

Restauratie en onderhoud van monumenten

Marktverkenning tot 2015

Hans Schellevis

1.1

Vakgroep Restauratie

Februari 2011

Rapport in opdracht van de Vakgroep Restauratie, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en het Nationaal Restauratiefonds. In het onderzoek is gebruik gemaakt van databestanden van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en het Nationaal Restauratiefonds.

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies

7

1 Inleiding

2 Monumentenbestand

- 2.1 Rijksmonumenten
- 2.2 Lokale monumenten

3 Financiering

- 3.1 Subsidieregelingen
- 3.2 Indirecte subsidiëring
- 3.3 Ongesubsidieerde restauraties
- 3.4 Lokale subsidiëring

4 Restauratiemarkt

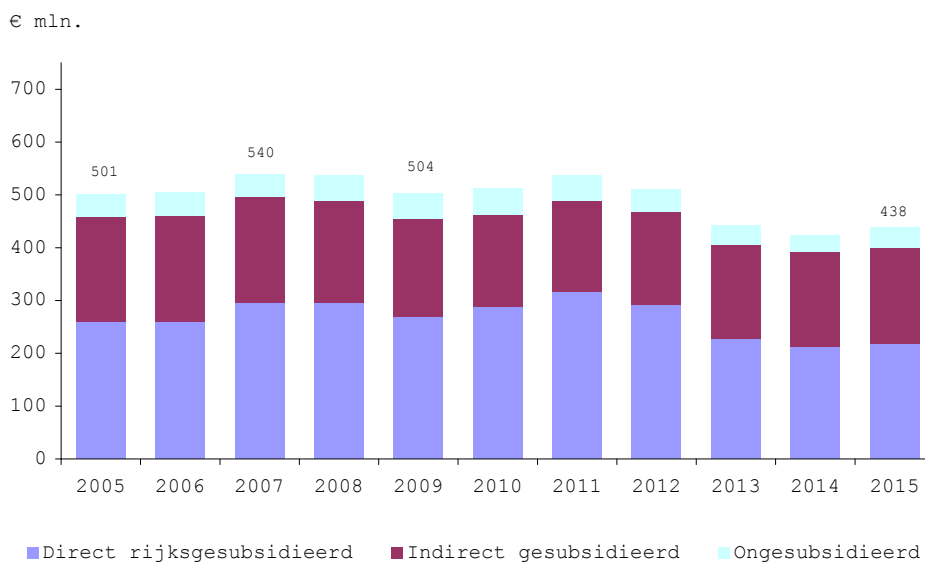
- 4.1 Direct gesubsidieerde productie
- 4.2 Indirect gesubsidieerde productie
- 4.3 Ongesubsidieerde productie
- 4.4 Landelijk overzicht
- 4.5 Regionale restauratiemarkten
- 4.6 Restauratie en bouwmarkt

Samenvatting en conclusies

Restauratie-inspanning loopt terug

Na een top bereikt te hebben van rond € 540 miljoen in de jaren 2007 en 2008, loopt de restauratieproductie in Nederland bij ongewijzigd beleid geleidelijk terug naar een niveau van € 438 miljoen in 2015 (in prijzen van 2009). Zowel voor de direct gesubsidieerde activiteiten als voor het indirect gesubsidieerde en het ongesubsidieerde werk wordt een daling voorzien. Figuur 1 geeft de ontwikkeling weer over de periode 2005-2015.

Figuur 1 Restauratieproductie naar subsidiewijze, 2005-2015, prijzen 2009



Bron: EIB.
2005-2009 realisatie, 2010-2015 raming.

De cijfers voor de jaren tot en met 2009 zijn onder andere gebaseerd op de werkelijk verleende subsidies door het rijk, de uitgegeven leningen door het Restauratiefonds, de gedeerde belastinginkomsten wegens de aftrek van monumentenonderhoud en de ontwikkeling van het restauratiewerk in opdracht van de Rijksgebouwendienst. De cijfers voor de jaren 2010-2015 zijn ramingen op grond van onder meer de meerjaren begroting voor de restauratieartikelen in de begroting van OCW, de geraamde belastingderving door de Belastingdienst en de prognose van het verloop van de beschikkingen uit het Restauratiefonds.

De sterkste daling wordt verwacht voor de productie die afhankelijk is van directe rijkssubsidies. Gemiddeld valt de productie uit deze bron tot 2015 per jaar met 3½ % terug ten opzichte van 2009 (zie tabel 1). Voor de restauratieproductie die zonder subsidie tot stand komt wordt gemiddeld per jaar een krimp verwacht van 4%.

Voor de indirect door het rijk gesubsidieerde productie (het fiscaal aftrekbare monumentenonderhoud en de restauraties die worden gerealiseerd met een goedkope lening van het Restauratiefonds) zijn de verwachtingen minder negatief. In dit marktsegment blijft de daling beperkt tot gemiddeld ½ % per jaar.

Tabel 1 Restauratieproductie 2009 en 2015, volume en jaarlijkse mutatie

	€ mln., prijzen		Δ% per jaar
	2009	2015	
Direct rijksgesubsidieerd	268	219	-3½
Indirect gesubsidieerd	187	181	-½
Ongesubsidieerd	49	38	-4
Totaal	504	438	-2½

Bron: EIB.

Structurele subsidiëring neemt toe

De directe subsidies van het rijk voor restauratie en onderhoud van monumenten kennen een structurele en een incidentele component.

Als *structurele* subsidiëring zijn aangemerkt de budgetten voor het Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten 1997 (Brm 97), het Besluit rijkssubsidiëring onderhoud monumenten (Brom), het Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten (Brim), de Regeling restauratie monumenten (Rrm 2010) en de regelingen 16 miljoen en 19 miljoen. Deze laatste regeling loopt via de provincies.

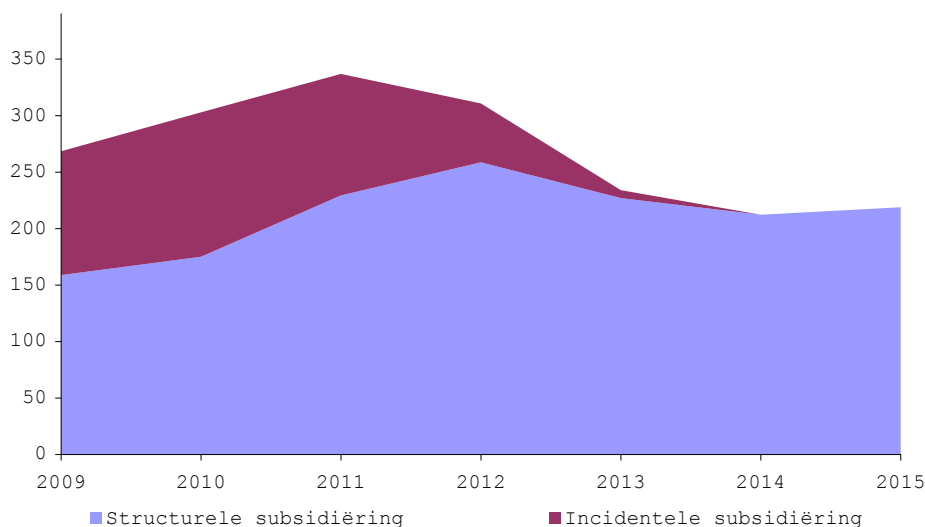
Voorbeelden uit het verleden van regelingen die *incidenteel* werden toegepast (extra budgetten) zijn de kanjersubsidies (Brgr) uit de jaren 2002 tot 2006 en de subsidieregelingen voor het wegwerken van restauratieachterstanden (Rrwr) uit de jaren 2007 tot 2009.

