WIJ BEATRIX, BIJ DE GRATIE GODS,
KONINGIN DER NEDERLANDEN,
PRINSES VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

W05.12.0209/I

Besluit van
houdende vaststelling van
regels met betrekking tot
financiële ondersteuning van
eigenaren voor de
instandhouding van
rijksmonumenten (Besluit
rijkssubsidiëring
instandhouding monumenten
2013)

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van 13 juni 2012, nr. WJZ/409362 (10146), directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 34, derde lid, van de Monumentenwet 1988;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van xxx, nr. xxx);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van xxx, nr. xxx, directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
eigenaar: natuurlijke persoon of rechtspersoon die het recht van eigendom of een ander zakelijk recht heeft op een beschermd monument,
normaal onderhoud: noodzakelijke reguliere werkzaamheden die gericht zijn op het behoud van monumentale waarde,
restauratie: werkzaamheden die het normale onderhoud te boven gaan en noodzakelijk zijn voor het herstel van het beschermde monument,

OCW 10933

zelfstandig onderdeel:

1°. deel van een beschermd monument dat is aan te merken als een zelfstandige bouwkundige eenheid,

2°. deel van een beschermd monument dat is aan te merken als een toren van een kerkgebouw,

3°. alle delen gezamenlijk van een beschermd monument, zijnde een aanleg zoals een park- of tuinaanleg, die aan één eigenaar behoren, en niet het gehele beschermde monument omvatten, of

4°. alle delen gezamenlijk van een beschermd archeologisch monument, die aan één eigenaar behoren, en niet het gehele beschermde monument omvatten.

Hoofdstuk 2. Lening

Artikel 2. Lening

1. Onze minister draagt er zorg voor dat een eigenaar van een beschermd monument een lening kan verkrijgen ter financiering van de kosten van de instandhouding van het beschermd monument of een zelfstandig onderdeel.
2. Bij die lening geldt dat:
a. de lening kan worden verstrekt met als zekerheid het recht van hypotheek op het beschermd monument,
b. de fiscaal aftrekbare onderhoudskosten zoals die door de Belastingdienst worden gehanteerd, als grondslag dienen voor het bepalen van de hoogte van de lening,
c. het maximumbedrag per lening en de voorwaarden waaronder de lening wordt verstrekt, worden bekendgemaakt in de Staatscourant,
d. voor een eigenaar die recht op fiscale aftrek van onderhoudskosten heeft, de lening maximaal 70% van de vastgestelde fiscaal aftrekbare onderhoudskosten bedraagt,
e. voor een eigenaar die geen recht op fiscale aftrek van onderhoudskosten kan genieten, de lening maximaal 100% van de voor de hoogte van de lening door de Belastingdienst fictief vastgestelde fiscaal aftrekbare onderhoudskosten bedraagt, en
f. Onze minister een bedrag kan vaststellen dat gedurende een bepaald tijdvak ten hoogste beschikbaar is voor de verstrekking van leningen.
3. Provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen die zijn ingesteld met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen, komen niet in aanmerking voor een lening.
4. Een lening wordt niet verstrekt indien:
a. deze voor dezelfde werkzaamheden wordt gevraagd waarvoor op grond van dit besluit subsidie aan de eigenaar is verleend, en
b. de uitvoering van de werkzaamheden waarvoor de lening wordt gevraagd, in dezelfde periode plaatsvindt als de periode waarvoor de subsidie is verleend.
5. Onze minister kan de eigenaar die geen recht op fiscale aftrek van onderhoudskosten heeft, verplichten een verklaring van de Belastingdienst te overleggen, waarin is vastgesteld dat geen aftrek mogelijk is.

Hoofdstuk 3. Subsidie

Artikel 3. Grondslag onderhoudssubsidie

1. Onze minister kan aan de eigenaar van een beschermd monument of zelfstandig onderdeel op aanvraag meerjarige subsidie verstrekken voor het normale onderhoud van dat beschermd monument of zelfstandig onderdeel.
2. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de verstrekking van subsidie als bedoeld in dit artikel.

Artikel 4. Grondslag restauratiesubsidie

1. Onze minister kan aan de eigenaar van een beschermd monument of zelfstandig onderdeel op aanvraag subsidie verstrekken voor de restauratie van dat beschermd monument of zelfstandig onderdeel.
2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de verstrekking van subsidie als bedoeld in dit artikel.

Artikel 5. Begrotingsvoorbehoud

1. Een subsidie ten laste van een begroting die nog niet is vastgesteld, wordt verleend onder de voorwaarde, bedoeld in artikel 4:34, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.
2. In geval van het niet vervullen van de voorwaarde, bedoeld in artikel 4:34, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, worden de op grond van dit besluit verleende subsidiebedragen verlaagd tot het bedrag van de subsidie dat na de vaststelling of goedkeuring van de begroting ter beschikking staat, een en ander naar rato van het aantal subsidieaanvragers aan wie subsidie is verleend en van de hoogte van de verleende subsidiebedragen.

Artikel 6. Subsidieplafonds

1. Onze minister kan een of meer subsidieplafonds vaststellen voor de verstrekking van subsidies.
2. Indien Onze minister een subsidieplafond vaststelt, wordt tegelijkertijd vermeld op welke wijze het beschikbare bedrag wordt verdeeld.

