde monumenten in de vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag een structureel en consistent karakter heeft,
- de organisatie financieel stabiel is, en
- ten minste de helft van het aantal beschermde monumenten waarvan de organisatie eigenaar is in goede staat is.

#### Voorwaarden bij vervreemding aan de NMo

Bij de overeenkomst tot vervreemding van de monumenten aan de NMo zijn er tussen de Staat en de NMo afspraken gemaakt, vastgelegd in een principeovereenkomst. De belangrijkste afspraken, relevant voor dit onderzoek zijn als volgt:

- De 31 monumentencomplexen worden als één pakket vervreemd.
- Gezien de negatieve exploitatie van het gros van de 31 monumentencomplexen stelt de minister een eenmalige instandhoudingsbijdrage beschikbaar. Het jaarlijks rendement van deze bijdrage moet voor onbeperkte tijd in het tekort op onderhoud van de monumenten voorzien. De Staat betaalt de NMo daarnaast eenmalig een bedrag voor het achterstallig onderhoud van enkele monumenten.<sup>37</sup>
- De monumenten worden overgedragen aan de NMo, die ze in de Stichting Monumenten Bezit plaatst. Het is de intentie dat de monumenten daar bij elkaar worden gehouden. Op den duur kunnen monumenten worden overgedragen aan leden van de NMo, wanneer dat om bedrijfseconomische of andere redenen beter zou zijn. Bij vervreemding door de NMo of de Stichting Monumenten Bezit aan derden, moeten de monumenten eerst aan het Rijk en andere overheden aangeboden worden elk tegen een verkoopprijs van € 1, -, mét daarbij het deel van de instandhoudingsbijdrage voor het betreffende monument dat de NMo van de Staat heeft ontvangen. Ook dient het monument vrij van hypotheek en beslagen te zijn bij levering aan een overheid.<sup>38</sup>

In de principe overeenkomst tussen de Staat en de NMo zoals opgesteld door de notaris d.d. 17 december 2014 en ondertekend door de betrokken partijen, is het volgende afgesproken:

- De overdracht van Monumenten door de Staat aan de NMo vindt plaats met de intentie dat de NMo de Monumenten in eigendom houdt. (Artikel 5.1)

<sup>36</sup> De monumenten kunnen (onder vastgestelde voorwaarden) overgedragen worden naar leden van de NMo en derden.

<sup>37</sup> Voortgang overleg Nationale Monumentenorganisatie d.d. 18/12/2014 (kenmerk: 4010000163)

<sup>38</sup> Voortgang overleg Nationale Monumentenorganisatie d.d. 18/12/2014 (kenmerk: 4010000163)

- De Stichting Monumenten Bezit is bevoegd om onder aanvullende voorwaarden een Monument over te dragen aan een aangesloten lid van de NMo. (Artikel 5.3)
- Indien Stichting Monumenten Bezit besluit om een Monument te verkopen, anders dan aan de aangesloten leden van de NMo, is de stichting gehouden vast te stellen of decentrale overheden dan wel de rijksoverheid belangstelling hebben voor de verwerving van het betreffende Monument, voor een koopprijs van € 1, - waarbij de voor het betreffende Monument ontvangen instandhoudingsbijdrage mee overgedragen dient te worden. (Artikel 5.4)
- Indien een lid van de NMo besluit om een Monument te verkopen, is dit lid gehouden vast te stellen of de NMo en/of de Stichting Monumenten Bezit belangstelling hebben voor de verwerving van het betreffende Monument, voor een koopprijs van € 1,00 en overdracht van de hiervoor ontvangen instandhoudingsbijdrage. (Artikel 5.5)

## 2.5 Procesgang

Onderstaand hebben wij een beeld geschetst van relevante ontwikkelingen die van invloed zijn geweest op de uiteindelijke voorgenomen verkoop.

2011	11-11-2011	<b>Kamerbrief 31490-77</b> <i>Beleidswijziging tbv vervreemding monumenten</i>
	2012	
2012	18-12-2012	<b>Oprichting Stichting voorbereiding oprichting NMo</b> "Stichting voorbereiding oprichting Nationale Monumenten Organisatie" <i>(inmiddels uitgeschreven bij KvK)</i>
	21-12-2012	<b>Kamerbrief 31490-103</b> <i>"Package deal" courant en niet-courant erfgoed</i> <i>Nationale monumentenorganisatie als mogelijke oplossing</i>
2013	21-02-2013	<b>Kamerbrief 31490-105</b> <i>Aankondiging start reallocatieprocedure</i> <i>Bij geen interesse: openbare verkoop</i> <i>Onderzoek wenselijkheid en haalbaarheid overdracht NMo</i>
	29-05-2013	<b>Kamerbrief 31490-121</b> <i>Mogelijkheid NMo verder onderzocht</i> <i>Doelstelling NMo sluit aan bij wat minister voor ogen heeft</i> <i>Afwijken van beleid bij vervreemding</i> <i>Risico praten met specifieke partij (Abbb)</i> <i>Overleg met NMo over voorwaarden vervreemding opgestart</i>
	Juni 2013	<b>Publicatie visiedocument Nationale Monumenten organisatie</b>
	18-06-2013	<b>Start structureel overleg kernteam NMo / RVB</b>
	Najaar 2013	<i>Overdracht informatie monumenten van RVB naar NMo</i>

		<i>Excel document met gegevens opgesteld door NMo</i> <i>Bestuursleden Nmo hebben objecten visueel geïnspecteerd</i>
2014	April 2014	<b>Afronding overdracht informatie m.b.t. de monumenten van RVB naar NMo</b>
	16-4-2014	<b>Oprichting Vereniging Nationale Monumentenorganisatie</b>
	26-06-2014	<b>Oprichting Stichting Monumenten Bezit</b>
	29-09-2014	<b>Overleg minister Blok en NMo - Principeakkoord</b>
	17-12-2014	<b>Tekenen <i>Concept overeenkomst op hoofdlijnen Rijksmonumentenportefeuille</i></b> Ondertekend door de Staat der Nederlanden & Nmo
2015	Maart 2015	<b>Onafhankelijke toets proces en hoogte instandhoudingsvergoeding door Ecorys</b>

## 2.6 Bevindingen Ecorys op proces tot vervreemding

Onderstaand geeft Ecorys haar reactie op de specifieke onderdelen zoals in dit hoofdstuk zijn behandeld.

### **Te vervreemden monumenten**

De minister geeft aan dat de reden om deze specifieke portefeuille aan monumenten te vervreemden is dat zij geen functie vervullen binnen het primaire proces van het Rijk. Beargumenteerd wordt dat door professionalisering van de monumentenzorg en door een stelsel van publiekrechtelijke bescherming (waaronder de monumentenwet) het niet langer noodzakelijk is monumentaal vastgoed te beschermen door rijksbezit. Dit argument heeft vooral betrekking op de fysieke staat van de monumenten. Het beschermen van de culturele en/of historische waarde van de betreffende monumenten door Rijksbezit lijkt hierbij niet in overweging te worden genomen, dit is dan ook geborgd door de monumentenwet.

