



> Retouradres Postbus 30205 2500 GE Den Haag

Stichting Van Gogh Museum
p/a Houthoff Coöperatief U.A.
[redacted]
Postbus 75505
1070 AM AMSTERDAM

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

www.duo.nl/zakelijk/oneens-met-duo

Contactpersoon

[redacted]

T [redacted]

E [redacted]@duo.nl

Onze referentie

[redacted]

[redacted]

Zaaknummer

[redacted]

Datum **- 3 APR. 2025**
Betreft Beslissing op bezwaar

Geacht bestuur,

Bij brief van 10 november 2023, aangevuld bij brief van 5 december 2023, heeft u namens de stichting Van Gogh Museum (hierna: VGM) bezwaar gemaakt tegen het besluit van 29 september 2023, met kenmerk [redacted], waarbij ik VGM heb geïnformeerd over mijn ambtshalve besluit op grond van artikel 7.2 van de Erfgoedwet en de Regeling beheer rijkscollectie en subsidiëring museale instellingen (hierna: de Rbr) aangaande de subsidieverstrekking voor het jaar 2024 in het kader van de zorg die aan VGM op grond van de Erfgoedwet is opgedragen voor het beheer van museale cultuurgoederen. Ik heb VGM een subsidie verleend van € 7.990.030,-, waarvan een bedrag van € 760.674,- voor collectiebeheer en een bedrag van € 7.229.356,- voor huisvesting.

Op 16 april 2024 heeft de hoorzitting plaatsgevonden, waarbij ook de Vincent van Gogh Stichting was vertegenwoordigd. Namens VGM waren aanwezig:

[redacted]

[redacted] advocaten bij Houthoff. Namens de Vincent van Gogh Stichting (hierna: VvGS) waren aanwezig: [redacted]

[redacted]. Namens de directie Erfgoed en Kunsten van het ministerie van OCW waren aanwezig: [redacted]

[redacted]

[redacted],

advocaat bij het kantoor van de landsadvocaat. De ambtelijke hoorcommissie bestond uit: [redacted].

Bij besluit van 3 mei 2024 heb ik het bestreden besluit gewijzigd in verband met de loon- en prijsbijstellingen 2024, waarmee ik de subsidie heb verhoogd met € 133.741,-. Het aan u verleende subsidiebedrag voor het jaar 2024 komt daarmee in totaal op een bedrag van € 8.123.771,-.

Naar aanleiding van hetgeen tijdens de hoorzitting is besproken heeft u bij e-mail van 16 mei 2024 de door Movet Bouwmanagement B.V. opgeleverde rapportage met bijbehorende bijlagen toegezonden. De rapportage strekt ter nadere onderbouwing van de onderhoudskosten en vervangingsinvesteringen voor het pand van het VGM aan het Museumplein 6 te Amsterdam.

In vervolg hierop heeft Brink in mijn opdracht onderzoek gedaan naar de bekostiging van de huisvesting van het pand aan Museumplein 6 te Amsterdam. De resultaten daarvan zijn neergelegd in het rapport d.d. 20 december 2024, getiteld *Beoordeling bekostiging huisvesting museumplein 6* (hierna: het Brink-rapport). Het concept van dit rapport is op 24 oktober 2024 met het VGM gedeeld. VGM heeft hierop op 4 november 2024 gereageerd. Brink heeft met een memo van 20 december 2024 op haar beurt gereageerd op de reactie van VGM.

Bij e-mail van 7 januari 2025 heb ik u het Brink-rapport toegezonden en u in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Bij e-mail van 27 januari 2025 (met bijlagen) heeft u gereageerd op het Brink-rapport.

Met deze brief wordt op uw bezwaar beslist.

Besluit

Ik herroep mijn besluit van 29 september 2023, zoals gewijzigd bij besluit van 3 mei 2024, in die zin dat ik het subsidiebedrag voor het onderdeel verduurzaming verhoog met € 443.867,- (prijsspeil 2024). De voorwaarden en verplichtingen in mijn oorspronkelijke beschikking van 29 september 2023, met kenmerk [REDACTED] blijven onverkort van kracht.

Met de verhoging van de opslag voor verduurzaming komt het bedrag van de aan u te verlenen subsidie in 2024 uit op een totaalbedrag van € 8.567.638,- (prijsspeil 2024).

U ontvangt het aanvullende bedrag van € 443.867,- op het bij ons bekende bankrekeningnummer [REDACTED].

Voor het overige verklaar ik uw bezwaarschrift ongegrond.

Voor de onderbouwing van dit besluit verwijs ik u naar de onderstaande overwegingen.

Relevante wet- en regelgeving

- Algemene wet bestuursrecht (Awb), in het bijzonder titel 4.2;
- De Erfgoedwet, in het bijzonder hoofdstuk 7;
- de Rbr.

Wettelijk kader en algemene toelichting

Met de inwerkingtreding van de Erfgoedwet per 1 juli 2016 is er een wettelijke basis gecreëerd om de structurele zorg voor het beheer van cultuurgoederen uit de rijkscollectie dan wel andere collecties ten aanzien waarvan de Staat verantwoordelijk is voor het beheer, publiekrechtelijk te regelen. Met de Erfgoedwet is de basis gelegd voor een uniforme regeling van het beheer van (museale) cultuurgoederen die onder de reikwijdte van de wet vallen en is voorzien in een wettelijke grondslag voor een nieuw museaal bestel.

Het museale bestel dat met de Erfgoedwet is ingevoerd, gaat uit van een systeem waarbij ik instellingen belast met de zorg voor het beheer van een collectie. Deze bevoegdheid is neergelegd in artikel 2.8. van de Erfgoedwet. Het doel van het wettelijk regelen van het beheer van collecties door instellingen, was om de continuïteit in de uitvoering van deze taak zeker te stellen en daarmee het behoud van de desbetreffende collecties voor de toekomst te waarborgen. Mede om die reden is met de Erfgoedwet ook de wettelijke basis gelegd voor de continuïteit in de financiering van het beheer.

In de museale subsidiesystematiek wordt een onderscheid gemaakt tussen subsidie voor het beheer van een collectie (inclusief huisvesting) en een subsidie voor publieksactiviteiten. Anders dan voorheen vormen de kosten die de instellingen maken voor het beheer van de collectie niet langer een integraal onderdeel van de vierjarige subsidiecyclus op basis van de Wet op het specifiek cultuurbeleid (hierna: Wsc), waarbij het beschikbaar stellen van subsidie aan een museum elke vier jaar ten principale werd heroverwogen op basis van een advies van de Raad voor Cultuur. Dit kon bij een negatief subsidieadvies van de Raad tot problemen leiden als het gaat om de noodzakelijke continuïteit in het beheer van collecties. Om die reden is het subsidiëren van het beheer van collecties met de invoering van de Erfgoedwet losgekoppeld van de subsidiëring van de publieksactiviteiten van de musea en van een aparte wettelijke grondslag voorzien.

Artikel 7.2 van de Erfgoedwet voorziet in een structurele financiële basis voor het beheer van collecties door instellingen die door mij zijn belast met het beheer ervan. Op grond van artikel 7.5, eerste lid, van de Erfgoedwet kan ik een of meer subsidieplafonds vaststellen voor de verstrekking van subsidies.

Op grond van artikel 7.7, eerste lid, van de Erfgoedwet stel ik nadere regels vast voor de verstrekking van subsidies aan instellingen die door mij zijn belast met een wettelijke taak, als bedoeld in de artikelen 7.2 van deze wet. De Rbr geeft in hoofdstuk 3 nadere regels over de subsidieverstrekking aan instellingen met een wettelijke beheertaak.

Zoals ook in de Memorie van Toelichting bij de Erfgoedwet is vermeld¹, heeft de subsidiëring van het beheer van de collecties, inclusief de huisvestingskosten, destijds budgetneutraal plaatsgevonden door de bedragen die voor het collectiebeheer begroot waren af te splitsen van het voor de musea binnen de culturele basisinfrastructuur (BIS) beschikbare budget.

Zie in dit verband de Memorie van Toelichting bij de Erfgoedwet²:

"Subsidiëring van het beheer van de collecties, inclusief de huisvestingskosten, kan binnen de huidige beschikbare middelen plaatsvinden door de bedragen die daarmee gemoeid zijn af te splitsen van het huidige voor de musea beschikbare financiële kader."

"Het wetsvoorstel is budgetneutraal en brengt in die zin geen wijziging in de financiële uitgavebedragen van het Rijk met zich mee. Het wetsvoorstel brengt alleen een wijziging in de looptijd van de financiering. De financiering vanuit het Rijk voor het beheer van de rijkscollectie wordt immers gekoppeld aan het hebben van een wettelijke taak tot de zorg voor het beheer."

