

**Factfinding voor evaluatie subsidie-  
regelingen cultuurbeleid 2015-2018  
provincie Zuid-Holland**



**oktober 2018**

**M.G.A. Ligtvoet-Janssen, M.C.M. den Os**

**©Tympan**

# Inhoud

<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>1 Erfgoedlijnen</b>	<b>3</b>
1.1 Achtergrond	3
1.2 Procedure	3
1.3 Financiën	6
1.4 Prestaties	8
1.5 Opgaven voor de subsidieregeling	13
<b>2 Publieksbereik archeologie</b>	<b>14</b>
2.1 Achtergrond	14
2.2 Procedure	15
2.3 Financiën	17
2.4 Prestaties	18
2.5 Opgaven voor de subsidieregeling	22
<b>3 Restauratie rijksmonumenten (en herbestemming)</b>	<b>24</b>
3.1 Achtergrond	24
3.2 Restauratie	24
3.2.1 Procedure	26
3.2.2 Financiën	28
3.3 Herbestemming	30
3.3.1 Procedure	30
3.3.2 Financiën	33
3.3.3 Prestaties	34
3.4 Opgaven voor de subsidieregeling	34
<b>4 Molens (groot onderhoud)</b>	<b>36</b>
4.1 Achtergrond	36
4.2 Procedure	36
4.3 Financiën	38
4.4 Prestaties	39
4.5 Opgaven voor de subsidieregeling	40

# Inleiding

## Opdracht

In 2019 vinden verkiezingen plaats voor Provinciale Staten. Om richting te geven aan het cultuurbeleid voor de collegeperiode 2019-2023 voert Bureau Cultuur en Vrije Tijd (Bureau CVT) van de provincie Zuid-Holland een evaluatie uit naar de doeltreffendheid van het cultuurbeleid in de periode 2015-2018. De evaluatie vloeit verder voort uit de verplichting in de ASV om het gevoerde subsidiebeleid aan het einde van een collegeperiode te evalueren.

Wij hebben enkele keren ambtelijk gesproken over de mogelijkheid dat Tympaan in het kader van de evaluatie een factfinding uitvoert. Op basis van deze gesprekken en onze offerte van 23 juli 2018 heeft de provincie ons een opdracht verstrekt om de factfinding uit te voeren.

De verantwoordelijkheid voor de evaluatie berust bij Bureau CVT van de provincie Zuid-Holland. Tympaan is verantwoordelijk voor de factfinding. De verantwoordelijkheid voor de vertaling van de gevonden 'facts' in de uiteindelijke evaluatie berust bij Bureau CVT.

## Reikwijdte

De evaluatie heeft betrekking op de periode 2015-2018. In deze periode worden twee beleidsvisies cultuur uitgevoerd.<sup>1</sup> Vertrekpunt voor de evaluatie zijn de verschillende subsidieregelingen. Voor cultureel erfgoed gaat het in de evaluatie om de volgende subsidieregelingen: Erfgoedlijnen, Molens, Publieksbereik archeologie, Restauratie rijksmonumenten. Naast deze specifieke subsidieregelingen ontvangt Erfgoedhuis Zuid-Holland een boekjaar-subsidie. Voor cultuurparticipatie betreft het de boekjaarsubsidies aan de instellingen die de basisvoorziening cultuurparticipatie vormen (Kunstgebouw, Jeugdtheaterhuis Zuid-Holland, Popunie Zuid-Holland en Stichting Educatieve Orkestprojecten) en de subsidies voor ProBiblio (boekjaarsubsidie en subsidie voor digitale vernieuwing).

De werkzaamheden van Tympaan beperken zich in het kader van de evaluatie tot de subsidieregelingen:

- Erfgoedlijnen;
- Publieksbereik archeologie;
- Restauratie rijksmonumenten (en herbestemming);
- Molens (groot onderhoud).

## Aanpak

De provincie hanteert voor evaluaties een format 'Factsheet verbetering subsidieregelingen & beleidstheorieën'. Dit format bestaat uit drie onderdelen, die weer zijn onderverdeeld in een aantal subcategorieën.

1. Opbouw beleidstheorie
  - Maatschappelijke opgaven
  - Programmadoelen
  - Programmadoelen PS
  - Taken GS

---

<sup>1</sup> Dit betreft de Beleidsvisie cultureel erfgoed 2013 - 2016 'Erfenis, erfgoed en erfgoed' en de Beleidsvisie Cultureel Erfgoed en Basisvoorzieningen Cultuur 2017-2020.

- Formulering beleidstheorie
- 2. Bepaling doeltreffendheid (terugblik)
  - Beschikbare middelen
  - Vastgestelde operationele activiteiten/prestaties
  - Doelmatigheid van de regeling
  - Behaalde PS-doelen en GS-taken
  - Gerealiseerde maatschappelijke opgaven
  - Beoordeling mate van doeltreffendheid
- 3. Opgave voor de subsidie(regeling) (vooruitblik)
  - Gerealiseerde verbeterpunten
  - Opgave verbeteren subsidieregeling en doeltreffendheid
  - Opgave beleidstheorieën

Tympaan heeft feiten verzameld voor de onderdelen 2 en 3. Dat is gebeurd aan de hand van twee methoden.

Ten eerste heeft documentanalyse plaatsgevonden aan de hand van de subsidiebeschikkingen en – vaststellingen en wijzigingsbrieven met betrekking tot de vier eerder genoemde subsidieregelingen. Verder zijn enkele achtergronddocumenten geanalyseerd, zoals de rapportage Monitor Erfgoedlijnen en het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer over restauratie van rijksmonumenten.

Verder hebben aan de hand van een door de provincie aangeleverde lijst 25 interviews plaatsgevonden met provinciale coördinatoren van de regelingen, uitvoerders van de gesubsidieerde initiatieven en externe experts. Met de coördinatoren zijn face-to-face interviews gehouden, met de overige telefonische interviews. Bij het afnemen van de interviews is gebruik gemaakt van een checklist.

De provincie heeft per regeling prestatie-indicatoren geformuleerd. Soms zijn (aanvullende) operationele doelen gesteld. In elk hoofdstuk beginnen we met een opsomming van de prestatie-indicatoren die bij de desbetreffende regeling horen. Voor zover dat mogelijk is aan de hand van de documentanalyse en de interviews, geven we aan in hoeverre de voorgenomen prestaties zijn gehaald.

# 1 Erfgoedlijnen

## 1.1 Achtergrond

De Subsidieregeling erfgoedlijnen Zuid-Holland is in 2013 in werking getreden. Een erfgoedlijn is een geografische structuur (kust, trekvaart, oude duinenrij, eiland, etc.), die meerdere monumentale stippen met één gemeenschappelijk historisch verhaal verbindt tot één streep of lijn op de kaart. Er zijn in Zuid-Holland 7 erfgoedlijnen.

De provincie heeft voor de erfgoedlijnen de volgende prestatie-indicatoren en voorgenomen prestaties in de begrotingen opgenomen.

**Tabel 1.1** Provinciale prestatie-indicatoren

prestatie-indicatoren	2015	2016	2017	2018
aantal partijen erfgoedtafels	265	270	275	280
waardering partijen erfgoedtafels				8
percentage cofinanciering erfgoedlijnen	250	250	250	250
aantal gesubsidieerde projecten/activiteiten maatregelenpakket erfgoedlijnen	50	50	50	50

Wij hebben voor onderstaande rapportage de Maatregelenpakketten Erfgoedlijnen en de afgegeven beschikkingen 2015 tot en met 2018 geanalyseerd. Verder zijn cijfers over 2015 en 2016 aan de Vervolgmeting Monitor Erfgoedlijnen<sup>2</sup> ontleend. Tot slot zijn 7 interviews gehouden.

## 1.2 Procedure

Van 2015 tot op heden zijn 287 subsidies toegekend. Uit tabel 1.2 blijkt dat de gestelde prestatiedoelen van 50 gesubsidieerde projecten per jaar, ruim zijn gehaald.

**Tabel 1.2** Aantal toegekende<sup>3</sup> subsidies per jaar, absoluut

jaar	aantal toegekende subsidies
2015	63
2016	76
2017	76 <sup>4</sup>
2018	72

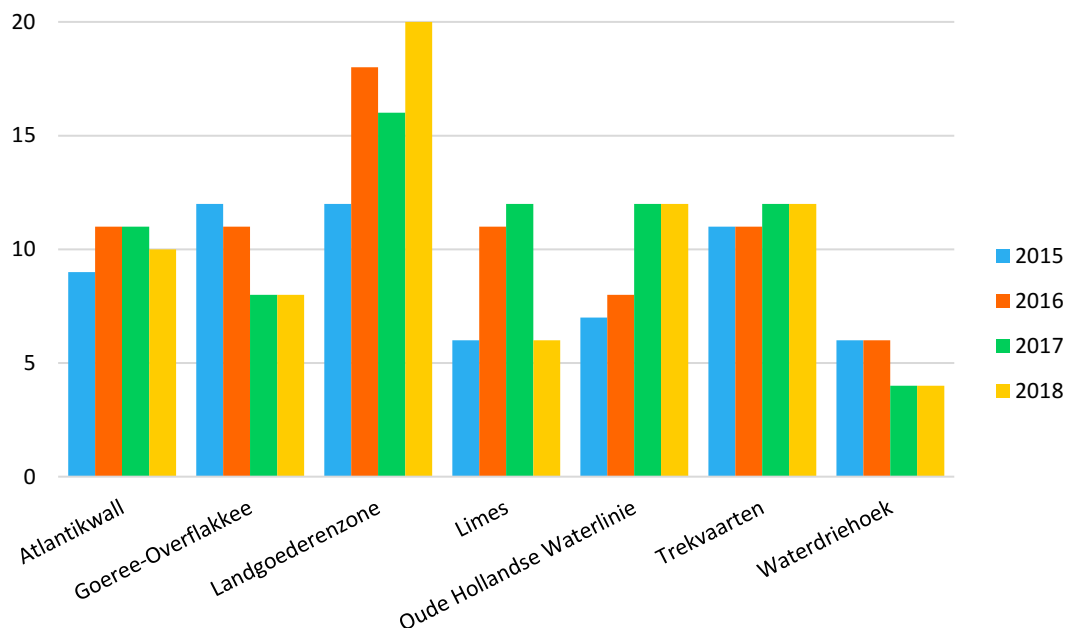
De meeste subsidies zijn toegekend in het kader van de erfgoedlijn 'Landgoederenzone' (66), de minste in het kader van de erfgoedlijn 'Waterdriehoek' (20). Figuur 1.1 laat de verdeling zien van de subsidies over de verschillende erfgoedlijnen.

<sup>2</sup> M.G.A. Ligthoef-Janssen, G.J. Troost, J.C. Polderman. Tweede voortgangsrapportage monitor erfgoedlijnen Zuid-Holland. Den Haag: Tympan Instituut, 2017.

<sup>3</sup> Omdat in de analyses uitgegaan is van de maatregelenpakketten, zijn er minimale verschillen mogelijk tussen de hier (en verder in dit hoofdstuk) gepresenteerde toekenningen en de feitelijke toekenningen.

<sup>4</sup> Een van de subsidies betreft een algemene subsidie van € 100.000 voor een overkoepelend project. Omdat we verder zoveel mogelijk per erfgoedlijn rapporteren, is in deze algemene subsidie in dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten. Dit betekent dus dat we rapporteren over 286 subsidies/projecten die gekoppeld zijn aan een erfgoedlijn.

**Figuur 1.1** Aantal toegekende subsidies per erfgoedlijn, absoluut



De respondenten beschouwen de subsidieregeling erfgoedlijnen als een goed instrument om erfgoed te beschermen, te beleven en te benutten. De erfgoedlijnen zijn geografische structuren en het bijbehorend verhaal. Bij een thematische benadering van erfgoed is er een grotere kans op versnippering. Respondenten zien de sterke uitvoeringsgerichtheid van de regeling als een belangrijke succesfactor. Er worden veel voorstellen voor projecten ingediend bij de erfgoedtafels. Zij maken daaruit een selectie. De selectie wordt vastgelegd in het Maatregelenpakket.

Andere belangrijke succesfactoren van de regeling zijn de integrale werkwijze, de samenhang tussen projecten en de betrokkenheid van uiteenlopende partijen bij de erfgoedtafels. Dit wordt door respondenten positief gewaardeerd. In dit verband doen zij de volgende constatering.

- Door het 'netwerkend werken' en de erfgoedtafels komen de projecten bottom-up tot stand. Het is positief dat er veel regie bij de erfgoedtafels ligt. Er is een ontwikkeling te zien naar meer zelfstandigheid van de erfgoedtafels (ten opzichte van de provincie). Het verdient aanbeveling om na te gaan of de erfgoedtafels bij alle relevante partijen bekend zijn, zodat die partijen ook kunnen aansluiten.
- Het Maatregelenpakket is een goede zaak, omdat het aan de erfgoedtafels tot stand is gekomen en getoetst. De afwegingskaders voor de beoordeling van de projecten zijn aangescherpt als gevolg van de kwaliteitsslag in 2017.<sup>5</sup> De beoordelingscriteria zijn helder. Over het algemeen is er veel draagvlak voor de uiteindelijke keuze van projecten in het Maatregelenpakket. De selectieprocedure verschilt per erfgoedtafel (gezamenlijke beoordeling door de leden of een voorstel van een 'klein comité' dat wordt voorgelegd aan de erfgoedtafel). Het is goed om regelmatig te toetsen of de gehanteerde selectieprocedure nog aansluit bij de wensen van de partijen aan de erfgoedtafel.

<sup>5</sup> In 2017 heeft de provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit een aantal aanbevelingen daartoe gedaan.



- Omdat alleen het Maatregelenpakket aan Provinciale Staten wordt voorgelegd, zijn de gemaakte afwegingen, de ambities en het streven naar samenhang van de erfgoedtafels voor Provinciale Staten grotendeels onzichtbaar.
- De looptijd van de procedure (van het voorstellen van projecten, de advisering en besluitvorming over het Maatregelenpakket tot het definitief indienen van de subsidieaanvragen en het krijgen van de beschikking) wordt wel als lang ervaren. Hoewel het Maatregelenpakket al duidelijk maakt welke projecten waarschijnlijk gaan starten, kunnen niet alle organisaties het financiële risico nemen om voorafgaand aan de definitieve beschikking aan de slag te gaan. Dit zorgt mede voor vertragingen in de uitvoering van de projecten.
- Het uitlopen van projecten is ook het gevolg van het ontbreken van realistische plannen bij de aanvragers/uitvoerders. Ook gaan projecten later van start door het te laat aanvragen van benodigde vergunningen.
- Het aanvragen van de subsidie is vooral voor kleine organisaties en voor meerjarige projecten (technisch) gecompliceerd. Er zijn veel incomplete aanvragen. Er is ondersteuning van de provincie, onder meer in de vorm van een handreiking waarin wordt beschreven waaraan een subsidieaanvraag moet voldoen. Andere maatregelen die worden overwogen zijn een 'q&a' met de antwoorden op vaak gestelde vragen en inloopmiddagen voor nadere toelichting.
- De kwaliteitsslag in 2017 heeft tot een evenwichtiger samenstelling van de erfgoedtafels en tot meer inhoudelijke focus geleid. Gebiedsvisies en ambitiekaarten zijn nu richtinggevend. Er is meer besef van een gezamenlijke verantwoordelijkheid (*'We moeten het met elkaar doen en hoe beter we dat doen, hoe beter het resultaat'*).
- Het werken met eenjarige subsidieprogramma's heeft voor- en nadelen. Voordeel is dat een eenjarig programma flexibeler, overzichtelijker en beter beheersbaar is. Daarnaast is er een duidelijke deadline die bijdraagt aan een betere planning. Een gevaar van kortlopende projecten is echter dat ze minder ambitieus zijn. Meerjarigheid maakt projecten minder flexibel en maakt dat kansen voor nieuwe projecten minder snel worden gezien. Onder de huidige regeling kunnen meerjarige projecten in stukken worden gedeeld en aangevraagd. Wel is het gevaar dat in een volgend jaar het vervolgproject lager in de ranking scoort en afvalt. In de praktijk krijgen dergelijke projecten wel voorrang. Door de kwaliteitsslag zijn de ambities voor de langere termijn veel scherper geworden en is er meer inhoudelijke focus ontstaan. Hierdoor is het beter mogelijk om meerjarige projecten te formuleren.
- Over het algemeen is er veel waardering voor het functioneren van de erfgoedtafels. Er wordt een ontwikkeling naar volwassenheid geconstateerd. Gemiddeld waarderen respondenten de erfgoedtafels met een 8. Daarmee wordt de provinciale doelstelling gehaald.<sup>6</sup>
- De eis van cofinanciering wordt neutraal tot positief beoordeeld. Cofinanciering stimuleert eigen verantwoordelijkheid en eigenaarschap. Het Maatregelenpakket maakt aanvragers duidelijk wat de benodigde omvang van de cofinanciering is. Hierdoor kan tijdig worden gestart met acquisitie. Het regelen van de cofinanciering is soms moeilijk, vooral voor kleine organisaties, voor overkoepelende projecten en voor projecten die niet locatie gebonden zijn (bijvoorbeeld promotieactiviteiten). Afspraken over de activiteiten van andere partijen (bijvoorbeeld voor onderdelen van een grootschalig

---

<sup>6</sup> Dit is in 6 van de 7 interviews aan de orde geweest.