Artikel 7. Algemene weigeringsgrond

Onverminderd artikel 4:35 van de Algemene wet bestuursrecht, wordt ten behoeve van een beschermd monument of zelfstandig onderdeel in ieder geval geen subsidie verleend indien:
a. voor de werkzaamheden waarvoor subsidie wordt gevraagd, een lening op grond van dit besluit is verstrekt, en
b. de werkzaamheden waarvoor de lening is verstrekt, nog niet zijn afgerond.

Hoofdstuk 4. Slotbepalingen

Artikel 8. Intrekking Brim 2011

Het Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten 2011 wordt ingetrokken.

Artikel 9. Overgangsrecht

1. Een besluit genomen op grond van de volgende besluiten wordt overeenkomstig het desbetreffende besluit afgehandeld:
a. Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten 2011,
b. Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten,
c. Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten 1997,
d. Besluit rijkssubsidiëring onderhoud monumenten,
e. Besluit rijkssubsidiëring historische buitenplaatsen.
2. Indien de uitkomst van een bestuursrechtelijke procedure de minister voorschrijft een nieuw besluit te nemen, wordt dit genomen overeenkomstig de regeling op grond waarvan het bestreden besluit is genomen.
3. De rechten en verplichtingen die krachtens een beschikking op grond van een in het eerste lid genoemd besluit gelden, blijven gelden voor zover bij of krachtens dit besluit niet anders is bepaald.
4. Aanwijzingen op grond van artikel 37 van het Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten of artikel 33 van het Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten 2011 vervallen.
5. Onze minister kan toestaan dat het afleggen van rekening en verantwoording van subsidie, verleend op grond van het Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten of het Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten 2011, geschiedt overeenkomstig dit besluit.

Artikel 10. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2013.

Artikel 11. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten 2013.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

W05.12.0209/I

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

In de jaren negentig van de vorige eeuw werd het aantal rijksmonumenten in slechte of matige staat op circa 40% van het totale monumentenbestand becijferd. Om die restauratieachterstand te kunnen verminderen, is sindsdien door de achtereenvolgende kabinetten veel incidenteel geld gestoken in de monumentenzorg. In 2010 was de achterstand teruggedrongen tot circa 10% van het monumentenbestand. Dat betekent dat momenteel van 90% van het rijksmonumentenbestand het casco in goede staat verkeert en van 10% is het casco in slechte staat.
Tegelijk met het wegwerken van de restauratieachterstand was de insteek te voorkomen dat weer een nieuwe restauratieachterstand zou onstaan. Daarvoor was een instandhoudingsregeling nodig voor monumenten in goede of redelijke staat. Planmatig onderhoud voorkomt of beperkt verval en dus grote en dure restauraties. Op de langere termijn is dat beter voor het monument en ook financieel voordeliger. Met die gedachte is in 2006 het Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten (verder: Brim) in werking getreden: een subsidieregeling met als doel het stimuleren van duurzame instandhouding van rijksmonumenten. Enerzijds moesten rijksmonumenten die in redelijke tot goede staat verkeerden via reguliere instandhoudingssubsidie voor planmatig onderhoud en incidenteel herstel in die staat worden gehouden. Anderzijds bood het Brim een grondslag voor het verstrekken van laagrentende leningen en voor incidentele restauratiesubsidieregelingen, om monumenten die in matige of slechte staat verkeerden door restauratie in een goede staat te brengen.

Met ingang van 1 januari 2011 is het Brim vervangen door het Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten 2011 (verder: Brim 2011). Hierbij bleef de systematiek van het Brim intact, maar werd een aantal verbeteringen aangebracht en vond aanpassing aan de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking (Stcrt. 2009, nr. 20306) plaats. De monumenteigenaar kwam hierbij centraler te staan. De belangrijkste wijziging in dit kader was de ontkoppeling van de instandhoudingsregeling en het monumentenregister. Hierdoor werd de eis van één aanvraag per monument losgelaten. Dit bood met name soelaas voor omvangrijke monumenten, bestaande uit meerdere gebouwen, zeker daar waar sprake was van meerdere eigenaren.

Op grond van het Brim en het Brim 2011 zijn sinds 2006 jaarlijks zesjarige instandhoudingssubsidies verstrekt. In de eerste drie jaren (2006, 2007 en 2008) was er sprake van ondervraag, dat wil zeggen dat er minder subsidie gevraagd werd dan er budget beschikbaar was. In de drie jaren daarna was er sprake van

OCW 10933

(forse) overvraag en in 2011 is door middel van loting bepaald wie subsidie kreeg. Vanuit het veld en vanuit de politiek kwam veel kritiek op deze gang van zaken. Het moet voor een eigenaar voorspelbaarder zijn of hij subsidie zal krijgen. In opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is de verstrekking van instandhoudingssubsidies geëvalueerd. Ook is gevraagd om een advies voor alternatieven ter verbetering van het Brim 2011 met ingang van 2013. De evaluatie ("Evaluatie Brim 2011" d.d. 26 juli 2011) en het advies ("Advies aan OCW over een effectieve subsidieregeling voor onderhoud van rijksmonumenten" d.d. 18 januari 2012) zijn bij brief van 30 januari 2012 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2011/12, 33 000 VIII, nr. 170). Uit de evaluatie bleek dat het aantal aanvragen ook de komende jaren naar verwachting (veel) hoger zal zijn dan met de huidige regeling budgettair bediend kan worden. Deze conclusie vormt de basis voor de wijziging van het subsidiestelsel en onderhavig besluit, het Brim 2013.