Het op basis van de Erfgoedwet beschikbaar te stellen budget is dus als het ware overgeheveld vanuit het BIS-budget. Het betrof hier het deel dat grotendeels uit vaste lasten voor huisvesting en beheermaatregelen bestond ter grootte van in totaal € 117,9 miljoen.

Uitgaande van dit maximumbedrag van € 117,9 miljoen zijn ten behoeve van de subsidiëring van collectiebeheer en huisvestingskosten begin 2016 in artikel 3.2 van de Rbr afzonderlijke subsidieplafonds vastgesteld voor de 29, met een wettelijke taak belaste, museale instellingen.

Zie de toelichting bij de Rbr in de Staatscourant van 31 maart 2016, nr 16041:

"Bij deze regeling zijn subsidieplafonds vastgesteld als de basis voor een structurele subsidiëring van de wettelijke taak waarmee de instellingen op grond van artikel 2.8 van de Erfgoedwet zijn belast. Voor de subsidiëring van de instellingen is op grond van deze regeling

¹ Kamerstukken II 2014–2015, 34 109, nr. 3, p. 38–39.

² Kamerstukken II 2014–2015, 34 109, nr. 3, p. 38–39.

jaarlijks een bedrag van ongeveer € 117,9 miljoen beschikbaar. Zolang de instelling is belast met de wettelijk taak, kan er jaarlijks aanspraak worden gemaakt op een financiële vergoeding met een maximale hoogte van het subsidieplafond dat met deze regeling is vastgesteld.”

De aanpak die is gevolgd bij het berekenen van de subsidieplafonds is besproken met de Museumvereniging, met alle individuele instellingen, en met alle musea in een gezamenlijke sessie tijdens de Museumdag 2014.

In de toelichting op de Rbr³ is destijds uitgebreid ingegaan op de systematiek die gehanteerd bij de berekening van de subsidieplafonds. Het voor elk museum berekende subsidieplafond bestaat uit een component voor de kosten van het collectiebeheer en uit een component huisvestingskosten. Hierbij is uitgegaan van de bedragen die de instellingen voor de jaren 2013–2016 in de begroting hebben toegerekend aan de collectiekosten; de instellingen hebben in die periode – en in periodes daarvoor – in het kader van de subsidierelatie op grond van de Wsc inzicht gegeven in hun bestedingen voor de beheers- en behoudtaken en op basis van die gegevens zijn de plafonds berekend.

Bij de berekening van de huisvestingscomponent van het subsidieplafond is onderscheid gemaakt tussen:

1. instellingen die zelf eigenaar van hun gebouw zijn. Bij deze instellingen is uitgegaan van enkel een algemene instandhoudingsvergoeding van 2% van de herbouwwaarde. De 2%-norm is gebaseerd op een rekenregel die in de vastgoedwereld als realistisch wordt gezien: 1% van de herbouwwaarde ten behoeve van regulier jaarlijks onderhoud en 1% van de herbouwwaarde voor lang-cyclische instandhoudingswerkzaamheden.
2. instellingen die gebouwen huren en beheren die eigendom zijn van de Staat c.q. het Rijksvastgoedbedrijf (hierna: RVB). Bij deze musea is uitgegaan van:
 - een instandhoudingsvergoeding van 2% van de herbouwwaarde; 1% voor kortcyclisch onderhoud en 1% voor langcyclisch onderhoud;
 - een budget voor het onderhoud van bedrijfsinstallaties;
 - een correctiefactor voor gebouwen die in 2016 een onderhoudsachterstand hadden;
 - een vergoeding voor de kosten van het RVB namelijk: rente, aflossing op de boekwaarde, opslag per m² voor administratieve lasten, belastingen en risico's;

³ Stcrt. 2016 nr. 16041.

Aangezien het VGM de museumgebouwen huurt van het RVB is de huisvestingscomponent per 2017 berekend op basis van de onder punt 2 genoemde componenten.

Met betrekking tot de financiering van de huisvesting heeft van 2017 tot 2023 een pilot plaatsgevonden. Hieraan hebben de 21 rijksmusea deelgenomen die hun panden huren van het RVB, waaronder uw instelling. Gedurende de pilot bleef het eigendom van de panden bij de Staat en zijn er twee situaties met elkaar vergeleken: een deel van de musea deed het beheer en onderhoud van het vastgoed zelf een ander deel sloot hiervoor een dienstverlenings-overeenkomst af met het RVB. Op deze manier is onderzocht of de musea die het beheer en onderhoud van het vastgoed zelf doen 'goed huisvaderschap' uitoefenen en cultureel ondernemender zijn. Dit zou de rijksmusea nog beter in staat stellen om hun taak als wettelijk beheerder van de rijkscollectie te vervullen.

Naar aanleiding van de evaluatie van de pilot door het adviesbureau Brink Advies Groep, heb ik in overleg met de Museumvereniging en de rijksmusea besloten om per 1 januari 2024 het huisvestingsstelsel voor deze musea gewijzigd voort te zetten. De uitgangspunten uit de pilot worden gecontinueerd: zo blijven de betreffende 21 musea hun panden huren van de Staat en krijgen zij, net als de afgelopen jaren, op grond van de Erfgoedwet subsidie voor het beheer en onderhoud van deze panden. Ook blijven de musea verantwoordelijk voor het onderhoud en beheer van de panden. Een aantal zaken is echter veranderd vanaf 2024: alle musea die huren van de Staat zetten een volgende stap in hun verdere taakvolwassenwording als beheerder van de museumgebouwen. Hiermee dragen zij alle risico's die aan het behoud en beheer verbonden zijn. Enkel risico's ten gevolge van overmacht (zoals natuurgeweld en terrorisme) blijven bij de Staat. Om de musea in staat te stellen de risico's te dragen, krijgen zij via hun Erfgoedwetsubsidie een opslag per vierkante meter bruto vloeroppervlak van het gehuurde. Ook ontvangen alle rijksmusea een extra opslag om adequaat invulling te kunnen geven aan de verdere taakvolwassenwording. Deze opslag kan worden gebruikt om het beheer en de instandhouding van de museumgebouwen binnen de organisatie nog verder te professionaliseren en institutionaliseren, zodat de Rijkscollectie goed kan worden beheerd.

Tot slot ontvangen de rijksmusea die huren van de Staat of die een pand in eigendom hebben per 2024 via de Erfgoedwetsubsidie extra middelen voor verduurzaming. Voor de verdeling van deze middelen is gebruik gemaakt van de rapporten van onderzoeksbureau Royal HaskoningDHV, die in opdracht van de Museumvereniging in samenwerking met de rijksmusea de verduurzamingsopgave van de rijksmusea in kaart heeft gebracht.

De hierboven genoemde opslagen voor beheer en onderhoud, verdere taakvolwassenwording en de subsidie voor verduurzaming worden structureel aan de musea verleend. In verband met deze structurele en langjarige ophogingen heb ik de plafondbedragen, genoemd in artikel 3.2. van de Rbr voor de rijksmusea inmiddels aangepast.⁴

Afhankelijk van hun huisvestingssituatie zijn de nieuwe plafondbedragen voor rijksmusea opgebouwd uit de volgende componenten:

- het plafondbedrag op grond van artikel 3.2 van de Rbr, peil 2018, zoals dat gold voor de rijksmusea tot 1 oktober 2023, vermeerderd met de op dat bedrag toepasselijke loon- en prijsbijstellingen. Deze plafondbedragen zijn destijds zorgvuldig berekend aan de hand van instellingspecifieke factoren en in de Rbr opgenomen en toegelicht bij wijzigingsregeling van 20 maart 2016;
- voor de musea die huren van de Staat: een opslag van € 25 per m² bruto vloeroppervlak voor de risico's om als goed huisvader zorg te dragen voor de panden die zij huren de Staat;
- voor de musea die huren van de Staat of een pand in eigendom hebben: een bedrag voor verduurzaming van het gehuurde.
- voor alle rijksmusea: een extra opslag van € 12,50 per m² bruto-vloeroppervlak voor verdere taakvolwassenwording in het kader van hun wettelijke taak als beheerder van de rijkscollectie.

Bespreking van uw bezwaren

Zoals ik hierboven heb toegelicht zijn begin 2016 ten behoeve van de subsidiëring van collectiebeheer en huisvestingskosten in artikel 3.2 van de Rbr afzonderlijke subsidieplafonds vastgesteld voor de musea met een wettelijke taak. Daarbij is uitgegaan van een totaal begroot bedrag van € 117,9 miljoen, welk bedrag met het oog op de invoering van het nieuwe museale bestel en het daaraan verbonden nieuwe huisvestingsstelsel destijds is overgeheveld vanuit het BIS-budget. De per rijksmuseum vastgestelde subsidieplafonds zijn met inachtneming van voormeld bedrag zorgvuldig berekend aan de hand van een aantal instellingspecifieke factoren. De rijksmusea kunnen jaarlijks aanspraak maken op een financiële vergoeding met een maximale hoogte van het subsidieplafond dat voor hen in artikel 3.2 van de Rbr is vastgesteld.