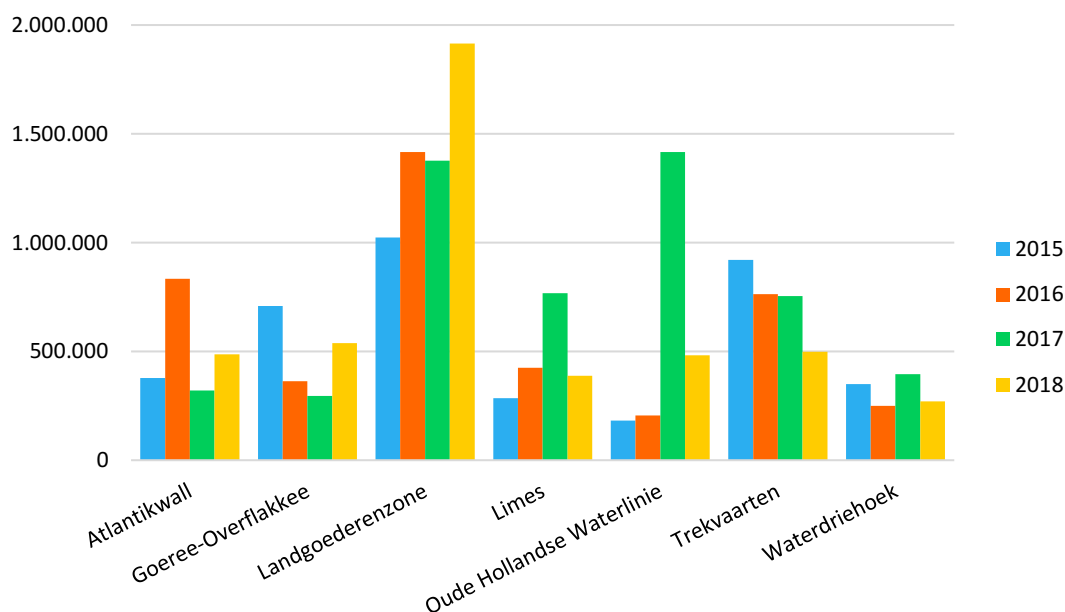
evenement), moeten vaak lang van tevoren worden gemaakt. Als de cofinanciering dan nog niet rond is, zorgt dit voor onzekerheid en kunnen de afspraken niet worden gemaakt.

- Het feit dat de provincie investeert in erfgoed en het feit dat er steeds meer draagvlak voor cultureel erfgoed ontstaat, stimuleert ook andere partijen om een financiële bijdrage te leveren (multipliereffect).
- Fondsenwerving is vaak lastig, omdat fondsen een activiteit niet meerdere keren willen financieren.
- In de eerdere jaren van de subsidieregeling was het niet mogelijk of duidelijk dat ook BTW bekostigd kon worden uit de subsidie. Hierdoor zijn (kleine) bedrijven inkomsten misgelopen.

### 1.3 Financiën

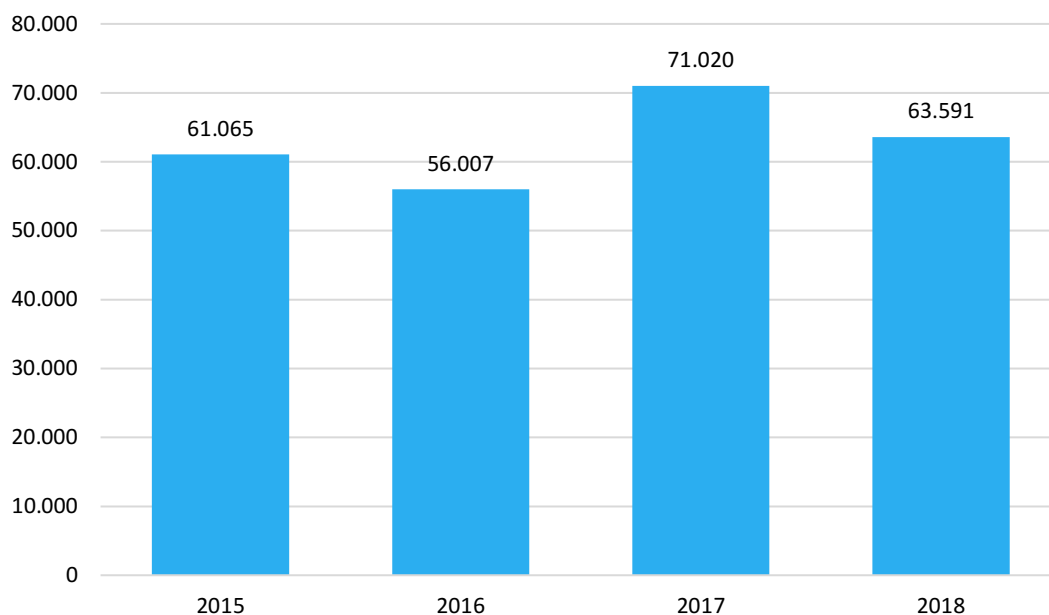
In de periode 2015-2018 is € 18.008.699 aan subsidies toegekend. In alle jaren is het beschikbare budget vrijwel geheel benut. Bijna een derde van de verleende subsidies is naar de erfgoedlijn 'Landgoederenzone' gegaan (€ 5.730.992). Figuur 1.2 biedt inzicht in de verdeling van de financiële middelen.

**Figuur 1.2**      **Omvang toegekende subsidies per erfgoedlijn in euro's**



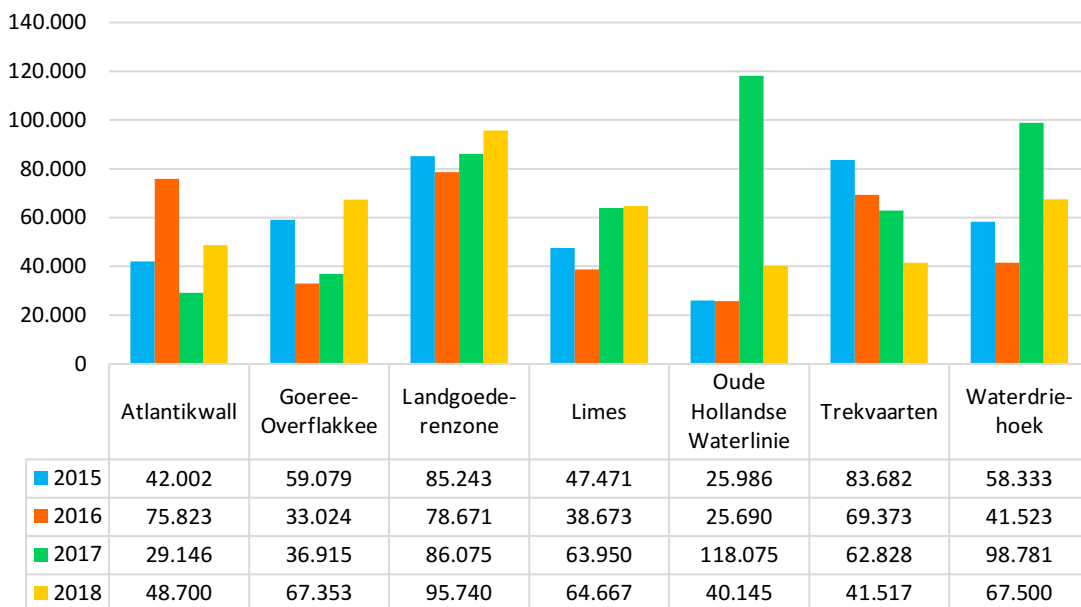
De gemiddelde hoogte van de toegekende subsidies is in 2017 het hoogst (€ 71.020). Het gemiddelde in 2017 is relatief hoog door de omvangrijke subsidie in 2017 van € 1.171.771 voor de restauratie van Fort Wierickerschans (fase 2b).

**Figuur 1.3 Gemiddelde omvang toegekende subsidies in euro's**

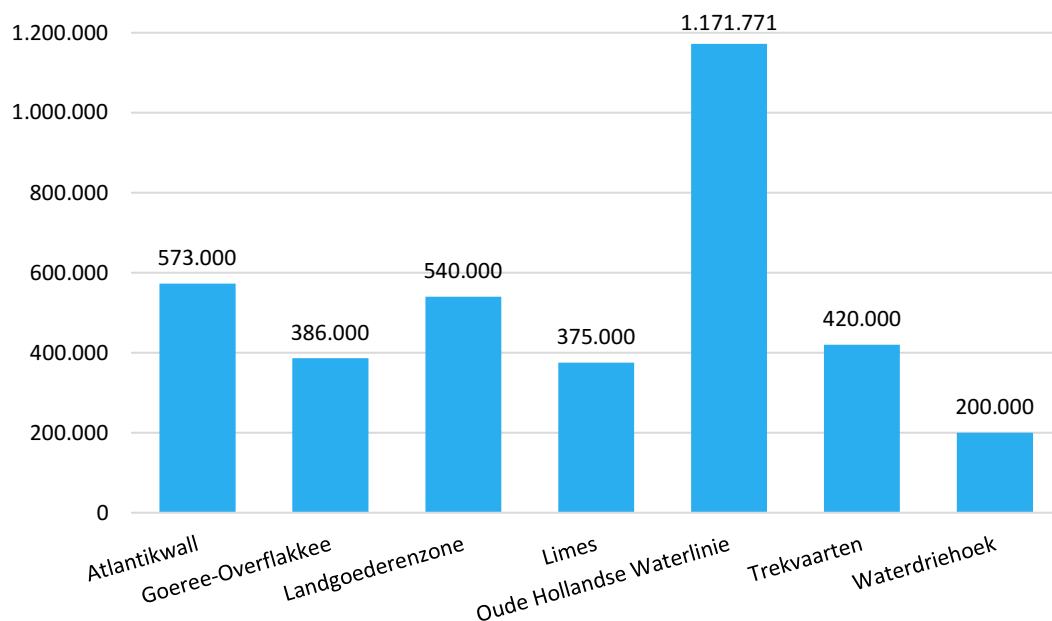


Figuur 1.4 toont de gemiddelde omvang van de subsidies per erfgoedlijn. Ook in deze figuur zien we de uitschieter van de restauratie van Fort Wierickerschans in 2017 terug in het gemiddelde van de 'Oude Hollandse Waterlinie'. Hetzelfde beeld toont figuur 1.5, waarin per erfgoedlijn de hoogte van de omvangrijkste subsidies is weergegeven.

**Figuur 1.4 Gemiddelde omvang toegekende subsidies per erfgoedlijn in euro's**



**Figuur 1.5** Hoogte omvangrijkste, toegekende subsidies in de periode 2015-2018 per erfgoedlijn in euro's



## 1.4 Prestaties

Onderstaand zijn de projecten 2015, 2016, 2017 en 2018 samengevoegd. De analyse heeft dus betrekking op deze vier jaren als geheel. In totaal is aan 286 projecten een subsidie toegekend met een totaalbedrag van € 18.008.699.

**Tabel 1.3** Omvang toegekende subsidies en aantal projecten in de periode 2015-2018 per erfgoedlijn in euro's en absoluut

Erfgoedlijnen	omvang subsidies	aantal projecten
Atlantikwall	2.019.670	41
Goeree-Overflakkee	1.906.355	39
Landgoederenzone	5.730.992	66
Limes	1.865.630	35
Oude Hollandse Waterlinie	2.286.053	39
Trekvaarten	2.935.736	46
Waterdriehoek	1.264.263	20
Totaal	18.008.699	286

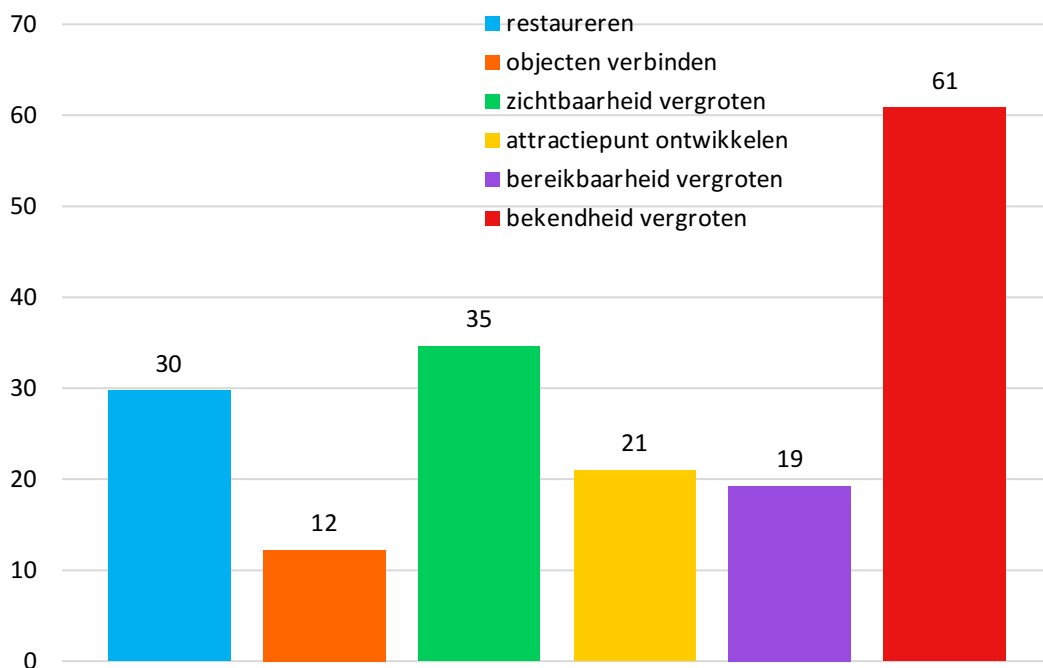
De provincie streeft in het kader van beleefbaar maken van het erfgoed de volgende operationele doelen na:

- beschermen;
- restauratie;
- objecten verbinden;
- zichtbaar maken;
- attractiepunt ontwikkelen;
- bereikbaarheid vergroten;
- bekendheid vergroten.

In figuur 1.6 wordt aangegeven welk percentage van de toegekende subsidies expliciet gekoppeld is aan deze doelen. 'Beschermen' blijft buiten beschouwing, omdat dit altijd een impliciet doel is.

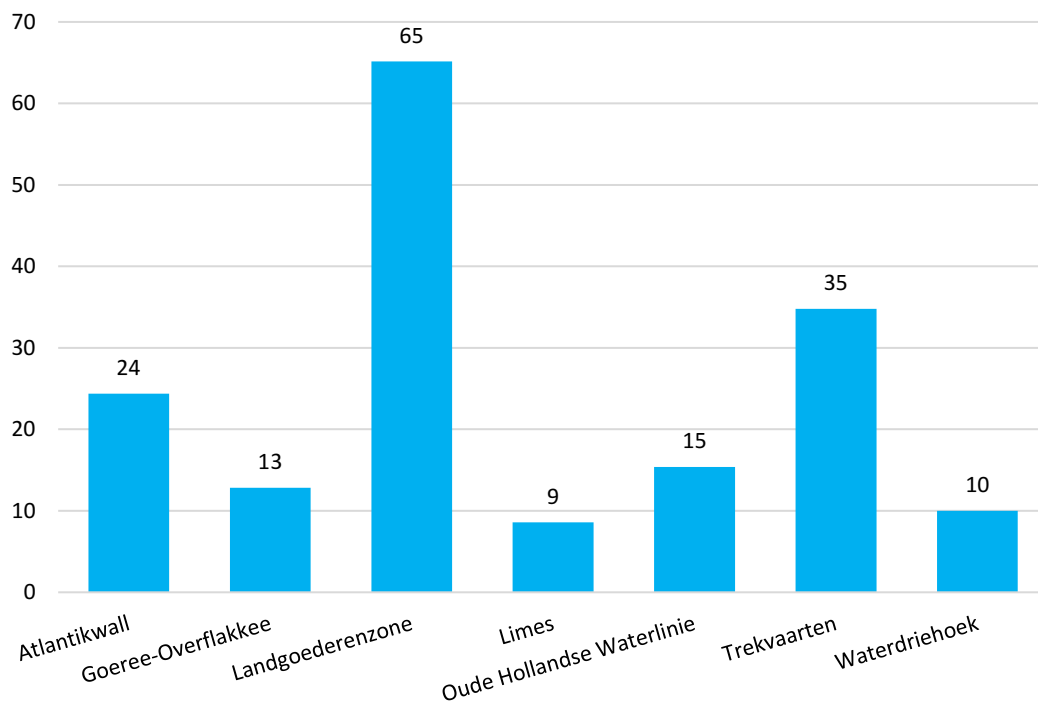
30% van de subsidies betreft een project waarmee (onder meer) het doel 'restauratie' wordt nagestreefd. 61% van de projecten heeft (onder meer) tot doel om de bekendheid van een erfgoedlijn te vergroten.

**Figuur 1.6** Operationele doelen in de periode 2015-2018 in percentages



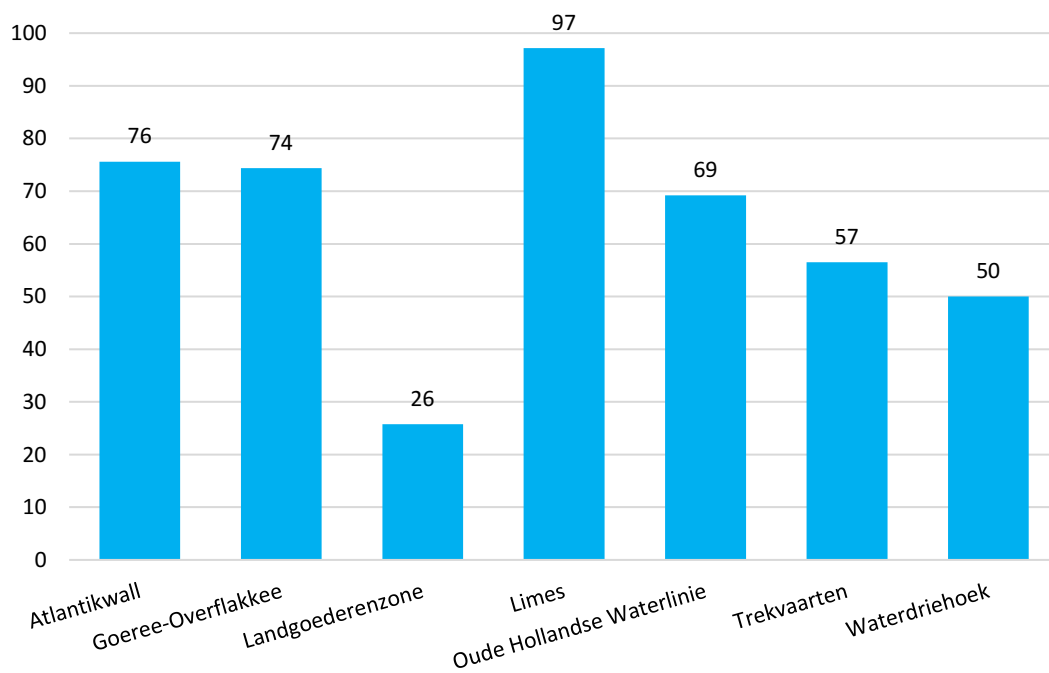
In de figuren 1.7, 1.8 en 1.9 zijn de operationele doelen uitgesplitst naar erfgoedlijn. We zien grote onderlinge verschillen. Figuur 1.7 heeft betrekking op restauratie. Dit operationele doel komt het meest voor in de projecten van de erfgoedlijn 'Landgoederenzone' (65%) en het minst in de projecten van de erfgoedlijn 'Limes' (9%).

