

Vergaderjaar 2016–2017

32 156

Monumentenzorg

Nr. 75

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2016

Op 20 september 2016 heb ik uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, in een tweetal brieven mijn overwegingen gegeven om de fiscale aftrek van scholingsuitgaven en van uitgaven voor monumentenpanden te beëindigen en om te vormen tot een niet-fiscale subsidieregeling.¹

De Staatssecretaris van Financiën heeft mij het verzoek overgebracht van de Vaste Commissie voor Financiën van uw Kamer van 30 september jl. om uiterlijk op maandag 10 oktober, een zo gedetailleerd mogelijke schets te sturen van de alternatieven voor de afschaffing van de aftrek van scholingsuitgaven en van de aftrek van uitgaven voor monumentenpanden. Middels deze brief voldoe ik aan dat verzoek.

Alternatief voor de aftrek scholingsuitgaven

Mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beschrijf ik hieronder het alternatief voor de aftrek scholingsuitgaven. Zoals eerder aangegeven in de voortgangsrapportage Leven Lang Leren 2016² heeft het kabinet vorig jaar een onderzoek aangekondigd naar de aftrek van scholingsuitgaven. Dit onderzoek is begin dit jaar uitgevoerd door het Centraal Plan Bureau (CPB). Uit het onderzoek van het CPB blijkt dat hoogopgeleiden, werknemers en ambtenaren relatief vaker gebruik maken van de aftrek van scholingsuitgaven ten opzichte van andere groepen. Ook blijkt dat voor 73 tot 100 procent van de gevallen geldt dat de begunstigden deze scholing ook hadden gevolgd zonder subsidie.³

¹ Kamerstuk 32 156, nr. 74.

² Kamerstuk 30 012, nr. 72.

³ CPB, 2016, «Evaluatie aftrekpost scholingsuitgaven».

Uit ander onderzoek blijkt bovendien dat fiscale aftrekregelingen in de praktijk weinig worden gebruikt door lager opgeleiden.⁴ De scholingsimpuls als gevolg van de huidige fiscale regeling is dus beperkt.

In tegenstelling tot een fiscale regeling kan een uitgavenregeling gericht worden ingezet op specifieke opleidingsniveaus. Dit zal de toegevoegde waarde van een scholingsinstrument vergroten. Het kabinet wil daarom de huidige fiscale aftrek van scholingsuitgaven per 1 januari 2018 omvormen tot een gerichte uitgavenregeling in de vorm van scholingsvouchers.

Het kabinet is voornemens om de scholingsvouchers gericht in te zetten voor mensen die uit zichzelf minder snel geneigd zijn scholing te volgen, maar waarvan het maatschappelijk belang van scholingsdeelname groot is. Het doel van de regeling scholingsvouchers is te stimuleren dat werkenden in kwetsbare beroepen of sectoren zich bijscholen, zodat zij goed inzetbaar blijven en zo nodig van sector of beroep kunnen wisselen. De regeling zal naar verwachting meer dan voorheen terecht komen bij mensen met een hoogst genoten opleiding op het niveau mbo-4 en mensen met maximaal een havo/vwo-diploma. Echter, ook hoger opgeleiden blijven toegang houden tot de regeling, indien bijscholing hen ondersteunt bij het maken van een transitie uit een kwetsbaar beroep of sector. De nieuwe regeling blijft een individuele regeling waar de begunstigde zonder tussenkomst van de werkgever gebruik van kan maken. Daarmee is de regeling ook goed toegankelijk voor mensen met flexibele arbeidscontracten (inclusief ZZP-ers), die op dit moment relatief weinig van scholing gebruik maken.

In de regeling wordt uitgewerkt welk type scholing gefinancierd kan worden door middel van de vouchers. Er wordt gezocht naar een balans tussen een regeling die voldoende ruimte laat voor financiering van non-formeel scholingsaanbod⁵ en een regeling waarbij de kwaliteit van de gefinancierde scholing goed controleerbaar is en fraude wordt voorkomen.