2. Hoofdlijnen nieuw subsidiestelsel instandhouding monumenten

Het beleid achter dit besluit en onderliggende regelgeving kent vier hoofdlijnen voor de verstrekking van meerjaarlijkse subsidies. Ten eerste is de subsidie nog slechts bestemd voor normaal onderhoud, ten tweede wordt gestreefd naar meer maatwerk, ten derde is het stelsel meer gericht op zekerheid voor de eigenaar en tot slot blijft de planmatige aanpak een belangrijk uitgangspunt.

Onderhoud in plaats van instandhouding

De reguliere subsidies waren tot nu toe bedoeld voor onderhoud èn partieel herstel (deelrestauraties). Om met het beschikbare budget meer aanvragers voor subsidie in aanmerking te kunnen laten komen, is een versobering van de subsidie nodig. Het uitgangspunt is dat de reguliere subsidie nog slechts bestemd is voor onderhoud. De eigen verantwoordelijkheid van de eigenaar voor het in goede staat houden van zijn bezit staat centraal.
Voor restauratiewerkzaamheden kan bij het Nationaal Restauratiefonds (verder: NRF) een laagrentende lening worden aangevraagd. Voor een aantal eigenaren biedt een dergelijke lening geen soelaas. Daarom komen er aparte middelen beschikbaar voor restauratiesubsidies. Over de wijze waarop deze middelen verstrekt worden, is een toelichting gegeven in de brief aan de Tweede Kamer van 16 september 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 32 156, nr. 31).

Meer maatwerk

In de systematiek van het Brim 2011 en het Brim werd gewerkt met maximale subsidiabele kosten per categorie monumenten. Het nadeel hiervan is dat het bedrag niet genoeg is voor een groot monument en het te ruim is voor een klein monument. Dit laatste zorgt ervoor dat er ook werkzaamheden kunnen worden opgevoerd die niet direct noodzakelijk zijn: men kan gaan maximeren. De maximale subsidiabele kosten doen op dit moment onvoldoende recht aan de grootte van het monument, noch aan de rijkheid ervan (ornamenten, interieur, etc.). Daarom moet het Brim 2013 een basis bieden voor een nieuwe systematiek

waarin zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de grootte van het object, de monumentale waarde, inclusief interieurs.

Meer zekerheid
Eigenaren hebben in de evaluatie aangegeven liever een klein bedrag te ontvangen waarvan zeker is dat zij het krijgen, dan een onzekere kans op een groter bedrag. Daarom worden in het nieuwe stelsel meer zekerheden ingebouwd, om zoveel mogelijk te voorkomen dat een eigenaar onnodig kosten maakt voor een aanvraag.

Vasthouden aan een meerjarenplan
Uit de evaluatie bleek dat de gedachte achter de instandhoudingssubsidie werkt: planmatige aanpak van de instandhouding van het monument beperkt grote en dure restauraties. Daarom wordt vastgehouden aan de verstrekking van subsidie op basis van een meerjarenonderhoudsplan.

3. Wijzigingen ten opzichte van het Brim 2011
Dit besluit vervangt het Brim 2011. De belangrijkste wijziging is dat de reguliere meerjaarlijkse subsidie wordt beperkt tot onderhoud en niet meer (deel) restauraties betreft. Op de reden van deze inperking is hierboven al ingegaan. De subsidie blijft voor een meerjaarlijkse periode, waarvan de lengte bij ministeriële regeling wordt bepaald. In beginsel blijft dit een periode van zes jaar. Eventueel kan voor bepaalde categorieën monumenten een andere periode worden bepaald. Ook de overige bepalingen over de reguliere onderhoudssubsidie worden bij ministeriële regeling vastgesteld. Op deze subdelegatie wordt in de volgende paragraaf uitgebreid ingegaan.
De bepalingen over de verstrekking van leningen zijn inhoudelijk onveranderd ten opzichte van het Brim 2011. Dit geldt ook voor de subsidiegrondslag voor het verstrekken van restauratiesubsidies. De uitvoeringsregels van die subsidies waren al in het Brim 2011 naar ministerieel niveau gedelegeerd.
Tot slot komen de bepalingen over de aanwijzing van organisaties voor monumentenbehoud niet terug in dit besluit. Het enige rechtsgevolg dat verbonden is aan die aanwijzing, houdt verband met de verstrekking van subsidie. Zowel bij de aanvraag als bij de besteding van de subsidie, gelden voor professionele organisaties in de monumentenzorg bijzondere regels. Nu alle regels over de verstrekking van de subsidie bij ministeriële regeling worden vastgesteld, ligt het in de rede ook de aanwijzing van deze organisaties en de rechtsgevolgen in die regeling vast te leggen. Alle aanwijzingen van organisaties voor monumentenbehoud op grond van het Brim en Brim 2011 vervallen met dit besluit. In de nieuwe subsidiesystematiek krijgen professionele organisaties een bijzondere positie bij de verstrekking van subsidie. Organisaties die hiervoor in aanmerking willen komen, zullen naderukkelijker op professionaliteit worden beoordeeld. De procedure en criteria voor aanwijzing zijn net als de subsidiebepalingen vastgesteld in de ministeriële regeling.