**Figuur 1.7** Operationeel doel 'restaureren' in de periode 2015-2018 per erfgoedlijn in percentages



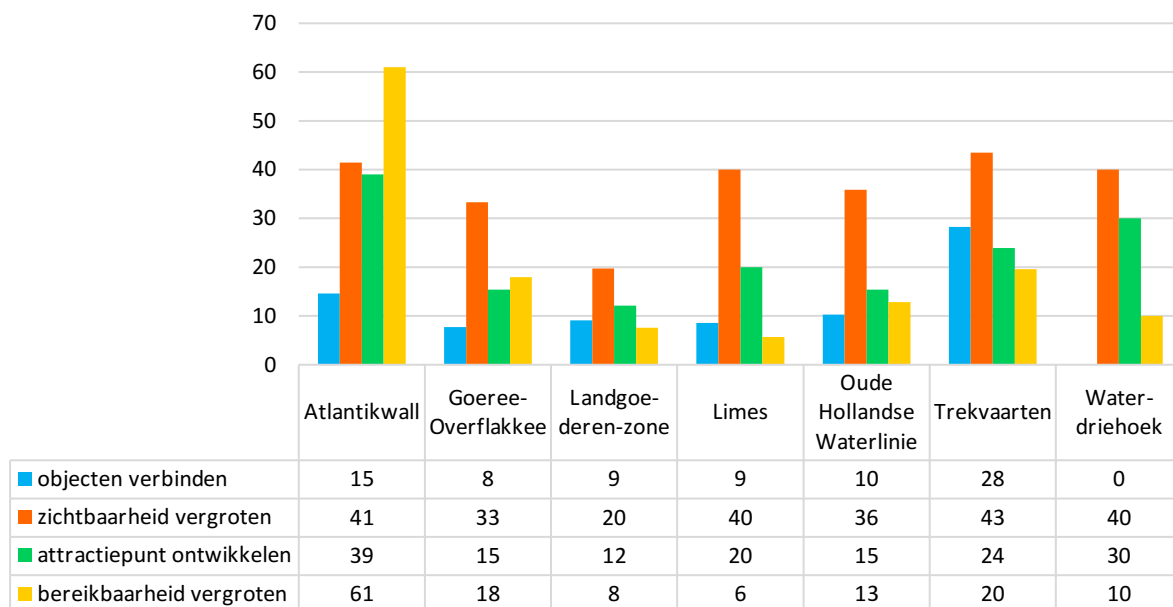
Zoals gezegd, het operationele doel 'bekendheid vergroten' komt in 61% van de projecten voor. Bij de erfgoedlijn 'Limes' is dit zelfs in 97% van de projecten het geval, bij de erfgoedlijn 'Landgoederenzone' is het percentage 26.

**Figuur 1.8** Operationeel doel 'bekendheid vergroten' in de periode 2015-2018 per erfgoedlijn in percentages



In figuur 1.9 zijn de overige operationele doelen opgenomen. Bij de erfgoedlijn 'Atlantikwall' komt het doel 'bereikbaarheid vergroten' (61%) relatief vaak voor, bij de erfgoedlijn 'Limes' (6%) bijna niet. Verder valt op dat vooral bij de erfgoedlijn 'Waterdriehoek' het doel 'attractiepunt ontwikkelen' in meer dan een derde van de projecten wordt nagestreefd en dat 'objecten verbinden' niet voorkomt.

**Figuur 1.9 Overige operationele doelen in de periode 2015-2018 in percentages**



26 van de 286 toegekende subsidies betreft een project met een (expliciete) doelstelling voor herbestemming(9%). Als we kijken naar de omvang van de subsidies is dat 18%. In tabel 1.4 is een overzicht opgenomen van de subsidiebedragen voor projecten met een herbestemmingsdoel uitgesplitst naar erfgoedlijn. Vooral bij de erfgoedlijnen 'Atlantikwall' en 'Waterdriehoek' wordt een relatief groot deel van de subsidies aangewend voor projecten op het gebied van herbestemming.

**Tabel 1.4 Subsidies voor projecten met een herbestemmingsdoel in de periode 2015-2018 in euro's en in percentages**

erfgoedlijnen	totale subsidie	omvang subsidies voor projecten met een herbestemmingsdoel	percentage subsidies voor projecten met een herbestemmingsdoel
Atlantikwall	2.019.670	344.898	17
Goeree-Overflakkee	1.906.355	498.250	26
Landgoederenzone	5.730.992	1.894.117	33
Limes	1.865.630	0	0
Oude Hollandse Waterlinie	2.286.053	69.000	3
Trekvaarten	2.935.736	122.264	4
Waterdriehoek	1.264.263	330.000	26
Totaal	18.008.699	3.258.529	18

Uit de interviews komt wat betreft de doeltreffendheid van de regeling het volgende beeld naar voren.

- Zonder de subsidieregeling zouden projecten in deze omvang en met deze kwaliteit niet tot stand zijn gekomen.
- Er is een ontwikkeling zichtbaar: in het begin van de erfgoedlijnen was er vaak sprake van losse projecten zonder duidelijke samenhang. Dit was ook nodig om partijen mee te laten doen met de erfgoedlijnen, aldus een respondent. Nu is het belangrijk om scherp te blijven op het behalen van het streefbeeld.
- De inhoudelijke samenhang die binnen de erfgoedlijnen en met andere beleidsterreinen is ontstaan, zorgt voor een betere herkenbaarheid van het erfgoed. Deze herkenbaarheid ontstaat doordat de erfgoedlijnen objecten onderling en met het landschap verbinden. De herkenbaarheid wordt ook gestimuleerd door het gebruik van een eigen beeldmerk.
- De inhoudelijke samenhang is belangrijk voor het 'vertellen van het verhaal' en is belangrijk voor de beleefbaarheid. Fysieke maatregelen zorgen voor de 'leesbaarheid' van het erfgoed en het landschap waarin het erfgoed zich bevindt.
- Beschermen en het zichtbaar maken van erfgoed is belangrijk. De beleefbaarheid kan worden vergroot door te zorgen voor gastheren/-vrouwen op specifieke locaties op de erfgoedlijnen. Door de beleefbaarheid te versterken, worden mensen zich ook meer bewust van het belang van beschermen.
- De regeling heeft niet alleen een meerwaarde in materiële zin, maar zorgt ook voor inhoudelijke verbindingen en een groter toeristisch bereik. Daardoor ontstaan er ook initiatieven buiten de erfgoedlijnen om. De erfgoedlijnen fungeren als katalysator.
- De beleving van de eigen geschiedenis en identiteit is versterkt. Zo worden de slachtoffers van de Watersnoodramp op Goeree-Overflakkee letterlijk weer 'bij naam' herdacht in de dorpen waar ze zijn omgekomen. Er is meer historisch besef en begrip ontstaan voor de geografische en economische structuren van Zuid-Holland en het belang daarvan voor het heden. Dit geldt zowel voor inwoners als voor overheden. Gemeenten zien het belang in van het formuleren van cultuurhistorisch beleid en het belang van cultuurhistorie voor toerisme. De projecten versterken de lokale economie, vanwege de betrokkenheid van lokale ondernemers.
- De focus op de geografische structuren van de erfgoedlijnen heeft als keerzijde dat bepaalde typen erfgoed (zoals religieus en agrarisch erfgoed) en gebieden buiten de erfgoedlijnen geen provinciale aandacht krijgen in het kader van deze subsidieregeling.

De volgende factoren zijn volgens respondenten van invloed op het bereiken van de doelen.

- In algemene zin is er sprake van een grotere belangstelling voor erfgoed en de vaderlandse geschiedenis. De erfgoedlijnen profiteren hiervan.
- Er is dankzij de projecten meer betrokkenheid van en draagvlak onder de beheerders van erfgoed. Dit werkt bevorderend en het is belangrijk om de betrokkenheid te blijven stimuleren (bijvoorbeeld van particuliere eigenaren van landgoederen).
- De integraliteit en samenhang met andere beleidsterreinen (vooral 'groen' en 'water') is stimulerend. Tegelijkertijd zijn belangen soms strijdig. Het is belangrijk dat de provincie bij strijdige belangen de prioriteiten stelt.
- Regelgeving en vergunningprocedures werken soms belemmerend, al is de medewerking van andere overheden (gemeenten en waterschappen) toegenomen. De provincie kan vaker het overleg aangaan met andere overheden om het belang van erfgoed te benadrukken, vergunningprocedures te vergemakkelijken en het bestuurlijk draagvlak



te bevorderen (ambtenaren aan de erfgoedtafels hebben geen beslissingsbevoegdheid).

- Mede als gevolg van de regelgeving/vergunningprocedures wordt de doorlooptijd van projecten vaak overschreden. Tegelijkertijd worden vaak te optimistische projectplanningen gemaakt. Het zou goed zijn te kijken waar projecten in delen kunnen worden opgeknipt of om meerjarige projectsubsidies te verstrekken.

## 1.5 Opgaven voor de subsidieregeling

Unaniem uiten respondenten de wens om het huidige beleid voort te zetten. Daarbij worden de volgende argumenten naar voren gebracht.

- De subsidieregeling is nodig voor het beleefbaar maken van het erfgoed. Het is nu nog niet mogelijk dat organisaties de benodigde projecten zelfstandig tot stand laten komen. De ambities van de erfgoedtafels zijn nog niet helemaal bereikt. Een aantal projecten is zonder subsidie economisch onrendabel (bijvoorbeeld restauratie). Verder is het belangrijk wat is opgebouwd, te consolideren.
- Er is inhoudelijke samenhang in erfgoed en samenwerking tussen betrokken partijen ontstaan. De resultaten daarvan worden nu, na een periode van 5 à 6 jaar, goed zichtbaar. Er staat een duidelijke structuur. Voor het behoud van draagvlak, voor de resultaten en duurzame borging van de structuur, is een financiële impuls nodig. Subsidie voor fysiek herstel en renovatie blijft nodig. *‘Wat de afgelopen jaren is opgebouwd, is het begin van een prachtige ontwikkeling’*, aldus een respondent.
- Het is belangrijk dat de provincie de kaders voor het erfgoedbeleid blijft schetsen en ruimte blijft bieden voor het invullen van die kaders door de erfgoedtafel. *‘Never change a winning team’*.

Bij voortzetting van de Subsidieregeling erfgoedlijnen Zuid-Holland geven respondenten de volgende aanbevelingen mee.

- Nagaan of de huidige thema’s binnen de erfgoedlijnen nog voldoende actueel zijn of dat er nieuwe zijn die aandacht verdienen.
- Nadenken over de mogelijkheid nieuwe erfgoedlijnen te ontwikkelen. Schenk daarbij aandacht aan thema’s die nu buiten de erfgoedlijnen vallen. Dit betreft vooral agrarisch en religieus erfgoed waar nog veel herbestemmingsvraagstukken liggen. In dit verband is het ook wenselijk om na te gaan hoe thematisch erfgoed bij de erfgoedlijnen kan worden aangehaakt.
- Zorgen voor meer samenhang tussen de erfgoedlijnen onderling, zodat een nog groter publiek kan worden bereikt. Verbindingen zorgen ervoor dat het publiek dat belangstelling heeft voor de ene erfgoedlijn, ook geïnteresseerd kan raken in een andere.
- Zorgen voor meer integraliteit met andere beleidsterreinen. In dit verband wordt de afstemming met de landschapstafels genoemd. Tegenstrijdige belangen moeten vooraf door de provincie worden opgelost. Het is belangrijk dat steeds wordt aangesloten op gebiedsontwikkelingen.
- Beter benutten van de deskundigheden binnen het netwerk, bijvoorbeeld de inzet van Erfgoedhuis Zuid-Holland voor het trainen van vrijwilligers.
- Zorgen voor voldoende economische dragers voor de erfgoedlijnen. De samenstelling van de erfgoedtafels speelt daarin een belangrijke rol.
- Kijken over de provinciegrenzen heen en verbindingen leggen met het cultureel erfgoed in andere provincies. De provincie Zuid-Holland kan daarin een ambassadeursrol vervullen.

## 2 Publieksbereik archeologie

### 2.1 Achtergrond

De Subsidieregeling publieksbereik archeologie Zuid-Holland is medio 2016 in werking getreden. Veel mensen hebben belangstelling voor archeologie, maar de archeologische wereld speelt hier nog niet op in. De nadruk ligt vooral op beschermen, wat veel tijd en geld kost. Met de subsidieregeling beoogt de provincie om een breed en divers publiek met archeologische activiteiten in aanraking te brengen, zodat er meer draagvlak onder de bevolking kan ontstaan voor archeologie.

Met deze subsidieregeling geeft de provincie mede invulling aan artikel 9 van het Verdrag van Malta. Dit artikel verplicht de ondertekenaars van het verdrag om de toegang van het publiek tot belangrijke bestanddelen van het archeologisch erfgoed, met name vindplaatsen, te bevorderen en te stimuleren dat geselecteerde archeologische voorwerpen aan het publiek worden tentoongesteld.

Eind 2016 is de subsidieregeling aangepast, waaronder de toevoeging van rangschikkingscriteria om de subsidieaanvragen ten opzichte van elkaar te kunnen wegen.

De provincie heeft voor 'publieksbereik archeologie' de volgende prestatie-indicatoren en voorgenomen prestaties in de begrotingen opgenomen.

**Tabel 2.1 Provinciale prestatie-indicatoren**

prestatie-indicatoren	2016	2017	2018
aantal archeologische publieksactiviteiten	7	8	9

Ambtelijk zijn deze indicatoren als volgt geconcretiseerd:

- aantal gesubsidieerde ruimtes voor actieve participatie van archeologie;
- aantal archeologische tentoonstellingen;
- aantal gesubsidieerde openbaar toegankelijke opgravingen;
- aantal gesubsidieerde interactieve presentaties;
- aantal gesubsidieerde publicaties.

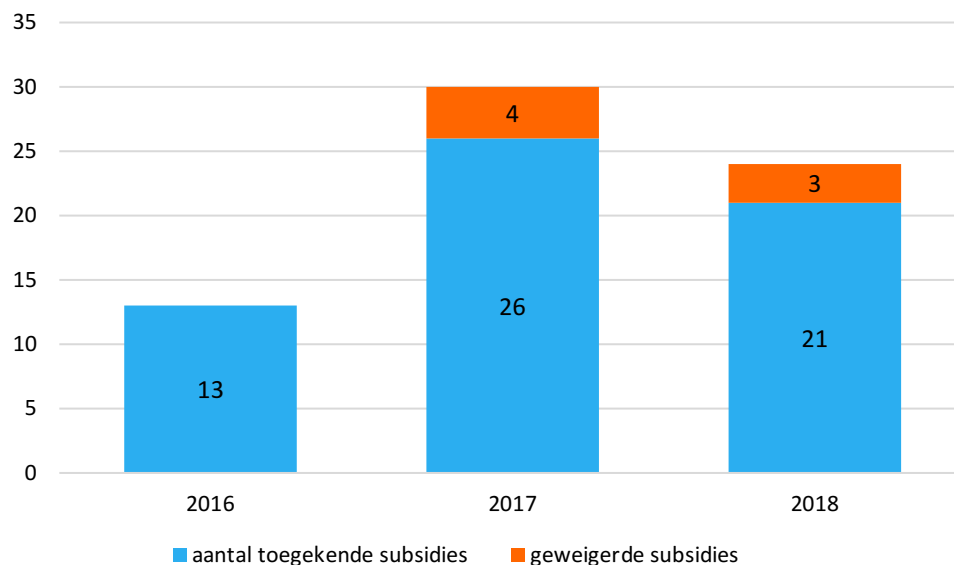
Aan deze indicatoren zijn geen streefcijfers gekoppeld.

Onderstaande rapportage is gebaseerd op een documentanalyse met betrekking tot de periode medio 2016-heden. Behalve de documentanalyse hebben 6 interviews plaatsgevonden.

## 2.2 Procedure

In de periode 2016-2018 zijn 60 subsidies toegekend. Uit figuur 2.1 blijkt dat het aantal toegekende subsidies in 2017 en 2018 hoger ligt dan in 2016. Dit komt doordat in 2017 en 2018 het subsidieplafond is verhoogd.

**Figuur 2.1** Aantal toegekende subsidies, 2016\*-2018, absoluut



\*In 2016 zijn geen subsidieaanvragen geweigerd. Wel zijn twee subsidieaanvragen voor verlening ingetrokken. Daarnaast is een derde subsidieaanvraag na verlening ingetrokken.