De terugval van het direct gesubsidieerde restauratievolume wordt niet veroorzaakt door het structurele deel van deze subsidies. Figuur 2 laat zien dat de productie uit deze bron naar verwachting in de komende jaren nog toeneemt. Het negatieve vooruitzicht voor het productievolume uit directe

rijkssubsidiëring als geheel, wordt veroorzaakt door het opdrogen van de incidentele, aanvullende subsidies. De laatste tranches van deze extra budgetten leiden nog tot in 2012 tot productie. Daarna is vooralsnog niet in extra budgetten voor subsidiëring van restauraties voorzien.

Figuur 2 Restauratieproductie 2005-2015 op basis van directe subsidies, structureel en incidenteel, prijzen 2009

€ mln.



Bron: EIB.
2005-2009 realisatie, 2010-2015 raming.

Aanvullend beleid

Het wegvallen van de aanvullende subsidies is een logisch gevolg van het enkele jaren geleden ingezette beleid om de destijds te hoog geachte restauratieachterstanden weg te werken. In de afgelopen jaren zijn bovenop de reguliere budgetten veel extra subsidies ingezet om moeilijk realiseerbare restauratieprojecten alsnog tot uitvoering te brengen. Uit technisch onderzoek is gebleken dat de restauratieachterstand landelijk gezien inmiddels tot minder dan 10% is teruggebracht¹. Dit wordt een acceptabele situatie geacht. Het beleid om extra geld naar de restauratiesector te sluizen kan daarom - wegens succes - worden beëindigd.

¹ Dat wil zeggen dat minder dan 10% van de rijksmonumenten in een zodanige onderhoudstoestand verkeert, dat de instandhouding gevaar loopt.

Groei ongesubsidieerd werk zet niet door

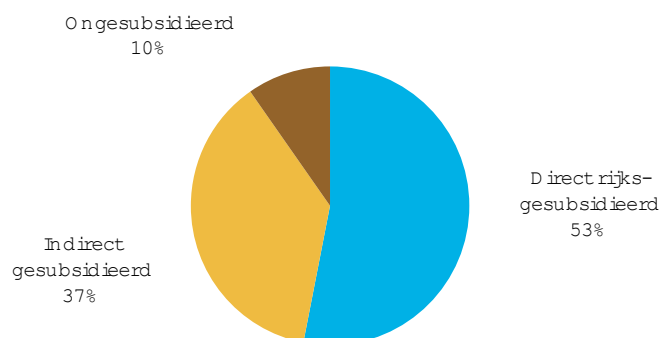
De ongesubsidieerde restauratieproductie maakt maar een beperkt deel uit (rond 10%) van de totale landelijke uitgaven voor restauratie en onderhoud van monumenten. In de afgelopen jaren groeide het ongesubsidieerde werk sterker dan de totale productie. In de komende jaren slaat de groei om in krimp. De daling van dit deel van de productie wordt vooral veroorzaakt door het aflopen van enkele grote projecten uit de portefeuille van de Rijksgebouwendienst. Het betreft de restauratie van het Paleis op de Dam en het Rijksmuseum in Amsterdam. Op korte termijn is niet direct voorzien in de start van nieuwe projecten van vergelijkbare omvang.

Daarnaast heeft het ongesubsidieerde werk voor rekening van andere opdrachtgevers (vooral bedrijven) op korte termijn ook te lijden onder de conjuncturele inzinking van de bouw- en de vastgoedmarkt.

Rol van lagere overheden nog beperkt

De restauratieproductie is nog steeds sterk afhankelijk van het stimuleringsbeleid door de rijksoverheid. Ruim de helft van de productie wordt op dit moment gerealiseerd op projecten waaraan het rijk een directe bijdrage levert in de vorm van een subsidie (zie figuur 3).

Figuur 3 Restauratieproductie naar wijze van subsidiëren, 2009



Bron: EIB

Daarnaast wordt het onderhoud aan woonhuismonumenten indirect gestimuleerd door de aftrekfaciliteit voor dit soort werk binnen de inkomstenbelasting. Verder is het Restauratiefonds een belangrijke aanjager voor de restauratie van particuliere woonhuismonumenten. Ook hier is sprake van indirecte subsidiëring door het rijk. Bij de start medio jaren 80 van de vorige eeuw en ook regelmatig daarna is dit fonds gevoed met bijdragen van de centrale overheid.

Hierbij vergeleken is de rol van de lagere overheden nog zeer beperkt van omvang. Weliswaar groeit het aantal gemeentelijke en provinciale monumenten sterk, maar de financiële betrokkenheid bij restauratie en onderhoud houdt daarmee geen gelijke tred. Op dit moment wordt nog maar weinig restauratiecapaciteit ingezet voor de instandhouding van lokale monumenten. Als provincies en gemeenten meer dan een papieren monumentenbeleid willen voeren, is een actievere betrokkenheid bij de financiering van restauraties beslist nodig. Een aanzet daarvoor is in een aantal gemeenten overigens al aanwezig in de vorm van lokale cultuur- en restauratiefondsen.

Bezuinigingen

In de ramingen is rekening gehouden met bezuinigingen door het rijk. De overheid heeft het voornemen om fors te snijden in het eigen budget. In 2011 heeft dat vooralsnog geen gevolgen voor de structurele rijksbijdragen aan de restauratie en het onderhoud van monumenten.

Vanaf 2012 komt daar verandering in. Voor dat jaar is een bezuiniging op het totale subsidiebudget ingeboekt van 2,2%. In de berekeningen is er verder van uitgegaan dat de korting daarna op 5% van de oorspronkelijk in de meerjarenbegroting vastgelegde bedragen wordt gefixeerd.

Onbekend is nog wat de invloed is op de bereidheid van de overheid om - zoals in het verleden regelmatig het geval was - extra budgetten voor restauratie beschikbaar te stellen.

