

Vergaderjaar 2016–2017

32 156

Monumentenzorg

Nr. 74

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 september 2016

In deze brief geef ik uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, mijn overwegingen om de fiscale aftrek van uitgaven voor monumentenpanden te beëindigen en om te vormen tot een niet-fiscale subsidieregeling.

Ook beschrijf ik voor welke opgaven de monumentenzorg het komende decennium staat en geef ik aan dat in 2018 het financiële stelsel voor de monumentenzorg wordt herijkt om aan die opgaven te kunnen voldoen. Daarnaast informeer ik u over het feit dat ik vooruitlopend daarop, op de korte termijn € 10 miljoen zal reserveren voor de problematiek met de monumenten in het Groningse aardbevingsgebied en een tweetal urgente grote restauraties van rijksmonumenten.

Reeds in 2013 heeft de commissie-Van Dijkhuizen geadviseerd de fiscale aftrek te beëindigen en te vervangen door een subsidieregeling.¹ De Staatssecretaris van Financiën heeft vorig jaar op Prinsjesdag aangekondigd onder meer naar de aftrek van uitgaven voor monumentenpanden te willen kijken als mogelijkheid om de uitvoering van het belastingstelsel te vereenvoudigen.² Met deze brief wordt hieraan uitvoering gegeven.

Eigenaren van een rijksmonument dat in box 1 als eigen woning of in box 3 als vermogen in aanmerking genomen wordt in de inkomstenbelasting, kunnen gebruikmaken van de persoonsgebonden aftrekpost van uitgaven voor monumentenpanden. Binnen de regeling komt maximaal 80% van de voor eigen rekening gemaakte onderhoudskosten voor aftrek in aanmerking. De afgelopen jaren maakten jaarlijks circa 14.000 eigenaren gebruik van de aftrek met een totaal van € 57 miljoen aan belastingderving.

¹ Naar een activerender belastingstelsel, commissie inkomstenbelasting en toeslagen, Kamerstuk 33 447, nrs. 1 en 2.

² Kamerstuk 34 302, nr. 5.

Het beëindigen van de aftrek zorgt er onder andere voor dat er een betere afweging gemaakt kan worden hoe belastinggeld ingezet kan worden voor het onderhoud van het totaal aan rijksmonumenten dat ons land rijk is. Daarnaast maakt het beëindigen een einde aan de situatie dat hetzelfde type onderhoud verschillend wordt gesubsidieerd als gevolg van het fiscale karakter van deze regeling. Ook is het hoge aantal fouten, 2000 aanvragers per jaar geven een niet-correct of überhaupt geen monumentnummer door, een belangrijke reden om deze fiscale regeling om te zetten in een veel doelmatiger subsidieregeling. Het beëindigen van de aftrek heeft geen gevolgen voor lopende projecten met onomkeerbare financiële verplichtingen.³ Het is een maatregel die gevolgen heeft voor werkzaamheden die in de toekomst worden uitgevoerd. Eigenaren zullen voor de uitvoering van hun plannen gebruik kunnen maken van bestaande andere instrumenten zoals het revolverend fonds, de Subsidieregeling instandhouding monumenten (Sim) en de overgangsregeling die ik hieronder nader uiteenzet. Op deze manier is onderhoud en restauratie van monumenten geborgd.

Overwegingen om de fiscale aftrek te beëindigen

De volgende overwegingen hebben een rol gespeeld bij het voorstel de fiscale aftrek te beëindigen:

- *Beperkte sturing op besteding middelen*
Er is een beperkte mogelijkheid om te sturen op de besteding van de met deze regeling gemoeide middelen, hetgeen overigens inherent is aan elke belastinguitgave. Het zijn immers de particuliere monumenteigenaren die bepalen welk onderhoud wanneer aan het monumentenpand wordt uitgevoerd. Op de prioriteit van het onderhoud (achterstallig of niet) heeft het Rijk geen invloed. Binnen het totaal van financiële ondersteuning van rijksmonumenten is de fiscale aftrek van uitgaven voor monumentenpanden de enige regeling met een open-eindekarakter (in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Sim). De besteding van de met de fiscale regeling gemoeide middelen onttrekt zich aan een integrale afweging hoe deze middelen jaarlijks het beste ingezet kunnen worden voor het onderhoud van het totaal aan rijksmonumenten dat ons land rijk is.
- *Afwijkende vergoedingen bij hetzelfde type onderhoud*
Voorts is overwogen dat het inherent aan de fiscale vormgeving van deze regeling is, dat hetzelfde type onderhoud verschillend wordt gesubsidieerd. De hoogte van het fiscale voordeel van de aftrek is immers afhankelijk van het inkomen van de monumenteigenaar. Voor een schilderbeurt van bijvoorbeeld € 10.000 kan het fiscale voordeel uiteenlopen van 36,55% tot 52%.⁴ Voor dezelfde werkzaamheden wordt de ene eigenaar voor een veel hoger percentage gecompenseerd dan de andere.
- *Niet aantoonbare effectiviteit van de regeling*
Uit een in 2009 uitgevoerde evaluatie kwam naar voren dat de aftrek weliswaar laagdrempelig, goed uitvoerbaar en populair is bij de gebruikers, maar dat niet aantoonbaar is dat zonder de aftrek géén onderhoud gepleegd zou zijn.⁵ Iedere eigenaar van een al dan niet monumentaal woonhuis onderhoudt immers zijn bezit. Als het dak lekt, laat je dat repareren.
- *Gevoeligheid voor fouten*
In de praktijk blijkt dat de fiscale regeling gevoelig is voor fouten en onbedoeld gebruik. Regelmatig wordt door de Belastingdienst vastgesteld dat belastingplichtigen kosten in aftrek brengen die niet in

³ Het is niet nodig dat de werkzaamheden zelf al vóór 2017 zijn gestart.

⁴ Gebaseerd op box 1 tarieven voor 2016 voor een niet-AOW gerechtigde.

⁵ PwC (september 2009). *Evaluatie fiscale regelingen Monumentenzorg*.

aanmerking komen, wat leidt tot correcties. Opvallend is ook dat jaarlijks ruim 2.000 aanvragers een niet-correct monumentnummer opgeven in hun aanvraag of helemaal geen nummer.

- *Middelen naar niet-monumentale elementen*
Diverse onderhoudsuitgaven die fiscaal in aftrek worden gebracht, hebben weinig of geen relatie met het behoud van monumentale waarden, zoals onderhoud of reparatie van installaties.⁶ Bezitters van monumenten kunnen aan de regeling dus voordelen ontleen die andere huizenbezitters niet hebben, terwijl het toch om apparatuur gaat, bijvoorbeeld een cv-ketel, die beiden nodig hebben.
- *Beschikbare alternatieven*
Uit de gegevens van de Belastingdienst over de afgelopen jaren blijkt dat circa 20% van de aanvragers in totaal 80% van de aftrek genieten. De hoogte van een aantal aftrekposten geeft aan dat het hier veelal gaat om grote ingrepen die niet als regulier onderhoud zijn te benoemen, maar restauraties of renovaties zijn. Voor grootschalige ingrepen heb ik echter juist ook andere faciliteiten beschikbaar gesteld, zoals een restauratiebudget van jaarlijks € 20 miljoen via de provincies (sinds 2012), laagrentende leningen via het Revolving Fund (sinds 1985) en het Revolving Fund+ (sinds 2012) van het Nationaal Restauratiefonds (NRF). Met een brief aan uw Kamer in 2011 is geconcludeerd dat deze laagrentende leningen geschikt zijn om de jaarlijkse restauratiebehoefte bij woonhuismonumenten te financieren.⁷
Overigens merk ik op dat organisaties die zich al jaren inspannen voor behoud van monumenten niet de keuze hebben tussen fiscale aftrek of leningen. Organisaties als Vereniging Hendrick de Keijser of de NV Stadsherstel Amsterdam, die honderden woonhuizen in bezit hebben, kunnen alleen gebruikmaken van een lening en doen dat tot hun tevredenheid.
Tenslotte merk ik op dat kastelen, kerkgebouwen, gebouwen van liefdadigheid (hofjes), molens en watertorens gebruik kunnen maken van de Sim, ook al worden ze bewoond.