We hebben een nadere analyse gemaakt van de toekenningen en weigeringen in 2017 en 2018. De 54 aangevraagde subsidies zijn beoordeeld aan de hand van de 4 rangschikkingscriteria<sup>7</sup>, te weten:

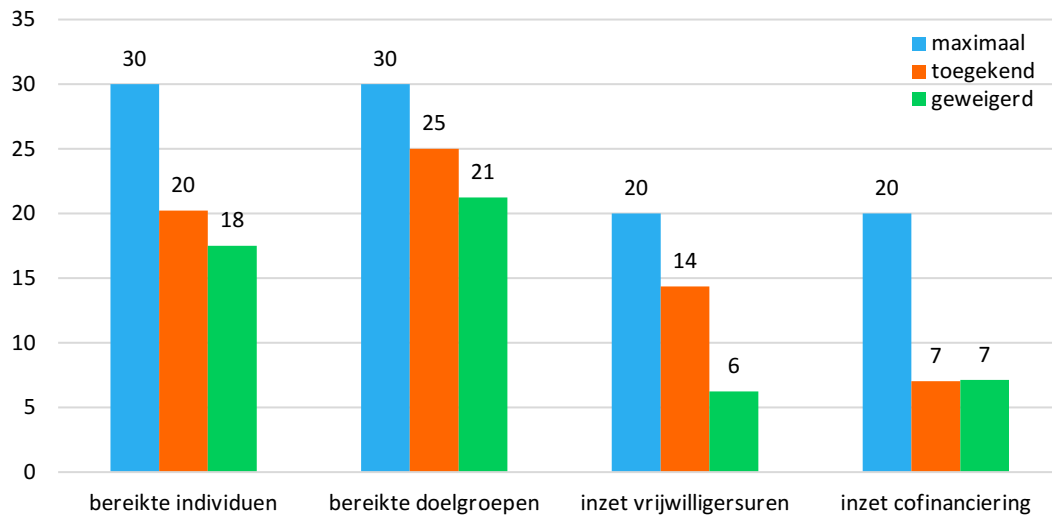
- hoeveelheid bereikte individuen (maximale score 30);
- hoeveelheid bereikte doelgroepen (maximale score 30);
- inzet van vrijwilligersuren (maximale score 20);
- cofinanciering (maximale score 20).

Van de 54 aanvragen zijn er 7 afgewezen vanwege het bereiken van het (bijgestelde) subsidieplafond. Uit figuur 2.2 blijkt dat het grootste verschil tussen de toegekende en geweigerde aanvragen de score op het criterium 'inzet van vrijwilligersuren' betreft.

---

<sup>7</sup> In 2016 vond nog geen prioritering plaats op basis van rangschikkingscriteria.

**Figuur 2.2** Maximaal te behalen score en de gemiddeld behaalde score van toegekende en geweigerde subsidies publieksbereik archeologie in de periode 2017-2018, absoluut



Uit de gehouden interviews komt wat betreft de aanvraagprocedure het volgende beeld naar voren.

- De subsidiecriteria zijn over het algemeen helder, alhoewel niet altijd duidelijk is welke onderdelen van een project subsidiabel zijn.
- De aanvraagprocedure is een pittig traject voor (vrijwilligers)organisaties die geen ervaring hebben met dergelijke procedures.
- Het is prettig dat er jaarlijks een ronde is, zodat de leerervaringen van een project kunnen worden verwerkt in volgende subsidieaanvragen.
- Over afhandeling van de subsidieaanvraag zijn de meningen verdeeld. Enerzijds wordt gesproken over een snelle afhandeling en betaling, anderzijds over maandenlange wachttijd waardoor het moeilijk is afspraken te maken met andere betrokken partijen.

Respondenten noemen de volgende verbeterpunten:

- de motivatie van de gronden waarop een aanvraag is afgewezen, onder meer als leerpunt voor een volgende aanvraag;
- de vindbaarheid van het aanvraagformulier en benodigde bijlagen op de provinciale website;
- het ambtelijke en ingewikkelde taalgebruik in de correspondentie.

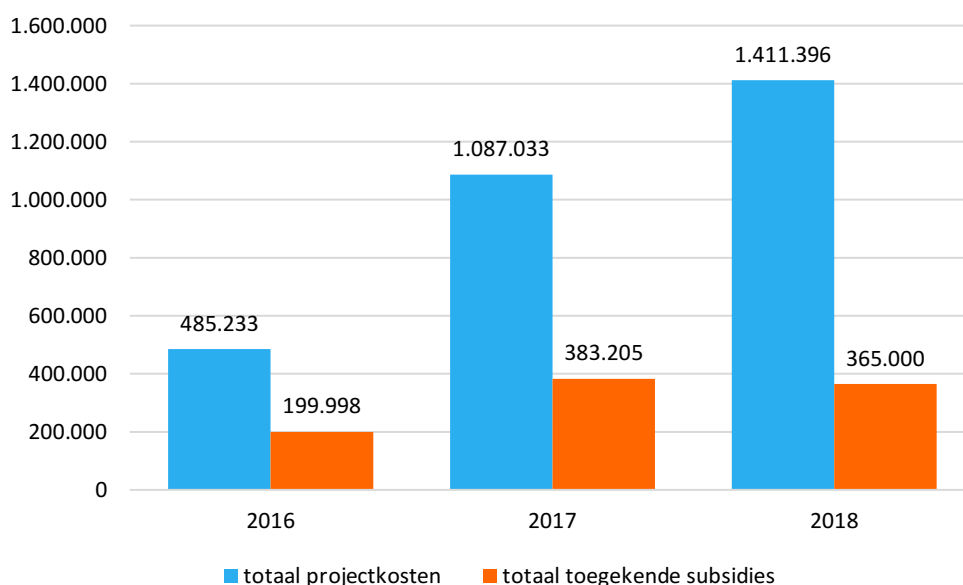
Tegen de cofinanciering wordt neutraal tot positief aangekeken. Opgemerkt wordt dat het zoeken naar en inzetten van cofinanciering goed is voor de betrokkenheid en het eigenaarschap van deelnemers aan het project. Voor kleine organisaties is het vinden van cofinanciering mogelijk lastig, omdat zij weinig eigen uren kunnen inzetten als cofinanciering.

## 2.3 Financiën

In 2016 en in 2017 bedraagt het oorspronkelijke subsidieplafond € 200.000 en in 2018 € 150.000. In zowel 2017 als 2018 is het oorspronkelijke subsidieplafond opgehoogd tot respectievelijk € 370.000 en € 365.000 om zoveel mogelijk aanvragen te kunnen honoreren. Hieruit blijkt dat er een grote behoefte is aan de regeling.

In 2016 bedraagt de toegekende subsidie 41% van de totale projectkosten, in 2018 is dat gedaald tot 26%. Figuur 2.3 geeft de toegekende subsidiebedragen weer en hoe het toegekende bedrag zich verhoudt tot de totale projectkosten.

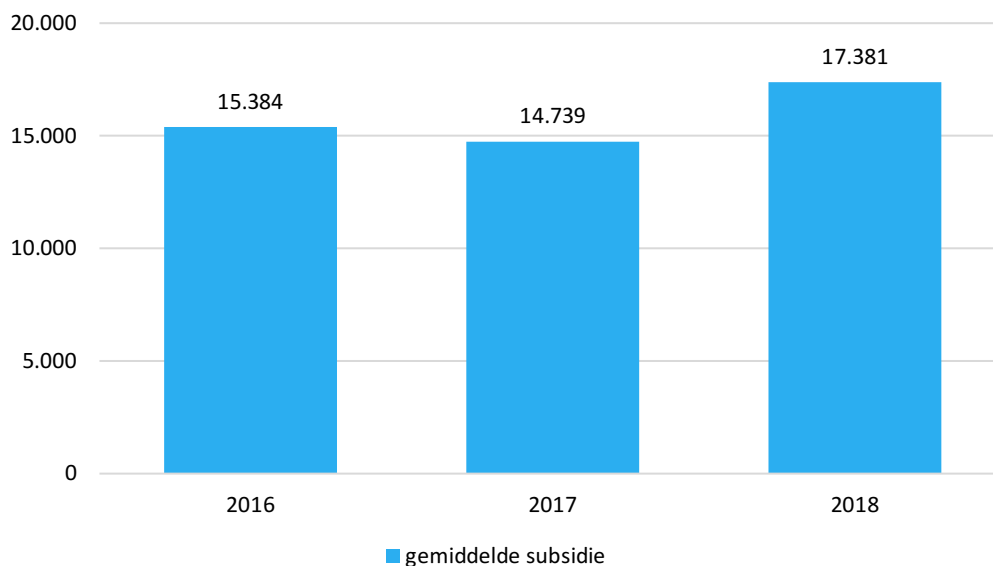
**Figuur 2.3** Totaal toegekende subsidie en totale kosten van desbetreffende projecten in euro's



Het verschil tussen de omvang van de gevraagde subsidies en de omvang van de toegekende subsidies is relatief gering. In de periode 2016-2018 is 98% van de gevraagde subsidiebedragen toegekend (let wel: het gaat hier om de subsidies voor projecten die werden gehonoreerd; subsidies die geheel werden afgewezen, zijn hier buiten beschouwing gelaten).

Het maximaal te subsidiëren bedrag per project is € 20.000. Aan 23 van de 60 gesubsidiëerde projecten is dit maximum toegekend. Het gemiddelde van de toegekende subsidies in de hele periode 2016-2018 is circa € 15.800. Voor de afzonderlijke jaren was de gemiddelde omvang in 2018 het grootst (figuur 2.4).

**Figuur 2.4** Gemiddelde omvang toegekende subsidies in euro's



## 2.4 Prestaties

Voor de volgende activiteiten stelt de provincie subsidie beschikbaar:

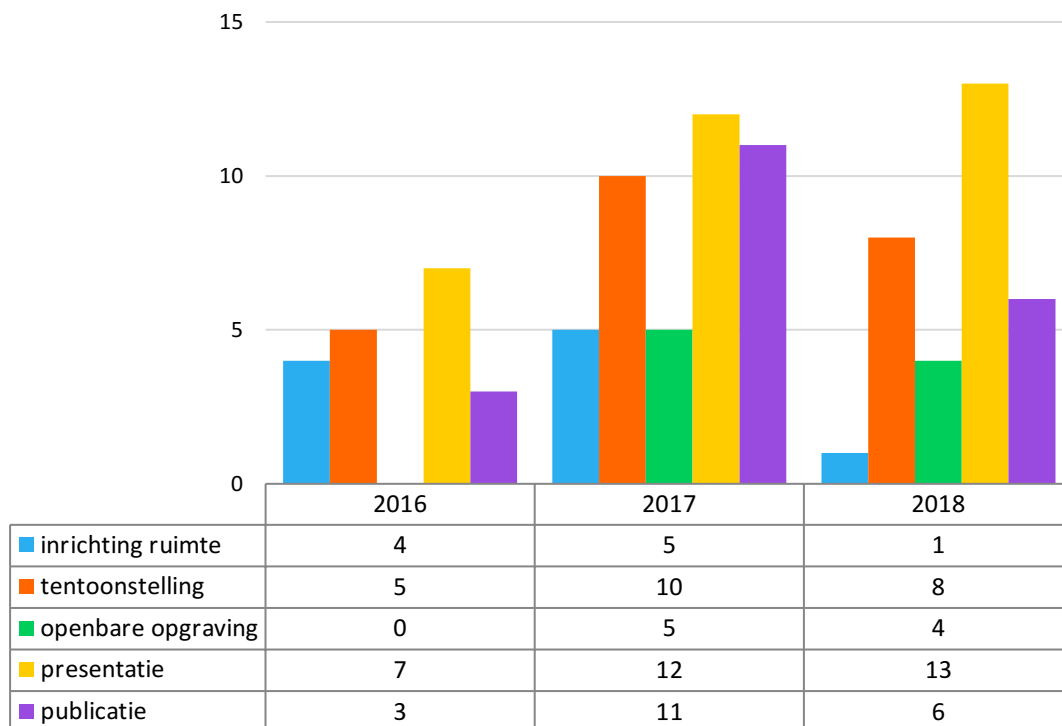
- inrichten van een ruimte waar geïnteresseerden actief mee kunnen doen aan archeologie;
- organiseren van een aansprekende archeologische tentoonstelling op een frequent bezochte plek;
- openbaar toegankelijk maken van een archeologische opgraving, waarbij actieve deelname van belangstellenden wordt gestimuleerd;
- realiseren van een interactieve archeologische presentatie;
- maken van een gemakkelijk leesbare en rijk geïllustreerde publicatie van de resultaten van een opgraving, onuitgewerkt veldonderzoek of synthetiserend onderzoek.

Figuur 2.5 toont hoe vaak een soort prestatie binnen de gesubsidieerde projecten voorkomt.<sup>8</sup> De prestatie 'presentatie' komt het meest voor. Op basis van figuur 2.5 blijkt dat de doelstelling ten aanzien van het aantal jaarlijkse publieksactiviteiten ruimschoots is gerealiseerd.

---

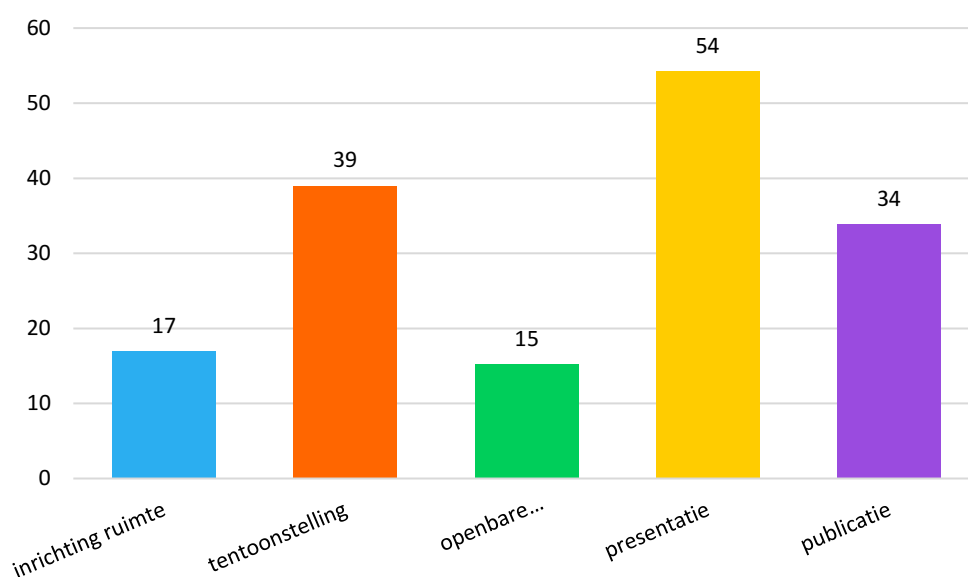
<sup>8</sup> De 3 ingetrokken subsidieaanvragen blijven in deze paragraaf buiten beschouwing.

**Figuur 2.5 Prestaties binnen toegekende subsidies, absoluut**



Figuur 2.6 geeft in percentages aan hoe vaak een soort prestatie binnen de projecten uit de periode 2016-2018 vóórkomt. Bij 17% van de projecten is/wordt een ruimte ingericht voor belangstellenden die willen meedoen aan archeologie. Van een tentoonstelling is sprake in 39% van de projecten. 'Presentatie' (54%) komt het meest voor. Dit is een verzamelcategorie van verschillende vormen van informatievoorziening. Omdat binnen projecten vaak sprake is van meer soorten prestaties, tellen de percentages hoger op dan 100.

**Figuur 2.6 Prestaties binnen toegekende subsidies in percentages**

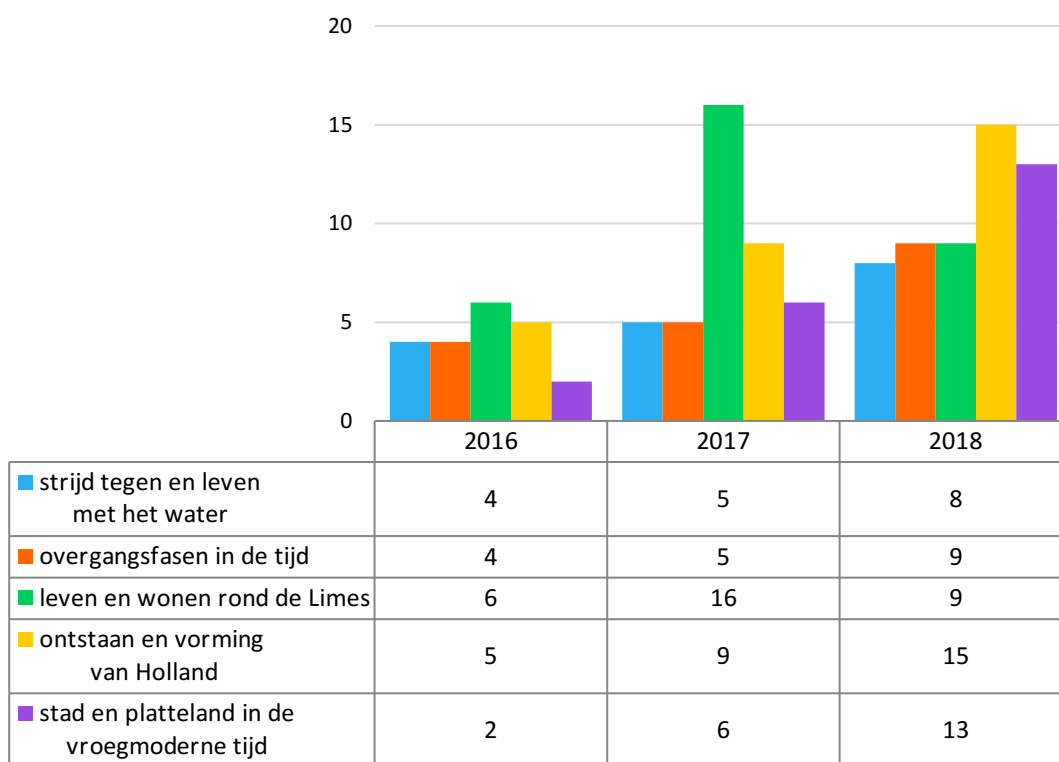


De provincie heeft een Provinciale Onderzoeksagenda Archeologie (POA) vastgesteld. De POA geeft een actueel overzicht van de stand van kennis en van de thema's en vragen die de provincie van belang acht. De POA onderscheidt vijf thema's, te weten:

- strijd tegen en leven met water;
- overgangsfasen in de tijd;
- leven en wonen rond de Limes;
- ontstaan en vorming van Holland;
- stad en platteland in de vroegmoderne tijd.

Figuur 2.7 laat de koppeling zien tussen de toegekende subsidies en de thema's van de POA. De thema's 'leven en wonen rond de Limes' en 'ontstaan en vorming van Holland' komen het meest voor; het thema 'leven en wonen rond de Limes' vooral in 2017 (16 keer), het thema 'ontstaan en vorming van Holland' vooral in 2018 (15 keer).