4. Subdelegatie

In dit besluit is er voor gekozen om nog slechts enkele bepalingen op te nemen over subsidieverstrekking. De overige bepalingen over subsidieverstrekking worden bij ministeriële regeling vastgesteld. Dit besluit bevat dan ook enkele algemene subsidiebepalingen en een uitwerking van de vormen van subsidie voor de instandhouding van beschermde monumenten.
De subdelegatie van het grootste deel van de bepalingen over subsidieverstrekking heeft grofweg twee redenen. Ten eerste bevordert de subdelegatie de toegankelijkheid van de subsidiesystematiek en ten tweede verhoogt het de flexibiliteit van de (technische) subsidiebepalingen.

Toegankelijkheid
Doordat de regelgeving omtrent subsidieverstrekking op verschillende wettelijke niveaus was geregeld, was onder het Brim 2011 en het Brim de regelgeving omtrent subsidieverstrekking voor subsidieaanvragers en subsidieontvangers niet goed toegankelijk. De meeste bepalingen stonden in het Brim 2011 en Brim, maar regels over subsidiabele kosten, subsidieplafonds, subsidiebedragen, aanvullende indieningsvereisten en nadere verdeelcriteria stonden in de Regeling rijkssubsidiëring instandhouding monumenten 2011. Deze gelaagde structuur kon voor onduidelijkheid zorgen. Daarom zijn in de nieuwe structuur zoveel mogelijk regels omtrent subsidieverstrekking bij elkaar, en dus op hetzelfde niveau geplaatst.

Flexibiliteit
Naast het streven naar toegankelijkheid is ook het bevorderen van de flexibiliteit van de grotendeels technische en procedurele subsidiebepalingen een belangrijk argument om het merendeel van de subsidiebepalingen op ministerieel niveau vast te stellen. Regels voor subsidieverstrekking vergen enige flexibiliteit omdat aanvraagformulieren, aanvraagtermijnen, subsidieplafonds en eisen aan de verantwoording regelmatig bijgesteld moeten worden. Daarom is het ministeriële niveau geschikter dan het niveau van de algemene maatregel van bestuur om het merendeel van de subsidiebepalingen vast te stellen. Omdat het nieuwe subsidiestelsel uitgaat van meer maatwerk voor eigenaren is flexibiliteit voor onder meer regels over de aanvraag en het bepalen van het subsidiebedrag gewenst.

Titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht stelt overigens geen beperking aan het niveau waarop subsidiebepalingen geregeld moeten worden. Op de grondslag van de subsidie zelf na bepaalt de Algemene wet bestuursrecht dat de daargenoemde bepalingen bij wettelijk voorschrift en in sommige gevallen zelfs bij de beschikking kunnen worden voorgeschreven. Er bestaat dus geen verplichting om bepaalde subsidiebepalingen bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen.

5. Overleg met belangengroepen
Eerdergenoemd advies voor een effectieve onderhoudsregeling bevat een berekening hoe het aantal aanvragers zich in de toekomst zal ontwikkelen. Ook bevat het advies verkenningen van manieren om de systematiek per 2013 te verbeteren, zodanig dat het binnen het beschikbare budget past. Zowel de evaluatie als het advies zijn begeleid door een begeleidingscommissie, waarin het veld vertegenwoordigd was: het Nationaal Restauratiefonds, de Federatie Instandhouding Monumenten en de Federatie Grote Monumentengemeenten. Bij de totstandkoming van het advies zijn ook vertegenwoordigers van groen erfgoed en van woonhuismonumenten aangesloten. De begeleidingscommissie heeft met beide rapporten ingestemd, in die zin dat de feiten en de cijfers kloppen.

Vervolgens is het veld geconsulteerd over de manier waarop het nieuwe Brim per 2013 het best kan worden vormgegeven. De betrokkenen kunnen zich vinden in de hoofdlijnen van de reguliere onderhoudssubsidie. In het algemeen wordt benadrukt dat eigenaren liever een grotere kans op een klein bedrag hebben dan een kleine kans op een groter bedrag. De uitkomsten met veldpartijen over specifieke onderdelen van de subsidieverstrekking zijn verwerkt in de ministeriële regeling waarin de uitvoeringsregels voor de onderhoudssubsidie zijn vastgesteld.

6. Administratieve lasten
Het streven naar het inbouwen van meer zekerheid voor eigenaren van monumenten over de subsidieverlening, zal een lastenverlichting inhouden doordat minder aanvragen ingediend zullen worden waarop een afwijzing volgt. Verder zal het feit dat alleen voor onderhoud en niet meer voor (deel)restauraties reguliere subsidie wordt verstrekt, een lastenverlichting met zich meebrengen. Zowel in de aanvraag als de verantwoording zullen minder activiteiten opgenomen hoeven worden.
Overigens zijn de administratieve lasten van de nieuwe subsidiesystematiek voor de verstrekking van meerjarige onderhoudssubsidies bij dit besluit niet exact vast te stellen. De lasten vloeien voort uit de indieningsvereisten voor een aanvraag, de subsidieverplichtingen en de verantwoording. Deze worden bij ministeriële regeling vastgesteld en daarbij worden ook de administratieve lasten berekend en een vergelijking gemaakt met het Brim 2011.
Voor de overige delen van onderhavig besluit treedt geen wijziging op in de administratieve lasten ten opzichte van het Brim 2011.

7. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
Het gemaakte onderscheid in onderhoud en restauratie zal er toe leiden dat minder sprake zal zijn van overlap van subsidieregimes. Dit komt de uitvoerbaarheid ten goede. Er is immers minder controle nodig op overlappende aanvragen: aanvragen voor subsidie voor dezelfde werkzaamheden, gedaan op grond van verschillende regelingen.