Vanwege de omvorming van de fiscale aftrek van uitgaven voor monumentenpanden naar een doelmatigere subsidieregeling zal ook een beperkter budgettair beslag van maximaal € 32 miljoen (inclusief uitvoeringskosten) nodig zijn om uitvoering te geven aan de medeverantwoordelijkheid van het Rijk voor monumenten. De besparing op de begroting van OCW van € 25 miljoen maakt het mogelijk om ook de komende jaren te blijven werken aan nog beter onderwijs en aan versterking van ons culturele stelsel.

De beëindiging van de fiscale aftrek is opgenomen in een wetsvoorstel dat onderdeel uitmaakt van het Belastingplanpakket 2017.

Overgangsregeling 2017–2018

Het beëindigen van de fiscale aftrek van uitgaven voor monumentenpanden zou kunnen leiden tot financieringsproblemen voor eigenaren van rijksmonumenten die reeds onomkeerbare financiële verplichtingen voor de restauratie of groot onderhoud van hun monument zijn aangegaan. Om die reden zal ik het beschikbare budget van € 32 miljoen per jaar in 2017 en 2018 gebruiken voor een overgangsregeling, die in werking treedt per 1 januari 2017. Deze regeling wordt onderdeel van de Kaderregeling

⁶ Zie voor onderhoudsuitgaven die in aanmerking komen voor fiscale aftrek www.belastingdienst.nl.

⁷ Inzet restauratiemiddelen rijksmonumenten vanaf 2012, 16 september 2011. Kamerstuk 32 156, nr. 31.

subsidies OCW, SZW en VWS. De brief die de uitwerking van de subsidies via deze Kaderregeling schetst, zal ik in oktober 2016 naar uw Kamer sturen.

De overgangsregeling zal uit drie componenten bestaan. Ten eerste vind ik het belangrijk dat (project)eigenaren die voor 1 januari 2017 onomkeerbare financiële verplichtingen zijn aangegaan op basis van gerechtvaardigde verwachtingen over de fiscale aftrek, niet gedupeerd worden door deze maatregel. Ik wil voorkomen dat de toekomst van een rijksmonument op het spel kan komen te staan.⁸ Een herbestemming als die van de Meelfabriek in Leiden wordt mede gefinancierd met behulp van de fiscale aftrek. Het betreft ongeveer 400 vooral grote projecten die soms al jaren van voorbereiding kennen. Na het proces van planvorming, omgevingsvergunning en financiering zijn deze projecten recent gestart of is de start bouw in 2017 gepland. In hun planvorming en vooral de financiering van het project, hebben ze geen rekening kunnen houden met het beëindigen van de fiscale aftrek.

Een andere groep betreft eigenaren van monumenten die in 2017 en 2018 sober en doelmatig onderhoud willen uitvoeren. Regulier onderhoud is van groot belang om de monumenten blijvend in goede staat te houden. Zij kunnen daarom een aanvraag indienen voor een subsidie van 25% van de onderhoudskosten. Hierbij wordt, mede vanwege de uitvoeringslasten, een ondergrens gehanteerd: onderhoudskosten van minder dan € 2.000 komen niet voor subsidie in aanmerking. Een minimale subsidie van € 500 per jaar is vergelijkbaar met het minimum dat bij de Sim wordt gehanteerd. Tevens heb ik een plafond van € 10.000 ingesteld, omdat ik de subsidiëring zo veel mogelijk wil beperken tot sober en doelmatig onderhoud. Kleinere monumenten blijven in 2017 en 2018 dus aanspraak maken op financiële ondersteuning van het onderhoud. Voor groot-schalige ingrepen die boven het plafond uitstijgen, kan financiering via het revolverend fonds van het NRF aangevraagd worden. Dit is in lijn met het beleid dat in 2011 is ingezet.⁹ Bij het vormgeven van de regeling zullen de uitvoeringskosten en lasten voor de aanvrager nauwlettend in het oog worden gehouden.