Om met de voorgestelde regeling effect te sorteren is het noodzakelijk de vraag naar scholing te stimuleren, met name bij lager en middelbaar opgeleiden en ouderen op de arbeidsmarkt (daar waar het gaat om lager opgeleiden en werknemers in een sector in transitie). Het is bekend, onder meer uit de onderzoeken in het kader van het SZW-programma Duurzame Inzetbaarheid, dat het ter beschikking stellen van een financieel instrument alleen niet voldoende is om een scholingsimpuls te realiseren. Daarom wordt stevig ingezet op informatievoorziening en begeleiding op de werkvloer, bijvoorbeeld door «ambassadeurs» te vinden die de doelgroepen op de mogelijkheden van de vouchers wijzen en helpen bij het vinden van een opleiding of cursus.

Ook zal bij de vormgeving van de regeling aandacht zijn voor monitoring en evaluatie zodat de effectiviteit goed in beeld gebracht kan worden. Tevens zal er, waar gewenst, verbinding worden gezocht met lopende initiatieven omtrent Leven Lang Leren.

⁴ Chetty, Looney, Kroft, 2009, «Salience and Taxation: Theory and Evidence»; Chetty et al., 2013, «Using Differences in Knowledge Across Neighborhoods to Uncover the Impacts of the EITC on Earnings»; Hoxby & Bulman, 2015 «The Effects of the Tax Deduction for Postsecondary Tuition: Implications for Structuring Tax-Based Aid».

⁵ Formele scholing kan als te hoogdrempelig worden ervaren. Bovendien kunnen bepaalde vormen van non-formeel scholingsaanbod, zoals cursussen of trainingen ter ondersteuning van specifieke vaardigheden of vakkennis, net zo goed een belangrijke investering zijn in iemands duurzame inzetbaarheid.

De reden om afschaffing van de aftrek scholingsuitgaven per 2018 op te nemen in het Belastingplanpakket 2017 is dat de afschaffing van de aftrek scholingsuitgaven dan volledig kan meelopen in de (automatische) voorlopige aanslag 2018 waardoor betalingsproblemen voor burgers of invorderingsproblemen voor de Belastingdienst door onterecht genoten aftrek van scholingsuitgaven via de voorlopige aanslag wordt voorkomen.

Voor de nieuwe regeling scholingsvouchers zal in de periode 2018–2022 jaarlijks maximaal € 90,8 miljoen beschikbaar zijn, daarna is dit structureel maximaal € 112 miljoen per jaar. Dat is inclusief uitvoeringskosten. Op dit moment is nog niet precies bekend hoe hoog de uitvoeringskosten zullen zijn. Deze zullen definitief worden vastgesteld bij de uitwerking van de regeling. De scholingsvouchers worden gedekt uit de afschaffing van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven. Het budgettaire beslag van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven is voor 2018 geraamd op € 218 miljoen per jaar. De beoogde besparing kan worden gerealiseerd door het gericht inzetten van de middelen. De besparing wordt ingezet ter dekking van de ruilvoetproblematiek en om de begroting van OCW sluitend te maken.

Ik streef ernaar de nieuwe regeling in het voorjaar van 2017 in de Staatscourant te publiceren en gelijktijdig uw Kamer daarover te informeren.

Alternatief voor de fiscale aftrek uitgaven voor monumentenpanden

Binnen de monumentenzorg is sprake van twee geldstromen om behoud en herstel van rijksmonumenten te stimuleren. Dat zijn subsidies zoals de Subsidieregeling instandhouding monumenten (Sim) en restauratiesubsidies via de provincies bedoeld voor de niet-woonhuismonumenten zoals kerken, molens, watertorens, kastelen en vestingwerken. Anderzijds is er de mogelijkheid van fiscale aftrek van uitgaven voor monumentenpanden, vooral voor woonhuizen.

Bij de Sim is al jaren discussie of het budget toereikend is. Dat heeft geleid tot debatten met uw Kamer over grote monumenten, groene monumenten en het kapitaliseren van vrijwilligers; debatten die aantonen dat dit een kwetsbare groep monumenten is waarop niet bezuinigd kan worden.