De daadwerkelijke uitvoerbaarheid van het stelsel van het Brim 2013 wordt vastgesteld op grond van de ministeriële regeling met de uitwerking van de subsidiesystematiek.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1
De begripsbepalingen zijn grotendeels gelijk aan die in het Brim 2011. In dit artikel zijn geen begrippen opgenomen die in de Monumentenwet 1988 zijn omschreven. Die wet bepaalt immers in artikel 1 dat de daar gehanteerde begrippen ook gelden voor de op de wet berustende bepalingen.

Het begrip eigenaar omvat in het kader van dit besluit niet alleen de natuurlijke persoon of rechtspersoon die het recht van eigendom op een beschermd monument heeft, maar ook degene die daar een ander zakelijk recht op heeft, zoals het recht van erfpacht of het recht van opstal. Huurders, pachters en beheerders worden niet als eigenaar aangemerkt. Een economisch eigenaar evenmin. Een vereniging van eigenaren van een appartementencomplex kan namens de eigenaren een aanvraag indienen. De appartementsgerechtigden hebben immers gezamenlijk het appartementencomplex in eigendom. Bij onverdeelde eigendom gelden de gezamenlijke eigenaren – bijvoorbeeld huwelijkspartners of erven – als één eigenaar.

De begrippen ‘normaal onderhoud’ en restauratie zijn complementair. Samen vormen ze het begrip ‘instandhouding’ uit artikel 34 van de Monumentenwet 1988. Bij normaal onderhoud gaat het om regelmatig terugkerende werkzaamheden die noodzakelijk zijn om het monument, en dan met name zijn monumentale waarde, in stand te houden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan schilderen, voegwerk bijhouden, goten onderhouden, snoeien en maaien. Bij restauratie gaat het om werkzaamheden die noodzakelijk zijn voor het herstel van een in matige of slechte staat verkerend monument. Er is in een dergelijk geval vaak sprake van achterstallig onderhoud.

Het in het Brim 2011 geïntroduceerde begrip “zelfstandig onderdeel” van een beschermd monument blijft gehandhaafd.
Veel beschermde monumenten zijn één geheel, zonder dat verschillende zelfstandige onderdelen te onderscheiden zijn, maar het komt regelmatig voor dat dit wel mogelijk is. In dergelijke gevallen kan de eigenaar ook voor één of meer van deze zelfstandige onderdelen een lening of subsidie aanvragen. Er zijn vier soorten zelfstandige onderdelen. Voor zowel gebouwde monumenten als voor groene monumenten en archeologische monumenten wordt hieronder toegelicht wat als zelfstandig onderdeel kan gelden.

Zelfstandige bouwkundige eenheid

OCW 10933

Gebouwde monumenten kunnen bestaan uit één ondeelbaar geheel of uit meerdere zelfstandige bouwkundige eenheden.
Of sprake is van een zelfstandige bouwkundige eenheid, hangt in hoge mate af van de feitelijke situatie en kan op verschillende manieren worden vastgesteld. Ten eerste kan worden afgegaan op het begrip onroerende zaak als bedoeld in het Burgerlijk Wetboek. Eén onroerende zaak geldt in beginsel als één zelfstandige bouwkundige eenheid. Bestanddelen van een onroerende zaak zijn niet zelfstandig en worden dus ook niet aangemerkt als zelfstandige bouwkundige eenheid. Een vertrek, uitbouw, kap, fundering, gevel – allemaal bestanddelen van een onroerende zaak – zijn dus niet aan te merken als zelfstandig onderdeel in de zin van dit besluit. Ook een orgel geldt niet als een zelfstandig onderdeel maar als een bestanddeel van het gebouw waarin het is bevestigd, doorgaans een kerkgebouw.
Niet altijd staat vast wat als één onroerende zaak moet worden aangemerkt. Dit speelt bijvoorbeeld bij grotere fabriekscomplexen in handen van één eigenaar. In dergelijke gevallen kunnen de zelfstandige bouwkundige eenheden vanuit bouwkundige optiek worden vastgesteld. Bij een fabriek die bestaat uit één grote ruimte is sprake van één zelfstandige bouwkundige eenheid. Constructief en functioneel vormt het immers één geheel. Indien een fabriek uit meerdere bouwdelen bestaat, kan er nog steeds sprake zijn van één zelfstandige bouwkundige eenheid. Dit is het geval indien tussen de verschillende bouwdelen geen scheidingsmuren staan en de bouwdelen geen eigen ingang hebben. Alleen als de fabriek bestaat uit verschillende afgesloten bouwdelen met elk een eigen ingang, kan sprake zijn van verschillende zelfstandige bouwkundige eenheden.
In het algemeen zullen vrijstaande bouwwerken worden aangemerkt als zelfstandige bouwkundige eenheden. Bij aan elkaar vastgebouwde bouwwerken kan worden gesproken van verschillende zelfstandige bouwkundige eenheden, indien ze in constructief èn in functioneel opzicht te onderscheiden zijn. Te denken valt aan een kerk met een aangebouwde kerkhofmuur, aan een arbeiderswoning in een rijtje arbeiderswoningen, of aan een vestingmuur met daarop een molen. Bij een woonblok met één doorlopend dak zal elke verticale eenheid, bestaande uit een benedenwoning, een bovenwoning en eventuele tussenwoningen, van de fundering tot en met het dak, als één zelfstandige bouwkundige eenheid aangemerkt worden. Individuele appartementen in een woonblok of in een flatgebouw worden niet als zelfstandige bouwkundige eenheden aangemerkt.
Tot slot kan aansluiting worden gezocht bij de Basisregistraties adressen en gebouwen, kortweg: BAG. Hierin wordt de afbakening van individuele panden geregistreerd. Wat hier als een pand wordt beschouwd, zal in de meeste gevallen ook als zelfstandige bouwkundige eenheid kunnen worden aangemerkt. Dit geldt uitdrukkelijk niet voor de eveneens in deze registratie onderscheiden «verblijfsobjecten». Dit begrip ziet immers ook op appartementen, die als zodanig nooit als zelfstandige bouwkundige eenheid gelden. Het Objectenhandboek basisregistraties adressen en gebouwen (2009) is beschikbaar via de website van het Kadaster: www.kadaster.nl/BAG/docs/objectenhandboek.pdf. Hierin wordt aan de hand van afbeeldingen toegelicht wat als een pand kan worden aangemerkt.
Overigens is voor de vaststelling van zelfstandige onderdelen van gebouwde monumenten niet rechtstreeks aansluiting gezocht bij het begrip pand uit de BAG,