### **Borging door Monumentenwet**

De Monumentenwet 1988<sup>39</sup> voorziet in een verbod om beschermde monumenten te beschadigen of te vernielen, maar niet in een verplichting tot onderhoud. Minister Bussemaker geeft aan dat zij het controleren dat er geen verval optreedt door verwaarlozing als een verantwoordelijkheid van gemeenten ziet. Feitelijk schuift zij deze verantwoordelijkheid daarmee door analoog aan de decentralisatie tendens van het kabinet.

Redelijkerwijs mag verondersteld worden dat het onderhoud van de monumenten geborgd is wanneer zij worden beheerd door organisaties die voldoen aan de POM criteria. Gezien de bijzondere aard van de monumenten en deze beperking van het wettelijk kader, blijft dit wel een punt van aandacht waar mogelijk aanvullende voorwaarden aan gesteld zouden moeten worden. Het Rijk geeft aan dat er nu geen aanvullende voorwaarden of eisen zijn gesteld omdat dit ertoe leidt dat de vervreemding van de monumenten het karakter krijgt van een aanbestedingsprocedure, in plaats van een verkoop. In het kader van deze second opinion heeft een nadere verdieping van de juridische context geen directe invloed op het advies. Het Rijksvastgoedbedrijf zou dit onderdeel

<sup>39</sup> [http://wetten.overheid.nl/BWBR0004471/geldigheidsdatum\\_17-03-2015](http://wetten.overheid.nl/BWBR0004471/geldigheidsdatum_17-03-2015)

mogelijk met de Landsadvocaat moeten afstemmen om nadere juridische borging mogelijk te maken.

### **Europese regelgeving met betrekking tot staatssteun**

Het organiseren van een openbare biedprocedure lijkt niet een voor de hand liggende methode te zijn om een portefeuille als deze (integraal) te verkopen. Daarnaast is deze portefeuille ook niet op een traditionele wijze te "taxeren". De gevolgde werkwijze waarop in overleg is getreden met de NMo, gebaseerd op feiten, oogt aannemelijk. Daarnaast is de bepaling van de waarde in een open en transparant proces verlopen. De marktconformiteit van de bieding, ofwel de instandhoudingsbijdrage, is door een onafhankelijk deskundige, in dit geval Ecorys, beoordeeld. Op basis van de doorlopen procedure en de uitkomst m.b.t. de marktconformiteit van de instandhoudingsbijdrage, ziet Ecorys dat er geen sprake is van staatssteun of dat er geen regels omtrent staatssteun zijn overtreden.

### **Regeling Materieelbeheer Rijksoverheid 2006**

Doordat de keuze is gemaakt de portefeuille als één pakket te vervreemden is het aannemelijk dat er geen andere overheidsinstantie of door het Rijk gesubsidieerde instelling is te vinden die de gehele portefeuille wenst over te nemen. De marktconformiteit van de overdracht wordt getoetst door een onafhankelijke deskundige, in dit geval Ecorys. Ecorys heeft niet de beschikking over procesdocumentatie of correspondentie waaruit af te leiden is of andere overheden of door het Rijk gesubsidieerde instellingen interesse hadden in overname van het gehele pakket aan rijksmonumenten. Als vastgesteld kan worden dat geen van deze partijen geïnteresseerd zijn in de overname van het complete pakket, betekent dit dat er geen sprake is van een afwijking van de Regeling Materieelbeheer Rijksoverheid 2006.

### **NMo als beoogd eigenaar**

Uit de voortgangsbrieven en de interne communicatie tussen het RVB en de NMo blijkt dat het in principe de bedoeling is dat de monumenten bijeen gehouden worden en dat de afzonderlijke leden van de NMo de exploitatie en het beheer van de monumenten op zich zullen nemen. Om speculatie te voorkomen moet de NMo bij vervreemding de monumenten eerst (onder gestelde voorwaarden) aanbieden aan het Rijk en andere overheden. Uit de gevoerde gesprekken met de NMo en het RVB blijkt dat het in principe niet de bedoeling is dat de monumenten worden verkocht aan derden (dat wil zeggen aan andere partijen dan overheden, de NMo en haar leden), maar het is niet verboden.

Uit de principe overeenkomst tussen de Staat en de NMo trekt Ecorys de volgende conclusies:

- De NMo / SMB is niet verplicht om de monumenten in bezit te houden, het woord "intentie" heeft geen juridische status. De leden van de NMo kunnen de monumenten in bezit krijgen, evenals het bijbehorende deel van de instandhoudingsbijdrage.
- Bij verkoop door de Stichting Monumenten Bezit:
  - Wordt het monument eerst aangeboden aan de leden van de NMo;
  - Indien de leden niet zijn geïnteresseerd, wordt het Monument aangeboden aan de Rijksoverheid en lokale overheden (overdracht voor 1 euro incl. bijbehorend deel instandhoudingsbijdrage);
  - Indien ook de overheid niet geïnteresseerd is, mag de stichting het gebouw verkopen aan derde partijen. Dit blijkt ook uit de Akte oprichting Stichting Monumenten Bezit.
- Bij verkoop door leden van de NMo:
  - Wordt het Monument eerst aangeboden aan NMo / Stichting Monumenten Bezit (voor 1 euro plus deel instandhoudingsbijdrage);
  - Indien de NMo niet geïnteresseerd is, wordt nergens genoemd dat leden verplicht zijn het Monument aan de overheid aan te bieden. Partijen hebben aangegeven dat dit wel

de bedoeling is en dit dient helder en duidelijk te worden opgenomen in de koopovereenkomst.

- Theoretisch zou de situatie kunnen ontstaan dat de NMo / Stichting Monumenten Bezit een monument overdraagt naar één van haar leden, met de voor dat monument bedoelde instandhoudingsbijdrage en dat deze organisatie het betreffende monument vervolgens, na het aangeboden te hebben aan de NMo, aan derden kan verkopen zonder de verplichting het gebouw eerst aan de overheid aan te bieden. Onduidelijk is wat er dan met de instandhoudingsbijdrage gebeurt. Partijen hebben aangegeven dat de instandhoudingsbijdrage gekoppeld is aan het monument is, dit dient helder en duidelijk te worden opgenomen in de koopovereenkomst.
- Het rendement dat de NMo kan behalen op de instandhoudingsbijdrage kan vergroot worden wanneer het bedrag in zijn geheel door één partij beheerd wordt. Het verdelen van de instandhoudingsbijdrage onder de beherende leden van de NMo is geoorloofd, het risico op een lager rendement door deze constructie ligt bij de NMo (en haar leden).

Uit bovenstaande blijkt dat de pakketgedachte onvoldoende formeel gewaarborgd is in de principe overeenkomst tussen NMo en het RVB. Essentie van deze opgave is om alle monumenten bij elkaar te houden. De structuur van de NMo met daarbij de onderliggende lagen Stichting Monumenten Bezit en de aangesloten leden van de NMo zorgt ervoor dat de portefeuille in theorie over verschillende partijen “verspreid” kan worden.