Deze subsidieplafonds worden slechts verhoogd in de twee situaties die zijn genoemd in artikel 3.3, eerste lid, van de Rbr, te weten:

- a. rekening houdend met de ontwikkeling van de kosten in de arbeidsvoorwaarden of van de kosten in de ontwikkeling van

⁴ Stcrt. 2024, nr. 13878.

- het prijspeil voorafgaand aan of tijdens het jaar waarop de subsidieverlening betrekking heeft of;
- b. voor zover sprake is van aanvullende activiteiten die wijziging van de subsidie naar het oordeel van de minister rechtvaardigen.

Het met het bestreden besluit aan u verleende bedrag aan huisvestingssubsidie ad € 7.990.030,- bestaat volgens paragraaf 3 van het bestreden besluit uit een drietal onderdelen, te weten:

1. het voor uw instelling in artikel 3.2 van de Rbr vastgestelde plafondbedrag (peil 2018), zoals dat gold tot 1 oktober 2023, vermeerderd met nadien toegekende loon- en prijsbijstellingen;
2. een bedrag van € 238.635,- voor de verduurzaming van de panden waarvoor u huisvestingssubsidie ontvangt;
3. een bedrag van € 492.058,- voor verdere taakvolwassenwording in het kader van uw taken als wettelijk beheerder van de rijkscollectie en voor het beheeren van de risico's die verbonden zijn aan uw verantwoordelijkheid om als goed huisvader voor de panden te zorgen waarvoor u huisvestingssubsidie krijgt.

Onderdeel 1 betreft een verhoging van het plafondbedrag op grond van artikel 3.3, eerste lid, onder a, van de Rbr. De onderdelen 2 en 3 betreffen een verhoging van het plafondbedrag in verband met aanvullende activiteiten als bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, onder b, van de Rbr.

Uw bezwaarschrift bestaat uit twee hoofdonderwerpen:

- A. Ten eerste voert u aan dat onjuiste uitgangspunten zijn gehanteerd bij de berekening van de opslagen voor verduurzaming en voor taakvolwassenwording en risico-overdracht. Dit raakt aan de hiervoor genoemde onderdelen 2 en 3.
- B. Daarnaast stelt u het subsidieplafond in artikel 3.2 van de Rbr ter discussie, zoals dat in 2016 is berekend en sindsdien als het uitgangspunt vormt voor mijn jaarlijkse ambtshalve subsidieverleningen. U voert in dit verband aan dat het subsidiebedrag, ook met toevoeging van de correcte opslagen, onvoldoende is om de kosten voor onderhoud en collectiebeheer te dragen. Het feit dat de btw-compensatie ter hoogte van ongeveer € 1,5 miljoen per jaar wordt geschrapt, vergroot volgens u de problematiek.

Ik zal hieronder eerst ingaan op uw bezwaren tegen de hoogte van de opslagen voor verduurzaming en taakvolwassenwording. Daarna bespreek ik uw bezwaren tegen het in artikel 3.2 van de Rbr voor het VGM vastgestelde subsidieplafond als zodanig.

Ad A: uw bezwaren tegen de berekening van de opslagen

1. Opslag voor taakvolwassenwording en risico-overdracht

Onder punt 4.2. van het bezwaarschrift stelt u dat het aantal m² aan bruto vloeroppervlakte van het totale gehuurde niet 17.409 m², maar 19.253 m² is. Op het moment van het indienen van het bezwaarschrift had u de gestelde metrage nog niet onderbouwd met stukken. Uit de nieuwe meting die u nadien door Ingenieursbureau SGS Search heeft laten uitvoeren, is de metrage berekend op 18.387 m².

Ik heb naar aanleiding van dit bezwaar aan het RVB gevraagd om een nieuwe berekening te maken van de metrage. Het RVB heeft dit voor meer musea gedaan in de aanloop naar het definitieve huisvestingsstelsel per 2024. Het RVB blijft bij het eerdere vloeroppervlak van 17.409 m².

Het verschil met de door u naar voren gebrachte metrage wordt verklaard door het oppervlak van de overkapte glazen entree. Eerder is schriftelijk (per mail) door OCW aan u gemeld dat de vierkante meters van de glazen overkapping zouden worden toegevoegd aan uw bruto vloeroppervlak. Dit is echter een vergissing geweest van het ministerie. De glazen overkapping heeft u in 2014-2015 in eigen opdracht en voor eigen rekening gerealiseerd, als verbinding van de twee vleugels van het museum, die de huidige hoofdentree van het VGM vormt (zie hier verderop ook het kopje 'glazen overkapping museumentree'). Als zodanig hebben de vierkante meters hiervan dan ook geen plaats in uw subsidie. Voor alle rijksmusea geldt dat in eigen opdracht verrichte uitbereidingen na de peildatum in 2014 niet zijn meegenomen in de metrage die gebruikt is voor het berekenen van de opslagen. Het subsidieplafond in de Rbr zal hierop worden aangepast. U betaalt over deze vierkante meters ook geen administratiekosten aan het RVB.

Anders dan u in het bezwaarschrift stelt is het daarbij niet zo dat voor de opslag taakvolwassenwording een bedrag zou moeten worden gehanteerd van € 37,50 in plaats van € 28,26 (onderdeel 4.3 en 3.3. van het bezwaar). De opslag voor taakvolwassenwording bedraagt vanaf 2024 inderdaad € 37,50, maar in voorgaande jaren was voor deze aanvullende activiteit al een opslag per m² opgenomen in de subsidie van een bedrag van € 9,00. Het gaat dus om een *verhoging* van de opslag taakvolwassenwording met een bedrag van € 28,50.

Voor een nadere toelichting op de subsidiëring van de glazen overkapping verwijs ik nog naar hetgeen hieronder is opgemerkt onder het kopje "Glazen overkapping museumentree".

2. Opslag voor verduurzaming

Onder punt 4.4 van het bezwaarschrift wijst u erop dat de opslag voor verduurzaming ten onrechte gebaseerd is op de verduurzaming van één van de gehuurde panden (namelijk het museumgebouw aan het Museumplein 6), en geen rekening houdt met de andere twee door u gehuurde panden (het kantoorpand aan de Gabriël Metsustraat in Amsterdam en de Mesdag Collectie in Den Haag).

Dit is een juiste constatering. In het door u ingediende rapport van Royal HaskoningDHV, dat als basis diende voor verduurzamingsopslag, waren laatstgenoemde twee panden niet meegenomen. Inmiddels zijn de resultaten bekend van het op deze twee panden betrekking hebbende aanvullend onderzoek van Royal HaskoningDHV. Op basis daarvan heb ik de opslag voor verduurzaming opnieuw berekend.

Daarnaast heeft Brink in haar rapport van 20 december 2024 geadviseerd de door Royal HaskoningDHV berekende kosten van de verduurzaming van het pand aan het Museumplein 6 te verdubbelen vanwege enkele prijsverhogende eigenschappen van dit museumgebouw, zoals het iconisch ontwerp.

In verband met het voorgaande verhoog ik de verduurzamingsopslag met **€ 443.867,-** (prijspeil 2024). Het gaat hier om een verhoging van € 111.000 voor het pand aan de Gabriël Metsustraat, € 91.185 voor het pand aan de Laan van Meerdervoort in Den Haag en € 241.682 voor het pand aan het Museumplein.

Met de verhoging van de opslag voor verduurzaming komt het bedrag van de aan u te verlenen subsidie uit op een totaalbedrag van **€ 8.567.638,-** (prijspeil 2024).

Ad B: uw bezwaren tegen het op grond van artikel 3.2 van de Rbr voor VGM geldende subsidieplafond

Uw bezwaarschrift richt zich tevens tegen het subsidieplafond in artikel 3.2 van de Rbr, zoals dat in 2016 is berekend en sindsdien het uitgangspunt vormt voor mijn jaarlijkse ambtshalve subsidieverleningen. U bent van oordeel dat het subsidiebedrag, ook met toevoeging van de correcte opslagen, onvoldoende is om de door u geraamde kosten voor huisvesting en collectiebeheer te dragen. Hoewel u er begrip voor heeft dat de kosten niet volledig gesubsidieerd worden en afhankelijk kunnen zijn van de eigen verdien capaciteit van een museum, moet de hoogte van de subsidie u in ieder

geval in staat stellen uw wettelijke taken uit te voeren. Volgens u is dat met de opkomende onderhouds- en investeringsverplichtingen niet langer mogelijk.