Er is ook gekeken naar de mogelijkheid om door aanpassingen binnen de bestaande fiscale aftrek voor onderhoud van rijksmonumentpanden de regeling doelmatiger te maken. Er is echter geen aanpassing te bedenken waarmee de door het kabinet geconstateerde beperkingen van de bestaande fiscale regeling worden weggenomen. Met de wens om de regeling te richten op onderhoud dat direct samenhangt met de instandhouding van de monumentale waarde en het willen ontzien van grote projecten met onomkeerbare financiële verplichtingen zou een alternatieve fiscale regeling bovendien complexer en lastiger uitvoerbaar maken.

Op grond van de overwegingen zoals verwoord in mijn brief van 20 september jl. heeft het kabinet besloten de fiscale regeling te beëindigen en te vervangen door een niet-fiscale subsidieregeling met een besparing van € 25 miljoen.

Subsidieregeling sober en doelmatig onderhoud monumenten

Onderhoud aan monumenten was, is en blijft belangrijk. De niet-woonhuismonumenten steun ik sinds 2006 via de Sim in de kosten van sober en doelmatig onderhoud. Dat systeem bewijst zich steeds meer als een waardevolle en stabiele manier om het onderhoud aan rijksmonumenten te kunnen voortzetten. Het onderhoud aan woonhuismonumenten

wil ik zoveel mogelijk op gelijke wijze ondersteunen als onderhoud aan de niet-woonhuizen door de systematiek van de Sim zo veel mogelijk ook toe te passen op de eerstgenoemde groep. De ondersteuning van niet-woonhuismonumenten en woonhuismonumenten wordt daarmee meer gelijkgetrokken en er is één subsidiepercentage voor alle eigenaren van woonhuismonumenten. Voor alle categorieën rijksmonumenten gelden dan dezelfde regels welke kosten voor subsidie in aanmerking komen.

In 2018 evalueer ik de Sim. Vanaf 2019 zal er één regeling voor sober en doelmatig onderhoud zijn voor alle rijksmonumenten.

In mijn brief van 20 september 2016 heb ik de contouren van de onderhoudssubsidie geschetst namelijk:

- Een eigenaar komt in aanmerking voor een subsidie van 25% van de onderhoudskosten die subsidiabel zijn op grond van de Leidraad subsidiabele instandhoudingskosten van de Sim. Het ligt in de rede dat eigenaren van woonhuizen over dezelfde werkzaamheden subsidie krijgen als die van niet-woonhuizen. De Leidraad is voor iedere eigenaar beschikbaar.⁶
- De maximale subsidiabele kosten bedragen € 10.000 euro per jaar.
- Subsidieaanvragen waarvan de subsidiabele kosten lager zijn dan € 2.000 per jaar komen niet in aanmerking voor subsidie.⁷

Naar verwachting gaat het om circa 6.000 aanvragen per jaar. Ik heb deze onderhoudsregeling verder uitgewerkt en in de praktijk zal deze als volgt werken:

- Eigenaren kunnen na afloop van het kalenderjaar een subsidieaanvraag doen ter compensatie van gemaakte onderhoudskosten in het daaraan voorafgaande jaar.
- Voor subsidieaanvragen wordt gebruikgemaakt van een digitaal aanvraagformulier. Als onderbouwing van de subsidieaanvraag dienen gespecificeerde facturen van loodgieters, schilders of andere aannemers te worden bijgevoegd.
- Een eigenaar kan voor een monument maximaal één keer per jaar een subsidieaanvraag doen. Hierin kunnen wel meerdere werkzaamheden aan het monument in het subsidiejaar worden opgenomen.
- Aanvragen worden behandeld op volgorde van (digitale) binnenkomst.
- Na indiening van de facturen wordt de subsidie direct vastgesteld, waarna het subsidiebedrag volledig wordt uitbetaald.
- Subsidie wordt vastgesteld en uitbetaald conform het Uniform Subsidiekader (USK) dat is uitgewerkt in de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS. Dit betekent in de praktijk dat alle subsidies binnen deze regeling onder het lichtste USK-regime vallen. Dit betekent dat aanvragen slechts op hoofdlijnen worden beoordeeld. Pas als een aanvraag in de steekproef valt, wordt meer op detail gecontroleerd. Dat kan ertoe leiden dat een eigenaar om aanvullende stukken wordt gevraagd.
- Werkzaamheden waarvoor een eigenaar een andere subsidie of een lening via het NRF heeft ontvangen, komen uiteraard niet in aanmerking voor subsidie.
- «Doe-het-zelf» werk is niet subsidiabel.