Het ingestelde plafond zal vermoedelijk leiden tot een toename van aanvragen voor laagrentende leningen bij het NRF. Derhalve zal ik, ten derde, het bestaande Revolving Fund van het NRF versterken.¹⁰ Daarmee heb ik het vertrouwen dat al het voor het monument noodzakelijke onderhoud gefinancierd kan worden.

Een herijking van het financieringsstelsel

De komende jaren wil ik het financieringsstelsel voor de monumentenzorg opnieuw bezien. Met ingang van 2019 zal het met de overgangsregeling gemoeide budget van jaarlijks € 32 miljoen structureel worden ingezet voor een nieuwe, niet-fiscale uitgavenregeling, passend binnen een herijkt financieringsstelsel voor monumentenzorg. Daarin betrek ik ook de evaluatie van de Sim die ik uw Kamer in 2018 heb toegezegd en de evaluatie van de bestuurlijke afspraken die ik met de provincies heb gemaakt over de restauratie van rijksmonumenten.¹¹

⁸ Eigenaren hebben bijvoorbeeld via Belastingdienst Bureau Monumentenpanden de mogelijke aftrek laten berekenen en op grond daarvan een financiering verkregen.

⁹ Inzet restauratiemiddelen rijksmonumenten vanaf 2012, 16 september 2011. Kamerstuk 32 156, nr. 31.

¹⁰ De kenmerken en voorwaarden voor een laagrentende lening hoeven niet te worden aangepast.

¹¹ Verslag van een schriftelijk overleg (Kamerstuk 32 156, nr. 61).

De opgaven voor de monumentenzorg zijn ingrijpend veranderd. Sinds 1995 is door het Rijk maximaal ingezet op het restaureren van de vele vervallen rijksmonumenten. Met succes: door die inzet kon de restauratieachterstand worden ingelopen van 40% tot een aanvaardbare restauratiebehoefte van 10%. Inmiddels ligt het accent op onderhoudssubsidies (Sim) van het Rijk voor planmatig onderhoud; de restauratiesubsidies om de achterstand niet weer op te laten lopen, worden door de provincies verleend. Voor het onderhoud van grote gebouwde monumenten heb ik dit jaar € 20 miljoen extra gereserveerd. Eind augustus konden voor het tweede jaar op rij alle Sim-subsidieaanvragen voor gebouwde monumenten gehonoreerd worden, zoals de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed recentelijk bekend heeft gemaakt. Zo ontvangt dit jaar een aantal grote monumenten onderhoudssubsidie van het Rijk, waaronder het Kurhaus in Scheveningen, de Eusebiuskerk in Arnhem, de Domkerk in Utrecht en de Sint-Jan in Den Bosch.

Willen rijksmonumenten echter een toekomst hebben, dan zullen ze gebruikt moeten worden. We zien dat bijvoorbeeld bij de vele kerken die leeg komen te staan: als daar geen passende functie voor wordt gevonden, ontstaat er een probleem met de instandhouding. Onze monumenten moeten dan ook worden aangepast aan duurzaamheidsvereisten. Deze eisen staan vaak op gespannen voet met de wens tot behoud van cultuurhistorische waarden en het zal een grote inspanning vergen om deze eisen en waarden met elkaar te verenigen. Over dit en andere onderwerpen (zoals de restauratie van grote monumenten) ben ik onder andere met het IPO en de VNG in gesprek. De uitkomsten van deze gesprekken zal ik meenemen in de herijking van het financieringsstelsel voor de monumentenzorg.

Voor de periode na 2018 werk ik aan een model waarin nut en noodzaak van ondersteuning, verduurzaming, herbestemming en onderhoud van rijksmonumenten uitgangspunten zijn. Ik zal daarbij alle huidige instrumenten, rijksregelingen en decentrale regelingen, in samenhang beoordelen.