Contractuele borging dat monumenten in eigendom blijven van de SMB is essentieel voor de pakketgedachte. Ons advies is dan ook om alle onzekerheid hierover weg te nemen door het eigendom van de monumenten bij de SMB te laten, waarbij er geen doorlevering naar leden van de NMo plaats kan vinden. Indien er dan in de toekomst, om wat voor reden dan ook, toch tot vervreemding wordt overgegaan, is er geregeld dat de monumenten bij verkoop eerst worden aangeboden aan het Rijk. Hierdoor ontstaat een duidelijke scheiding dat het eigendom bij de SMB ligt en de financiën (van de instandhoudingsvergoeding) bij de NMo. Hiermee wordt voorkomen dat leden van de NMo in de toekomst de middelen van de instandhoudingsvergoeding voor andere doeleinden kunnen aanwenden, bijvoorbeeld om de exploitatie van het monument te verbeteren.

Het scenario dat de Vereniging NMo failliet gaat en de consequenties daarvan voor de monumenten en de instandhoudingsbijdrage zijn niet meegenomen in de overeenkomst. Het RVB geeft aan dat bij faillissement contractuele afspraken van kracht blijven, wat inhoudt dat de curator bij verkoop van de monumenten deze aan de staat dient aan te bieden. Een curator kan echter besluiten om contractuele afspraken “niet gestand te doen en dus te wanpresteren”. De Staat heeft in dat geval geen preferente positie in het faillissement. Voor zowel de monumenten als de instandhoudingsvergoeding kan dat betekenen dat de Staat hier geen aanspraak meer op maakt en dat de bezittingen worden verdeeld onder de schuldeisers.



## 3 Methodiek

### 3.1 Algemene methodiek waardebeoordeling

#### Gehanteerde methodiek

Voor het bepalen van de instandhoudingsbijdrage, de bijdrage die tot in de eeuwigheid toereikend moet zijn voor het beheer en onderhoud van de monumenten, is er gekozen om een kapitalisatie factor te hanteren over het jaarlijkse saldo van het monument.

Voor ieder monument is op een eenduidige wijze de instandhoudingsbijdrage berekend. De hoogte van de instandhoudingsvergoeding is in overleg tussen de NMO en het RVB vastgesteld. De NMO heeft hiertoe het voortouw genomen om een rekenmodel op te zetten, waar de diverse variabelen en parameters in verwerkt zijn. In dit rekenmodel is gebruik gemaakt van de volgende variabelen/gegevens:

- Omschrijving object
- Bouwjaar oorspronkelijk
- M2 BVO
- Regulier onderhoud per jaar
- Groot Onderhoud
- Efficiencykorting NMO
- Huuropbrengst in overdrachtstaat
- Extra risico NMO
- Tekort op baten
- Instandhoudingsvergoeding ineens

De instandhoudingsbijdrage is een bedrag waarvan met het netto rendement per jaar tot in het oneindige de onderhoudskosten kunnen worden betaald. Om van het tekort op baten de instandhoudingsvergoeding te berekenen is gebruik gemaakt van een kapitalisatiefactor.

De monumenten zijn modelmatig opgedeeld in een drietal categorieën:

- Niet exploitabel
- Exploitabel
- Naarden Vesting

#### Reactie Ecorys gehanteerde methodiek

Bij het waarderen van vastgoed zijn er twee hoofdmoten te onderscheiden<sup>40</sup>:

##### Conventionele methode

Deze methode is gebaseerd op:

- de cashflow geschat op basis van markthuur;
- aftrekposten voor marktconforme eigenaarslasten;
- waardebeoordeling, via kapitalisatie van de netto aanvangsrendementen van vergelijkbare transacties.

Eventuele correctieposten voor onder meer aanlooplegstand en voor de contante waarde van het verschil tussen feitelijke huur en markthuur, achterstallig onderhoud, mogelijke toekomstige renovaties etc.

---

<sup>40</sup> Gebaseerd op ROZ taxatierichtlijnen

Het grote voordeel van deze methode is het simpel bepalen van de waarde wat hierdoor ook transparant te communiceren is met anderen.

Het grote nadeel van deze methode zijn verborgen aannames verstopt in het rendement, met name de aanname van een oneindige huurstroom op het huurniveau ten tijde van de taxatie.

#### **Contante waarde methode (DCF)**

De contante waarde methode ofwel de Discounted Cash Flow methode geeft een meerjarig perspectief van kosten en opbrengsten weer, waarmee een kasstroom op jaarbasis kan worden bepaald. Deze methodiek wordt veelvuldig gehanteerd bij de waardering van regulier vastgoed (commercieel en maatschappelijk) en is gebaseerd op:

- een spreadsheet met cashflows voor tenminste de komende 10 jaar,
- een aanname voor de restwaarde in het laatste jaar,
- een als discontovoet te hanteren gewenste internal rate of return (IRR) percentage.

Het grote voordeel van deze methode is goed inzicht in het verloop van kosten en opbrengsten in de tijd gezien;

Het grote nadeel van deze methode zijn aannames die gemaakt moeten worden ten aanzien van restwaarde en intern rendement

#### *Vergelijking methoden*

Het nadeel van beide methoden is dat er uitgegaan wordt van markthuren. Bij de meeste monumenten is dit niet het geval. Dit omdat de objecten niet te exploiteren zijn of bezwaard zijn met bijzondere voorwaarden of beperkingen. Veelal gaat het alleen om kosten die gemaakt moeten worden. Daarnaast is een feitelijke waardering van het monument niet relevant, er vindt immers geen verhandeling plaats in de toekomst. Hiermee is naar onze mening de DCF een minder geschikte methode om te hanteren. Uitgaan van een jaarlijkse cashflow (positief of negatief) en deze vervolgens kapitaliseren lijkt een geschikte aanpak. Hiermee wordt aangesloten op de conventionele methode en is deze aangepast naar de feitelijke situatie van de overdracht van monumenten.

## 3.2 Totstandkoming model

Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat het model wat gebruikt is voor de deal en de berekening van de instandhoudingsbijdrage is gebaseerd op het rekenmodel dat Vereniging Hendrick de Keyser al enige jaren hanteert.

De basis van deze aanpak is het bepalen van de herbouwwaarde van het betreffende monument. Op basis van de herbouwwaarde kan vervolgens jaarlijks en groot onderhoud worden afgeleid.

De processtappen die ten grondslag lagen aan het model zijn:

1. *Inventarisatie.*  
Over welke objecten hebben we het? Welke subonderdelen maken wel/ geen onderdeel van de opgave (bv orangerie of koetshuis wel of niet onderdeel).
2. *Gegevens.*  
De basis uitgangspunten (herbouwwaarde, onderhoud, etc.) zoals Vereniging Hendrick de Keyser deze ook hanteert bij haar eigen bedrijfsvoering zijn opgenomen
3. *Inspectie gebouwen*  
Het bestuur van het NMO hebben alle gebouwen bezocht en een check uitgevoerd op de herbouwwaarde en een check op de onderhoudsopgave.



#### 4. *Bijstellen uitgangspunten*

Op basis van de inspectie zijn de parameters bijgesteld: herbouwwaarde, jaarlijks onderhoud en groot onderhoud. Met name bij de gedenknaalden en de grafmonumenten was aanpassing noodzakelijk. Het jaarlijks onderhoud was te hoog geschat (geen jaarlijks onderhoud nodig).

#### 5. *Specifiek maken model*

Aan het model zijn extra “kolommen” toegevoegd, te weten optimalisatie NMo en risico NMo ten behoeve van onrendabele projecten.