Uw standpunt dat de hoogte van de huisvestingssubsidie u niet in staat stelt uw wettelijke taken uit te voeren, staat lijnrecht tegenover de conclusie van de onafhankelijke bouwkundige inspectie (de zogenoemde 1-meting naar de staat van het onderhoud 2023) die u in opdracht van mijn ministerie heeft laten uitvoeren. Uitkomst uit deze bouwkundige inspectie was dat de gemiddelde jaarlijkse kosten voor het aanpakken van gebreken € 1,65 miljoen zouden zijn. De resultaten van deze 1-meting is in mijn opdracht nog eens onafhankelijk geanalyseerd door Hylkema Erfgoed. Conclusie uit het rapport van Hylkema (september 2023) was dat de panden van VGM er redelijk voorstaan, dat er geen achterstallig onderhoud is en dat er geen grote investeringen in de planning staan. Volgens Hylkema voorzag het door u opgestelde meerjarig onderhouds- en instandhoudingsplan (MOIP) in alle onderhoudswerkzaamheden.

U heeft met het oog op de overgang naar het definitieve huisvestingsstelsel per 1 januari 2024, vervolgens een eigen impactanalyse uitgevoerd en onderzoek gedaan naar de staat van het onderhoud en de noodzakelijke investeringen. Uit de eerste inventarisatie bleek dat meer investeringen nodig waren dan eerder voorzien op grond van het conform RVB-methodiek opgestelde MOIP. Het is gebleken dat het in 2017 vastgestelde MOIP geen rekening is gehouden met grote vervangingsinvesteringen voor met name het museum pand aan het Museumplein 6 te Amsterdam, terwijl dit conform de kaders van de huisvestingspilot wel een verplichting was voor het museum. Volgens het rapport is de staat van het museum pand aan het Museumplein 6 slechter dan eerder op basis van het MOIP kon worden aangenomen en zullen de noodzakelijke investeringen, inclusief de noodzakelijke verduurzaming, circa € 100 miljoen bedragen. Het jaarlijkse gemiddelde tekort bedraagt volgens het rapport circa € 5 miljoen.

De bevindingen uit het inventariserend onderzoek heeft u laten valideren door een extern projectteam van Movet Bouwmanagement B.V met expertise op het gebied van museumonderhoud. U heeft op 16 mei 2024 de door Movet opgeleverde rapportage met bijbehorende bijlagen toegezonden. Movet constateert dat de onderhoudsmogelijkheden voor het VGM eindig zijn en het noodzakelijk is om grootschalig in te grijpen. Hiertoe is het Masterplan 2028 opgesteld. Dit plan omvat grootschalige onderhouds- en vervangingswerkzaamheden die volgens Movet nodig zijn voor de instandhouding van het VGM. Vooral nog heeft het plan enkel betrekking op Museumplein 6. De investeringskosten voor het Masterplan 2028 zijn geraamd op een totaalbedrag van circa € 104 miljoen. Dit bedrag is uit te splitsen in € [] miljoen voor de Kurokawavleugel en € [] miljoen voor het Rietveldgebouw.

In vervolg op het door u ingediende rapport van Movet heeft Brink in mijn opdracht onderzoek gedaan naar de bekostiging van de huisvesting van het pand aan Museumplein 6 te Amsterdam. De resultaten daarvan zijn neergelegd in het Brink-rapport d.d. 20 december 2024. Brink concludeert samengevat:

- dat de verschillende metingen die zijn uitgevoerd nauwelijks met elkaar te vergelijken zijn;
- in de 1-meting de Kurokawavleugel ontbreekt en dat een groot aantal installaties en bouwkundige elementen niet zijn meegenomen;
- het MOIP van VGM wellicht niet volledig was en dat er dus voor bepaalde gebouwonderdelen geen planmatig onderhoud is gevoerd;
- in het MOIP energiebesparende maatregelen zijn opgenomen die volgen uit de BOEI-systematiek. In het Masterplan 2028 zijn de verduurzamingsmaatregelen uit de Routekaart van Royal HaskoningDHV als vertrekpunt genomen. Het betreft twee wezenlijk andere benaderingswijzen die leiden tot andere ingrepen, een andere CO2-reductiepotentie en tot een andere investeringsopgave.

Brink heeft samen met u een toedeling gemaakt in de door VGM opgevoerde kosten in het Masterplan 2028. De kosten zijn uitgesplitst in de categorieën: instandhouding, verbetering, verduurzaming en gevolgen van verduurzaming. Uit deze analyse van de kosten volgt dat circa █% (€ █ miljoen) van de investeringskosten is toe te schrijven aan instandhoudingsonderhoud en een relatief beperkt deel, circa █% (€ █ miljoen), aan verbeteringen. Het voornaamste deel van de geraamde investeringen is volgens Brink direct (█%, € █ miljoen) of indirect (█%, € █ miljoen) te relateren aan verduurzamingswerkzaamheden.

Zoals Brink in het rapport opmerkt is de toedeling van de kosten naar de diverse hiervoor genoemde categorieën bedoeld om de discussie scherper te kunnen voeren: waar zitten de kosten nu precies in?

Ik zal verderop in deze brief nader ingaan op uw reactie op het Brink-rapport en de conclusies die ik aan dit rapport verbind als het gaat om de hoogte van het voor uw museum berekende subsidieplafond.

Voorafgaand daaraan zal ik eerst uw perceptie van de onderhavige subsidiesystematiek en het wettelijk kader bespreken.

Uw zienswijze op de systematiek van de huisvestingssubsidie

Blijkens het bezwaarschrift (zoals herhaald in uw brief van 27 januari 2025) bent u van oordeel dat (i) het VGM aanspraak maakt op volledige subsidiëring

van alle kosten die nodig zijn voor noodzakelijk onderhoud en vervangingsinvesteringen; en (ii) de subsidie afhankelijk van dat noodzakelijk onderhoud gedurende de looptijd van de subsidierelatie (zo nodig jaarlijks) in omvang moet worden aangepast.

Deze zienswijze op de subsidiesystematiek gaat uit van enkele onjuiste veronderstellingen.

Ten eerste gaat u ervan uit dat het voor VGM in artikel 3.2 van de Rbr opgenomen subsidieplafond jaarlijks opnieuw wordt vastgesteld aan de hand van de dan bekende onderhouds- en beheerverplichtingen.

Dit is niet het geval. Zoals ik hierboven heb toegelicht, zijn de subsidieplafonds in 2016 per rijksmuseum bepaald op basis van het budget dat met het oog op de invoering van het nieuwe museale bestel en het daaraan verbonden nieuwe huisvestingsstelsel destijds is overgeheveld vanuit de BIS-begroting. De rijksmusea kunnen jaarlijks aanspraak maken op een financiële vergoeding met een maximale hoogte van het subsidieplafond dat voor hen in de Rbr is vastgesteld. Het betreft hier een tegemoetkoming⁵ en geen volledige vergoeding van de kosten in het kader van het uitvoeren van de wettelijke taak. De reflectie op het MOIP en de uitgevoerde onderhoudswerkzaamheden in het jaarlijkse bestuursverslag, de door een accountant goedgekeurde jaarrekening en het MOIP zelf dienen als een instrument in het toezicht van mijn ministerie om toe te zien op het handelen van de musea en doelmatige besteding van de middelen overeenkomstig het doel waarvoor de subsidie is verleend. De Rbr schrijft voor dat het museum beschikt over een *actueel* MOIP.

Anders dan u stelt, is het niet zo dat het subsidieplafond alleen rekening houdt met noodzakelijk en sober onderhoud en niet voorziet in de mogelijkheid om middelen te reserveren voor noodzakelijke toekomstige vervangingsinvesteringen.