Twee knelpunten die niet tot na 2018 kunnen wachten

Er zijn op dit moment twee problemen die op korte termijn moeten worden aangepakt. Dat is de problematiek met de monumenten in het Groningse aardbevingsgebied en een tweetal grote restauraties die inmiddels gestart is en die niet binnen de huidige (provinciale) budgetten voor restauratie van rijksmonumenten kunnen worden voltooid. Anders dan voor onderhoud waarvoor het Rijk verantwoordelijk is, zijn de provincies verantwoordelijk voor restauraties. Voor beide knelpunten stel ik voor 2017 en 2018 in totaal € 10 miljoen beschikbaar. De verdeling van het budget zal worden uitgewerkt op basis van nadere informatie over de twee grote projecten.

Aardbevings schade in Groningen

Het karakteristieke cultuurlandschap van Groningen met zijn wierden en diversiteit aan gebouwen zoals kerken, molens, borgen en monumentale boerderijen is uniek en bepaalt mede de identiteit en leefbaarheid van Groningen. De aardbevings schade treft ook dit cultureel erfgoed en dat heeft zijn weerslag op het gebied. Voor schadeherstel en versterking van monumentale gebouwen is maatwerk nodig: scheuren in de gewelven van een middeleeuwse kerk vergen een andere aanpak dan schade aan gebouwen van nu. In het Meerjarenprogramma aardbevingsbestendig en kansrijk Groningen van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) wordt aan dit onderwerp ruim aandacht besteed.

In principe is de NAM de eerstverantwoordelijke voor de vergoeding en preventie van schade aan cultureel erfgoed. Op verzoek van het kabinet is de NCG een inventarisatie gestart om de omvang van eventueel aanvullende benodigde middelen voor onder meer onderwijs, zorg, cultureel erfgoed en openbare ruimte inzichtelijk te maken en op basis daarvan, waar nodig, dekking te zoeken. In dat licht wordt op dit moment onder regie van de NCG geïnventariseerd hoe groot de totale versterkingsopgave van het cultureel erfgoed is. Vooruitlopend op de uitkomsten van dit onderzoek wil ik alvast, om geen tijd te verliezen tot 2019, middelen reserveren voor de Groningse rijksmonumenten. Ik zal overleggen met de NCG en de provincie Groningen hoe deze het beste kunnen worden ingezet.

Knelpunt twee grote restauraties

In mijn brief van 29 juni 2015 heb ik uw Kamer geïnformeerd over het aanvullend convenant met de provincies.¹² Ik heb aangegeven dat het moeilijk is voor de provincies om monumenten van zeer grote omvang te restaureren. Bij twee van die grote monumenten beginnen zich financiële problemen af te tekenen. Ik heb besloten om voor de jaren 2016–2018 budget beschikbaar te stellen voor de restauratie van de Eusebiuskerk in Arnhem en de Domtoren in Utrecht.¹³ Deze twee restauraties zijn te groot van omvang om uitsluitend vanuit het provinciaal budget gesubsidieerd te kunnen worden. De Eusebiuskerk krijgt dus zowel rijkssubsidie voor onderhoud als voor restauratie. De omvang van de problematiek met grote monumenten die na 2018 nog resteert, betrek ik bij de herijking van het financieringssysteem.

Dekking

Ik zet voor de aardbevingsproblematiek en de twee grote restauraties in totaal € 10 miljoen in. Ik gebruik hiervoor de middelen die in het Brim de afgelopen jaren niet door eigenaren zijn gebruikt. In eerdergenoemde brief van 29 juni 2015 heb ik uw Kamer over de beschikbaarheid van deze middelen geïnformeerd.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

¹² Kamerstuk 32 156, nr. 58.

¹³ Voor de Eusebiuskerk en de restauratie van grote monumenten is eerder aandacht gevraagd door de leden Monasch en Cegerek, Aangangsels Handelingen II 2015/16, nr. 2233.