1 Inleiding

Doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de ontwikkeling op middellange termijn van de bouwproductie die met betrekking tot de instandhouding van monumenten wordt gerealiseerd. Het gaat hierbij zowel om restauratie als om onderhoud.

Instandhouding

De instandhouding van een monument kan in technische zin op twee manieren worden veiliggesteld: door restauratie en door onderhoud. Restauratie heeft betrekking op bouwkundige ingrepen die de levensduur van een monument (of onderdelen daarvan) verlengen of die het prestatievermogen vergroten. Het gaat hier om hernieuwde investeringen in de kwaliteit of de capaciteit van een monument. Dit soort werkzaamheden worden over een periode van meerdere jaren afgeschreven.

Onderhoud heeft theoretisch gezien alleen betrekking op werkzaamheden die bedoeld zijn om een monument in stand te houden gedurende de bij de bouw (of in het verleden uitgevoerde restauraties) vastgelegde levensduur, op het destijds beoogde prestatieniveau. Het betreft hier consumptieve uitgaven die volledig ten laste komen van het jaar van uitvoering. Onderhoud is uitsluitend bedoeld om het ongestoorde gebruik van een gebouw te waarborgen en beoogt op zich zelf geen verhoging van de gebruikskwaliteit of verlenging van de levensduur.

De scheidslijn tussen restauratie en onderhoud is in de praktijk niet altijd scherp te trekken. Er is sprake van een overgangszone waarin de grenzen tussen beide soorten werkzaamheden niet eenduidig vastliggen. Omdat een eindige exploitatietermijn bij monumentale gebouwen beleidsmatig niet aan de orde is, zal onderhoud - meer dan bij gewone gebouwen - in het teken staan van een lange termijn toekomstperspectief. Instandhouding over de voor onroerend goed gebruikelijke exploitatietermijn heen - levensduurverlenging dus - speelt bij monumenten altijd een rol, ook bij werk met een onderhoudskarakter.

Bij een monument is het onderscheid tussen restauratie en onderhoud daarom niet zozeer op theoretische begrippen gebaseerd, maar is het veeleer gefundeerd op de schaal van de ingreep. Bij restauratie gaat het meestal om werkzaamheden aan meerdere bouwdelen tegelijk, terwijl onderhoud in het algemeen beperkt is tot afzonderlijk uitgevoerde activiteiten van relatief beperkte omvang.

Van belang is in dit verband te onderkennen, dat beide activiteiten in de praktijk met elkaar concurreren om capaciteit op de arbeidsmarkt. Dit betekent dat ze in veel gevallen een beroep doen op hetzelfde vakmanschap. Als in dit rapport sprake is van restauratie in begrippen als 'restauratiemarkt' en

'restauratieproductie', wordt dan ook eveneens onderhoud van monumenten bedoeld, tenzij anders aangegeven.

Restauratiebehoefte

In Nederland wordt jaarlijks een grote inspanning geleverd in de vorm van restauratie- en onderhoudswerk om het nationale monumentenbezit in stand te houden.

Door de groei van het aantal monumenten en door de toenemende eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van gebouwen in het algemeen, nam de behoefte aan restauratiewerk in de afgelopen decennia structureel toe. De inventarisaties van de omvang van de restauratieachterstanden bij de rijksmonumenten die sinds 1996 regelmatig werden uitgevoerd, droegen er eveneens toe bij dat de restauratiebehoefte nadrukkelijker in beeld kwam. Mede doordat deze groeiende behoefte ook beleidsmatig werd gehonoreerd in de vorm van het regelmatig toekennen van extra subsidiebudgetten², kon voor het volume van de restauratie-inspanning tot 2007 een trendmatige stijging worden genoteerd.

Externe effecten

De restauratie-inspanning komt niet 'vanzelf' tot stand. Omdat de maatschappelijke baten van het monumentenbestand (zoals onder andere de inkomsten uit cultuurtoerisme) niet neerslaan bij de eigenaren van de individuele monumenten, is de markt in het algemeen niet in staat om de positieve externe effecten van monumenten in voldoende mate te prijzen. Daardoor komt de instandhouding in gevaar.

Om de maatschappelijke baten veilig te stellen, stelt de rijksoverheid subsidies voor restauratie en onderhoud ter beschikking. Deze moeten compensatie bieden voor de exploitatietekorten bij de eigenaren en hen ertoe aanzetten om toch op tijd onderhoud en restauratie ter hand te nemen.

Een neveneffect van het steeds weer in wisselende mate beschikbaar komen van aanvullende subsidiebudgetten was dat de ontwikkeling van de restauratie-inspanning van jaar op jaar een nogal ongelijkmatig patroon vertoonde. Bovendien zorgden ook de ups en downs van de conjunctuur voor schommelingen in de restauratieproductie.

De ontwikkeling van de restauratiemarkt wordt in toenemende mate beïnvloed door de conjuncturele situatie. In de eerste plaats wordt meer dan de helft van de restauratieproductie gestuurd door het aanbod van directe (lump sum) overheidssubsidies. Daarnaast hangt een zeer substantieel deel van de productie af van financiering uit het Restauratiefonds (woonhuisrestauraties) of

² Voorbeelden daarvan zijn de verschillende tranches van de zogenaamde kanjerregelingen (Brgr) en de Regeling Rijkssubsidiëring Wegwerken Restauratieachterstand (Rrwr).

van de fiscale aftrekfaciliteit (onderhoud van woonhuismonumenten). Deze laatste soort ingrepen zijn niet gebonden aan een vast subsidiebudget dat in de praktijk fungeert als een begrenzing van de productie naar boven. Daardoor is het gebruik meer afhankelijk van de mate waarin opdrachtgevers deze prikkels oppakken. Het gevolg is dat dit deel van de restauratieproductie gevoeliger is voor de ontwikkeling van de conjunctuur.

Ten slotte komt een deel van de totale productie aan restauratie en onderhoud van monumenten geheel zonder subsidie of financieringsbijdrage tot stand. Het aandeel van het niet gesubsidieerde werk op de restauratiemarkt is voornamelijk beperkt van omvang.

Ramingsmethodiek

De productieraming is gebaseerd op verschillende indicatoren. Voor wat betreft het restauratiewerk en het onderhoud aan niet-woonhuismonumenten zijn de beschikbare subsidiebudgetten van het rijk het voornaamste uitgangspunt voor de productieprognose. Voor de particuliere woonhuismonumenten zijn er twee indicatoren van belang. Allereerst is dat de financieringscapaciteit die voortvloeit uit de diverse faciliteiten van het Restauratiefonds. En verder de belastingderving als gevolg van de mogelijkheid om de onderhoudskosten van rijksmonumenten af te trekken voor de inkomstenbelasting.