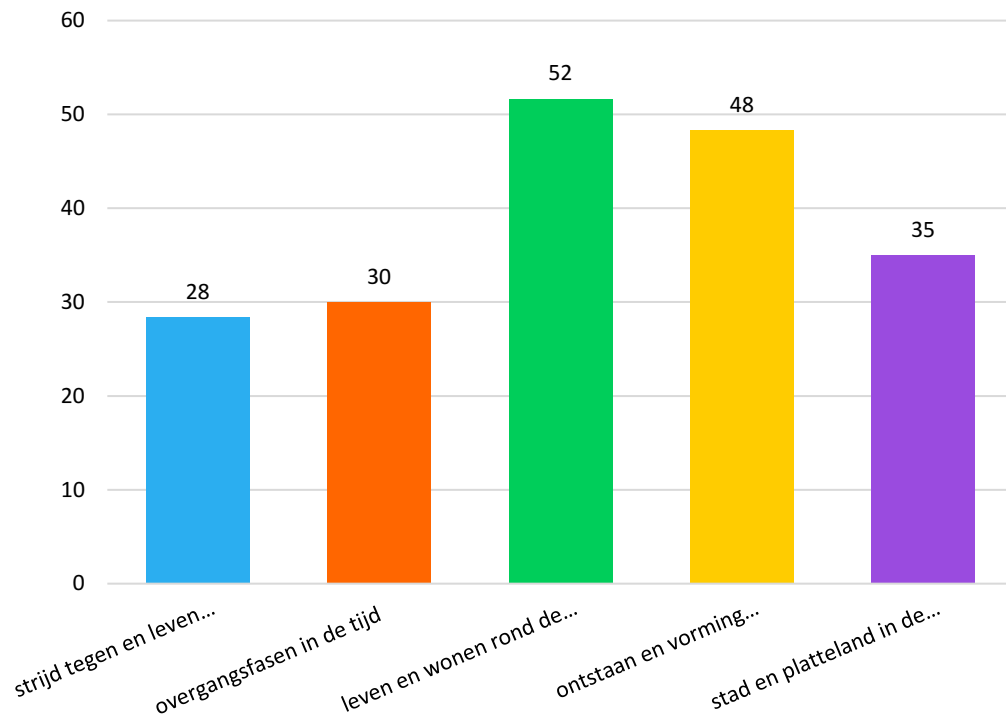
**Figuur 2.7 Relatie tussen toegekende subsidies en POA-thema's, absoluut**



Figuur 2.8 biedt inzicht in de koppeling tussen de toegekende subsidies en de thema's van de POA in percentages. Omdat projecten gekoppeld kunnen zijn aan meer thema's, tellen de percentages hoger op dan 100.



**Figuur 2.8** Koppeling toegekende subsidies en thema's van de POA in percentages



Over het belang van de subsidieregeling zijn de respondenten het eens. Dat belang is er zonder meer. Het is duidelijk dat de regeling uitvoering van uiteenlopende archeologieprojecten mogelijk maakt: van de voltooiing van de opgraving van een klooster en de organisatie van een festival dat inzicht geeft in het ontstaan van de Nederlandse democratie tot het doen van archeologisch onderzoek op een locatie met actieve betrokkenheid van het publiek en een archeologische escaperoom.

Aan de respondenten is de vraag voorgelegd of de uitgevoerde activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de doelen die de provincie voor ogen heeft (publiek bereiken en erfgoed beleefbaar maken). Sprekend uit eigen ervaring is dit volgens respondenten zeker het geval. Allerlei activiteiten hebben volgens hen gezorgd voor het vergroten van het publieksbereik: tentoonstellingen, persactiviteiten, inzet van sociale media, crowdfunding, publicaties, openbare lessen, meedoen aan onderzoek.

Er is een brede doelgroep bereikt zoals schoolklassen, jongeren, winkelend publiek, ouderen en buitenlandse toeristen. In 2018 wordt er een activiteit voor vmbo-scholen met vluchtelingenkinderen georganiseerd in het kader van de Limes. Dit project kan laten zien dat er sprake is van een gedeelde Romeinse geschiedenis.

Respondenten menen dat de belangrijke succesfactoren zijn: 'juiste team van uitvoerende organisaties' en 'publiciteit rondom het project'. Zo heeft de voordracht van de Limes als Werelderfgoed Unesco, naast het feit dat de Limes onderdeel van de Nederlandse erfgoedcanon zijn, veel publiciteit en positieve aandacht voor de Limes opgeleverd. Mogelijk is begeleiding van kleine (vrijwilligers)organisaties in het opzetten van PR-activiteiten wenselijk om meer publiek te bereiken.

Voorts zijn de volgende succesfactoren in de interviews naar voren gekomen.

- Inzet op bereik van doelgroepen die de gevestigde instellingen niet weten te vinden en die weinig kennis hebben van archeologie en geschiedenis. Het is belangrijk om

archeologie op een aansprekende manier te presenteren, zodat mensen een andere (minder 'stoffige') associatie krijgen met archeologie. Bijvoorbeeld door archeologie te koppelen aan nieuwe media of door de geschiedenis met personages te verbeelden. Vanuit de personages ontstaat interesse in het materiële (beelden en gebouwen). Een ander voorbeeld is de reconstructie van het gezicht van Caesar, die weliswaar geen exacte weergave van de werkelijkheid is, maar bezoekers wel prikkelt zich verder te verdiepen in de Limes.

- De mogelijkheden die de subsidieregeling biedt voor lokale projecten. Deze projecten zorgen voor brede aandacht voor archeologie, al ligt het bereik van dergelijke projecten lager. Mensen voelen zich verbonden met de eigen woonplaats. Daardoor wekken lokale projecten sneller de interesse. Door het stimuleren van lokale spreiding van projecten kunnen veel mensen kennisnemen van wat er letterlijk onder hun eigen voeten ligt. Dat vergroot de betrokkenheid bij de eigen omgeving en draagt bij aan draagvlak voor en waardering van archeologie.
- De stimulerende werking die van de regeling uitgaat om amateurarcheologen te betrekken bij opgravingen en daarmee hun bestaansrecht te erkennen. Amateurverenigingen mogen op grond van het Verdrag van Malta zelf geen opgravingen meer doen, maar kunnen wel worden betrokken. Eén respondent geeft echter aan dat gemeenten in de praktijk terughoudend zijn om amateurverenigingen te betrekken. Mogelijk dat Erfgoedhuis Zuid-Holland hierin een rol kan vervullen.
- De beschikbaarheid van subsidie voor kleine projecten dankzij de hoogte van het maximale subsidiebedrag. Daardoor is het mogelijk om kleine initiatieven net dat benodigde extra zetje te geven en zijn snel resultaten zichtbaar. Het nadeel is dat de aanvraag ingewikkeld is, omdat vooraf verantwoording moet worden afgelegd over te leveren prestaties. Het is goed om na te gaan op welke punten de aanvraag zou kunnen worden vereenvoudigd.
- De vernieuwende samenwerking die als gevolg van de subsidieregeling ontstaat: gevestigde organisaties die in het kader van de projecten samenwerking zoeken met kleinere organisaties en andersom. Zo is gedurende een aantal maanden een archeologische escaperoom georganiseerd in het Rijks Museum van Oudheden en kon ook gebruik worden gemaakt van de communicatiekanalen van het museum. Daardoor was er veel belangstelling voor de escaperoom. Daarnaast ontstaat samenwerking buiten het kader van de subsidieregeling, omdat partijen elkaar leren kennen en snel aan elkaar verbonden kunnen worden.

## 2.5 Opgaven voor de subsidieregeling

Alle respondenten zijn het er unaniem over eens dat het belangrijk is om publieksbereik archeologie op provinciaal niveau te blijven stimuleren. De provincie is beter in staat om relevante partijen en beleidsterreinen met elkaar te verbinden dan gemeenten. Het feit dat het beschikbare budget jaarlijks wordt overvraagd, toont de behoefte aan de subsidieregeling aan.

Respondenten zien de volgende opgaven voor de Subsidieregeling publieksbereik archeologie Zuid-Holland:

- Zorgen voor mogelijkheden archeologische vondsten dichterbij het publiek te brengen in plaats van deze alleen in een depot ten toon te stellen. Een voorbeeld hiervan is tentoonstelling van vondsten uit de regio op scholen, zodat deze gebruikt kunnen worden voor lessen. Een ander voorbeeld is het organiseren van een pop-up tentoonstelling bij opgravingen. Dit is ook van belang om invulling te geven aan artikel 9 van het Verdrag van Malta. De regelgeving belemmert echter dit soort activiteiten.

- Evalueren van projecten om waar nodig de subsidieregeling aan te scherpen. Dit kan bijvoorbeeld op basis van de documentatie die subsidieontvangers moeten aanleveren als zij binnen de steekproef vallen om achteraf verantwoording over activiteiten te leggen.
- Bevorderen van uitwisseling tussen partijen en met de provincie om van elkaar te leren, de kwaliteit van projecten en de aansluiting van projecten op de provinciale doelstellingen te verbeteren en samenwerking te stimuleren. De erfgoedtafels zijn daar een goed voorbeeld van. Er zijn op het gebied van archeologie nu 2 verschillende tafels (een met deponerende gemeenten en een tafel met leden van archeologische verenigingen). Mogelijk dat het netwerk versterkt kan worden door middel van één integrale tafel.
- Vervullen van een ambassadeursrol door de provincie om het belang van zichtbaar maken archeologie bij andere organisaties te benadrukken. *'Mensen zien de olifant niet'*.
- Samenwerking met professionele archeologische bureaus om beter op de hoogte te zijn van welke opgravingen worden gedaan, zodat er ook meer openbaar toegankelijke opgravingen kunnen worden georganiseerd. Deze zijn nog beperkt in aantal.
- Nagaan hoe de nieuwe generatie bereikt en betrokken kan worden. Daarvoor is verdere vernieuwing in archeologische projecten nodig, bijvoorbeeld door de inzet van technische mogelijkheden.
- Stimuleren van het (verbindende) verhaal (wat ligt waar en waarom). Het verbindende verhaal is cruciaal onderdeel van het beleefbaar maken van erfgoed.
- Zorgen voor de mogelijkheid van meerjarige subsidies. Veel projecten kunnen niet binnen de gestelde termijn (12 maanden na de beschikking) volledig worden afgerond. Dit heeft onder meer te maken met vergunningprocedures, die ingewikkeld zijn voor aanvragers.
- Stimuleren van het uitwerken/synthetiseren van onderzoek in relatie tot het heden en met gebruikmaking van beschikbare archeologische vondsten die in depot worden gehouden. Veel onderzoek blijft nu nog onbenut.
- Aanscherpen van de rangschikkingscriteria. Deze zijn nu onvoldoende scherp en onderscheidend (waardoor aanvragen snel binnen de gestelde criteria vallen). Zo is het belangrijk om een goed te kunnen beoordelen wanneer er wel/niet sprake is van een project met een duidelijke archeologische component.

## 3 Restauratie rijksmonumenten (en herbestemming)

### 3.1 Achtergrond

Eind 2013 is de Subsidieregeling restauratie rijksmonumenten Zuid-Holland 2013 in werking getreden. Deze subsidieregeling is het gevolg van de decentralisatie van het restauratiebudget dat beschikbaar was in het kader van het Besluit rijkssubsidieering instandhouding monumenten naar provincies. Uit de provinciale Erfgoedmonitor Zuid-Holland uit 2016 blijkt dat 15% van de Zuid-Hollandse rijksmonumenten een restauratiebehoefte heeft. De doelstelling van de provincie is om dat in 2023 teruggebracht te hebben tot 10% (te besluiten in de Begroting 2019).

Uit de provinciale Erfgoedmonitor bleek daarnaast dat het van belang is om subsidie te verlenen voor herbestemming. Bij leegstand zonder bestemming en exploitatie gaat de onderhoudsstaat van leegstaande monumenten snel achteruit. In december 2016 is de subsidieregeling restauratie rijksmonumenten Zuid-Holland 2013 uitgebreid met een herbestemmingsparagraaf. Daardoor wordt erfgoed voor de toekomst behouden en draagt het bij aan de kwaliteit van de leefomgeving.

De provincie heeft voor 'restauratie rijksmonumenten' en 'herbestemming' de volgende prestatie-indicatoren en voorgenomen prestaties in de begroting 2018 opgenomen.

**Tabel 3.1 Provinciale prestatie-indicatoren**

prestatie-indicatoren	2015	2016	2017	2018
aantal gesubsidieerde restauraties rijksmonumenten	15	20	20	20
aantal maatadviezen herbestemming	7	8	8	8

Onderstaande rapportage is gebaseerd op een documentanalyse met betrekking tot de periode 2015 tot heden over zowel de Subsidieregeling rijksmonumenten Zuid-Holland 2013 in zijn totaliteit als de herbestemmingsparagraaf. Verder hebben 9 interviews plaatsgevonden. Deze hadden vooral betrekking op de herbestemmingsparagraaf.

### 3.2 Restauratie

#### 3.2.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de kwantitatieve gegevens gepresenteerd van de subsidieregeling restauratie rijksmonumenten Zuid-Holland 2013. Daarnaast is gebruik gemaakt van twee andere onderzoeken, die in 2018 zijn uitgevoerd. De conclusies van deze onderzoeken worden hier kort samengevat.

### ***Eindrapport Restauratie van rijksmonumenten, Randstedelijke Rekenkamer<sup>9</sup>***

In dit onderzoek is de Randstedelijke Rekenkamer nagegaan of de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland er, na de decentralisatie van het restauratiebudget in 2012, via de provinciale subsidieregelingen in slagen om van rijksmonumenten die gerestaureerd moeten de bouwkundige staat te verbeteren en de monumentale waarden te behouden. Daarbij is ook in kaart gebracht welke verbeteringen daarbij mogelijk zijn. Ook wil de Randstedelijke Rekenkamer de verschillen van de subsidieregelingen inzichtelijk maken en nagaan wat provincies van elkaar kunnen leren. Het rapport heeft een positieve grondtoon. De conclusie is dat de provincie Zuid-Holland via de subsidieregelingen erin slaagt om van rijksmonumenten die gerestaureerd moeten worden de bouwkundige staat te verbeteren en de monumentale waarden te behouden.

In de periode 2012-2017 heeft de provincie op basis van 2 subsidieregelingen<sup>10</sup> 134 subsidies verleend. De subsidieverleningen en vaststellingen liggen grotendeels op schema. Wel is er sprake van een aantal verbeterpunten. Zo is de provinciale Erfgoedmonitor nog niet voldoende bruikbaar voor het bepalen van de restauratieopgave. Verder gaat de provincie niet bij alle beoogde resultaten na of deze zijn behaald en worden de uitkomsten van de Erfgoedmonitor niet met gemeenten gedeeld.

De bestuurlijke nota geeft 5 aanbevelingen aan Provinciale Staten:

- Vraag GS om de bruikbaarheid van de Erfgoedmonitor verder te verbeteren op de geconstateerde kanttekeningen, zodat inzicht kan worden verkregen in de ontwikkeling van de restauratieopgave.
- Vraag GS om periodiek de kosten van de restauratieopgave inzichtelijk te maken.
- Vraag GS om te rapporteren over het behalen van alle beoogde resultaten van de subsidieregeling.
- Vraag GS om gegevens over de bouwkundige staat van rijksmonumenten, binnen de kaders van wet- en regelgeving, beschikbaar te stellen aan de gemeenten waarin de rijksmonumenten gelegen zijn, ten behoeve van het toezien op de instandhoudingsplicht.
- Vraag GS om na te gaan op welke punten uit de vergelijking met andere provincies geleerd kan worden.

### ***Onderzoek gebruik subsidieregelingen voor agrarisch erfgoed<sup>11</sup>***

Er zijn voor agrarische rijksmonumenten de afgelopen jaren nauwelijks aanvragen voor restauratie en herbestemming ingediend in het kader van de Subsidieregeling restauratie rijksmonumenten Zuid-Holland en de Subsidieregeling erfgoedlijnen Zuid-Holland. Het percentage agrarische rijksmonumenten in een matige of slechte staat van onderhoud (en dus met een restauratieachterstand) ligt echter hoger dan het gemiddelde percentage van de provinciale rijksmonumenten (respectievelijk 16,2 en 15%). Agrarische rijksmonumenten zijn veelal boerderijen maar soms ook bijgebouwen en andere agrarische objecten zoals bollenschuren en kassen. Daarom is onderzoek gedaan naar de reden dat er nauwelijks

---

<sup>9</sup> Randstedelijke Rekenkamer. Eindrapport Restauratie van rijksmonumenten Zuid-Holland. Amsterdam: Randstedelijke Rekenkamer, 2018.

<sup>10</sup> Dit betreft de Subsidieregeling restauratie rijksmonumenten Zuid-Holland 2013 en de Subsidieregeling erfgoedlijnen Zuid-Holland.

<sup>11</sup> Bureau Helsdingen. Zoektocht naar restauratie en herbestemming van agrarisch erfgoed. Deel 1 Analyse van de provinciale subsidieregeling voor restauratie; toegepast op agrarisch erfgoed (eindconcept d.d. 28-06-2018). Vianen, Bureau Helsdingen, 2018.

subsidieaanvragen bij de provincie worden ingediend voor restauratie en herbestemming van agrarisch erfgoed.

Uit het onderzoek blijkt dat het indienen van de subsidieaanvraag voor particuliere eigenaren van agrarisch erfgoed ingewikkeld is, zowel inhoudelijk als procedureel. De bijlagen die verplicht zijn bij de subsidieaanvraag, moeten zijn opgesteld door experts, wat voor hoge kosten zorgt. Daarnaast sluit de regeling niet goed aan op de behoefte van eigenaren van agrarisch erfgoed. Bij restauratie van agrarisch erfgoed gaat het vaak om een type restauratie (zoals het vernieuwen van een rieten kap) waarvan de kosten doorgaans onder de ondergrens van de subsidieregeling liggen. Daardoor komen deze restauraties niet voor subsidie in aanmerking. Daarnaast richt de regeling zich op hoofd- en bijgebouwen met een monumentale status. Dit betekent dat (bij)gebouwen zonder monumentenstatus, maar met een grote cultuurhistorische waarde, dus niet voor subsidie in aanmerking komen. Dit gaat ten koste van cultuurhistorisch waardevolle structuren en ensembles met agrarische objecten. Daarnaast is er vrijwel geen relatie tussen de erfgoedlijnen en het agrarisch erfgoed.