Het subsidieplafond is destijds voor alle musea die huren van het RVB gebaseerd op 2% van de herbouwwaarde van de museum panden, waarbij 1% is bedoeld om te voorzien in kortcyclisch onderhoud en 1% om te sparen voor langcyclisch (groot) onderhoud (waaronder vervangingsinvesteringen). Dit bedrag is voor VGM aangevuld met een bedrag om te compenseren voor de achterstand in de instandhouding (de zogenoemde correctiefactor) en een bedrag voor instandhouding van bedrijfsinstallaties. Bij het vaststellen van de subsidieplafonds in 2016 is het plafond voor het VGM verhoogd met een correctiefactor van 2,883% van de herbouwwaarde. Deze correctiefactor is in absolute zin (€2.055.538,- per jaar, prijspeil 2017) het op één na hoogst van alle toegepaste correcties voor de rijksmusea. Daarmee is mijns inziens

⁵ Kamerstukken II, 2014–2015, 34 109, nr. 3, p. 98.

voorzien in de mogelijkheid voor musea – en voor uw museum in het bijzonder – om reserves aan te leggen voor groot onderhoud waaronder ook vervangingsinvesteringen. Dit is ook uitdrukkelijk het oogmerk geweest bij de invoering van de onderhavige subsidiesystematiek; musea hebben een langjarige aanspraak op een (jaarlijks te indexerende) subsidiebedrag, waarmee zij de mogelijkheid hebben om te sparen en om aan planmatig onderhoud te doen. Het is aan de musea om de kosten voor instandhouding en onderhoud af te stemmen op het bedrag dat daarvoor op grond van de Rbr beschikbaar is, zo nodig door de voorgenomen investeringen af te schalen (of daarvoor (meer) eigen middelen in te zetten of financiering aan te trekken, zoals hierna wordt toegelicht). Zij zullen daarbij dus doelmatige keuzes moeten maken. Zoals ik tijdens de hoorzitting heb opgemerkt geldt hierbij dat alleen de kosten die noodzakelijk zijn voor instandhouding en onderhoud subsidiabel zijn en dus voor subsidiëring in aanmerking komen, voor zover daarbij uiteraard het plafondbedrag niet wordt overschreden.

Verder heeft u aangevoerd dat artikel 3.3, eerste lid, onder b, van de Rbr mij de ruimte geeft om de subsidie te verhogen met het oog op de bekostiging van de werkzaamheden die uit het Masterplan volgen. Naar uw oordeel is er sprake van aanvullende activiteiten die toepassing van deze bepaling rechtvaardigen.

Ik merk hierover op dat de in het Masterplan voorziene werkzaamheden niet kunnen worden aangemerkt als aanvullende werkzaamheden als bedoeld in 3.3, eerste lid, onder b, van de Rbr. Deze bepaling ziet op aanvullende werkzaamheden die bijvoorbeeld voortvloeien uit beleidskeuzes die vanuit mijn ministerie worden geïnitieerd en waarvoor de begrotingswetgever extra middelen beschikbaar heeft gesteld. De hiervoor genoemde opslagen voor verduurzaming en verdere taakvolwassenwording zijn een voorbeeld van dergelijke aanvullende taken die als gevolg van mijn beleid ontstaan en die derhalve een verhoging van de subsidie rechtvaardigen. Ik verwijs u in dit verband naar de toelichting bij de Rbr:

"In de praktijk is gebleken dat er in voorkomend geval ook behoefte bestaat om verleende subsidies, wederom voor zover de rijksbegroting daar ruimte voor biedt, tussentijds te verhogen in verband met het verrichten van aanvullende activiteiten, zonder dat daarbij strijd ontstaat met een eerder vastgesteld subsidieplafond. Met deze wijzigingsregeling is een dergelijke grondslag gecreëerd. Bij de toepassing van dit artikel moet primair worden gedacht aan de situatie dat de rijksbegrotingswetgever extra middelen beschikbaar stelt – en het initiatief voor verhoging van verleende subsidie dus dáár

ligt – en niet zozeer aan de situatie dat een individuele instelling verzoekt om incidentele ophoging van haar subsidie.”⁶

De aanvullende kosten voor uitvoering van het Masterplan zijn (nog steeds) kosten voor huisvesting; geen kosten voor andere werkzaamheden.

Concluderend merk ik op dat in de Erfgoedwet noch in de Rbr steun is te vinden voor uw standpunt dat de subsidieplafonds in artikel 3.2. van de Rbr jaarlijks opnieuw worden vastgesteld. Deze zijn in maart 2016 bij de wijziging van de Rbr vastgesteld en worden alleen verhoogd in de twee gevallen die zijn genoemd in artikel 3.3, eerste lid, van de Rbr. De subsidieplafonds zijn destijds voor wat betreft de huisvestingscomponent modelmatig bepaald met inachtneming van relevante verschillen tussen musea (zoals in uw geval een correctiefactor voor achterstallig onderhoud). De toegepaste systematiek houdt rekening met de financiering van onderhoud op korte en lange termijn.

De rijksmusea kunnen jaarlijks aanspraak maken op een financiële vergoeding met een maximale hoogte van het subsidieplafond die voor hen in artikel 3.2 van de Rbr is vastgesteld. Het betreft hier een algemeen verbindend voorschrift⁷ waaraan ik mij in beginsel dien te houden. Op grond van artikel 4:25, tweede lid, van de Awb wordt een subsidie geweigerd voor zover door verstrekking daarvan het subsidieplafond zou worden overschreden. Het betreft hier dus een verplichte weigeringsgrond.

Er zijn twee situaties waarin ik van artikel 3.2 van de Rbr buiten toepassing kan laten: door toepassing van de hardheidsclausule in artikel 3.12 Rbr jo. art. 6.1 van de Regeling specifiek cultuurbeleid (hierna: Rsc), dan wel in het geval het subsidieplafond een exceptieve toetsing niet kan doorstaan. In dit laatste geval zou het subsidieplafond buiten toepassing blijven, indien het in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift of met een algemeen rechtsbeginsel dan wel een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, waaronder het evenredigheidsbeginsel.⁸

U bent van oordeel dat ik op grond van de hardheidsclausule in artikel 3.12 Rbr jo. art. 6.1 van de Regeling specifiek cultuurbeleid (hierna: Rsc) zou moeten afwijken van het subsidieplafond.

Voorts bent u van oordeel dat de subsidiesystematiek, zoals hierboven onder het kopje “Wettelijk kader en algemene toelichting” en in het Brink-rapport onder de titel “Spoor 2” is beschreven, geen grondslag heeft in de Erfgoedwet.

⁶ Stcrt. 2019, nr. 61036.

⁷ Zie ECLI:NL:RVS:2004:AR4608 en de uitspraak ECLI:NL:RBNHO:2017:10786 in het door Teylers Museum ingestelde beroep tegen het op hem betrekking hebbende subsidieplafond in de Rbr.

⁸ Zie ECLI:NL:RVS:2020:452.

Ook leidt het subsidieplafond volgens u tot een onevenredig lage subsidie. Ik vat dit bezwaar op als een beroep op de mogelijkheid van exceptieve toetsing van het subsidieplafond in het kader van uw bezwaar tegen het bestreden besluit.

Naar mijn oordeel is er geen grond voor toepassing van de hardheidsclausule en kan het subsidieplafond ook een exceptieve toetsing doorstaan. Kort gezegd, acht ik de huisvestingssubsidie voor VGM voldoende om haar wettelijke taken als bedoeld in artikel 2.8 van de Erfgoedwet uit te voeren. Het subsidieplafond geldt al vanaf begin 2016 en is bedoeld als tegemoetkoming in de kosten die u bij de uitvoering van uw wettelijke taak maakt. Bij de berekening daarvan is rekening gehouden met de financieringsbehoefte voor instandhoudingswerkzaamheden op de korte en lange termijn. VGM heeft haar investeringen kunnen en moeten afstemmen op dit subsidieplafond. U heeft de afgelopen jaren de nodige reserves opgebouwd en beschikt ook over een aanzienlijk eigen vermogen dat u kunt inzetten. Daarnaast heeft u de mogelijkheid om laagrentende leningen af te sluiten via het schatkistbankieren en het Nationaal Restauratiefonds. Daarom zie ik geen aanleiding voor de vrees dat de wettelijke taak in gevaar komt en ik niet langer zal voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de bij wet goedgekeurde overeenkomst tussen de Staat en VvGS.

Derhalve zie ik geen aanleiding om met toepassing van het evenredigheidsbeginsel of de hardheidsclausule af te wijken van het subsidieplafond.

Ik dit hieronder nader motiveren.

Hardheidsclausule

Op grond van de hardheidsclausule van artikel 3.12 Rbr jo. artikel 6.1 Rsc, kan ik, gelet op het belang dat deze regeling beoogt te beschermen, artikelen of onderdelen daarvan buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover strikte toepassing leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. De hardheidsclausule ziet derhalve op uitzonderlijke situaties en wordt in de praktijk zeer terughoudend toegepast.

U bent van oordeel dat van een onbillijke situatie sprake is nu de door u voorziene financiële tekorten tot gevolg zullen hebben dat noodzakelijk onderhoud niet zal kunnen worden uitgevoerd en u niet langer meer zal kunnen voldoen aan de wettelijke taak de collectie veilig, in goede staat en toegankelijk te houden voor het publiek.

Ik deel uw standpunt niet dat de huisvestingssubsidie zodanig tekortschiet dat u niet langer in staat zal zijn uw wettelijke taak uit te voeren. Zoals gezegd is de huisvestingssubsidie bedoeld voor sober en doelmatig onderhoud. Dit houdt in dat vervangingsinvesteringen in de subsidiering zijn meegenomen.