Voor de omrekening van het rijkssubsidiebudget naar de productie op de bouwplaats, wordt gebruik gemaakt van per subsector gedifferentieerde multipliers. De waarde van de productie die voortvloeit uit restauratiefondsleningen en belastingderving wordt rechtstreeks berekend uit opgaven van het Nationaal restauratiefonds en de Belastingdienst.

De ontwikkeling van het subsidiebudget, de beschikkingruimte van het Restauratiefonds en de belastingderving in de komende jaren, is gebaseerd op gegevens van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, het Nationaal Restauratiefonds en het ministerie van Financiën.

2 Monumentenbestand

2.1 Rijksmonumenten

De hoogte van de restauratiebehoefte wordt in belangrijke mate bepaald door de omvang van het monumentenbestand. Per ultimo 2009 bedroeg het aantal gebouwde monumenteneenheden op de rijksmonumentenlijst 50.750³. De laatste jaren neemt het aantal rijksmonumenten licht af. Daarvóór was nog sprake van een regelmatige toename.

De voortdurende groei van het monumentenbestand noopte de overheid 10 jaar geleden tot een herbezinning op het aanwijzingsbeleid. Sinds enige jaren is het rijk zeer terughoudend ten aanzien van nieuwe verzoeken tot inschrijving in het monumentenregister. Het huidige aanwijzingsbeleid is gebaseerd op de Beleidsregel aanwijzing beschermde monumenten 2009. Daarin wordt nog maar in zeer beperkte mate ruimte gelaten voor opname van gebouwen in het monumentenregister. In principe zijn nieuwe aanwijzingen uitgesloten voor gebouwen die dateren van vóór 1940. Een uitzondering bestaat alleen voor objecten die voorkomen in het aanwijzingsprogramma van de Nieuwe Hollandse Waterlinie.

Daarnaast geldt voor de periode 1940 of later het aanwijzingsprogramma Topmonumenten uit de Wederopbouwperiode 1959-1965. Daarmee is de maximale uitbreidingsruimte die er kwantitatief gezien nog is, in grote lijnen vastgelegd. Omdat ook monumenten van de lijst worden afgevoerd of door calamiteiten verloren gaan leidt dit er naar verwachting toe, dat het totale aantal rijksmonumenten aan het einde van de prognoseperiode in de praktijk zeker niet groter zal zijn dan het huidige aantal. De samenstelling naar type gebouw zal niet noemenswaardig verschillen.

Voor de prognose van de restauratiemarkt is dit een belangrijk gegeven. Omdat het rijksmonumentenbestand in Nederland kwantitatief (voorlopig) zijn grenzen heeft bereikt, kan vergroting van het marktvolume alleen worden bereikt door frequenter of kwalitatief hoogwaardiger te restaureren, of door verbetering van de onderhoudstoestand van de monumentenvoorraad.

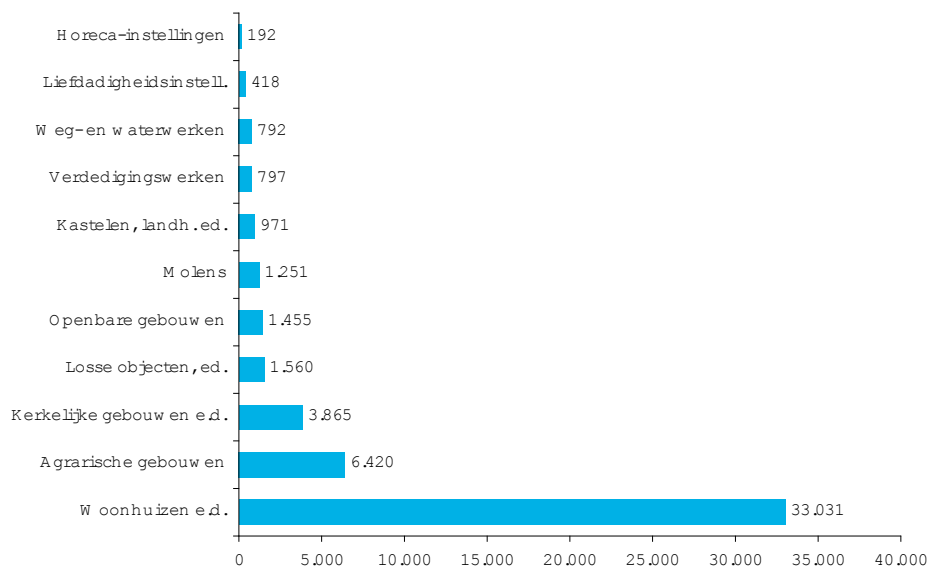
In aantallen gemeten nemen de woonhuizen op de rijksmonumentenlijst verreweg de belangrijkste positie in. Figuur 2.1 geeft een overzicht van de aantallen objecten die in de verschillende categorieën gebouwen en bouwwerken als monument zijn geregistreerd. Uit figuur 2.2 blijkt dat de

³ Een monumenteneenheid kan bestaan uit meerdere afzonderlijke objecten (bijvoorbeeld een landhuis met losstaande bijgebouwen). Als de afzonderlijke objecten apart worden geteld, bedroeg het aantal monumenten op 31 december 2009 ruim 61.000.)

woonhuismonumenten of delen daarvan twee derde deel vormen van het totaal.

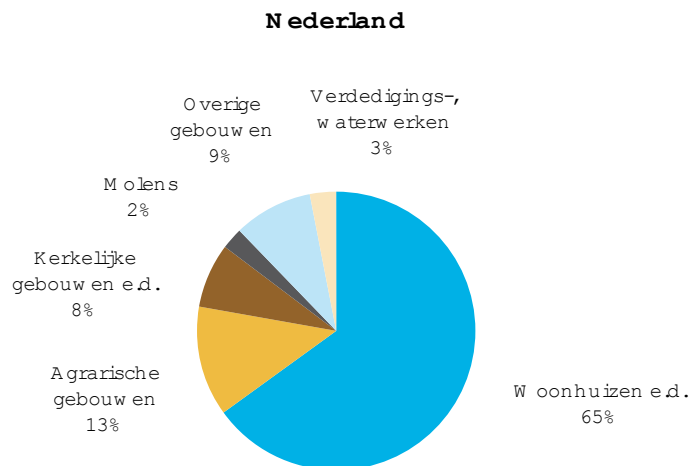
De meeste rijksmonumenten (ruim 24.000) staan in de drie westelijke provincies: Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht. Op de tweede plaats volgt het zuiden (Zeeland, Noord-Brabant en Limburg) met ruim 12.000 monumenten. Het oosten (Overijssel, Gelderland en Flevoland) en het noorden (Groningen, Friesland en Drenthe) blijven daar met respectievelijk bijna 7.500 en 7.000 registraties ver bij achter. Figuur 2.3 geeft de aandelen van de verschillende typen gebouwen per landsdeel. Opvallend is, dat het monumentenbestand in West - meer nog dan in Nederland als geheel - wordt gedomineerd door de woonhuismonumenten. Driekwart van de rijksmonumenten in dat landsdeel valt in die categorie. Bij de agrarische en de kerkelijke gebouwen scoort West juist aanzienlijk onder het landelijk gemiddelde. Oost kent van alle landsdelen het kleinste aandeel woonhuismonumenten en het grootste aandeel agrarische gebouwen. Noord kent relatief veel kerkelijke gebouwen.