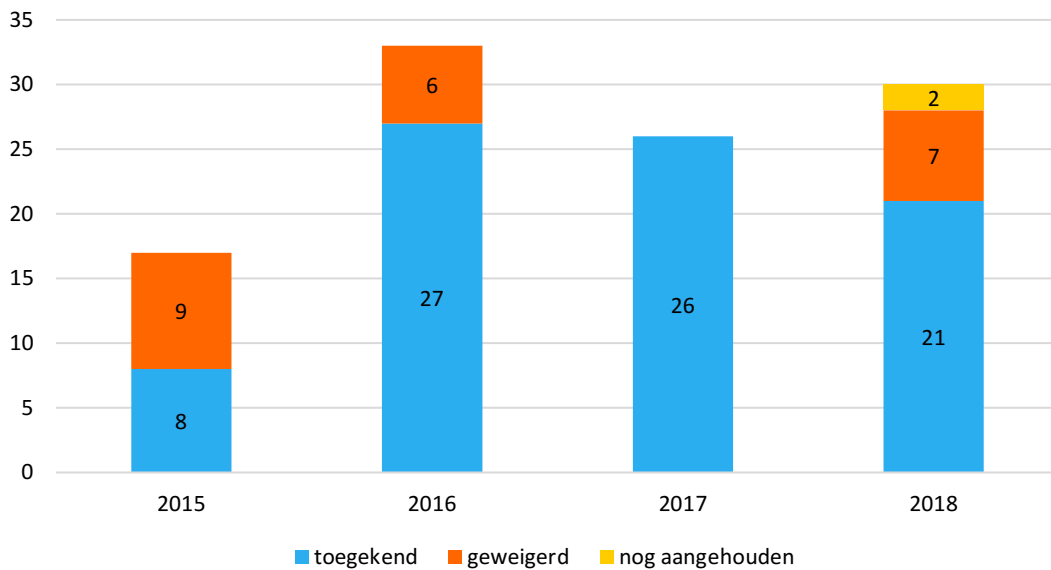
Om gebruikmaking van de regeling voor de restauratie en herbestemming van agrarisch erfgoed te stimuleren, zijn de volgende aanbevelingen gedaan:

- Geef meer bekendheid aan de Subsidieregeling restauratie rijksmonumenten Zuid-Holland 2013, onder meer door gebruik te maken van organisaties die zich bezighouden met agrarisch erfgoed. Verbeter daarnaast de vindbaarheid van de regeling op de website van de provincie.
- Vereenvoudig de subsidieaanvraag, zowel inhoudelijk als procedureel.
- Beperk het aantal verplichte bijlagen bij de subsidieaanvraag. Biedt ondersteuning bij de aanvraagprocedure, door het instellen van een vraagbaak en het bieden van handreikingen op de provinciale website.
- Verlaag de subsidieondergrens van € 100.000 naar €50.000, zodat ook restauratie van rieten daken en van bijgebouwen voor subsidie in aanmerking komen. Vereenvoudig daarnaast de aanvraagprocedure voor rieten daken.
- Overweeg de ontwikkeling van een erfgoedlijn 'boerderijlinten'.
- Overweeg de mogelijkheden om in de provinciale kroonjuwelen de subsidieregeling open te stellen voor agrarisch erfgoed met cultuurhistorische waarde maar zonder monumentenstatus.
- Stimuleer in overleg met gemeenten en regio's het behoud van cultuurhistorische waardevolle bijgebouwen door ruimere herbestemmingsmogelijkheden (bijvoorbeeld de mogelijkheid tot woonbestemming).
- Gebruik de cultuurhistorische waardevolle agrarische objecten die (tijdelijk)in bezit zijn van de provincie als voorbeeld en stimuleer het behoud en de passende herbestemming door het laten uitvoeren van bouwhistorisch of cultuurhistorisch onderzoek naar gebouwen en erven.

### 3.2.2 Procedure

In de periode 2015 tot heden zijn 106 subsidies aangevraagd in het kader van de Subsidieregeling restauratie rijksmonumenten Zuid-Holland 2013. Daarvan zijn er 82 toegekend. Figuur 3.1 laat de aantallen toegekende en geweigerde projecten per jaar zien. In 2017 zijn alle aangevraagde subsidies toegekend. Van de 21 projecten die in 2018 zijn toegekend zijn er 5 toegekend na ophoging van het subsidieplafond.

**Figuur 3.1** Aantal toegekende en geweigerde subsidies, absoluut

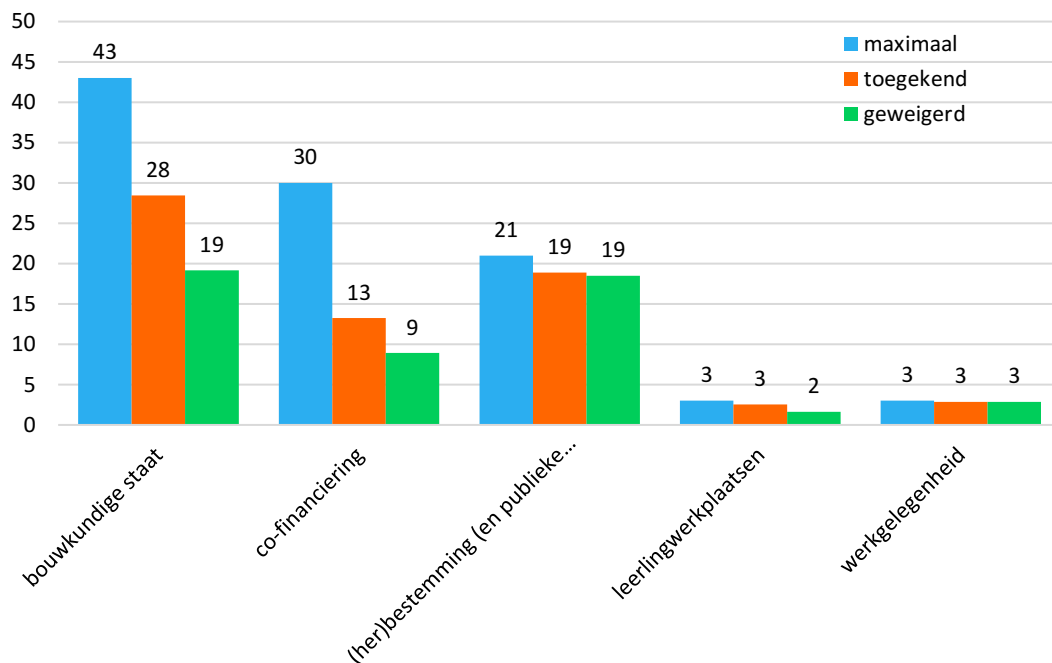


We hebben een nadere analyse gemaakt van de toekenningen en weigeringen. Van de 22 projecten die gedurende de periode 2015-2018 zijn geweigerd, zijn er 2 afgewezen op administratieve gronden. De overige 20 zijn inhoudelijk beoordeeld en op basis van het aantal behaalde punten afgewezen. De projecten zijn beoordeeld aan de hand van vijf rangschikkingscriteria, te weten:

- bouwkundige staat (maximale score 43);
- cofinanciering (maximale score 30);
- (her)bestemming en publieke toegankelijkheid (maximale score 21);
- leerlingwerkplaatsen (maximale score 3);
- werkgelegenheid (maximale score 3).

Uit figuur 3.2 blijkt dat het verschil tussen toekenning en weigering vooral wordt bepaald door de criteria 'bouwkundige staat' en 'cofinanciering'. De andere criteria zijn in dit opzicht veel minder onderscheidend.

**Figuur 3.2** Maximaal te behalen score en de gemiddeld behaalde score van toegekende en geweigerde restauratiesubsidies in de periode 2015-2018, absoluut

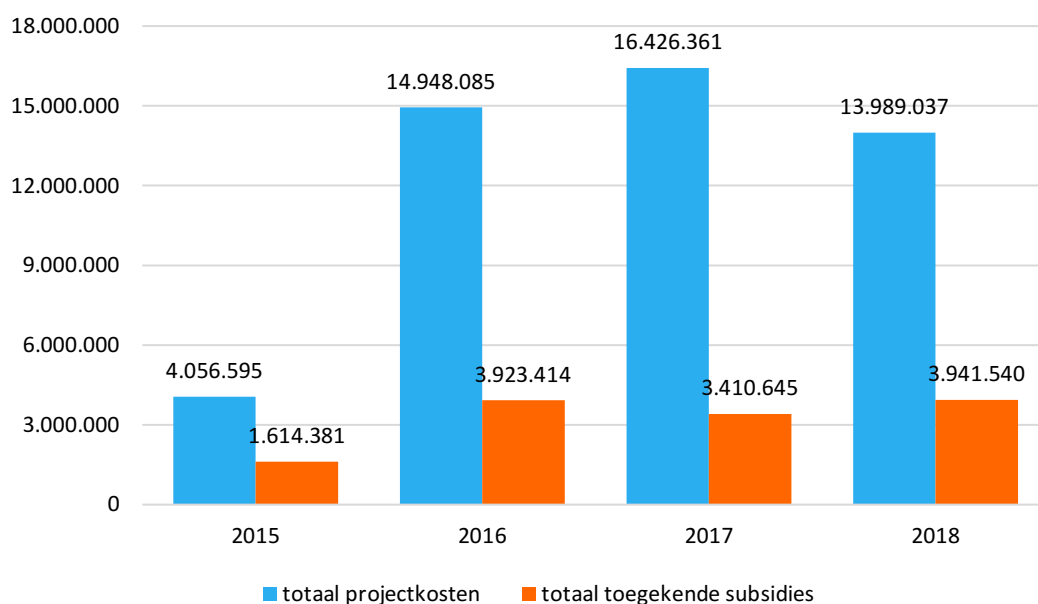


### 3.2.3 Financiën

Over de gehele periode 2015-2018 bedragen de toegekende subsidies ongeveer 27% van de totale projectkosten. In 2015 lag dit percentage het hoogst (40%), in 2017 het laagst (21%). Figuur 3.3 toont de verhoudingen in absolute bedragen. Jaarlijks is voor restauraties ruim 3,4 miljoen euro beschikbaar. Op grond van figuur 3.4 kan worden geconcludeerd dat het oorspronkelijke subsidieplafond in 2016 en in 2018 is overschreden. Het subsidieplafond is in 2016 en 2018 opgehoogd om meer aanvragen te kunnen honoreren.

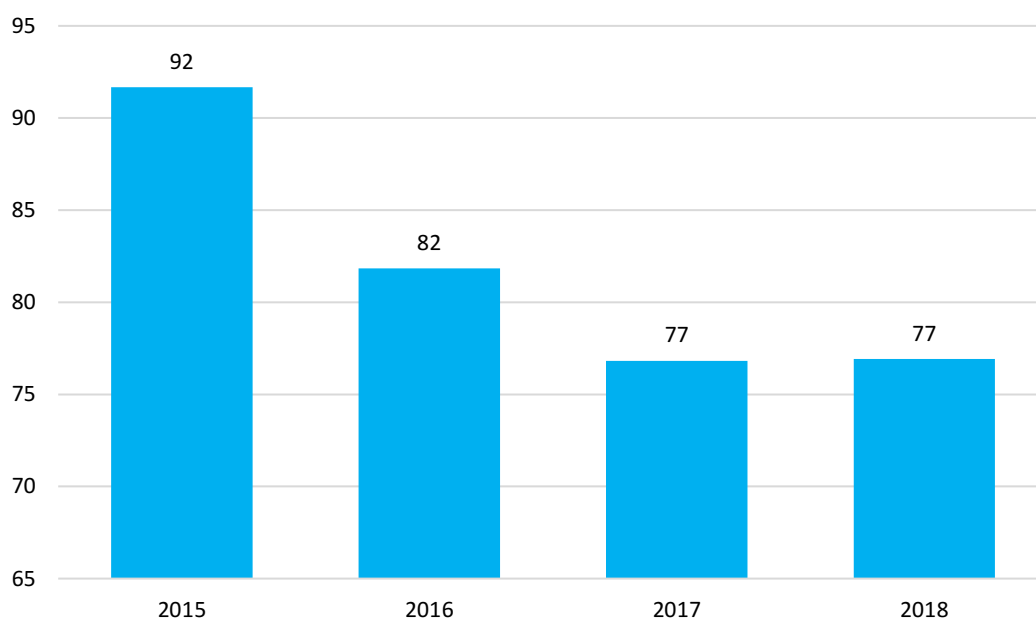


**Figuur 3.3** Totaal toegekende subsidie en totaal kosten van desbetreffende projecten in euro's



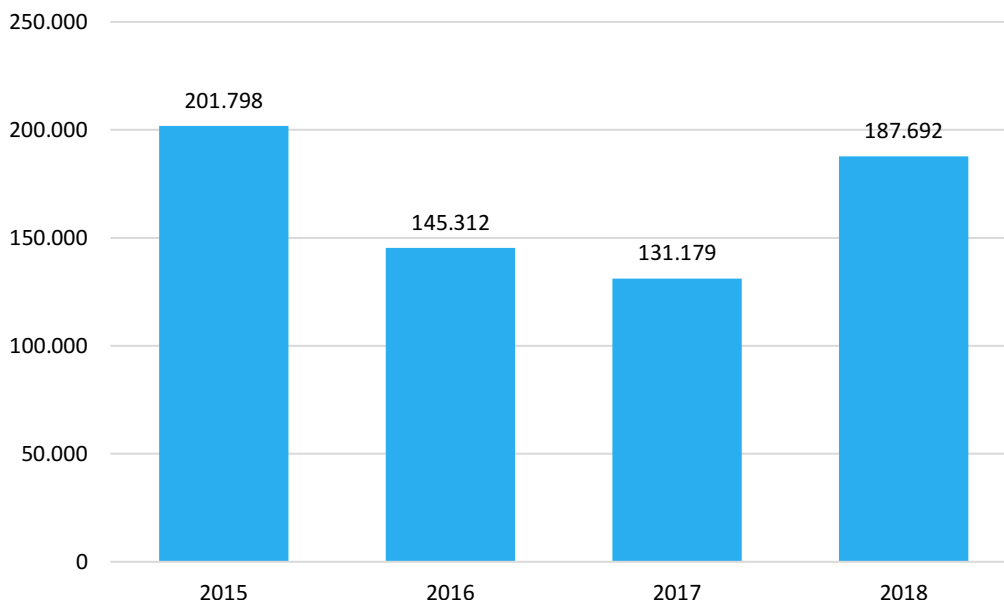
Ten opzichte van de andere subsidieregelingen zien we een groter verschil tussen de toegekende en aangevraagde subsidiebedragen. In de periode 2015-2018 is gemiddeld 80% van de gevraagde bedragen toegekend (de geheel geweigerde subsidieaanvragen zijn hier buiten beschouwing gelaten). In 2015 is dit percentage het hoogst (92%).

**Figuur 3.4** Aandeel toegekende subsidiebedragen van de aangevraagde subsidiebedragen in percentages



De gemiddelde omvang van de toegekende subsidies verschilt sterk per jaar. In 2017 is het gemiddelde per project € 131.179. In 2015 is dat € 201.798.

**Figuur 3.5** Gemiddelde omvang toegekende subsidies in euro's



52 (63%) van de 82 projecten worden verspreid over verschillende jaren uitgevoerd. Het aantal meerjarenprojecten (dat wil zeggen: uitgevoerd in verschillende kalenderjaren) is in de loop van de tijd afgenomen.

## 3.3 Herbestemming

### 3.3.1 Procedure

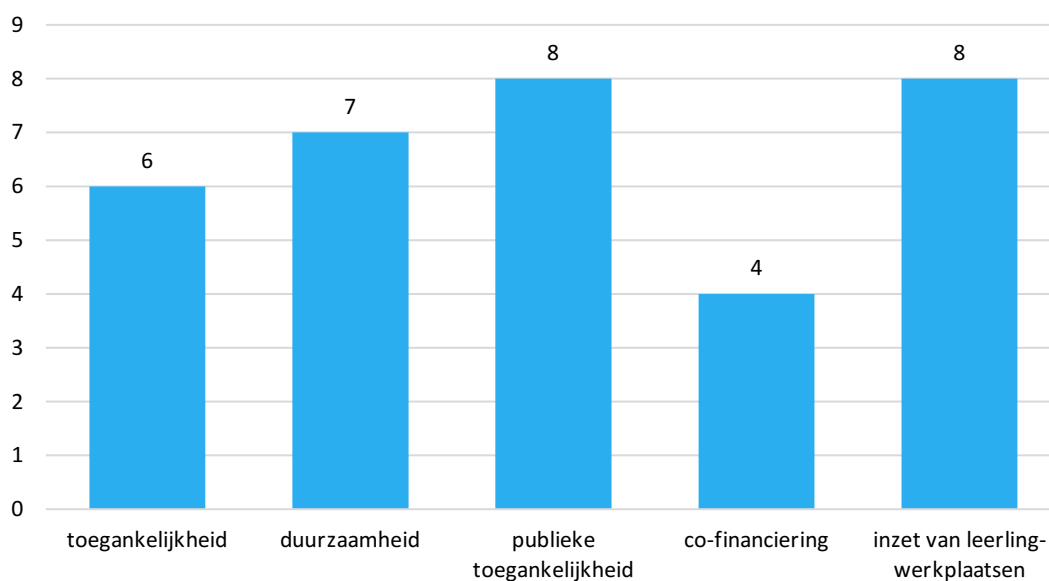
Aanvullend op de restauratiesubsidies kan subsidie worden aangevraagd voor herbestemming. Herbestemming is wenselijk, omdat leegstand leidt tot achteruitgang van een monument en uiteindelijk sloop. Subsidie voor herbestemming is nodig, omdat de kosten daarvan hoog zijn en vaak niet gedekt worden door de nieuwe functie van het monument. De herbestemmingsparagraaf is sinds december 2016 onderdeel van de subsidieregeling voor restauraties. Dit is logisch, omdat veelal eerst restauratie nodig is om een monument te kunnen herbestemmen.