### 3.3 Gehanteerde parameters

Ecorys heeft niet alle objecten op detailniveau onderzocht. Om te kunnen toetsen of de gehanteerde werkwijze ook daadwerkelijk te herleiden is in alle documentatie hebben wij een 5-tal cases geselecteerd, waarvan wij alle documentatie hebben ingezien die door het RVB aan de NMo is overhandigd.

De geschiktheid en toepassing van de gebruikte informatiebronnen voor het vaststellen van de onderhoudskosten, de staat van onderhoud en exploitatiewaarde zijn steekproefsgewijs getoetst op de volgende objecten.

<b>Plaats</b>	<b>Monument</b>
• Aardenburg	Sint Baafskerk
• Heemstede	Gedenknaald Manpad
• Heemskerk	Slot Assumburg plus bijgebouw
• Voorhout	Ruïne van Teylingen
• Naarden	Spaanse Huis

Deze objecten zijn een representatieve afspiegeling van de 3 categorieën (niet-exploiteerbaar, exploiteerbaar en Naarden vesting).

Onderstaand geven wij een overzicht van de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het model en de gehanteerde parameters. Voor ieder van de parameters geven wij als Ecorys een beeld wat gebruikelijk is.

#### **BTW**

Alle genoemde bedragen in de overeenkomst zijn inclusief BTW.

#### **Oppervlakte/ Inhoud object**

Op basis van de verstrekte documenten van het RVB zijn de gegevens van het object bekend, waaronder m2 BVO. Daarnaast zijn kadastrale kaarten beschikbaar gesteld. De NMo heeft de kadastrale informatie gebruikt om een footprint te bepalen, deze te koppelen aan inschatting van de hoogte van het monument om het aantal m3 inhoud te berekenen.

#### **Reactie Ecorys**

Het bepalen van de m3 op basis van de footprint van een kadastrale kaart gecombineerd met een inschatting van de hoogte brengt risico's qua afwijking met zich mee. Bij gebrek aan betere (beschikbare) informatie geeft dit een goed beeld.

## Herbouwwaarde

In het rekenmodel staat de herbouwwaarde in de definitieve versie niet meer als aparte kolom weergegeven. Op zich is dat ook niet nodig. Waar de herbouwwaarde relevant voor is, is de berekening van het onderhoud (zie volgende parameters).

Het gehanteerde normbedrag voor de herbouwwaarde is een set ervaringsgetallen van Vereniging Hendrick de Keyser, gebaseerd op een 5-tal hoofdcategorieën monumenten. De herbouwwaarde is bepaald op basis van een kengetal per m<sup>3</sup>.

### Reactie Ecorys

De herbouwwaarde is niet te onderbouwen. Uit de procesgang blijkt dat de kengetallen van Vereniging Hendrick de Keyser in de beginfase als indicatie hebben gefungeerd. Daarna heeft bijstelling plaatsgevonden aan de hand van visuele inspecties en ander onderzoek van de objecten.

## Onderhoud

Het onderhoud dat modelmatig is opgenomen splitst zich in jaarlijks onderhoud en Groot Onderhoud. De NMo gaf aan dat de onderhoudsfilosofie voortborduurde op hetgeen gebruikelijk is bij Vereniging Hendrick de Keyser: reservering op basis van herbouwwaarde. Conform BRIM-uitgangspunten: eens in 40 jaar groot onderhoud. Reservering hiervoor bedraagt 1% per jaar (tenzij dit te hoog lijkt, dan wordt per monument lager percentage vastgesteld). (voorstel NMo).<sup>41</sup>

De post jaarlijks onderhoud bedraagt eveneens 1% van de herbouwwaarde, gebaseerd op PRC bevindingen ten aanzien van onderzoek restauratieachterstanden van monumenten.

### Reactie Ecorys

Het relateren van de onderhoudskosten aan de herbouwwaarde is een logische redenatie. In vastgoedtermen spreken we vaak over een technische levensduur van het casco van een object van 40 tot 50 jaar. Het uitgangspunt om eenmaal per 50 jaar een object opnieuw te restaureren, ofwel 1/50 deel per jaar apart te zetten voor onderhoud: zijnde 2% is een logisch uitgangspunt.

Nader onderzoek na het PRC rapport resulteert in een onderhoudsreservering van 2% van de herbouwwaarde.

### “Onderzoek naar de restauratieachterstand bij rijksmonumenten”, door PRC Bouwcentrum d.d. 24 oktober 2006

Aangenomen wordt dat een monument eenmaal per vijftig jaar volledig gerestaureerd wordt (in de praktijk is dit niet altijd een volledige restauratie, maar is dit opgebouwd uit deelrestauraties). In die cyclus van vijftig jaar wordt de totale herbouwwaarde geïnvesteerd om het rijksmonument in stand te houden. Jaarlijks is derhalve 2% van de totale herbouwwaarde van de rijksmonumenten nodig om de rijksmonumenten gemiddeld op niveau te houden

De herbouwwaarde wordt gebruikt als maatstaf om de hoogte van de totale herstelbehoefte van een rijksmonument aan te relateren. In de praktijk is bij rijksmonumenten van herbouw nauwelijks of geen sprake.

In de praktijk, aan de hand van de 5 cases, constateren wij dat de vastgestelde onderhoudskosten afwijken van de geregleerde bedragen. Slechts in 1 geval zijn de onderhoudskosten hoger dan de genormeerde 2% onderhoud

---

<sup>41</sup> Aide-mémoire d.d. 28/01/2014

In de e-mail correspondentie tussen RVOB en NMo constateren wij dat de betrokken partijen in gezamenlijk overleg tot de genoemde bedragen zijn gekomen. In sommige gevallen, wanneer de Staat een ander bedrag voor onderhoud had berekend dan de NMo, is in overleg een compromis afgesproken.

In geval van grote verschillen was procesmatig voorgesteld een externe deskundige in te schakelen. In de praktijk is hiervan geen gebruik gemaakt, maar is dit opgelost in overleg tussen NMo en betreffende specialisten van het RVB<sup>42</sup>

Wat wij niet aantreffen in het huidige overzicht zijn de gemeentelijke belastingen (rioolrechten, waterschapsbelasting, etc.) Dit zijn kosten die het RVB niet meer hoeft te betalen, maar wel ten laste van de NMo komen. De belastingen worden volgens de NMo geacht in de onderhoudskosten te zijn begrepen. In het kader van transparantie was het goed geweest deze apart te vermelden.