Figuur 2.1 Aantal rijksmonumenten naar type gebouw, 2009



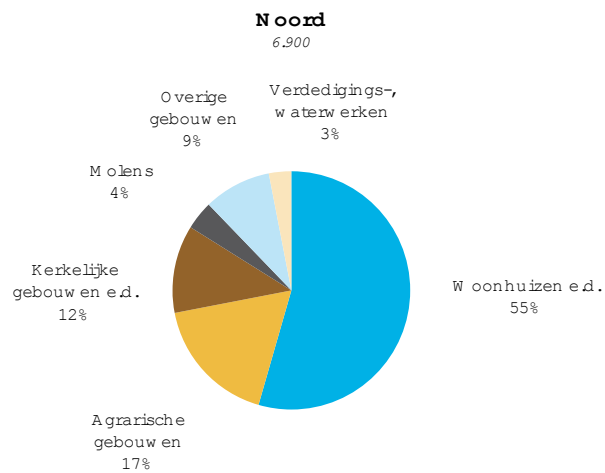
Bron: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, RCE

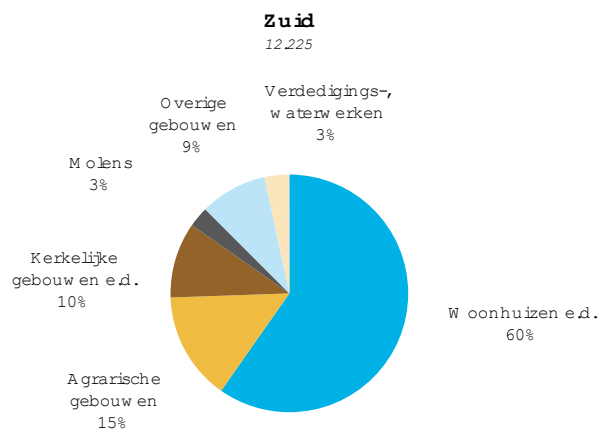
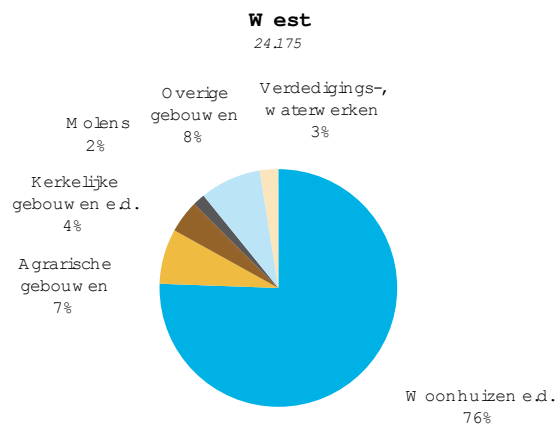
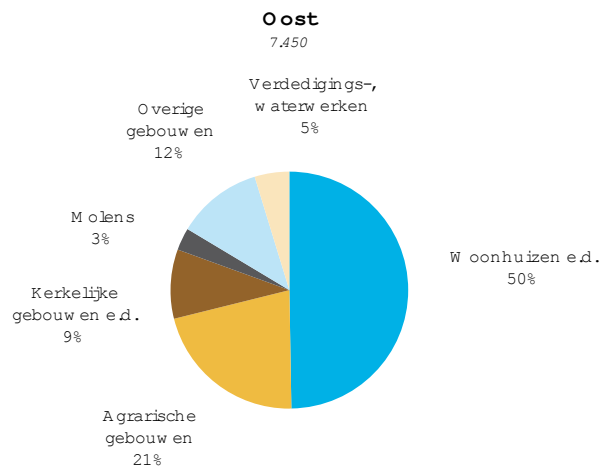
Figuur 2.2 Rijksmonumenten per categorie in procenten, 2009



Bron: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, RCE

Figuur 2.3 Rijksmonumenten per categorie in procenten, 2009, naar landsdeel





Bron: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, RCE

2.2 Lokale monumenten

Niet alleen op rijksniveau bestaat er een monumentenlijst. Ook op gemeentelijk en provinciaal niveau zijn er lijsten met gebouwen waar monumentale eigenschappen aan worden toegekend. De aanwijzing van deze gebouwen vindt op lokaal vlak plaats. De juridische status van deze monumenten wijkt af van die van de objecten die op de rijkslijst voorkomen. De bescherming die uitgaat van plaatsing op een gemeentelijke of provinciale lijst is niet gebaseerd op de Monumentenwet, maar op bestuursrechtelijke besluiten (van provinciale staten en van colleges van burgemeester en wethouders).

Uit het oogpunt van de bouwproductie die samenhangt met de instandhouding van deze monumenten, is het afwijkende financiële regime rond de restauratie zeker zo belangrijk. Gemeentelijke en provinciale monumenten kunnen geen aanspraak maken op rijkssubsidies voor restauratie en onderhoud. Verder is ook de fiscale aftrekregeling voor deze groep niet van toepassing. Wel kunnen de eigenaren van provinciale en gemeentelijke monumenten in bepaalde gevallen gebruik maken van laagrentende leningen van het Nationaal Restauratiefonds⁴.

Voor het ontbreken van deze belangrijke financiële prikkels voor instandhouding, kunnen de lokale autoriteiten de facto maar weinig materiële compensatie bieden. De financiële middelen die lagere overheden jaarlijks voor subsidiëring van restauraties uit de eigen begroting beschikbaar stellen, zijn maar beperkt van omvang⁵. Bovendien gelden bij restauratie van gemeentelijke en provinciale monumenten vaak niet dezelfde (hoge) kwaliteitsnormen als die welke worden aangelegd bij de restauratie van rijksmonumenten. De restauratieproductie die voortvloeit uit de instandhouding van gemeentelijke en provinciale monumenten ligt daardoor veel lager dan die welke voortvloeit uit de instandhouding van rijksmonumenten.