De provincie Zuid-Holland was destijds de eerste provincie die een regeling voor herbestemming heeft opengesteld. Op basis van diverse gesprekken met experts is de inhoud van de herbestemmingsparagraaf tot stand gekomen en is bepaald welke herbestemmingskosten subsidiabel zijn, namelijk maatregelen gericht op verbeteren van de duurzaamheid en op vergroting van de toegankelijkheid. Duurzaamheid is een belangrijke maatschappelijke opgave. Toegankelijkheid is van belang om zoveel mogelijk mensen in staat te stellen monumenten beleven. Jaarlijks wordt bekeken of en zo ja, welke aanscherping van de herbestemmingsparagraaf wenselijk is. Andere beoordelingscriteria zijn de hoogte van de cofinanciering en de inzet van leerlingwerkplaatsen. In 2017 is als criterium toegevoegd dat een herbestemd monument minimaal 30 dagen per jaar publiek toegankelijk moet zijn.

In 2018 zal de subsidieregeling voor het onderdeel herbestemming extra in de maand oktober worden opengesteld. Tevens wordt structureel de ondergrens van subsidie voor herbestemming van € 12.500 naar € 5.000 verlaagd. Tot slot is structureel de aanvraagperiode verruimd. Eigenaren van rijksmonumenten die de afgelopen 3 jaar een restauratiesubsidie hebben ontvangen kunnen voortaan een aanvraag voor herbestemmingsubsidie indienen. Voorheen was dit gekoppeld aan hetzelfde kalenderjaar.

In 2017 en 2018 zijn in totaal 9 herbestemmingsubsidies toegekend. Figuur 3.6 laat zien op welke rangschikkingscriteria de toegekende subsidieaanvragen scoren. Van de 9 herbestemmingsprojecten richten zich er 4 op zowel duurzaamheid als toegankelijkheid.

**Figuur 3.6** Aantal toegekende herbestemmingsubsidies dat scoort op de rangschikkingscriteria, absoluut



Uit de interviews komt het volgende beeld naar voren over de herbestemmingsparagraaf.: De herbestemmingsparagraaf is een goed initiatief. De keuze voor welke kosten subsidiabel zijn sluit aan bij maatschappelijke opgaven en de technische mogelijkheden die er nu zijn om monumenten duurzamer te maken. De subsidie is belangrijk om een monument een goede herbestemming te geven. Respondenten vinden het belangrijk dat er sprake is van 'geormerkte' gelden voor specifieke zaken die bij een restauratie/herbestemming snel te weinig aandacht zouden krijgen.

Ten aanzien van de subsidiabele kosten komen uit de interviews de volgende aandachtspunten naar voren.

- Duurzaamheid kan op twee manieren worden gedefinieerd, namelijk in termen van 'durability' (vooral gerelateerd aan milieuaspecten) en in termen van 'sustainability' (langdurig, toekomstbestendig gebruik). Het is belangrijk om in de regeling het begrip 'duurzaamheid' goed te omschrijven.
- Bij duurzaamheidsmaatregelen gericht op milieuvriendelijke aspecten is het belangrijk dat maatregelen worden getroffen die het gebouw niet aantasten (bijvoorbeeld zodanig isoleren dat daardoor vochtproblemen ontstaan).
- Er wordt een kanttekening geplaatst bij de mate waarin de toegankelijkheid van monumenten kan worden vergroot. Het vergroten van (rolstoel)toegankelijkheid is vaak lastig, zonder de monumentale waarde van het gebouw aan te tasten.

- Een aantal respondenten zou het aspect 'veiligheid' aan de regeling toegevoegd willen zien: hierbij gaat het onder meer om subsidie voor asbestsanering en voor maatregelen (zoals brandveiligheidsinstallaties en scheidingswanden) waarvan de kosten vaak hoger zijn dan voor 'reguliere' gebouwen.
- De kosten die in algemene zin subsidiabel zouden moeten zijn, zijn kosten voor maatregelen die niet regulier zijn en/of waarvan de kosten significant hoger zijn dan voor gebouwen die geen monument zijn. Zo worden kosten voor inrichting beschouwd als 'regulier'. Tegelijkertijd geeft een enkeling aan dat het ook belangrijk is om te kijken welke maatregelen nodig zijn om tot een goede herbestemming te komen en waarvan de kosten nu niet subsidiabel zijn (bijvoorbeeld akoestische maatregelen in een kerk). Het verschilt per monument welke maatregelen nodig zijn om tot een goede herbestemming te komen en wat nodig is om goed aan te sluiten op behoeften van de toekomstige gebruikers. Als de kosten voor maatregelen te hoog zijn, verlaagt dit de kansen voor herbestemming.

Dat de provincie subsidie toetst aan de hand van een aantal vastgestelde rangschikkingscriteria vinden respondenten een goede zaak. De rangschikkingscriteria zijn volgens hen helder. Wel vinden sommige respondenten de totale regeling soms lastig te begrijpen. De mondelinge toelichting die de provincie desgevraagd aan aanvragers geeft, wordt gewaardeerd. Over de subsidievereisten en de rangschikkingscriteria zijn de volgende constatering gedaan:

- De regeling stelt hoge administratieve eisen. Het verkrijgen van benodigde vergunningen kosten veel energie, tijd en geld, wat niet altijd in verhouding staat tot het gevraagde subsidiebedrag.
- Tegelijkertijd is het belangrijk dat benodigde administratieve vergunningen en adviezen (bijvoorbeeld van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed) wel (onherroepelijk) rond zijn voordat tot beschikking wordt overgegaan. Dit om te voorkomen dat subsidie wordt ingezet voor projecten die uiteindelijk moeten worden aangepast of slecht/niet uitvoerbaar blijken waardoor subsidie verloren gaat die anders voor een andere aanvrager beschikbaar zou zijn geweest.

Respondenten beoordelen de eis van cofinanciering neutraal tot positief. Het feit dat de provincie het belangrijk vindt om in herbestemming te investeren werkt aanjagend richting andere geldverstrekkers, zoals fondsen. Het regelen van de cofinanciering wordt vaak wel als lastig ervaren. Landelijke cultuurfondsen subsidiëren dikwijls alleen eenmalige projecten. Lokale cultuurfondsen kijken vooral naar wat het belang is van de herbestemming voor de eigen gemeente.

De afhandeling van de subsidieaanvraag wordt als lang ervaren. Subsidieaanvragers moeten daarom veel projectkosten zelf bevoorschotten. Dat is lastig in verband met de liquiditeit van de organisatie. Het zou goed zijn om te kijken naar de mogelijkheid om de procedure te vereenvoudigen en te verkorten.

De koppeling van de herbestemmingsparagraaf met de subsidie voor restauratie is aan de ene kant een logische: de staat van een monument moet goed zijn om te kunnen herbestemmen. Een groot deel van de monumenten is ook in een dergelijke staat dat restauratie noodzakelijk is. Aan de andere kant wringt de koppeling op een aantal punten.

- Veel projecten worden fasegewijs uitgevoerd. Bij het begin van de restauratie is nog niet altijd duidelijk of er ook sprake zal zijn van herbestemming. Restauratie kan de mogelijkheden van herbestemming zichtbaar maken en partijen voor herbestemming interesseren. Het voornemen van de provincie om de aanvraagtermijn voor herbestemming op te rekken tot 3 jaar na de aanvraag voor restauratiesubsidie wordt vanuit de

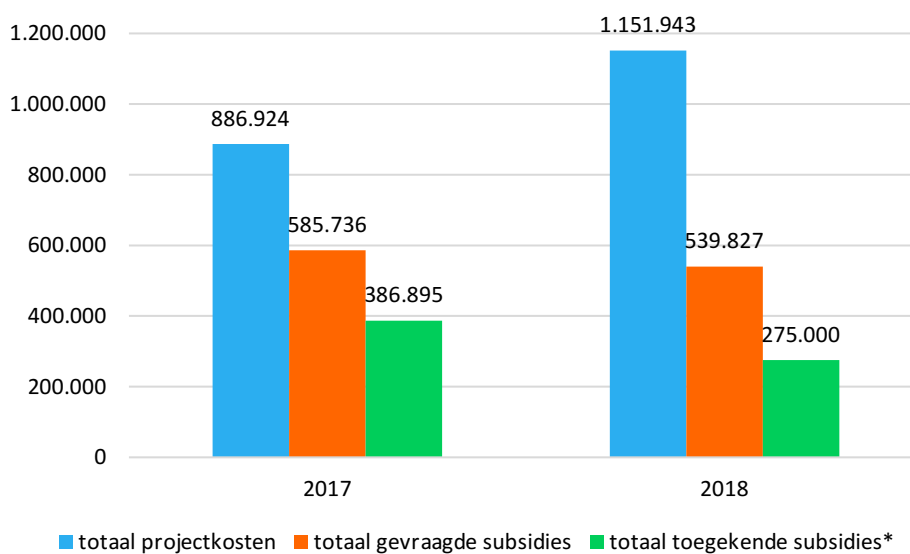
respondenten daarom ondersteund (conform besluitvorming GS op 11 september 2018).

- Door de koppeling met de restauratiesubsidie scoren monumenten met een goede staat van het casco (bijvoorbeeld doordat de eigenaar van het monument regelmatig onderhoud heeft (laten) plegen), lager op de rangschikkingscriteria. De subsidiemogelijkheden zijn dan relatief beperkt, terwijl de herbestemming waarvoor de subsidie wordt aangevraagd wel economisch rendabel is (bijvoorbeeld vakantiewoningen in een watertoren). Los van de herbestemmingsparagraaf, speelt dit ook bij restauratie een rol. Zo is bij kerken de staat van het gebouw vaak goed, maar is er bijvoorbeeld vaak behoefte aan restauratie van monumentale onderdelen van het interieur die onlosmakelijke met het interieur verbonden zijn, bijvoorbeeld het kerkorgel.

### 3.3.2 Financiën

In 2017 bedroeg was het beschikbare subsidiebedrag € 650.000, terwijl € 400.000 aan subsidies is verstrekt. Daarom is € 250.000 doorgeschoven naar 2018. Hierdoor bedroeg het subsidieplafond in 2018 eveneens € 650.000. Er resteert in 2018 een bedrag van € 375.000. Dit bedrag is beschikbaar voor de extra tranche in de maand oktober 2018 (figuur 3.7).

**Figuur 3.7** Totaal gevraagde en toegekende subsidie en totaal kosten van desbetreffende projecten in euro's



\*2018 is inclusief toegekende subsidie voor aanjagers herbestemming

In beide jaren is er dus een forse onderbesteding van de beschikbare subsidie. In 2017 voorziet de subsidie voor bijna 44% in de totale projectkosten, in 2018 is dat bijna 33%. Dit heeft te maken met het feit dat er subsidie voor grote herbestemmingsprojecten is aangevraagd, terwijl de maximale subsidie € 100.000 is.

Het verdient aanbeveling om te kijken hoe meer bekendheid aan de regeling kan worden gegeven en om na te gaan of de regeling voldoende in de behoefte van monumenteigenaren voorziet.

### 3.3.3 Prestaties

De respondenten vinden de Subsidieregeling restauratie rijksmonumenten Zuid-Holland 2013 van belang omdat deze zorgt voor het behoud van het monument door restauratie en leegstand wordt voorkomen door herbestemming van monumenten. De regeling draagt bij aan de bescherming van monumenten (behoud), beleving (toegankelijkheid) en beleefbaarheid (bijvoorbeeld een monumentale woning die wordt herbestemd tot museum). Respondenten vinden een relativering op zijn plaats: de beschikbare subsidiebedragen zijn laag en staan niet in verhouding tot de totale kosten van herbestemming. Wel kan de subsidie in een aantal gevallen net de benodigde extra geven om werkzaamheden gericht op toegankelijkheid en duurzaamheid uit te voeren.

Belangrijk is dat de regeling bijdraagt aan het realiseren van passende herbestemmingen met een duurzame toekomst, dat wil zeggen:

- behoud van de monumentale waarde van het pand;
- zorgen dat de herbestemming economisch rendabel is, waarbij ook de exploitatiekosten voor langere termijn te dragen moeten zijn (bijvoorbeeld door de garantie van huurinkomsten voor langere termijn).

Het is belangrijk dat erfgoed beleefbaar is. Dat geldt ook voor herbestemde monumenten. Daarom is het criterium van publieke toegankelijkheid belangrijk. Volgens respondenten is daarbij wel een aandachtspunt om het criterium in de context te plaatsen, omdat het voor sommige monumenten moeilijk is om aan die eis te voldoen. Factoren die van invloed zijn op de publieke toegankelijkheid zijn de functie van het herbestemde monument (bijvoorbeeld een mausoleum dat is herbestemd tot columbarium of monumenten die zijn herbestemd tot woningen) en de toeristische aantrekkelijkheid van de locatie van het monument (bijvoorbeeld een boerderij in de Hoeksche Waard).

## 3.4 Opgaven voor de subsidieregeling

Voor de opgaven ten aanzien van de paragraaf Restauratie rijksmonumenten van de Subsidieregeling restauratie rijksmonumenten Zuid-Holland 2013 wordt verwezen naar de aanbevelingen in het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer, zoals beschreven in paragraaf 3.2. Om het gebruik van de subsidieregeling door eigenaren van agrarisch erfgoed te stimuleren, wordt verwezen naar de aanbevelingen in het rapport over agrarisch erfgoed, eveneens beschreven in paragraaf 3.2. Verder wil de provincie lering trekken uit bezwaren die de afgelopen periode zijn ingediend.

In de interviews hebben respondenten de volgende opgaven voor de herbestemmingsparagraaf van de Subsidieregeling restauratie rijksmonumenten Zuid-Holland 2013 naar voren gebracht.

- Het is belangrijk dat een monument in goede staat is voordat tot herbestemming wordt overgegaan. De koppeling van de herbestemmingsparagraaf aan de restauratiesubsidie zou losgelaten kunnen worden om te voorkomen dat rijksmonumenten waarvan de staat van het casco al goed is of die al in het kader van een andere regeling zijn geres- taureerd niet voor herbestemmingssubsidie in aanmerking komen. Ook wordt door respondenten het voornemen van de provincie ondersteund om de termijn waarin de aanvraag voor herbestemming wordt ingediend te verlengen naar 3 jaar, indien de koppeling gehandhaafd blijft (conform besluitvorming GS op 11 september 2018).
- Sommige organisaties hebben de status van professionele organisatie voor monumentenbehoud (POM). Deze organisaties hebben in algemene zin het behoud van monumenten tot doel. Zij zetten zich in voor herbestemmingsprojecten die door

marktpartijen niet zouden worden opgepakt, aldus respondenten. Daarom zou het goed zijn om de POM-status op te nemen in de rangschikkingscriteria.

- Aanstelling van aanjagers op het gebied van herbestemming van religieus, agrarisch en industrieel erfgoed kan herbestemming stimuleren. Voorwaarde is wel dat deze aanjagers beschikken over kennis van herbestemmingsvraagstukken, van relevante regelgeving en van relevante ontwikkelingen in een gebied waarop de herbestemming zou kunnen aansluiten. Daarnaast zijn een relevant netwerk en de juiste communicatiekanalen van belang. Mogelijk dat de inzet van deze aanjagers vooral meerwaarde heeft in de minder stedelijke gebieden, omdat in de steden al veel aandacht is voor herbestemming. De inzet van de aanjagers in Zuid-Holland zou gebaseerd kunnen worden op de ervaringen die in Noord-Holland daarmee zijn opgedaan.
- In het algemeen wordt het niet als wenselijk gezien om de subsidiegrens te verlagen. Dit heeft met name te maken met de administratieve vereisten waaraan moet worden voldaan. Kleine projecten lenen zich met name voor financiering door gemeenten en fondsen. Sommigen zien echter wel de voordelen van de mogelijkheid om de ondergrens van subsidie te verlagen, zodat meer kleine projecten (in bijvoorbeeld kleinere monumenten) mogelijk zijn. De subsidie zou dan, met een vereenvoudigde procedure, het hele jaar aangevraagd moeten kunnen worden.
- Een belangrijke opgave voor de toekomst is verdergaande duurzaamheid in relatie tot energieneutraliteit en het aardgasvrij maken van gebouwen. Maatregelen gericht op dit soort duurzaamheid zijn onbetaalbaar. Subsidie voor deze maatregelen vergemakkelijkt de exploitatie van herbestemde gebouwen.
- Er is gepleit voor verschillende vormen van onderzoek:
  - Zorgen voor een gedegen vooronderzoek voordat tot herbestemming wordt overgegaan, bestaande uit een bouwhistorisch onderzoek (historische waarden van het in- en exterieur), bouwtechnisch onderzoek (staat van het pand), bouwfysisch onderzoek (wat doen de voorgenomen maatregelen (bijvoorbeeld isolatie) met een gebouw en veroorzaken deze op termijn geen schade) en een marktonderzoek (is de herbestemming duurzaam economisch rendabel?). Hiermee wordt voorkomen dat te snel voor een herbestemming wordt gekozen die niet passend is voor het gebouw en de 'markt'.
  - (Laten) uitvoeren van marktonderzoek naar de herbestemmingsbehoefte bij monumenteigenaren.