Uit het Brink-rapport volgt dat de huisvestingssubsidie voldoende is voor instandhouding van de museumgebouwen. In haar rapport berekent Brink de zuivere instandhoudingskosten uit het Masterplan 2028 op een bedrag van € [] miljoen.

In uw brief van 27 januari 2025 betwist u de conclusie van Brink dat de instandhoudingskosten uit het Masterplan 2028 op een bedrag van € [] miljoen uitkomen. U heeft daarbij een door Movet opgestelde eigen begroting gevoegd. In deze begroting komen de kosten voor instandhoudings- en vervangingswerkzaamheden uit op € [] miljoen.

Gezien het feit dat Brink de door haar gehanteerde categorisering en toedeling van de kosten uit het Masterplan 2028 samen met u heeft doorgesproken en opgesteld, heeft het mij verbaast dat u een eigen begroting heeft opgesteld, uitgaande van een andere toedeling. Zoals Brink in haar brief van 20 december 2024 heeft opgemerkt, heeft zij in september van dat jaar de werkzaamheden uit het Masterplan samen met het VGM doorgenomen. Per ingreep is toen besproken of en in welke mate deze is toe te wijzen aan instandhouding, verbetering of verduurzaming. Daarbij is telkens gekeken naar de aard van de ingreep; wat leidt ertoe dat deze ingreep moet worden uitgevoerd? Brink schrijft dat zij op deze manier een zo zuiver mogelijke aanpak heeft gehanteerd waarbij niet naar een bepaald bedrag of een specifieke uitkomst toegerekend wordt. Tijdens deze bespreking heeft Brink de categorisering 'live' en middels 'scherm-delen' bijgehouden. De uitwerking van de categorisering was dus ook voor u inzichtelijk. Tijdens de bespreking is in samenspraak het merendeel van de werkzaamheden als 'verduurzaming' bestempeld en dus niet als instandhouding.

Verder heeft u gereageerd op het concept-rapport van Brink, onder meer op het punt van de kostentoedeling, hetgeen heeft geleid tot een kleine aanpassing in het definitieve rapport. Gelet op de zorgvuldigheid waarmee Brink, in samenspraak met u, tot de in het rapport opgenomen kostentoedeling is gekomen, zie ik geen aanleiding daaraan te twijfelen. Ik ben dan ook van oordeel dat ik mag uitgaan van het finale Brink-rapport.

Uitgaande van de in het Brink-rapport becijferde bedrag aan instandhoudingskosten van € [] miljoen, kom ik tot het volgende.

De instandhoudingskosten zijn door u geraamd voor een periode van (ten minste) 15 jaar. De huisvestingssubsidie bestaat per jaar uit € 4,9 miljoen voor langcyclisch onderhoud en vervangingsinvesteringen.⁹ Naar mijn oordeel wordt voormeld bedrag van de € [] miljoen ruimschoots gedekt door het voor VGM geldende subsidieplafond.

⁹ Dit bedrag is een optelsom van: 1% herbouwaarde voor lang cyclisch onderhoud, de correctiefactor, een gemiddelde van de vrijval van de huur van het RVB de komende 30 jaar en de helft van het bedrag dat beschikbaar is gesteld voor de museale installaties.

Daarbij komt dat u de afgelopen jaren de nodige reserves en voorzieningen voor onderhoud en huisvesting heeft opgebouwd. Deze reserves kunnen ook worden ingezet voor onderhouds- en instandhoudingswerkzaamheden. Uw stelling in het bezwaarschrift dat u ongeveer € ■ miljoen heeft kunnen reserveren strookt niet met de openbaar beschikbare jaarrekeningen van VGM. Uit de jaarrekeningen blijkt dat VGM eind 2023 over een bedrag van € 3,4 miljoen beschikt aan nog te besteden huisvestingssubsidie alsmede een bestemmingsreserve huisvesting van € 2,9 miljoen en een voorziening groot onderhoud van € 17,5 miljoen. Dat komt neer op een totaal van € 23,8 miljoen aan middelen die kunnen worden aangewend voor huisvesting. Gedurende de pilot huisvesting is het eigen vermogen van het VGM daarnaast met ruim € 27 miljoen toegenomen van € 22,9 miljoen in 2016 naar € 50,5 miljoen in 2023.

Daargelaten dat ik van oordeel ben dat de huisvestingssubsidie voldoende is voor het noodzakelijk onderhoud, bestaat er voor rijksmusea ook de mogelijkheid om tegen een gunstig rentetarief te lenen bij de schatkist en bij het Nationaal Restauratiefonds voor verduurzamingsmaatregelen. Gelet op voorgaande heb ik geen aanleiding om te veronderstellen dat het uitvoeren van de wettelijke taak in gevaar komt.

Het grootste deel van de door u in het Masterplan 2028 opgevoerde kosten betreft, zo blijkt uit het Brink-rapport, verduurzamingskosten en gevolgkosten van verduurzaming. Brink merkt op dat de kosten voor de maatregelen die u heeft opgenomen in het Masterplan reële kosten zijn, maar merkt daarbij ook op dat nader zou moeten worden onderzocht of de beoogde maatregelen ook doelmatig zijn. Brink adviseert u om nieuwe berekeningen uit te voeren met betrekking tot bijvoorbeeld de terugverdientijd (waarbij de investeringen worden afgezet tegen eventuele besparingen in energielasten) en de impact op de bedrijfsvoering. Daarnaast adviseert Brink u om in het kader van doelmatigheid ook alternatieve manieren van verduurzamen te onderzoeken.

De rijksmusea die een pand huren van de Staat (of die hun pand in eigendom hebben) ontvangen vanaf 2024 ook een subsidie voor de verduurzaming van de panden. Zoals de voormalig staatssecretaris in haar brief 'De kracht van creativiteit' aankondigde, is het huisvestingsbudget daarom per 2024 met jaarlijks € 5 miljoen verhoogd. Tezamen met de middelen die al beschikbaar waren, bedraagt het totale subsidiebedrag voor verduurzaming van rijksmusea circa € 8,6 miljoen. Binnen deze gestelde financiële kaders, zijn de rapporten van Royal HaskoningDHV gebruikt om de beschikbare middelen onder de musea te verdelen. Royal Haskoning heeft methodologisch per museum inzichtelijk gemaakt wat de mogelijkheden voor de panden zijn om te verduurzamen en heeft inzichtelijk gemaakt wat de meerkosten daarvan zijn. Met meerkosten worden bedoeld de kosten die bovenop reguliere instandhouding en vervanging komen om te kunnen verduurzamen. Het gaat

hier bijvoorbeeld om de meerprijs van een warmtepomp ten opzichte van een cv-ketel. De musea ontvangen voor de instandhouding immers subsidie via de reguliere huisvestingssubsidie. Bij het verlenen van de subsidies is uitgegaan van de meerkosten zoals RoyalHaskoning die heeft berekend. Wel volg ik Brink in haar advies om de verduurzamingsopslag voor Museumplein 6 te verdubbelen, waardoor u dus 200% van deze meerkosten vergoed krijgt.

Met uw gewijzigde verduurzamingsopslag ontvangt u tussen 2024 en 2050 in totaal € 18.509.823 aan subsidie om te verduurzamen, waarvan € 13.050.828,- bestemd is voor verduurzaming van het pand aan het Museumplein 6. In het Masterplan wordt een bedrag geraamd van € [REDACTED] miljoen aan directe kosten voor verduurzaming. Zoals hierboven reeds aangegeven, twijfelt Brink aan de doelmatigheid hiervan. Daarnaast zou de uitvoering van de maatregelen beschreven in het Masterplan ertoe leiden dat het VGM al in 2030 een CO2-reductie bereikt van 86% en in 2040 van 91%. Dit is meer dan waaraan volgens de geldende wet- en regelgeving op gebouwniveau voldaan dient te worden. Ik ga er daarom niet vanuit dat het bedrag dat u heeft geraamd voor verduurzaming, werkelijk de minimaal benodigde kosten betreffen. Daarnaast geldt dat u uw huisvestingssubsidie ook mag inzetten voor verduurzaming. Zoals ik eerder toelichtte kunt u de investeringen voor instandhouding (€ [REDACTED] miljoen) ruimschoots dekken uit de middelen die u jaarlijks ontvangt voor langcyclisch onderhoud en vervangingsinvesteringen (€ 4,9 miljoen). Het overschot daaruit mag u ook inzetten voor verduurzaming van uw panden. Verder geldt dat u daarvoor de door u aangelegde reserves, voorzieningen en eigen vermogen kunt aanspreken. Tot slot kunt u nog tegen een gunstig rentetarief lenen bij het Nationaal Restauratiefonds om te verduurzamen.