Bovenstaande regeling betekent in een individueel geval dat een eigenaar die in 2017 kosten maakt voor schilderwerk of loodgieterwerk van bijvoorbeeld € 8.000, daarvoor begin 2018 een subsidie van € 2.000

⁶ http://cultureelerfgoed.nl/sites/default/files/downloads/dossiers/leidraad_subsiabele_instandhoudingskosten_2013.pdf

⁷ De administratieve last is te hoog om dit soort lage bedragen uit te keren. Hiermee sluit ik ook aan bij het Sim waar voor niet-woonhuismonumenten eveneens een minimum geldt.

ontvangt. De eigenaar hoeft maar een beperkt aantal handelingen uit te voeren. Het scannen van de nota en het betaalbewijs en het op tijd digitaal aanleveren daarvan samen met de aanvraag volstaan om voor de subsidie in aanmerking te komen.

Een eigenaar die voor € 13.000 aan onderhoud heeft uitgevoerd, krijgt 25% van maximaal € 10.000, dus € 2.500 subsidie.

Ik ben op dit moment in gesprek met verschillende partijen om deze regeling uit te laten voeren. Welke organisatie deze subsidieregeling gaat uitvoeren, wordt besloten in het eerste helft van 2017 en zal tijdig bekend worden gemaakt. Ik onderzoek nu wat de beste (combinatie van) partij(en) is en ben in gesprek met partijen zoals het NRF en mijn eigen Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE).

Lasten zoveel mogelijk beperken

Door de onderhoudsregeling te laten aansluiten op bestaande kaders worden lasten voor zowel aanvrager als uitvoerder zo veel mogelijk beperkt. Aanvragers hoeven slechts een minimale hoeveelheid gegevens aan te leveren. Ook zijn de uitgangspunten helder doordat het Uniform subsidiekader en de Leidraad subsidiabele instandhoudingskosten van de Sim voor iedereen te raadplegen zijn en al een aantal jaar in gebruik zijn tot tevredenheid van de meeste gebruikers. Ik heb het vertrouwen dat met de maatregelen die ik in mijn brief van 20 september jl. aan de Kamer heb medegedeeld het noodzakelijke onderhoud voor het behoud van alle rijksmonumenten de komende jaren is gewaarborgd. Voor de jaren na 2017 en 2018 werk ik aan een herijking van het financieringsmodel waarin nut en noodzaak van ondersteuning, verduurzaming, herbesteding en onderhoud van rijksmonumenten uitgangspunten zijn. Ik zal daarbij ook de ervaringen met de subsidieregeling betrekken.

Overgangsregeling projecten met onomkeerbare financiële verplichting

Bovenop de bovenstaande kaders voor de toekomstige subsidieregeling, is er een groep van ca. 400 eigenaren van rijksmonumenten die plannen hebben uitgewerkt en verplichtingen zijn aangegaan op basis van de verwachting dat er ook in 2017 (en 2018) nog fiscale aftrek zou zijn. Ik weet dat er veel initiatieven zijn. Jaarlijks vragen tientallen eigenaren bij mij subsidie aan voor een haalbaarheidsstudie naar de herbesteding van monumenten. In die studies komt vaak ook de fiscale aftrek aan de orde als element in de financiering van een restauratie of herbesteding. Om ervoor te zorgen dat dit soort monumenten niet in de knel raakt wil ik in 2017 en 2018 via een overgangsregeling het volgende regelen:

- De subsidieregeling wordt uitgevoerd door het NRF.
- Voor subsidieaanvragen wordt gebruikgemaakt van een digitaal aanvraagformulier.
- De subsidie bedraagt 40% van de potentieel fiscaal aftrekbare onderhoudskosten.
- Eigenaren kunnen van 1 januari 2017 tot 1 maart 2017 een subsidieaanvraag doen ter compensatie van de door hen verwachte (en in het investeringsplan becijferde) aftrek.⁸
- Om voor subsidie in aanmerking te komen dient een aanvrager in zijn aanvraag aan te tonen dat hij in het investeringsplan van zijn project is uitgegaan van een gerechtvaardigde verwachting op fiscale aftrek. Hij kan dit doen door het overleggen van een mededeling van de Belastingdienst Bureau Monumentenpanden (BBM) over de hoogte

⁸ Werkzaamheden die in 2016 worden uitgevoerd, komen voor fiscale aftrek over het belastingjaar 2016 in aanmerking.

van de aftrek, of van een offerte van een bank waarbij in de business case is gerekend op een specifiek bedrag van teruggave via de fiscale aftrek.