### Rendementskorting

In het rekenmodel trekt NMo 15% van de geschatte kosten betreffende het onderhoud af voor een efficiëntere aanpak. De apparaatskosten van NMo zijn daarbij inbegrepen.<sup>43</sup>

De onderbouwing van de NMo<sup>44</sup> die wij aantreffen gaat uit van:

- Gemiddeld geraamd voordeel uit BRIM/ BTW van 13%
- Extra efficiencykorting geraamd op basis van ervaring van 7%

Hier staat tegenover dat het NMo 5% voorziet voor het managen van de portefeuille waaronder het verkrijgen van subsidies

### Reactie Ecorys

Het is een gegeven dat andere partijen dan de Rijksoverheid slimmer en efficiënter kunnen inkopen. De exacte winst van een andere inkoop is niet vooraf hard vast te leggen. Wij dragen de volgende argumenten aan:

1. Ervaringen van Ecorys bij doorlichtingen van gemeenten, professionele vastgoedbedrijven en regionale ontwikkelingsmaatschappijen laten een efficiencywinst zien van tussen de 5% en 10% indien tot schaalvergroting en gerichte inkoop wordt overgegaan.
2. De NMo of haar leden kunnen kosten voor onderhoud aan monumenten fiscaal aftrekken (waardoor Vennootschapsbelasting lager wordt).
3. BTW aftrek en het aanvragen van BRIM subsidie zijn voordelen die de NMo (of haar leden) kan behalen, maar het Rijk niet. Uit de gespreksverslagen vernemen wij dat het gemiddeld voordeel uit de BRIM + BTW tezamen 13% bedraagt. Het wel of niet-BTW plichtig zijn van de NMo is nog in afweging bij de fiscus.

Ten aanzien van de beheervergoeding, ofwel apparaatskosten van de NMo wordt 5% van de onderhoudsreservering gerekend. In termen van beheervergoeding is 5% vrij hoog. Voor het beheer van fondsen wordt regulier 2% gerekend. Zetten we de 5% af tegen de onderhoudsreservering, dan bedraagt de vergoeding ruim € 160.000. Dit is qua bedrag acceptabel voor het beheren van een portefeuille.

Het saldo van 15% als rendementskorting oogt in dit kader aan de lage kant. Echter mogen we niet vergeten dat er in het model ook een post is opgenomen voor extra risico NMo. Deze posten tezamen vormen de daadwerkelijke meerwaarde van de NMo. De post extra risico behandelen wij onderstaand.

<sup>42</sup> E-mail Anton Valk aan Marion Timmermans, d.d. 19/02/2014

<sup>43</sup> Aide-mémoire d.d. 28/01/2014

<sup>44</sup> Aide-mémoire d.d. 25/04/2014

### Extra risico NMo

In de kolom extra-risico NMo staan bedragen opgenomen die door de leden van de NMo zijn aangegeven, dan wel in een gezamenlijk overleg zijn bepaald. Volgens de NMo kan het zijn dat één van de leden zich garant heeft gesteld voor de risico's als blijkt dat de Stichting Monumenten Bezit deze risico's niet kan dragen/realiseren.

De opgenomen bedragen betreffen een inschatting van te realiseren rendement, het kan gaan om:

- Een inschatting dat de bestaande onderhoudscontracten lager kunnen worden aanbesteed of anders uitgevoerd;
- Een inschatting dat een deel van het werk door vrijwilligers gedaan kan worden;
- Ruimte in de huuropbrengst van een bestaande bestemming omdat objecten gedeeltelijk zijn verhuurd of via anti-kraak een tijdelijk bestemming hebben gekregen in afwachting van verdere ontwikkeling;
- Een geraamde bestemmingswijziging met mogelijk beter rendement;
- Een geraamde bate uit regionale of landelijke fondsen voor dit specifieke project;

De risico-bijdrage is negatief in die gevallen, dat de huidige huuropbrengst in de ogen van de NMo te hoog is (en dus een risico voor behoud van de cultuurhistorische waarde vormt).

### Reactie Ecorys

In totaliteit raamt NMo 26% extra risico in, ten opzichte van de huidige situatie. Het ramen van deze additionele baten door NMo door onderhoud goedkoper uit te voeren of mogelijk additionele opbrengsten te genereren is een goed voorbeeld van de NMo dat het voor haar organisatie of haar aangesloten leden niet gaat om winstmaximalisatie, maar om realistisch te kijken hoe de portefeuille optimaal beheerd kan worden en daarmee besparingen ten gunste aan de instandhoudingsvergoeding te laten komen. Het is aannemelijk dat de NMo tot aanzienlijk lagere kosten komt doordat:

- De NMo over andere instrumenten en methoden kan beschikken dan het RVB, zoals het werken met vrijwilligers, fondsenwerving, verkrijgen van legaten, etc.
- Voor de NMo zal bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed de POM-status aangevraagd worden, wat voordelen biedt op het gebied van subsidieverantwoording en tegelijk een teken is van professionaliteit. Om de effectiviteit van schenkingen door particulieren en ondernemingen te verhogen wordt bij de Belastingdienst de ANBI-status aangevraagd.

### Huuropbrengst in overdracht staat

Voor de monumenten waar dit van toepassing is, zijn de huuropbrengsten weergegeven. Deze opbrengsten vloeien voort uit de lopende huurcontracten, indien van toepassing. De opgenomen bedragen zijn de vertaalslag van de huidige huurcontracten, zoals aangeleverd door het RVB.

### Reactie Ecorys

Wij constateren dat er meermaals mailcontact is geweest inzake de huurcontracten. Hierbij heeft de NMo de huidige contracten als basis aangehouden en geen marktconformer of commerciële huren opgenomen.

### Tekort op baten

Het tekort op baten is de rekenkundige vertaalslag van (Regulier Onderhoud per jaar + Reservering Groot Onderhoud) – (Huuropbrengsten + Rendementskorting + Extra risico NMo).

Dit saldo op jaarbasis vormt de basis voor de instandhoudingsvergoeding.

### Rendementsberekening

Het berekenen van de kapitalisatiefactor is gebaseerd op het bepalen van een netto rendement. Dit netto rendement is bepaald op 2%. Waarbij het RVB en de NMo onafhankelijk van elkaar verschillende manieren hebben gebruikt om het rendement te berekenen. In de berekeningen is er

geen index toegepast, niet in de kosten en niet in de opbrengsten, hierdoor wordt gesproken over een reële rente ofwel een netto rendement.

#### **RVB:**

Welke rentevoet gehanteerd wordt is onderwerp van discussie geweest. Voor de Staat is het nadelig om de huidige lage rente te hanteren. Het RVB heeft hierover contact opgenomen met het ministerie van Financiën / Generale Thesaurie (directie Financieringen). Hieruit kwam naar voren (volgens gesprek met RVB) dat het rendement vergroot kan worden indien de instandhoudingsvergoeding door NMo bijeengehouden wordt (niet verdeeld over de beherende leden). Als de NMo dit niet wenst stelt het Rijk voor dat dit onder verantwoordelijkheid NMo valt. Indien hun keuze financieel suboptimaal is, hoeft de Staat daar niet onder te lijden.<sup>45</sup> Het RVB heeft voorgesteld gezamenlijk mogelijkheden tot fondsen, beleggingen voor optimaal rendement te onderzoeken.<sup>46</sup>

Tevens gaf het Ministerie van Financiën aan "Omdat het om reeks tot in het oneindige gaat is de vraag of rekening gehouden kan worden met stijgende rentepercentages. De 10-jarige staatsobligaties kennen momenteel (2014) een rendement van 1,5% (gemiddeld gezien is inflatie 1,5% meerderjarig, nu 0,8%). Geconcludeerd wordt dat vaak inflatie mee stijgt waardoor netto rendement voor risicoloze belegging ca. 2% is en blijft. Voor huidige stand van zaken is 2% rendement hoog. Dit in ogenschouw nemende is overeengekomen om te rekenen met een percentage van 3,5% zijnde 1,5% inflatie en 2% netto rendement."<sup>47</sup>

Het RVB gaf aan tevens contact gehad te hebben met (pensioen)Fondsen. Deze fondsen zetten momenteel in op percentages die iets lager liggen dan 2%, waarbij rekening moet worden gehouden dat de omvang van het belegd vermogen tussen de 150 en 200 miljoen euro ligt.