Ik zie daarom niet in dat u over onvoldoende middelen en mogelijkheden zou beschikken om uw panden te verduurzamen conform de geldende wet- en regelgeving.

Ten overvloede merk ik op dat u deze subsidiemiddelen dient te gebruiken voor het doel waarvoor zij zijn verstrekt, waarbij het u – mede gelet op het Brink-rapport – uiteraard vrij staat nader te onderzoeken welke maatregelen uit de Routekaart al dan niet doelmatig genoeg zijn om ten uitvoer te brengen dan wel alternatieve maatregelen te treffen binnen het beschikbare budget.

Exceptieve toetsing van het voor VGM geldende subsidieplafond in artikel 3.2 van de Rbr

Naar mijn oordeel is er evenmin aanleiding voor de conclusie dat van het in artikel 3.2 van de Rbr opgenomen subsidieplafond moet worden afgeweken omdat deze een exceptieve toetsing niet doorstaat. Het subsidieplafond is niet in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift of met een algemeen rechtsbeginsel dan wel enig algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Ten eerste acht ik het subsidieplafond, zoals dat in 2016 tot stand is gekomen en nadien de grondslag vormt voor mijn subsidieverlening, niet in strijd met de Erfgoedwet. De Rbr geeft op dit punt uitvoering aan artikel 7.5 van de Erfgoedwet, op grond waarvan ik subsidieplafonds kan vaststellen, alsmede aan artikel 7.7, eerste lid, van de Erfgoedwet dat bepaalt dat ik nadere regels voor de verstrekking van subsidies vaststel. De Erfgoedwet regelt verder niets over de wijze waarop het subsidieplafond wordt berekend en hoe de subsidieverlening plaatsvindt. De wet staat dus niet in de weg aan de modelmatige benadering die ten grondslag ligt aan artikel 3.2 van de Rbr. Integendeel, uit de Memorie van Toelichting bij de Erfgoedwet blijkt dat de wetgever een modelmatige benadering voor ogen stond, gebaseerd op de in het vastgoed gebruikelijke normen.

*"De huisvesting vormt voor musea een belangrijk onderdeel van het primaire proces en legt bovendien een vast beslag op het budget. Het is ook nodig dat musea kunnen rekenen op een relatief continue subsidiëring van hun huisvestingskosten, teneinde verantwoord in de gebouwen te kunnen investeren. Voor het onderhoud van de gebouwen bestaan gebruikelijke normen in het vastgoed, waarbij een correctie kan worden toegepast voor gebouwen met achterstallig onderhoud."*¹⁰

Uw standpunt dat de subsidiesystematiek, zoals hierboven onder het kopje "Wettelijk kader en algemene toelichting" en in het Brink-rapport onder de titel "Spoor 2" is beschreven, geen grondslag heeft in de Erfgoedwet, volg ik daarom niet.

Ik volg u evenmin in uw standpunt dat er sprake is van strijdigheid met de verplichtingen die voortvloeien uit de bij wet van 29 november 1962¹¹ goedgekeurde overeenkomst tussen de Staat en de Vincent van Gogh Stichting. Zoals hiervoor opgemerkt, is de huisvestingssubsidie voldoende voor het noodzakelijk onderhoud. Ik zie – mede gelet op de door u opgebouwde reserves en de mogelijkheid van laagrentende leningen via het schatkistbankieren en het Nationaal Restauratiefonds – geen aanleiding om te veronderstellen dat de op de Staat uit hoofde van de 1962 Overeenkomst rustende verplichtingen in het geding zijn.

Ik merk in dit verband op dat de Staat sinds de oprichting van het Van Gogh museum in 1973 zorgdraagt voor blijvende huisvesting, tentoonstellingen en onderhoud van de collectie. De wijze waarop de Staat zijn verantwoordelijkheid doet gelden is door de jaren echter aan verandering onderhevig geweest. Tot de verzelfstandiging van de rijksmuseumale instellingen

¹⁰ Kamerstukken II, 2014–2015, 34 109, nr. 3, p. 39

¹¹ Stb 1962, 502.

in 1993 droeg de overheid directe verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het cultuurbeleid binnen de muren van de rijksmusea. De voormalige rijksmusea zijn in 1993 verzelfstandigd via de Wet verzelfstandiging rijksmuseale diensten. Met deze verzelfstandiging werd onder andere een slagvaardiger bedrijfsvoering van de betrokken instellingen beoogd. Aan de betrokken musea werden (delen van) de rijkscollectie voor een periode van dertig jaar in bruikleen gegeven op grond van privaatrechtelijke beheersovereenkomsten, waarin ook de uitgangspunten van een goede zorg voor de collectie waren opgenomen. Het beheer van de rijkscollectie bleef daarbij onderwerp van overheidszorg, waarbij de verzelfstandigde rijksmusea meer vrijheid kregen om in het kader van cultureel ondernemerschap zelf keuzes te maken ten aanzien van de exploitatie van het museum en de panden waarin de collectie werd gehuisvest. De rijksmusea hadden en hebben ook de vrijheid om zonder toestemming uit te breiden of te krimpen en daarbij ook – op eigen kosten – aanpassingen aan hun panden uit te voeren. De verdere stap in de verzelfstandiging van rijksmusea die is gezet met de invoering van de Erfgoedwet brengt geen verandering in de beleidsruimte die de rijksmusea al hadden; deze neemt voor wat betreft het onderhoud aan de museum panden ook nog eens toe.

Mijn punt is dat ik mij uiteraard gebonden acht aan de verplichtingen uit de 1962 Overeenkomst – en naar mijn oordeel daaraan ook voldoe –, maar dat sindsdien zich beleidsmatige ontwikkelingen hebben voorgedaan die uw stichting in de gelegenheid hebben gesteld als cultureel ondernemer voor eigen rekening en risico zelf aanpassingen aan het gebouw door te voeren. Ik doel hierbij op de glazen overkapping tussen het Rietveldgebouw en de Kurokawavleugel die in 2014-2015 in uw opdracht is gerealiseerd. Ik ben van oordeel dat de glazen overkapping buiten het door mij te subsidiëren onderhoud valt. Ik zal dit in de paragraaf hieronder nog apart toelichten.

Op grond van het bovenstaande acht ik het subsidieplafond niet in strijd met een hogere wettelijk voorschrift.

Evenmin is het subsidieplafond in strijd met een algemeen rechtsbeginsel dan wel een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Uit hetgeen ik hiervoor al heb opgemerkt met betrekking tot uw beroep op de hardheidsclausule volgt tevens dat ik het niet eens ben met uw stelling dat het subsidieplafond en de daaruit voortvloeiende jaarlijkse verleningen onevenredig laag zijn. Voor zover u een beroep doet op het evenredigheidsbeginsel, kan dit naar mijn oordeel niet slagen.

U heeft ook een beroep gedaan op het gelijkheidsbeginsel. Onder punt 4.16 van het bezwaarschrift stelt u dat de subsidieplafonds in de periode 2016-2023 voor diverse musea fluctueerden, waarbij u suggereert dat deze

hebben meebewogen met de onderhoudskosten die zich op dat moment concreet aandienden bij de betreffende musea. Daarvan is echter geen sprake. De subsidieplafonds, zoals die in 2016 op basis van de hiervoor beschreven systematiek voor alle rijksmusea zijn vastgesteld, zijn steeds uitgangspunt geweest voor mijn subsidieverleningen. Deze zijn uitsluitend aangepast op grond van artikel 3.3, eerste lid, van de Rbr.

Glazen overkapping museumentree

In zowel het Brink-rapport als uw reactie van 27 januari 2025 wordt melding gemaakt van het ontbreken van huisvestingssubsidie voor de glazen overkapping, die in 2014-2015 is gerealiseerd. Deze glazen overkapping vormt de huidige hoofdentree van het VGM en verbindt de twee vleugels van het museum: het Rietveldgebouw aan de Paulus Potterstraat (gerealiseerd in 1973) en de Kurokawavleugel (gerealiseerd in 1999).

U stelt dat u ten onrechte geen huisvestingssubsidie krijgt voor het onderhoud van deze glazen overkapping.

Zoals ik hierboven al heb opgemerkt, ben ik van oordeel dat subsidie voor dit deel van het gebouw niet thuishoort in de huisvestingssubsidie en dat het subsidieplafond voor dit doel dan ook niet verhoogd hoeft te worden. In de kern komt mijn standpunt erop neer dat de glazen overkapping destijds in uw opdracht en voor eigen rekening en risico is gerealiseerd. Ik licht dit hieronder nader toe.