In tegenstelling tot de situatie bij de rijksmonumenten is het totale aantal objecten op gemeentelijke en provinciale monumentenlijsten in de afgelopen jaren nog fors toegenomen. Qua hoeveelheid beginnen ze de rijksmonumenten al aardig te naderen. Op dit moment beschikt meer dan 90% van de Nederlandse gemeenten over een eigen monumentenverordening. Van deze groep heeft een grote meerderheid ook een monumentenlijst waarop één of meer objecten voorkomen. Uit cijfers van Erfgoed Nederland blijkt, dat in 2009 in totaal 43.100 panden op de gemeentelijke lijsten voorkwamen⁶. In 2005 telden deze lijsten bij elkaar nog 36.000

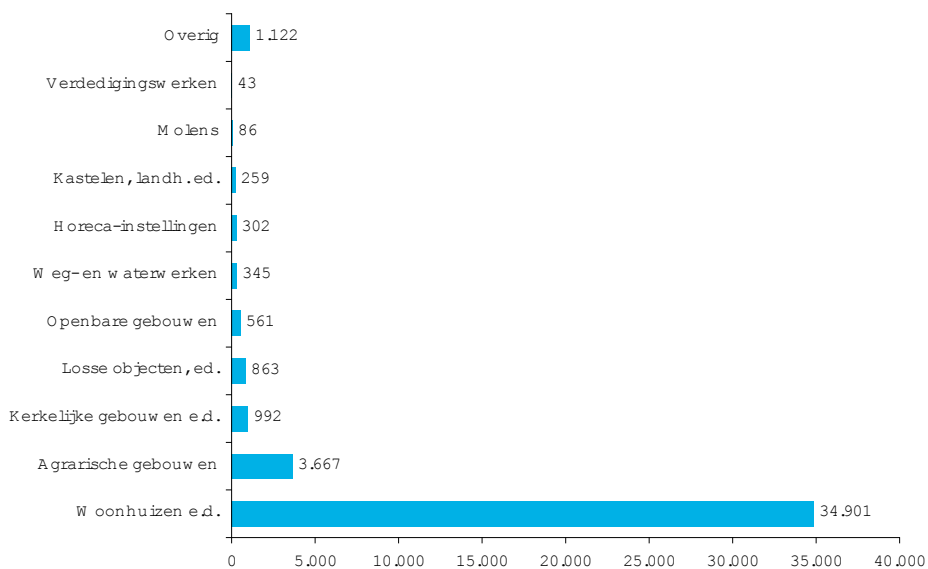
⁴ Voor een aantal gemeenten voert het restauratiefonds plaatselijke restauratie- of cultuurfondsen uit die ook openstaan voor ondersteuning van gemeentelijke monumenten.

⁵ De provincies hadden in totaal in 2010 een budget voor 'monumentenzorg' van € 11 miljoen. Het merendeel van dit bedrag was bestemd voor de dekking van de eigen apparaatskosten en de ondersteuning van organisaties. Voor restauratiesubsidies was ongeveer € 3,5 miljoen beschikbaar.

⁶ Erfgoed Nederland. Monumentenjaarboek 2009.

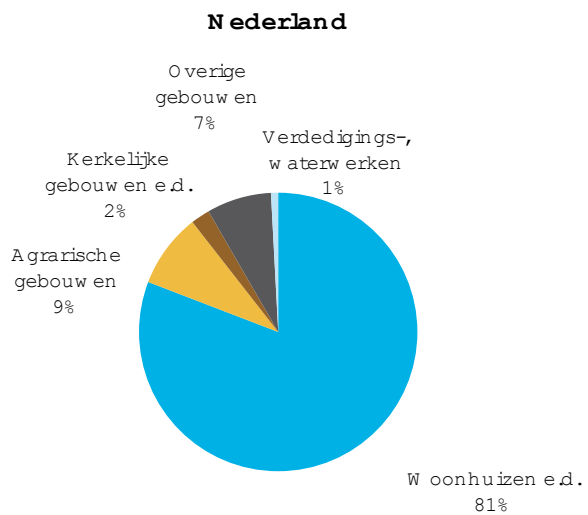
gemeentelijke monumenten. Van de 12 provincies hebben er 7 een monumentenlijst. In totaal stonden daar ultimo 2009 760 objecten op. Figuur 2.4 laat zien dat onder de gemeentelijke monumenten (net als bij de rijksmonumenten het geval is) de woonhuizen veruit in de meerderheid zijn. Ook hier vormen de agrarische gebouwen in grootte de tweede categorie. In vergelijking met de rijksmonumentenlijst, ligt de nadruk bij de gemeentelijke lijsten nog sterker op de categorie woonhuizen. Meer dan 80% van de gemeentelijke monumenten bestaat uit het laatstgenoemde type gebouwen. Figuur 2.5 geeft een overzicht van de typeverdeling in procenten.

Figuur 2.4 Aantal gemeentelijke monumenten naar type gebouw, 2009



Bron: Erfgoed Nederland, Nationaal Restauratiefonds

Figuur 2.5 Gemeentelijke monumenten per categorie in procenten, 2009



Bron: Erfgoed Nederland, Nationaal Restauratiefonds

3 Restauratiefinanciering

3.1 Subsidiereregelingen

De omvang van het restauratiewerk en het onderhoud aan monumenten in Nederland wordt niet systematisch geregistreerd. Om de ontwikkeling van deze markt vast te stellen staan twee opties open:

- Enquêtering onder algemene en gespecialiseerde bouwbedrijven;
- Berekening op basis van externe indicatoren.

Dat laatste is een reële mogelijkheid als we bedenken dat de productie van restauratiewerk en monumentenonderhoud voor een belangrijk deel door diverse vormen van overheidsbijdragen wordt geïnitieerd en gefaciliteerd. Een groot deel van de restauratieproductie kan daardoor uit de toegekende subsidiebedragen (direct of indirect) en afgegeven beschikkingen worden afgeleid.

Met behulp van de voor de verschillende *directe* subsidiereregelingen uitgekeerde budgetten en regelingspecifieke *multipliers*, kan een raming worden gemaakt van de ontwikkelingen die zich op dat deel van de markt voor restauratie en onderhoud van monumenten voordoen.

De multiplier wordt gedefinieerd als de ophoogfactor die gebruikt wordt om van het subsidiebedrag te komen tot de totale projectkosten die zijn gemoeid met de restauratie of het onderhoud van monumenten. De factor is een maatstaf voor de omvang van de bouwproductie die per saldo wordt teweeggebracht door het toekennen van restauratie- of onderhoudssubsidies door het rijk aan eigenaren van monumenten.

De multiplier is geen uniforme factor. Er zijn verschillen per type monument en per soort werk. Deze worden onder andere veroorzaakt doordat er voor de diverse soorten monumenten afwijkende subsidiepercentages gelden en doordat er in de praktijk ook sprake is van uiteenlopende opslagpercentages voor niet-subsidiabele kosten.

De multiplier is in de tijd gezien ook geen constante. Door wijzigingen in het subsidiesysteem en in de subsidievoorwaarden, door verschuivingen tussen verschillende soorten restauraties (intensieve tegenover eenvoudige ingrepen) en door schommelingen in de conjunctuur⁷, zijn de multipliers ook in de tijd aan veranderingen onderhevig.