OCW 10933

omdat niet alle monumenten zich onder dit begrip laten vangen. Daarom is het begrip zelfstandige bouwkundige eenheid gebruikt, dat afgeleid is uit jurisprudentie over de Monumentenwet 1988 (zie bijvoorbeeld ABRvS d.d. 3 augustus 2005, zaaknr. 200501989/1 en KB d.d. 9 augustus 1972, nr. 39).

Toren van een kerkgebouw
De toren van een kerkgebouw wordt altijd aangemerkt als zelfstandig onderdeel, hoewel dit niet altijd een zelfstandige bouwkundige eenheid is. De eigendom van de toren en de rest van het kerkgebouw is in veel gevallen om historische redenen in verschillende handen. De toren is dan eigendom van de burgerlijke gemeente en de rest van de kerk van de kerkelijke gemeente. De constructieve en functionele verwevenheid is daarmee sinds de Staatsregelingen van 1798 en 1801 ondergeschikt aan het eigendomsrecht. De zelfstandige bouwkundige eenheid van de kerk wordt door het eigendomsrecht dus doorbroken. Daar komt bij dat de eigendomsverhoudingen met betrekking tot kerktorens niet altijd juist zijn vermeld in het kadaster en dat de Staatsregelingen niet overal zijn opgevolgd. Om discussies over de eigendomsverhoudingen over kerktorens te voorkomen, wordt een kerktoren, evenals de rest van het kerkgebouw, steeds als een zelfstandig onderdeel beschouwd.
Bij kerkgebouwen als bedoeld in dit besluit gaat het overigens alleen om gebouwen die in oorsprong uitsluitend of voor een overwegend deel zijn vervaardigd voor de gezamenlijke belijdenis van de godsdienst of levensovertuiging. Het gaat dus uitsluitend om die gebouwen waarin zich de ruimte bevindt waar deze gezamenlijke belijdenis plaatsvond. Het huidige gebruik van kerkgebouwen is niet van belang. Graf-, en rouwkapellen worden niet aangemerkt als kerkgebouw. Bij kloosters geldt de kloosterkapel of kloosterkerk als kerkgebouw, indien deze is aan te merken als een zelfstandige bouwkundige eenheid.

Groene monumenten
Zogenoemde groene monumenten, zoals tuin en park van een buitenplaats, vormen in beginsel één geheel. Alle onderdelen van een beschermde tuin- en parkaanleg, zoals bomen, struiken, gazons, paden en waterpartijen, gaan allemaal op in één groter geheel: de aanleg. Alleen in het geval er sprake is van meerdere eigenaren, worden binnen een beschermde aanleg meerdere zelfstandige onderdelen onderscheiden. Als één zelfstandig onderdeel gelden dan de gezamenlijke kadastrale percelen en beplantingen die in handen zijn van één eigenaar. De zich hier op of in bevindende gebouwen of werken, zoals bruggetjes, theekoepels, standbeelden, oranjerieën, vallen hier niet onder. Dit zijn aparte zelfstandige onderdelen, want zij zijn aan te merken als zelfstandige bouwkundige eenheden. De aanwezigheid van groene elementen is overigens niet van doorslaggevend belang voor de vraag of het een aanleg als hier bedoeld betreft. Het gaat er bij deze zelfstandige onderdelen om dat het geen bouwwerk of archeologisch monument betreft.

OCW 10933

Archeologische monumenten
Voor archeologische monumenten geldt hetzelfde als voor groene monumenten. Een als archeologisch monument aangewezen terrein bestaat alleen uit meerdere zelfstandige onderdelen, voor zover er sprake is van meerdere eigenaren van de desbetreffende kadastrale percelen. Het zelfstandig onderdeel is dat gedeelte van het beschermde monument dat eigendom is van één eigenaar.