#### **NMo:**

De redenatie van de NMo is dat er gekeken is naar de kapitaalmarkt. Eind 2013 is er gekeken naar het rendement op kapitaal. Dat bedroeg toen circa 3,5%. Tevens is er gekeken naar de meerjarige inflatie. Die is op 1,5% gezet. Het netto rendement bedraagt dan 2%. De redenatie van de NMo is, in betere tijden stijgt het rendement, de inflatie zal dan ook navernant meestijgen. Per saldo blijft het netto rendement gelijk.

De NMo heeft de portefeuille op basis van de berekende instandhoudingsvergoeding (gebaseerd op 2%) laten doorrekenen door het Nationaal Restauratie Fonds. Deze kwam tot de conclusie dat het moeizaam is om 2% netto rendement te kunnen behalen.

#### **Reactie Ecorys**

Het bepalen van een rendement kan op verschillende manieren. Het bijzondere aan dit vraagstuk is dat er geld opzij gezet moet worden om eeuwigdurend onderhoud te kunnen verrichten aan de betreffende monumenten. Voor de beoordeling van de marktconformiteit van het netto rendement hebben wij een aantal methoden tegen elkaar afgezet.

#### **Benadering vanuit Pensioenperspectief**

In de discussie over de discontering van pensioenverplichtingen wordt steeds vaker de **Ultimate Forward Rate** gehanteerd. De Ultimate Forward Rate (UFR) werd op 30 juni 2012 voor verzekeraars in Nederland

<sup>45</sup> Notitie van het RVOB aan de minister voor Wonen en Rijksdienst d.d. 08/05/2014; Betreft voorbereiding overleg met NMo op 12 mei 2014

<sup>46</sup> Agenda overleg van 12/05/2014 d.d. 08/05/2014

<sup>47</sup> Notitie aan minister W&R: verkoop 34 monumentencomplexen aan NMo d.d. 04/07/2014 (?)

ingevoerd<sup>48</sup>. Het is een berekende rekenrente die als een risicovrije rekenrente geldt voor langjarige contracten, waarin wegens de lange looptijd onvoldoende handel in bestaat. De UFR-aanpak voorziet er in dat voor de korte en middellange looptijden met de markrente gewerkt wordt (tot circa 20 jaar) en dat de rentecurve zich daarna zeer geleidelijk richting een vaste rentevoet van circa 4,2% gaat bewegen. De UFR zal Europees onderdeel uitmaken van Solvency II.

De onderbouwing van de 4,2% is een historisch gemeten lange termijn inflatie van 2%<sup>49</sup> en een reële rente van 2,2% (opgesteld door panel van economische experts). Deze onafhankelijke commissie (de commissie 'Ultimate forward rate') heeft geadviseerd om de methode aan te passen. Het advies van de commissie was om de UFR vast te stellen op gemiddelde '20-jaars forward rentes in de voorgaande 10 jaar. Dit zou resulteren in een lagere UFR. DNB heeft dit op het laatste moment niet doorgevoerd in afwachting van meer duidelijkheid over de regelgeving voor verzekeraars.

### Benadering van Staatsobligaties

Een manier om naar risicovrij rendement te kijken is de **langstlopende staatsobligaties** te bekijken. In januari 2015 heeft de Staat een 32 jarige lening afgesloten tegen een rente van 1,152%.<sup>50</sup> In het huidige economisch tij is dit een goede graadmeter, aangezien deze obligatie buiten het opkoopprogramma van de ECB valt. Deze rente is daarom minder hard gedaald dan rentes die de ECB wel kan opkopen.

Als we bijvoorbeeld kijken naar de actuele rentes voor een 30-jarige Staatsobligatie komt de rente uit op 0,771% (peil: 15 maart 2015). Een historisch perspectief vanaf 1-1-2008 t/m 15-3-2015 geeft een gemiddeld (nominaal) tarief van 2,8%.

### Consultatie van het Nationaal Restauratie Fonds<sup>51</sup>

Zowel de NMo als het RVB hebben zich bij het NRF gemeld inzake de verkoop van de monumentenportefeuille en de financiële implicaties hiervan.

De NMo had de primaire vraagstelling of het NRF kon doorrekenen welk rendement geboden kan worden op de instandhoudingsvergoeding die vanuit het RVB wordt meegegeven. De NMo wenste een netto uitkering van 2% en een vergoeding voor inflatie van 1,5%. Het NRF kon deze rendementseis niet waarmaken. Men kwam met een aanzienlijk lager rendement.

Wel gaf het NRF aan alternatieven te zien om het rendement te kunnen verhogen door het overnemen van externe leningen van bij de NMo aangesloten leden. Het NRF zou hiervoor een bankiersrol kunnen vervullen door vanuit de instandhoudingsvergoeding duurdere leningen af te lossen. Dit genereert extra rendement dat aan de NMo kan toekomen. Het NRF beheert hierbij de totale instandhoudingsvergoeding en voert de kredietwaardigheidstoets uit bij verstrekking van leningen aan de aangesloten leden.

Het nadeel van kijken naar het historische perspectief is dat deze situatie zich niet exact zal herhalen. Ook het huidige momentum als basis voor toekomstige voorspellingen is gevaarlijk. Het beeld van de langjarige staatsobligatie geeft een indicatie wat er op dit moment speelt en wat er de afgelopen jaren heeft gespeeld. Het is ook onzeker of de huidige marktrentes een goede voorspelling zijn van de ontwikkeling van het rendement op de lange termijn.

Voor de toekomstvoorspelling sluiten wij ons graag aan bij de prognoses van verzekeraars/pensioenuitvoerders. Hierin is een nominale rente van 4,2%, ofwel een **reële rente van 2,2% een solide aanname**. Ondanks het beeld dat de korte en middellange termijn prognoses ver onder de 2,2% liggen is het aanhouden van het lange termijn perspectief voor een eeuwigdurende afkoop verantwoord.

Het is de taak van Ecorys om op de risico's te wijzen en een afkoop op basis van een verwacht rendement van 2% is niet geheel risicovrij, redenen hiervoor zijn:

<sup>48</sup> <http://www.dnb.nl/publicatie/publicaties-dnb/nieuwsbrieven/nieuwsbrief-verzekeren/nieuwsbrief-verzekeren-februari-2013/dnb285050.jsp>

<sup>49</sup> <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70936NED&D1=0&D2=a&HDR=T%2cG1&VW=T>

<sup>50</sup> <http://fd.nl/beurs/1090246/staat-haalt-voor-32-jaar-geld-op-tegen-rente-van-1-152>

<sup>51</sup> Telefoongesprek Barend Jan Schrieken, Hoofd Strategie nationaal restauratiefonds d.d. 9 maart 2015

1. Markttrentes voor de korte termijn zijn aanzienlijk lager. Ook het historisch gemiddelde is (in reële termen) aanzienlijk lager dan 2,0%.
2. Bij de bepaling van de 2,0% is geen rekening gehouden met het inflatierisico. Er is een risico dat de inflatie hoger is dan verwacht. NMo kan dit risico niet afdekken (dat brengt kosten met zich waarmee geen rekening is gehouden).