⁷ De conjunctuur is er vooral bij woonhuismonumenten en bij objecten met een bedrijfsmatig gebruik verantwoordelijk voor, dat de omvang van het werk bovenop het subsidiabele deel dat geheel voor rekening komt van de eigenaar, kan variëren.

Gedurende de periode waarover het onderzoek zich uitstrekt, maakte het rijk gebruik van een groot aantal subsidieregelingen om de instandhouding van de voorraad rijksmonumenten zo goed mogelijk te faciliteren. Tabel 3.1 geeft een overzicht. Het betreft zowel regelingen die voortvloeien uit structureel beleid, als regelingen die een meer incidenteel karakter dragen.

Tabel 3.1 Rijkssubsidieregelingen voor restauratie en onderhoud van rijksmonumenten, 2005-2015

Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten 1997, Brm 97
Besluit rijkssubsidiëring onderhoud monumenten, Brom
(eenjarig/ meerjarig)
Besluit rijkssubsidiëring historische buitenplaatsen, Brhb
Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten, Brim
Besluit rijkssubsidiëring grootschalige restauraties, Brgr I,
II, III en IV ('kanjers')
Regeling rijkssubsidiëring wegwerken restauratieachterstand,
Rrwr 2006, 2007 en 2008
Regeling extra rijkssubsidiëring restauratie monumenten, Rerrm
2009
Subsidieregeling restauratie en herbestemming cultureel
erfgoed, Srhce 2009 (WWI)
Regeling restauratie monumenten (23 mln), Rrm 2010
Regeling 16 miljoen
Regeling 19 miljoen

Bron: RCE

Veel regelingen zijn maar voor een deel van de periode van toepassing. Enkele jaren geleden is een begin gemaakt met de invoering van een nieuw subsidiestelsel. Uitgangspunt van dat stelsel is dat de instandhouding van rijksmonumenten meer moet worden bevorderd door regelmatig onderhoud en minder door het ad-hoc uitvoeren van restauraties. In dat kader wordt het traditionele Brm afgebouwd en is het Brim geïntroduceerd. Van recente datum is de introductie van de Rrm 2010. Deze regeling biedt compensatie voor de afschaffing van de vrijstelling van overdrachtsbelasting bij de verkoop van monumenten. Deze vrijstelling was bij de introductie alleen bedoeld voor restaurerende instellingen, maar was recentelijk ook van toepassing verklaard op alle andere eigenaren van monumenten. De extra belastingontvangsten die door het afschaffen van deze specifieke vrijstelling aan de schatkist toevloeien, zijn nu toegevoegd aan het structurele subsidiebudget.

Een bijzondere positie neemt de Srhce in. Deze regeling komt voor een deel voor rekening van het budget van het voormalige

ministerie van WWI (nu onderdeel van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties); alle overige subsidies komen ten laste van het budget van het ministerie van OCW.

In het algemeen kunnen uit de diverse regelingen budgetten per jaar worden toegekend die in meerjarenbegrotingen zijn vastgelegd. Daarmee worden restauratieprojecten van verschillende omvang en looptijd gestart. De productie die met die projecten samenhangt wordt doorgaans gedurende een periode van meerdere jaren gerealiseerd. In de berekeningen van het toekomstige productievolume is dat vormgegeven door een overloop toe te passen vanuit het jaar van beschikking. Voor de onderhoudssubsidies is de overloop op 0 gesteld. Dat wil zeggen, dat de productie volledig wordt geboekt op het jaar waarin deze subsidie wordt toegewezen. Voor de verschillende restauratiesubsidieregelingen varieert de overloop in het rekenmodel van 1 tot 3 jaar. In de praktijk komt dit erop neer dat de aan het budget van het jaar t toegerekende productie wordt versleuteld over de jaren t , $t+1$, $t+2$ en eventueel nog $t+3$.

Voor de bepaling van de actuele hoogte van de multiplier voor de projecten die onder de Brrm-regeling vallen, zijn de uitkomsten van het onderzoek 'Investeren in monumenten'⁸ als maatstaf genomen. In dit onderzoek wordt de gemiddelde waarde van deze factor over de periode 1995-2009 berekend op 3,2. Dit getal is aangehouden voor de berekening van de toekomstige productie uit de Brrm-bijdragen, met dien verstande dat voor de jaren 2009-2011 een tijdelijke reductie van 0,2 punten is toegepast. Dit vanwege de zwakke bouwconjunctuur in die periode. Dat laatste argument is ook gebruikt om de Brim-multiplier in hetzelfde tijdvak tijdelijk op 2,2 te stellen, in plaats van de basiswaarde 2,3. Voor de regelingen Rrm 2010 en '16 miljoen' bestaat in feite nog geen duidelijke typebeschrijving. In beleidsstukken ter zake is er sprake van dat deze regeling bestemd is voor grootschalige restauraties en projecten waarbij herbestemming aan de orde is, alsmede voor projecten van 'aangewezen organisaties voor monumentenbehoud'. Vooralsnog is aangenomen dat het gemiddelde project waar de regelingen voor bedoeld zijn het midden houdt tussen een Brgr- en een Brrm-restauratie. Daarom is voor deze projecten de multiplier gelijkgesteld aan die van de Brim-regeling: 2,3.

De regeling '19 miljoen' neemt een bijzondere positie in, omdat aan de toekenning van geldelijke steun aan concrete projecten de voorwaarde is verbonden dat ook de provincies een financiële bijdrage leveren. De multiplier voor deze categorie is daarom vastgesteld op 3,2, de waarde van de oude Brrm-regeling. Tabel 3.2 geeft een overzicht van de gemiddelde waarde die voor de multipliers van de diverse regelingen in de berekeningen is toegepast.

⁸ NRF. Investeren in monumenten 2010. Hoevelaken 2010.

Tabel 3.2 Overzicht van de multipliers per subsidie categorie

subsidie categorie	waarde multiplier
Brrm-budget (basis)	3,2
Brgr-budgetten	1,6
Rrwr-budgetten, Rerrm	1,6
Brom-budget	2,2
Brim-budget (basis)	2,3
Rrm 2010 (23 miljoen)	2,3
Regeling 16 miljoen	2,3
Regeling 19 miljoen	3,2

Bron: EIB

3.2 Indirecte subsidiëring

De multipliermethode is niet voor alle gesubsidieerde monumentencategorieën een geschikt instrument om de productiewaarde van de restauratie- en onderhoudsinspanning te berekenen. Een voorbeeld van een categorie waarvoor de multipliermethode niet toepasbaar is, is het onderhoud aan woonhuismonumenten in het bezit van particuliere eigenaren. Particulieren die hun monument gebruiken voor eigen bewoning moeten het wat betreft het onderhoud weliswaar zonder directe overheidsbijdrage stellen, maar kunnen wel de kosten van onderhoudswerkzaamheden die samenhangen met het behoud van het monumentale karakter, aftrekken voor de inkomstenbelasting. Hoewel er dus geen concreet subsidieartikel op van toepassing is, kunnen deze werkzaamheden toch als gesubsidieerd (zij het indirect) worden aangemerkt, omdat materieel gezien sprake is van fiscale subsidiëring. Immers, er vloeit via de belastingderving een financieringsstroom van het rijk naar de restaurerende eigenaars.