In 2011 heeft u mijn ambtsvoorganger om een bijdrage van € 5 miljoen gevraagd om een uitbreiding in de vorm van de glazen overkapping te realiseren, een eerste keer tijdens een werkbezoek van mijn ambtsvoorganger aan het VGM in juli 2011 en een tweede keer tijdens een gesprek op het ministerie. Mijn ambtsvoorganger heeft beide keren aangegeven hier geen middelen voor te hebben, hetgeen door de directeur Erfgoed en Kunsten per brief van 22 februari 2012, kenmerk [REDACTED], is bevestigd. De context bij deze boodschap was dat musea verzelfstandigde instellingen zijn en in het kader van hun cultureel ondernemerschap vrij zijn om eventuele uitbreidingsplannen – voor eigen rekening en risico – te realiseren. Het is dan ook uw stichting zelf geweest die dit project heeft gefinancierd en heeft laten uitvoeren door de toenmalige Rijksgebouwendienst (RGD). VGM heeft het RGD bereid gevonden om ten behoeve van de realisering van het project een lening tegen een gunstige rente aan te gaan bij de schatkist.

Binnen de mogelijke kaders heeft mijn ambtsvoorganger uw stichting wel ondersteund door € 0,5 miljoen incidenteel aan de projectkosten bij te dragen.

U heeft daartoe op 13 januari 2014 een subsidieaanvraag ingediend. Bij beschikking van 10 maart 2014 met kenmerk [REDACTED] is voormelde projectsubsidie toegekend.

Er zijn door of namens mijn ambtsvoorganger geen toezeggingen gedaan of afspraken gemaakt over een verhoging van de huisvestingssubsidie van VGM om toekomstig onderhoud aan de glazen overkapping te verrichten. Er zijn ook geen afspraken gemaakt dat de Staat, na realisatie van de glazen overkapping, verantwoordelijk zou worden voor het onderhoud daarvan.

Dit is ook logisch: als musea uitbreidingen of aanpassingen aan het pand uitvoeren op eigen kosten, waarbij tevens expliciet is aangegeven dat het ministerie niet kan bijdragen, dan kan evenmin sprake zijn van een verplichting van de overheid om de kosten van het onderhoud op zich te nemen. Deze middelen heeft het ministerie niet op de begroting. Daarnaast zou dat ook in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel, nu geen enkel rijksmuseum aanvullend wordt gesubsidieerd voor (het onderhoud aan) de uitbreiding of aanpassing van gebouwen die in eigen opdracht worden uitgevoerd.

Daar uw stichting de glazen overkapping voor eigen rekening en risico heeft laten bouwen, ligt het in de rede dat u ook de kosten van het onderhoud draagt.

In de bezwaarprocedure is toegezegd dat de door u verzochte correctie van het aantal vierkante meters gehonoreerd wordt in verband met het bruto vloeroppervlak van de glazen overkapping aan de Kurokawavleugel. Zoals ik hierboven reeds heb aangegeven, berustte dit op een vergissing en kom ik daarop hierbij terug. De toegevoegde oppervlakte van de voor eigen rekening en risico gebouwde glazen overkapping wordt niet meegenomen in de berekening van de opslagen die onderdeel uitmaken van de huisvestingssubsidie.

Vervallen btw-compensatie

Tijdens de pilot nam een deel van de musea de verantwoordelijkheid voor beheer en onderhoud van de panden over van het RVB. De verwachting was toen dat deze instellingen de btw over kosten voor beheer en onderhoud van de panden niet zouden kunnen aftrekken bij de Belastingdienst. Gedurende de huisvestingspilot ontving een aantal musea daarom zogenaamde btw-compensatie. Het VGM was één van deze musea.

Tijdens de pilot bleek echter dat de btw die musea in het kader van het onderhoud en instandhouding van de panden betaalden wel mocht worden verrekend met de btw die wordt afgedragen aan de Belastingdienst.

Aangezien er dus geen btw is verschuldigd (na verrekening) en daarmee minder subsidiabele kosten door de musea worden gemaakt, wordt er – vanzelfsprekend – per 2024 niet meer gecompenseerd voor btw. Er staan dan immers geen kosten meer tegenover de subsidie. Dit staat geheel los van de wijzigingen in het huisvestingsstelsel per 2024.

Uw stelling dat u per 2024 minder subsidie ontvangt, is derhalve niet juist. U krijgt vanaf 2024 juist meer huisvestingssubsidie, vanwege de opslagen voor verduurzaming en taakvolwassenwording. Voor de door u voorgestelde overheveling van het bedrag aan btw-compensatie naar de huisvestingssubsidie bestaat geen grond.

Ondertekening nieuwe huurovereenkomst als subsidievoorwaarde

Tot slot voert u aan dat het bestreden besluit een oneigenlijke en onrechtmatige subsidievoorwaarde bevat daar waar het ondertekenen van de nieuwe huurovereenkomst als voorwaarde wordt gesteld voor de opslagen voor verduurzaming, taakvolwassenwording en risico-overdracht.

Naar mijn oordeel is er is geen sprake van een oneigenlijke voorwaarde aan de subsidieverlening. In het bestreden besluit heb ik opgemerkt dat, indien u de huurovereenkomst niet ondertekent, ik ervan uitga dat u de verplichtingen behorend bij het nieuwe huisvestingsstelsel niet op u wenst te nemen. Dit zal dan aanleiding zijn het bestreden besluit te herzien voor wat betreft de gelden die u in verband met voormelde opslagen is toegekend. Immers, deze middelen worden u toegekend juist met het oog op de aanvullende taken die het definitieve huisvestingsstelsel met zich brengen. Indien u de nieuwe huurovereenkomst niet tekent omdat u de daaruit voortvloeiende aanvullende taken onder het nieuwe huisvestingsstelsel niet wenst uit te voeren, en daarvoor dus ook geen kosten maakt, kan ik niet anders dan het subsidiebedrag wijzigen. Immers, indien tegenover een subsidie geen kosten staan, dan is van een rechtmatige en doelmatige subsidieverlening geen sprake. Ik deel u standpunt niet dat in dat geval sprake zou zijn van een 'subsidiekorting' als gevolg van het niet tekenen van de huurovereenkomst. Er is sprake van het niet verlenen van een met aanvullende taken samenhangende subsidieverhoging.

Uw huidige gebruik van de museum panden berust op een wettelijke ontruimingsbescherming, nu de tot 2024 geldende huurovereenkomst is geëindigd. Per 1 januari 2024 is het nieuwe huisvestingsstelsel in werking getreden, waarin alle risico's die aan het behoud en beheer verbonden zijn aan de musea zijn overgedragen, met uitzondering van risico's ten gevolge van overmacht. De extra opslagen die ook uw instelling sindsdien op de Erfgoedwetsubsidie ontvangt dienen om de musea in staat te stellen de aanvullende taken onder het nieuwe huisvestingsstelsel adequaat uit te kunnen voeren.

Aangezien VGM de verhoogde subsidie sinds 2024 uitbetaald heeft gekregen (en heeft behouden); VGM sinds 2024 de aan het nieuwe stelsel aangepaste (lagere) opslag van het RVB betaalt en ik de verduurzamingsopslag hierbij met terugwerkende kracht verhoog, ga ik ervan uit dat de verantwoordelijkheden onder de nieuwe huurovereenkomst voor uw rekening neemt en over zult gaan tot ondertekening daarvan.

Conclusie

Op grond van het bovenstaande herzie ik mijn besluit van 29 september 2023, zoals gewijzigd bij besluit van 3 mei 2024, in die zin dat ik het subsidiebedrag verhoog voor het onderdeel verduurzaming met € 443.867,- (prijspeil 2024).

Met de verhoging voor verduurzaming komt het bedrag van de aan u te verlenen subsidie uit op een totaalbedrag van € 8.567.638,- (prijspeil 2024).

De voorwaarden en verplichtingen in mijn beschikking van 29 september 2023 blijven van kracht.

Proceskosten

Ten slotte heeft u verzocht om vergoeding van de proceskosten. Ik wijs uw verzoek af omdat geen sprake is van een herroeping van het bestreden besluit wegens een aan mij te wijten onrechtmatigheid, als bedoeld in artikel 7:15, eerste lid, van de Awb. Het bestreden besluit wordt immers op het punt van de verduurzamingsopslag herzien in verband met informatie die pas bekend is geworden na het bestreden besluit en waarmee ik dus ten tijde van dat besluit geen rekening heb kunnen houden.

Hoogachtend,
de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



U kunt tegen deze beschikking beroep instellen bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Rechtbank Amsterdam. Het beroepschrift moet binnen 6 weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden, worden gestuurd naar de Rechtbank Amsterdam, Afdeling publiekrecht, team Bestuursrecht algemeen, 75850, 1070 AW AMSTERDAM.