### Achterstallig onderhoud

Tevens is een berekening gemaakt van het achterstallig onderhoud voor de betreffende monumenten. Hiervoor is een bedrag van €2.107.000 vastgesteld. De totstandkoming van dit bedrag is mede gebaseerd op het overzicht dat aangereikt is door het RVB<sup>52</sup>.

#### Reactie Ecorys

Volgens het overzicht van het RVB was er €6,6 mln. aan achterstallig onderhoud gepland, waarvan er €5,2 mln. door het Rijk in 2014 nog zou worden uitgevoerd, resulterend in circa €1,5 mln. aan achterstallig onderhoud. Bij navraag bij het RVB blijkt dat de uitvoeringsplanning voor 2014 niet gehaald is, waardoor er €2,1 mln. resteerde.

Wij constateren dat NMo en RVB intensief contact hebben gehad over de hoogte van het achterstallig onderhoud en dat de posten op basis van nieuwe inzichten zijn aangepast.

### Compensatie voor BRIM

Rijksmonumenten, niet gebouwd als woonhuis en niet in gebruik als woning, komen in aanmerking voor een subsidie vanuit het BRIM (Besluit Rijkssubsidiëring Instandhouding Monumenten). De NMo, of haar leden, kan aanspraak maken op deze subsidie voor (een deel van) de monumenten. Het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap wil niet dat de verkoop van de monumenten leidt tot een verzwaring van het huidig subsidiebudget van de BRIM. De compensatie voor BRIM subsidie vanuit BZK naar OCW bedraagt 300.000 euro op jaarbasis.

#### Reactie Ecorys

Het is logisch dat er additionele middelen beschikbaar worden gesteld om de BRIM-subsidieregeling niet te verzwaren met de extra aanspraken die gemaakt kunnen worden door de toetreding van NMo leden. In het financiële model is er op basis van de herbouwwaarde een goede inschatting te maken van de subsidiabele kosten per object. De onderbouwing hiervan onderschrijven wij dan ook.

## 3.4 Bevindingen Ecorys op methodiek en parameters

De belangrijkste bevindingen die wij hebben geconstateerd zijn:

### Methodiek

Uitgaan van een jaarlijkse cashflow (positief of negatief) en deze vervolgens kapitaliseren lijkt een geschikte aanpak. Hiermee wordt aangesloten op de conventionele methode en is deze aangepast naar de feitelijke situatie van de overdracht van monumenten.

### Onderhoud

Ecorys constateert dat de betrokken partijen in gezamenlijk overleg tot de genoemde bedragen zijn gekomen. In geval van grote verschillen was procesmatig voorgesteld een externe deskundige in te schakelen. In de praktijk is hiervan geen gebruik gemaakt, maar is dit opgelost in overleg tussen NMo en betreffende specialisten van het RVOB.

---

<sup>52</sup> Overzicht achterstallig onderhoud 20141128

Wat wij niet aantreffen in het huidige overzicht zijn de gemeentelijke belastingen (rioolrechten, waterschapsbelasting, etc.) Dit zijn kosten die het RVB niet meer hoeft te betalen, maar wel ten laste van de NMo komen. De belastingen worden volgens de NMo geacht in de onderhoudskosten te zijn begrepen. In het kader van transparantie was het goed geweest deze apart te vermelden.

#### **Rendementsberekening**

Voor de toekomstvoorspelling ten aanzien van het te verwachten rendement sluiten wij ons graag aan bij de prognoses van verzekeraars/ pensioenuitvoerders. Hierin is een nominale rente van 4,2%, ofwel een reële rente van 2,2% een solide aanname. Ondanks het beeld dat de korte en middellange termijn prognoses ver onder de 2,2% liggen is het aanhouden van het lange termijn perspectief voor een eeuwigdurende afkoop, zoals in deze situatie het geval is, verantwoord.

#### **Achterstallig onderhoud**

Wij constateren dat NMo en RVB intensief contact hebben gehad over de hoogte van het achterstallig onderhoud en dat de posten op basis van nieuwe inzichten zijn aangepast



## 4 Conclusies

Ecorys heeft zich verdiept in de voorgenomen verkoop van de 31 monumenten van het Rijksvastgoedbedrijf aan de vereniging Nationale Monumentenorganisatie. Het doel van dit onderzoek was tot een antwoord te komen op de volgende drie vragen:

1. **Proces** Is het proces dat het Rijksvastgoedbedrijf heeft toegepast op zorgvuldige wijze doorlopen?
2. **Methodiek** Als men abstraherend van het feitelijk doorlopen proces de toegepaste rekenmethodiek beoordeelt is dan een juiste of verdedigbare methodiek toegepast?
3. **Uitkomst** Kan uit het doorlopen proces en de toegepaste methodiek worden afgeleid dat er een geobjectiveerde bedrijfseconomische waardering tot stand is gekomen waarbij van staatssteun niet gebleken is?

Op een aantal onderdelen hebben wij cruciale zaken geconstateerd, op basis waarvan ons oordeel is gevormd. Deze cruciale zaken zullen wij beknopt behandelen.

### 4.1 Proces

#### **Juridisch kader vormt geen belemmering**

Het juridische kader waarbinnen de vervreemding van de monumenten aan de NMo plaats vindt, lijkt geen belemmering te vormen. Op basis van de doorlopen procedure en de uitkomst met betrekking tot de marktconformiteit van de instandhoudingsbijdrage, ziet Ecorys geen reden om aan te nemen dat een overtreding van staatssteun regels heeft plaatsgevonden. Doordat de keuze is gemaakt de portefeuille als één pakket te vervreemden is het aannemelijk dat er geen andere overheidsinstantie of door het Rijk gesubsidieerde instelling is te vinden die de gehele portefeuille wenst over te nemen. Wij hebben niet uit de correspondentie op kunnen maken of er inderdaad geen andere overheid geïnteresseerd was in het hele pakket. Als inderdaad klopt dat geen van de andere overheden de gehele portefeuille over wenst te nemen, concluderen wij dat niet is afgeweken van de Regeling Materieelbeheer Rijksoverheid 2006.

#### **Huidige contractuele afspraken kunnen scherper**

Wij concluderen dat het huidige contractuele kader niet volledig overeenkomt met de intentie van beide partijen. Dit ligt aan het feit dat het eigendom van monumenten in de toekomst overgedragen kan worden naar leden van de NMo en dat deze leden vervolgens contractueel niet verplicht zijn de monumenten aan de Staat aan te bieden indien zij tot vervreemding overgaan.

Tevens concluderen wij hiermee dat de “pakketgedachte” van de monumenten onvoldoende formeel gewaarborgd is in de afspraken tussen NMo en het RVB. Essentie van deze opgave is om alle monumenten bij elkaar te houden. De structuur van de NMo met daarbij de onderliggende Stichting Monumenten Bezit en de aangesloten leden van de NMo zorgt ervoor dat de portefeuille in theorie over verschillende partijen “verspreid” kan worden.