## 4 Molens (groot onderhoud)

### 4.1 Achtergrond

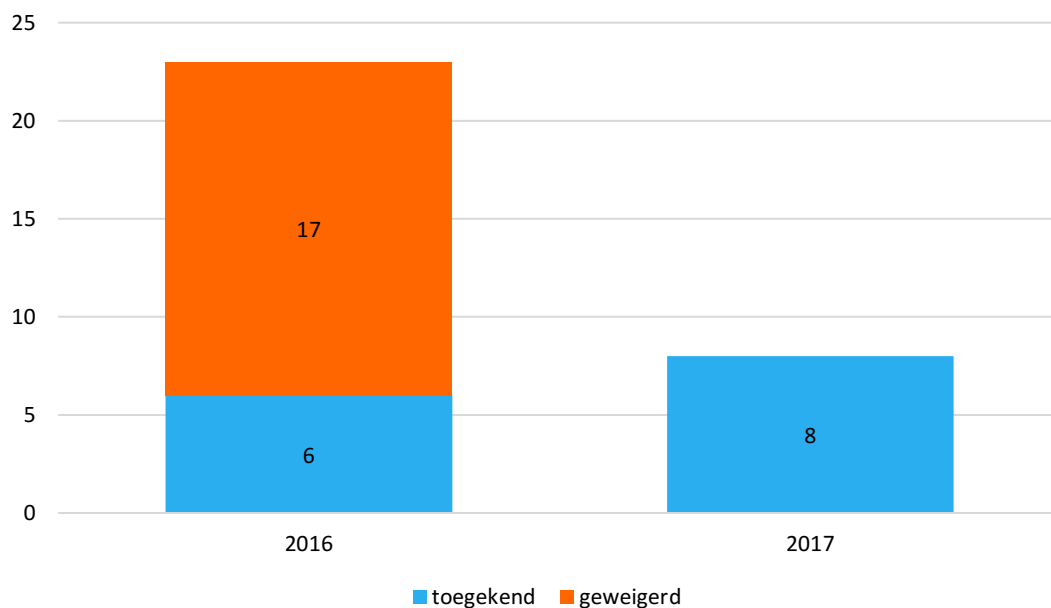
In 2013 is de Subsidieregeling Molens Zuid-Holland in werking getreden. Met deze regeling bevordert de provincie de instandhouding van molens. Op grond van de regeling verstrekt de provincie draaipremies en 41% subsidie voor onderhoud dat binnen de BRIM/SIM-regeling valt, waarbij de totale subsidiabele kosten maximaal € 60.000 bedragen. In 2016 is de paragraaf 'groot onderhoud' toegevoegd aan de subsidieregeling. Daarmee is een lacune opgevuld tussen de paragraaf voor 'regulier' onderhoud enerzijds en de Subsidieregeling restauratie rijksmonumenten Zuid-Holland 2013 anderzijds.

In dit hoofdstuk worden de gegevens voor 'groot onderhoud' gepresenteerd. De provincie heeft voor 'molens, groot onderhoud' geen specifieke prestatie-indicatoren in de begrotingen opgenomen. Onderstaande rapportage is gebaseerd op een documentanalyse met betrekking tot de periode 2016-2017<sup>12</sup>. Verder hebben 3 interviews plaatsgevonden.

### 4.2 Procedure

In de periode 2016-2017 zijn 31 subsidies aangevraagd. Daarvan zijn er 14 toegekend. Figuur 4.1 laat de aantallen toegekende en geweigerde projecten per jaar zien. In 2017 zijn alle aangevraagde subsidies toegekend.<sup>13</sup>

**Figuur 4.1** Aantal toegekende en geweigerde subsidies, absoluut



De aanvragen worden beoordeeld aan de hand van een aantal rangschikkingscriteria, te weten:

- projectkosten (maximale score 15);

<sup>12</sup> Voor 2018 zijn nog geen aanvragen binnen, omdat de regeling pas recent weer is opengesteld.

<sup>13</sup> In 2017 zijn wel 2 subsidieaanvragen ingetrokken. Deze blijven hier verder buiten beschouwing.

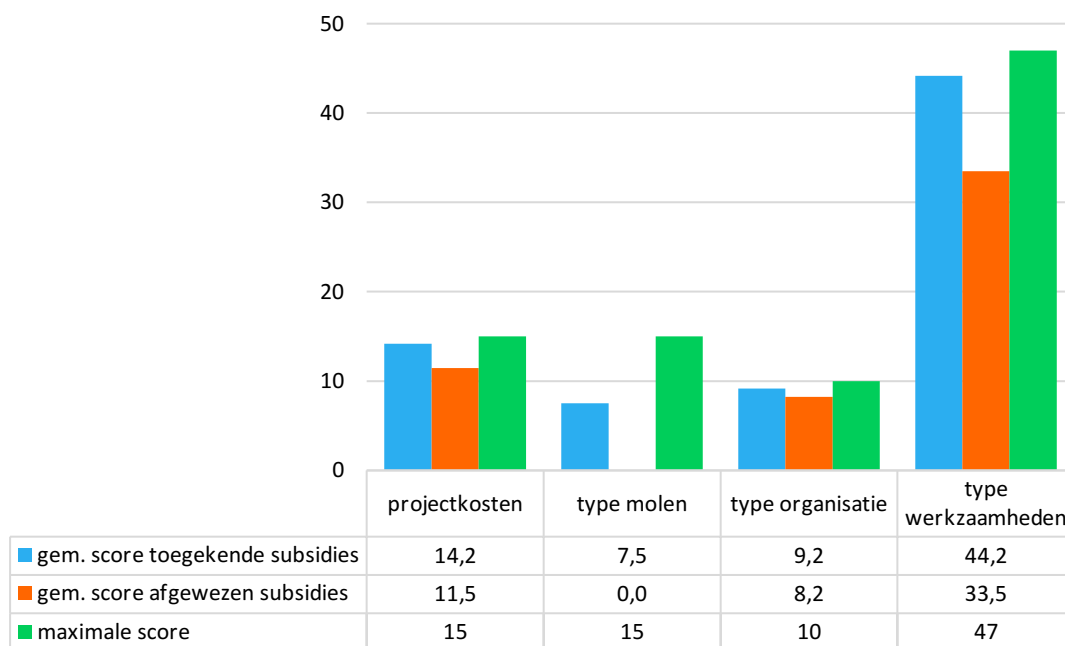


- type molen (maximale score 15);
- type organisatie (maximale score 10);
- type werkzaamheden (maximale score 47).

Met deze rangschikkingscriteria onderscheidt Zuid-Holland zich van andere provincies, waarin toetsing aan meerdere kwalitatieve criteria in soortgelijke subsidieregelingen niet is opgenomen. Het werken met een rangorde voor groot onderhoud acht de provincie nodig: op grond van deze rangschikkingscriteria kan worden bepaald welke molens het meeste baat hebben bij een subsidie. Daarbij vormt het behoud van het casco de basis, waarbij het wind- en waterdicht houden van cruciaal belang is. Als wind en water vat krijgen op het casco, ontstaat er vervolgschade. Dit leidt tot een achteruitgang van de monumentale waarden en snel oplopende kosten voor instandhouding. Voorts draagt het draai- en maalvaardig houden van de molen in positieve zin bij aan het behoud.

We hebben een nadere analyse gemaakt van de toekenningen en weigeringen om inzicht te krijgen hoe toegekende en geweigerde subsidies gemiddeld scores op de rangschikkingscriteria. Uit figuur 4.2 blijkt dat het verschil tussen toekenning en weigering vooral wordt bepaald door de criteria 'type molen' en 'type werkzaamheden'. Beide andere criteria zijn in dit opzicht veel minder onderscheidend.

**Figuur 4.2** Maximaal te behalen score en de gemiddeld behaalde score van toegekende en geweigerde subsidies, absoluut



Uit de interviews komt ten aanzien van de aanvraagprocedure het volgende beeld naar voren.

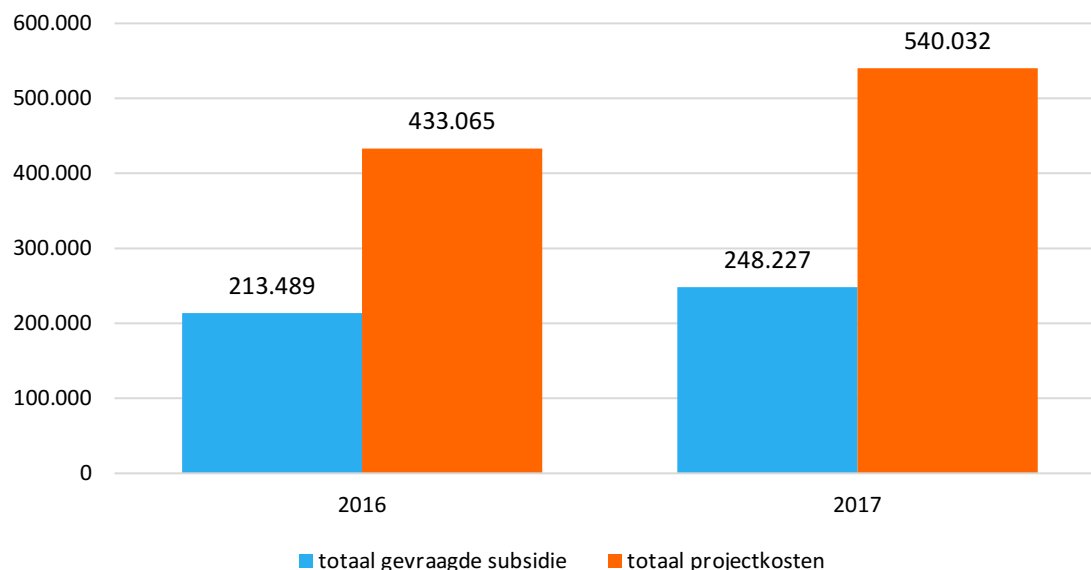
- De subsidiecriteria zijn volgens respondenten helder. De provincie maakt duidelijk welke vormen van groot onderhoud het meest in aanmerking komen voor subsidie. Ook de aanvraagprocedure is duidelijk en er worden geen problemen ervaren met de looptijd van de subsidieaanvraag en afhandeling daarvan. Wel laten moleneigenaren zich bij hun aanvraag vaak bijstaan door een adviseur. Desgevraagd geeft ook de provincie toelichting op de subsidieregeling.

- De respondenten hebben moeite met de cofinanciering. Zij geven aan dat het steeds veel moeite en tijd kost om de cofinanciering te vinden komt. Zij lopen in de praktijk bijvoorbeeld aan tegen het feit dat per fonds de voorwaarden verschillen of niet verenigbaar zijn. Dat maakt het lastig om voor het groot onderhoudsproject meer fondsen te benaderen voor cofinanciering. Fondsen dragen doorgaans liever bij aan restauratie dan aan onderhoud, omdat restauratie meer zichtbaar is. Fondsen worden ook steeds kritischer op de financiële reserves van de subsidieaanvrager om te voorkomen dat hun investering bij een eventueel faillissement van de aanvrager verloren gaat. Het draagvlak onder de bevolking om bij te dragen aan onderhoudskosten is bij molens in dorpskernen hoger dan voor poldermolens.
- Een van de subsidievereisten is een gemeentelijke omgevingsvergunning. Volgens een respondent is deze vergunning in het aanvraagstadium een te strenge eis. Het aanvragen van deze vergunning kost veel tijd en geld, terwijl het niet zeker is dat de subsidie wordt toegekend.
- Tot slot wordt aangegeven dat in de praktijk soms lastig te definiëren is wat nu precies 'groot onderhoud' is.

### 4.3 Financiën

In 2016 bedroeg het subsidieplafond voor 'groot onderhoud' € 200.000. In 2017 is het subsidieplafond opgehoogd tot € 250.000. Uit figuur 4.3 blijkt dat in beide jaren de beschikbare subsidie volledig is benut.

**Figuur 4.3** Totaal gevraagde subsidie en totaal kosten van desbetreffende projecten in euro's



## 4.4 Prestaties

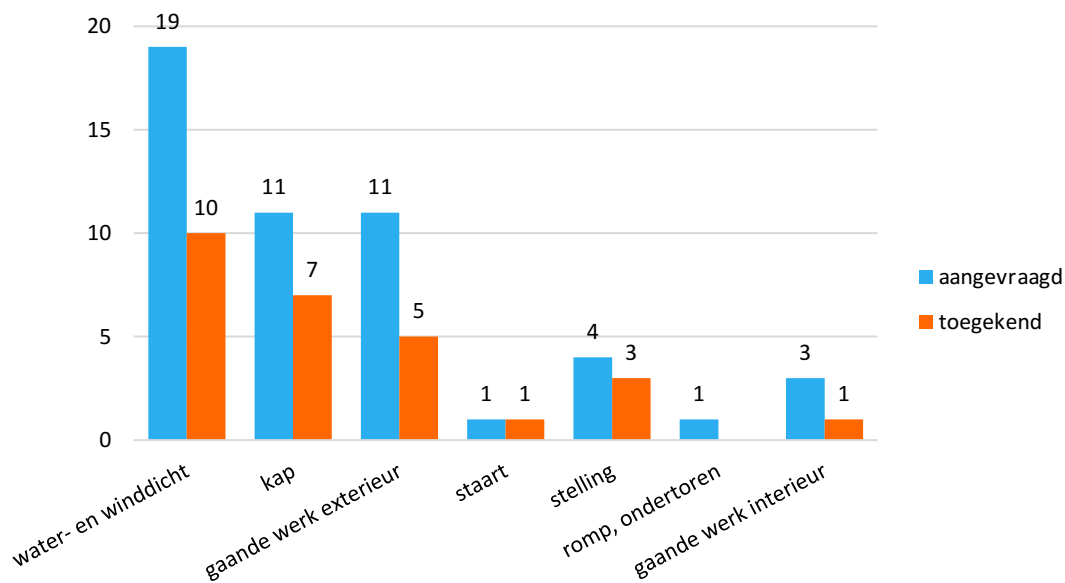
Zoals aangegeven zijn in 2016 en 2017 31 subsidies aangevraagd, waarvan 14 toegekend. Wij hebben de type werkzaamheden van alle aangevraagde subsidies vergeleken met de type werkzaamheden van de toegekende subsidies. Dit geeft een indruk van de mate waarin in de behoefte (zoals blijkt uit de aanvragen) door middel van toegekende subsidies is voorzien.

De provincie onderscheidt de volgende typen werkzaamheden aan de molen.

- water- en winddicht maken;
- kap;
- gaande werk exterieur;
- staart;
- stelling;
- romp, ondertoren;
- gaande werk interieur.

Uit figuur 4.4 blijkt dat 'water en wind dicht maken' veruit het meest wordt gevraagd. In ongeveer de helft van die verzoeken is voorzien. Ook het aantal verzoeken voor werkzaamheden aan de kap en aan het gaande werk exterieur zijn relatief groot. De overige typen werkzaamheden worden minder vaak aangevraagd.

**Figuur 4.4** Typen werkzaamheden in aangevraagde en toegekende subsidies in de periode 2016-2017, absoluut



In de interviews komt het volgende beeld naar voren over de prestaties die dankzij de regeling mogelijk zijn.

- Het bestaan van de regeling 'groot onderhoud' wordt zeer gewaardeerd en vult het gat tussen de 'reguliere' onderhoudssubsidie en de restauratiesubsidie. De regeling voorkomt dat molens in verval raken en restauratie, met veel hogere kosten, nodig is. Dankzij de regeling kan het onderhoud van het molenbestand stapsgewijs worden aangepakt op het moment dat dit onderhoud het meeste nodig is. Dit leidt enerzijds tot een betere spreiding van de kosten, anderzijds wordt de restauratiecyclus van de molens verlengd waardoor op langere termijn de totale kosten voor de instandhouding

lager zullen uitvallen. De provincie onderscheidt zich met de subsidie voor groot onderhoud van andere provincies.

- Op de vraag of de regeling goed aansluit op de praktijk wordt positief gereageerd. Er is aandacht voor de molens die er het slechtst aan toe zijn. Daarbij wordt de kanttekening geplaatst dat de gehanteerde rangschikkingscriteria sturend werken op het groot onderhoud dat wordt uitgevoerd en op het type molen waaraan dat onderhoud wordt uitgevoerd. Dat kan ertoe leiden dat groot onderhoud aan molens die niet of onvoldoende aan de criteria voldoen, achterwege blijft.
- Groot onderhoud van molens is belangrijk voor de beleefbaarheid ervan. Als een molen niet kan draaien wordt deze *'een dood monument'* en is deze niet meer beleefbaar. Bij deze beleefbaarheid spelen ook andere aspecten een rol:
  - Molens kennen een grote betrokkenheid van vrijwilligers, die zich inzetten om de molens te laten draaien.
  - Molenaars stellen hun molens vaker open voor bezoekers. Er is een groeiend besef dat het openstellen van molens nodig is om te zorgen voor draagvlak bij inwoners/toeristen voor molens en het onderhoud daarvan.
  - In de landelijke gebieden is de aandacht voor toerisme en de bijdrage daarvan aan de lokale economie gegroeid. Door bijvoorbeeld het maken van fietsroutes langs molens wordt niet alleen de beleefbaarheid vergroot, maar ook het toerisme versterkt.

## 4.5 Opgaven voor de subsidieregeling

Uit de interviews komen de volgende opgaven voor de Subsidieregeling Molens Zuid-Holland 2013 naar voren:

- Respondenten hopen dat de provincie ook in de toekomst een grote rol blijft spelen op het gebied van molens. Zuid-Holland is (naast Noord-Holland en Friesland) immers een 'molenprovincie'. Het draaiend en malend houden van de molens zorgt ervoor dat molens beleefbaar zijn. Molens zijn, naast groen en water, een onlosmakelijk deel van het landschap.
- Om de molens beleefbaar te houden, is groot onderhoud nodig. Onderhoud is continu nodig vanwege slijtage en onderdelen die vervangen moeten worden. Hoe meer onderhoud wordt uitgesteld, des te hoger de kosten worden als gevolg van vervolgschade. Dankzij de paragraaf voor 'groot onderhoud' is een veel betere spreiding van het onderhoud en de daarbij behorende kosten mogelijk.
- Hoewel het geen onderdeel is van de subsidieregeling, geven respondenten aan dat het van belang is om mensen bewust te maken van de rol van de molen in het ontstaan van het landschap, bijvoorbeeld door middel van lesbrieven voor scholen.

In de interviews zijn de volgende aanbevelingen gedaan.

- Ga na of de rangschikkingscriteria van de subsidieregeling nog voldoende aansluiten op de onderhoudsbehoefte. Maak de regeling ruimer voor andere typen molens en andere typen werkzaamheden.
- Stel een groter subsidiebudget beschikbaar, zodat meer molens voor subsidie in aanmerking komen.
- Formuleer scherper het onderscheid tussen onderhoud, groot onderhoud en restauratie.