Artikel 2
Het artikel over de leningsmogelijkheden is inhoudelijk gelijk aan artikel 2 van het Brim 2011. Tekstueel lijken nu (op grond van artikel 2 van onderhavig besluit) meer eigenaren in aanmerking te komen voor de lening, omdat artikel 2 van het Brim 2011 de aanvragers beperkte tot eigenaren van woonhuizen. Via artikel 4, tweede lid, konden echter ook andere eigenaren in aanmerking komen voor een lening. In de redactie van onderhavig besluit is er voor gekozen om alle bepalingen over het verkrijgen van een lening in artikel 2 te plaatsen. Daarbij is de regel dat niet in hetzelfde jaar zowel subsidie als een lening aangevraagd kan worden vervallen. De regel had tot doel dat niet tegelijk voor dezelfde werkzaamheden zowel een lening als subsidie wordt gevraagd en twee keer een vergelijkbare beoordeling moet worden gemaakt. Nu de reguliere subsidie beperkt is tot onderhoud zal hier minder sprake van zijn.
Net als in het Brim 2011 zijn gemeenten, provincies, waterschappen en openbare lichamen uitgesloten van de leningsmogelijkheid. Tot slot is duidelijk tot uitdrukking gebracht dat geen lening wordt verstrekt voor werkzaamheden waar al subsidie voor is verleend. Het gaat daarbij om de concrete werkzaamheden. Een eigenaar die voor bepaalde onderhoudswerkzaamheden een meerjarige subsidie heeft gekregen, kan voor dezelfde soort werkzaamheden die na die periode moeten worden gedaan wel weer een lening krijgen.

De hoogte van de lening bedraagt een percentage van de fiscaal aftrekbare onderhoudskosten. Voor eigenaren met recht op fiscale aftrek is het percentage 70% en voor eigenaren zonder recht op fiscale aftrek 100%. De Belastingdienst bepaalt de hoogte van de fiscaal aftrekbare onderhoudskosten. Deze kunnen eenvoudig dienen als grondslag voor het bepalen van de hoogte van de lening. Het NRF verstrekt de leningen en kan hiervoor voorwaarden bekendmaken, zoals een verzekeringsplicht en een onderhoudsplicht alsmede financieringstechnische voorwaarden. De verstrekking van de lening door het NRF geschiedt in beginsel onder hypothecair verband, waarbij het NRF bij samenloop met andere hypotheken bereid is genoegen te nemen met een hypotheek van hogere rangorde, dat wil zeggen een tweede, derde of hogere hypotheek. Het betreft geen verplichting om de lening te verstrekken met als zekerheid het recht van hypotheek, maar een bevoegdheid om deze hypothecaire zekerheid te eisen. Er zijn immers situaties denkbaar waarin het niet mogelijk is om een hypotheek te vestigen, bijvoorbeeld als een vereniging van eigenaren een lening aanvraagt. In dergelijke gevallen kan het NRF andere zekerheden verlangen.

OCW 10933

Op basis van een besluit van de Staatssecretaris van Financiën (d.d. 7 september 2009; Stcrt. 2009, nr. 13664, 15) kan een belanghebbende (de eigenwoningbezitter) in een vroeg stadium, dat wil zeggen voorafgaande aan het onderhoud, aan de Belastingdienst, Bureau Monumentenpanden (verder: BBM), een beslissing vragen over de hoogte van de fiscaal aftrekbare kosten. De kosten zijn aftrekbaar boven een drempel die gekoppeld is aan de WOZ-waarde van de woning. Voorziet een eigenaar belangrijke uitgaven te gaan maken voor onderhoud aan zijn woning, dan is het in het kader van de financiering van belang via het BBM in een zo vroeg mogelijk stadium vooraf duidelijkheid te verkrijgen over de fiscale aftrekmogelijkheden. Het BBM baseert zijn beslissing op uitgebreide informatie ten aanzien van plannen, begrotingen en tekeningen. Met de beslissing van het BBM kan de eigenaar zich tot het NRF wenden met het verzoek om voor een lening in aanmerking te komen. De desbetreffende inspecteur zal bij de aangifte inkomstenbelasting, mits zich geen grote wijzigingen hebben voorgedaan in de planvorming, het standpunt van zijn collega bij het BBM volgen. De totale financiering voor de eigenaar bestaat aldus uit een combinatie van fiscaal aftrekbare kosten (rekening houdend met het marginaal tarief), een lening van het NRF, eventuele overige financieringsbronnen of eigen geld.
Er zijn gevallen waarin het BBM een zogeheten nihil-beslissing afgeeft, hetgeen wil zeggen dat er geen fiscale aftrek mogelijk is (omdat de werkzaamheden van dien aard zijn dat fiscaal geen sprake (meer) is van onderhoud maar van de totstandkoming van een monument met een andere bestemming). Ter compensatie van dit nadeel verleent het NRF in zo'n geval een lening van maximaal 100% van de (pro forma) vastgestelde fiscale onderhoudskosten. Het BBM wordt verzocht in die situaties de bevoegdheid op zich te nemen een splitsing te maken in verbeteringskosten en onderhoudskosten. De pro forma vaststelling van deze onderhoudskosten heeft dan weliswaar fiscaal geen gevolg, maar kan wel gebruikt worden voor het verstrekken van de 100% lening. Om aanspraak te maken op deze hoge laagrentende lening, zal een eigenaar moeten aantonen dat – in het geval van een rechtspersoon – er geen vennootschapsbelastingplicht bestaat dan wel – in geval van een natuurlijk persoon – er geen recht op aftrek van onderhoudskosten bestaat. Dit kan voorafgaande aan de werkzaamheden worden aangetoond door middel van een BBM-verklaring. Het gaat daarbij niet om de vraag of daadwerkelijk fiscale voordelen worden gerealiseerd; in welke mate de eigenaar van zijn fiscale positie daadwerkelijk kan profiteren, is niet relevant. De situaties waarin een rechtspersoon niet aan vennootschapsbelasting is onderworpen, volgen uit de belastingwetgeving. Er bestaat geen recht op fiscale aftrek van onderhoudskosten, indien de rechtspersoon:
a. niet behoort tot de belastingplichtigen, bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969,
b. is vrijgesteld van belasting op grond van artikel 5, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 waarop artikel 10.9 van de Wet inkomstenbelasting 2001 niet van toepassing is, of
c. is vrijgesteld van belasting op grond van artikel 6 van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969.