Contractuele borging dat monumenten in eigendom blijven van de SMB is essentieel voor de pakketgedachte. Ons advies is dan ook om alle onzekerheid hierover weg te nemen door het eigendom van de monumenten bij de SMB te laten, waarbij er geen doorlevering naar leden van de

NMo plaats kan vinden. Indien er dan in de toekomst, om wat voor reden dan ook, toch tot vervreemding wordt overgegaan, is er geregeld dat de monumenten bij verkoop eerst worden aangeboden aan het Rijk. Hierdoor ontstaat een duidelijke scheiding dat het eigendom bij de SMB ligt en de financiën (van de instandhoudingsvergoeding) bij de NMo. Wij adviseren dan ook dit juridisch te borgen in de koopovereenkomst tussen RVB en NMo. Daarnaast kan de NMo de pakketgedachte waarborgen door in haar statuten op te nemen dat er geen verkoop van monumenten kan plaatsvinden uit de SMB aan haar leden. De instandhoudingsvergoeding dient bij de NMo te blijven om te waarborgen dat deze middelen ook alleen voor instandhouding worden ingezet.

## 4.2 Methodiek

### **Modelmatige opzet niet standaard, maar wel passend**

De wijze waarop de instandhoudingsvergoeding is bepaald: het saldo aan jaarlijkse kosten te vermenigvuldigen met een kapitalisatiefactor is gepast voor een portefeuille als deze, bestaande uit monumenten met een negatieve exploitatie. De traditionele wijze van taxeren op basis van kasstromen met een aanvangsrendement zou hieraan tekort schieten.

### **Rendementseis gericht op het oneindige**

Een belangrijke factor in de berekening van de instandhoudingsvergoeding is de netto rendementseis, waarmee het kapitaal tot het oneindige weggezet kan worden. De gehanteerde 2% past naar oordeel van Ecorys binnen de bandbreedte wat als oneindig beschouwd mag worden. Voor de korte en middellange termijn is dit rendement aan de hoge kant.

### **Gehanteerde uitgangspunten transparant**

Onderdeel van de berekening van de instandhoudingsvergoeding was de feitelijke beschrijving van jaarlijkse (en daarmee toekomstige) kosten en opbrengsten. Op basis van de steekproefsgewijze aanpak hebben wij geen aanleiding om te twijfelen over de opgevoerde bedragen. Wij constateren een transparant proces van aangeleverde (historische) documentatie, gecombineerd met visuele inspecties om tot een gedragen standpunt te komen.

### **Maatwerk aanpak leidt tot efficiënte uitvoering**

Ten opzichte van de huidige in onderling overleg vastgestelde onderhoudskosten wordt er door de NMo 40% afgetrokken door zaken efficiënter, anders en met fiscale steun te kunnen organiseren. De wijze waarop NMo en RVB de onderhandelingen hebben gevoerd, getuigt volgens Ecorys van de wil en inzet om tot een goede deal te komen. De maatwerk aanpak getuigt van een marktconforme aanbieding.

## 4.3 Uitkomst

Uit het doorlopen proces en de toegepaste methodiek kan worden afgeleid dat er een geobjectieerde bedrijfseconomische waardering tot stand is gekomen, waarbij van staatssteun niet gebleken is. Hierbij maken wij wel de kanttekening dat de huidige contractuele afspraken scherper moeten worden gesteld om de intenties van beide partijen sterker juridisch te verankeren.

# 5 Bijlagen

## 5.1 Geraadpleegde bronnen

De geraadpleegde bronnen zijn per onderdeel weergegeven.

### 1. Dossierstudie

De procesgang is veel, zo niet alles, op papier en digitaal vastgelegd. De volgende brondocumenten zijn gebruikt bij de beeldvorming rondom dit project:

- E-mail communicatie tussen RVB / RVOB, NMo en andere betrokken partijen tussen januari 2014 en januari 2015
- Verslagen gesprek tussen NMo en RVB / RVOB
  - Agenda overleg 18/06/2013
  - Agenda overleg 07/03/2014
  - Agenda overleg van 12/05/2014 d.d. 08/05/2014 (met Minister W&R, RVOB en NMo)
  - Agenda overleg 27/06/2014
  - Aide-mémoire d.d. 16/12/2013
  - Aide-mémoire d.d. 28/01/2014
  - Aide-mémoire d.d. 25/04/2014
  - Conclusies van discussie/gesprek tussen NMo en RVB d.d. 26/09/2014
  - Procesdocument concept overleg RGD – NMo d.d. 20/06/2014
  - Notitie aan minister W&R: verkoop 34 monumentencomplexen aan NMo d.d. 04/07/2014 (?)
  - Procesdocument concept overleg RGD – NMo d.d. 10/07/2014
  - Opzet reactie op 15% reductie NMo d.d. 05/03/2014
- Overzicht overlegstructuur
- Correspondentie en verslagen BZK intern
  - Notitie van het RVB aan de minister voor Wonen en Rijksdienst d.d. 17/12/2014 (notitienummer: 4010000164)
  - Notitie van het RVB aan de minister voor Wonen en Rijksdienst d.d. 15/07/2014 (notitienummer: 4010000118)
  - Notitie van het RVOB aan de minister voor Wonen en Rijksdienst d.d. 08/05/2014
  - Betreft voorbereiding overleg met NMo op 12 mei 2014 (notitienummer: ?)
  - Notitie van het RVOB aan de minister voor Wonen en Rijksdienst d.d. 27/05/2013 (notitienummer: 4010000022)
  - Verslag Algemeen Overleg Vernieuwing van de Rijksdienst d.d. 22/07/2013
  - Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 31 490, nr. 131
- Brieven aan de Tweede Kamer
  - Voortgangsbericht vervreemding monumentencomplexen d.d. 29/05/2013 (kenmerk: 1020140369)
  - Voortgang overleg Nationale Monumentenorganisatie d.d. 18/12/2014 (kenmerk: 4010000163)
  - Brief Vernieuwing van de Rijksdienst d.d. 21/12/2012
  - Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 31 490, nr. 103
  - Brief Vernieuwing van de Rijksdienst d.d. 21/02/2013
  - Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 31 490, nr. 105
  - Brief Vernieuwing van de Rijksdienst d.d. 29/05/2013
  - Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 31 490, nr. 121
- Afschrift Handelsregister Stichting Monumenten Bezit – Akte oprichting (dossier 60983248)

- Concept overeenkomst op hoofdlijnen Rijksmonumentenportefeuille Staat der Nederlanden & Nationale Monumentenorganisatie – Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn advocaten en notarissen – versies 30/10/2014, 16/12/2014, 17/12/2014.

## 2. Interviews/ gesprekken

De volgende gesprekken hebben plaats gevonden:

- Introgesprek met Marion Timmermans (RVB)
- Gesprek met Carlo Huijts (NMo) en Marion Timmermans (RVB)
- Telefonisch interview met Anton Valk (NMo)
- Gesprek met Roland van Engelen (RVB)
- Gesprek met Roel Hamers (RVB)

Daarnaast zijn diverse vragen naar de direct betrokkenen per mail verstuurd om nadere onderbouwing op bepaalde feiten te verkrijgen.





Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Nederland

Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam  
Nederland

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)

**W** [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)

***Sound analysis, inspiring ideas***