- Een verplichting met een financier (bank) of aannemer dient voor 1 januari 2017 te zijn aangegaan.
- Wanneer een eigenaar zijn plan voor 20 september 2016 bij BBM heeft ingediend en een mededeling over de potentieel fiscaal aftrekbare kosten heeft ontvangen, komt deze in aanmerking voor een subsidie.
- Om de administratieve lasten zo veel mogelijk te beperken, hoeven eigenaren die de restauratie van hun monument al hebben laten beoordelen door BBM en voor de financiering door NRF of een andere bank geen aanvullende stukken met het aanvraagformulier mee te sturen. Deze zijn immers al uitgebreid op verschillende aspecten beoordeeld. Subsidie wordt uitbetaald en vastgesteld conform het USK. Dat betekent dat controle plaatsvindt of de werkzaamheden zijn uitgevoerd.
- Indien voor werkzaamheden een andere rijkssubsidie is verleend, wordt deze verrekend met de door BBM berekende potentieel aftrekbare onderhoudskosten.
- Na uitvoering wordt de subsidie definitief vastgesteld.
- Om de kwaliteit van een restauratie te borgen, wordt subsidie pas uitbetaald nadat de omgevingsvergunning is verleend.

Uitgangspunt is dat deze projecten al diverse malen zijn getoetst en beoordeeld. De aanvraag zal niet opnieuw door allerlei instanties beoordeeld worden en op basis van reeds beoordeelde gegevens worden verstrekt. Dat biedt optimale zekerheid voor eigenaren die nu in een fase van uitvoering of vergevorderde planvorming zitten.

Versterking revolving fund voor grotere investeringen

Zoals ik in mijn brief van 20 september aangaf, gaat 80% van de huidige fiscale aftrek naar ca. 20% van de projecten. Deze betreffen vooral restauraties of grootschalige renovaties van rijksmonumenten, terwijl de aftrek voor onderhoudskosten is bedoeld.⁹ Daarvoor heb ik ook andere financiële instrumenten dan de fiscale aftrek, zoals het revolving fund van het NRF. Ik realiseer me dat grotere ingrepen met een subsidie van 25% van maximaal € 10.000 maar beperkt worden ondersteund. Op dit moment kunnen eigenaren die recht hebben op fiscale aftrek slechts voor 70% van de restauratiekosten een lening aangaan. Het beëindigen van de fiscale aftrek betekent dat eigenaren meer kunnen gaan lenen via het NRF. Zonder recht op fiscale aftrek mag namelijk de volle 100% worden geleend. Behalve dat daarmee meer ruimte ontstaat om te lenen, zal er extra vraag ontstaan bij het NRF. Om een aanvullende storting te realiseren hoeven er geen nieuwe regelingen te worden vastgesteld. De huidige voorwaarden en kenmerken van het NRF geven deze mogelijkheden al.¹⁰

Om die reden versterk ik het revolving fund in 2017 en 2018. Hoeveel ik aanvullend in het fonds kan storten uit de hierboven genoemde 2x € 32 miljoen in 2017 en 2018 is afhankelijk van de hoeveelheid aanvragen voor sober en doelmatig onderhoud. Ik denk dat een bedrag tussen de € 5 miljoen en € 10 miljoen realistisch is.

⁹ De site van de Belastingdienst noemt uitdrukkelijk «onderhoudskosten».

¹⁰ https://www.restauratiefonds.nl/files/restauratiewijzer/voorwaarden_en_kenmerken_restauratiefonds-hypotheek_en_restauratiefondsplus-hypotheek.pdf

Ik streef ernaar u medio 2018 te informeren over het nieuwe financiële stelsel voor de monumentenzorg.

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