Bij natuurlijke personen ligt dat anders. In dat geval zal specifiek moeten worden aangetoond dat de instandhoudingswerkzaamheden als zodanig geen recht op aftrek van onderhoudskosten opleveren.

Artikel 3
De onderhoudssubsidie is meerjarig. Bij ministeriële regeling wordt bepaald hoe lang de subsidieperiode is. Dit kan bijvoorbeeld voor verschillende categorieën monumenten verschillend zijn. Een meerjarige periode van onderhoudssubsidie is van belang om planmatig onderhoud te stimuleren.

Verder regelt dit artikel dat nadere regels over de verstrekking van meerjarige onderhoudssubsidie bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Het grootste deel van de bepalingen die voorheen in het Brim 2011 stonden, is vastgesteld bij ministeriële regeling. De grondslag hiervoor vormt artikel 34, derde lid, van de Monumentenwet 1988. De regels kunnen slechts betrekking hebben op de onderwerpen die in dat artikellid van de wet zijn omschreven. Voor een nadere toelichting op deze delegatie wordt verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting.
Bij ministeriële regeling is onder meer bepaald hoe het subsidiebedrag wordt berekend. Het subsidiebedrag is meer toegespitst op de aard en omvang van het individuele monument of zelfstandig onderdeel waarvoor subsidie wordt gevraagd.

Artikel 4
Dit artikel is inhoudelijk gelijk aan artikel 35 van het Brim 2011. Op basis van dit artikel kunnen ministeriële regelingen worden vastgesteld ter verstrekking van restauratiesubsidies door de minister. Hetgeen onder restauratie wordt verstaan, is in dit besluit opgenomen in de begripsbepalingen.

Artikel 5
Subsidies op grond van dit besluit worden verstrekt onder een begrotingsvoorbehoud als bedoeld in artikel 4:34, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Het begrotingsvoorbehoud komt tot gelding nadat de subsidieverlening heeft plaatsgevonden. Het houdt in dat op de subsidieverlening wijzigingen kunnen worden aangebracht als de Rijksbegrotingswetgever onvoldoende gelden ter beschikking blijkt te hebben gesteld.

Artikel 6
Op grond van dit artikel kan de minister subsidieplafonds vaststellen. Het subsidieplafond geeft het bedrag aan dat voor het lopende begrotingsjaar respectievelijk voor de komende begrotingsjaren beschikbaar is voor de verlening van subsidies. Een subsidieplafond kan worden vastgesteld per categorie van beschermde monumenten of zelfstandige onderdelen, of voor groepen aanvragers. Wijzigingen in de meerjarenbegroting van de rijksoverheid kunnen aanleiding geven tot wijziging van het subsidieplafond.

Artikel 7
Evenals geldt dat geen lening wordt verstrekt als voor de werkzaamheden al subsidie is verleend, wordt geen subsidie verleend voor werkzaamheden als daarvoor al een lening is verstrekt. Een subsidie kan wel worden verstrekt voor nieuwe werkzaamheden nadat de werkzaamheden waarvoor de lening is verstrekt, zijn uitgevoerd. Er hoeft niet te worden gewacht totdat de lening is afgelost. Zo kan het met de lening gerestaureerde monument vervolgens met reguliere onderhoudssubsidie in stand worden gehouden.

Artikelen 8 en 9
Het Brim 2011 wordt ingetrokken en in verband daarmee regelt artikel 9 het overgangsrecht. Dat artikel komt overeen met artikel 37 van het Brim 2011. Uitgangspunt is dat besluiten genomen op grond van voorgaande algemene maatregelen van bestuur worden afgehandeld overeenkomstig die amvb's. De genoemde amvb's zijn gelijk aan die in artikel 37 van het Brim 2011 aangevuld met het Brim 2011 zelf. Tevens vallen hieronder de besluiten die genomen zijn op grond van ministeriële regelingen die hun grondslag vinden in de desbetreffende amvb's. In beginsel blijven de regels die golden ten tijde van het subsidiebesluit dus van toepassing (subsidieverplichtingen, verantwoording, etc.). De minister kan op verzoek toestaan dat de subsidieontvanger de subsidie overeenkomstig de regels op grond van dit besluit verantwoordt.

De enige besluiten die hun rechtskracht niet behouden, zijn de aanwijzingen van organisaties voor monumentenbehoud. Aanwijzingen op grond van het Brim en Brim 2011 vervallen expliciet. Professionaliteit bij de instandhouding van monumenten is van groot belang en daarom krijgen professionele organisaties in de nieuwe subsidiesystematiek een bijzondere positie. In de ministeriële regeling waarin de subsidie is uitgewerkt, zijn ook bepalingen vastgesteld voor de aanwijzingsprocedure van professionele organisaties. Bij de beoordeling van aanvragen zal de nadruk liggen op professionaliteit.

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Halbe Zijlstra