De aftrekbaarheid van monumentenonderhoud voor de inkomstenbelasting kent geen formele budgettaire begrenzing (openeinderegeling). Geldt voor restauratiesubsidies dat de omvang van de productieprikkel vooraf berekend kan worden uit de hoogte van het beschikbare (meerjaren)budget (ervan uitgaande dat de budgetten jaarlijks worden opgemaakt), het effect van de fiscale faciliteit is afhankelijk van de mate waarin woningeigenaren er gebruik van maken.

De laatste jaren is het aantal belastingplichtigen dat gebruik maakt van de aftrekregeling voor monumentenpanden voortdurend toegenomen. Met behulp van veronderstellingen over het gemiddelde belastingtarief en de WOZ-waarde van woonhuismonumenten kan de omvang van de onderhoudsproductie rechtstreeks worden berekend uit informatie van de Belastingdienst over de hoogte van de belastingderving. In het huidige onderzoek is een gemiddeld marginaal belastingtarief van 40% aangehouden en een gemiddelde

WOZ-waarde van € 350.000. De veronderstelling over de WOZ-waarde is nodig, omdat in de regeling een drempel is ingebouwd waaronder geen aftrek mogelijk is. De hoogte van deze drempel is aan deze waarde gekoppeld.

Een andere categorie waarvoor de multipliermethode niet werkt, betreft de restauraties die worden gefinancierd met een Restauratiefondshypotheek van het Nationaal Restauratiefonds. Ook deze projecten - die vrijwel geheel bestaan uit woonhuisrestauraties - ontvangen niet in directe zin een bijdrage van het rijk in de kosten van restauratie, maar zij genieten wel de voordelen van een laagrentende lening. Het gaat hier dus om een rentesubsidie. Deze wordt gefinancierd uit de opbrengsten van een revolving-fund, dat gevoed wordt door de aflossingen en de rente op restauratieleningen die eerder - met rentesubsidie - verstrekt zijn en door directe stortingen van het rijk in dat fonds. In dit geval kan de omvang van de restauratieproductie worden berekend uit de door het fonds jaarlijks aangegane verplichtingen.

Hierbij moet worden bedacht dat het onderhoudsdeel van de particuliere woningrestauraties die met een Restauratiefondslening worden gefinancierd ook in aanmerking komen voor fiscale aftrek. Daarom moet een correctie voor dubbeltelling worden gemaakt. Hiervoor is als uitgangspunt genomen dat jaarlijks gemiddeld een derde van de belastingderving samenhangt met door het NRF gefaciliteerde restauraties.

3.3 Ongesubsidieerde restauraties

Met de beschreven analysetechnieken is het niet mogelijk om de hele restauratiemarkt te berekenen. Niet alle restauratiewerk vloeit voort uit projecten waar subsidie voor wordt verleend, of waar anderszins een door de overheid gevoede financieringsbron aan ten grondslag ligt. Een relatief beperkt deel wordt uitgevoerd zonder enige vorm van overheidsbijdrage. De omvang van de ongesubsidieerde restauraties of nauwkeuriger gezegd: de niet door het rijk gesubsidieerde restauraties, moet op een andere manier worden vastgesteld. Voor een deel is dat in dit onderzoek gedaan door rechtstreekse informatie bij de opdrachtgevers. De ongesubsidieerde productie bestaat onder andere uit de restauratie en het onderhoud van de monumenten die staatseigendom zijn en die in beheer zijn bij de Rijksgebouwendienst⁹. De RGD kan geen aanspraak maken op de generieke subsidiebudgetten van het rijk, maar is wel verantwoordelijk voor de instandhouding van het monumentenbezit van de overheid. Het rijk bezit meer dan 200, voor een deel zeer grote, monumenten en monumentale complexen. Daarbinnen bevinden zich ongeveer 350 objecten die afzonderlijk voorkomen op de monumentenlijst. Een deel van deze objecten wordt aangeduid als 'monumenten met erfgoedfunctie' (mef). Het rijk

⁹ De RGD is een agentschap van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tot 2010 werd deze specifieke taak van de RGD deels gefinancierd door ICES-gelden uit het FES-fonds. Per 2011 is deze constructie beëindigd

beschouwt deze mef-monumenten als een onvervreemdbaar onderdeel van het nationale cultuurbezit. De instandhouding daarvan wordt gezien als een primaire overheidstaak. Deze wordt integraal via de begroting¹⁰ uitgevoerd en behoeft dus niet te worden gestimuleerd door middel van subsidiëring. Dit deel van de ongesubsidieerde restauratieproductie kan redelijk nauwkeurig worden bepaald uit opgave van de Rijksgebouwendienst.

Daarnaast komen op diverse plaatsen restauratie- en groot onderhoudsinitiatieven tot stand aan monumentale (bedrijfs)gebouwen die eigendom zijn van bedrijven en lagere overheden, zonder dat daarvoor een geldelijke bijdrage van de overheid wordt gevraagd. Een voorbeeld hiervan is de renovatie van historische stationsgebouwen door de Nederlandse Spoorwegen.

3.4 Lokale subsidiëring

De restauratieproductie is nog steeds sterk afhankelijk van het stimuleringsbeleid door de rijksoverheid. Hierbij vergeleken is de rol van de lagere overheden (nog) zeer beperkt van omvang. Weliswaar groeit het aantal gemeentelijke en provinciale monumenten sterk, maar de financiële betrokkenheid bij restauratie en onderhoud van die objecten houdt daarmee geen gelijke tred. Diverse provincies en veel gemeenten hebben een budget voor monumentenzorg op hun begroting. Dikwijls is dit vooral bestemd voor dekking van de kosten van het eigen apparaat of voor stimulering van (particuliere) organisaties die zich bezighouden met monumentenzaken (voorlichting, educatie, vakopleiding) in het eigen werkgebied. Voor directe stimulering van restauratie en onderhoud door middel van geldelijke steun, zijn maar in zeer beperkte mate directe budgetten beschikbaar. In veel gevallen worden die budgetten bovendien nog aangewend voor cofinanciering van projecten waaraan ook rijkssteun is toegekend. In die zin leiden ze dan niet tot extra productie boven wat al geregistreerd is bij de berekening van de restauratieproductie uit rijkssubsidiëring.

De financiële ruimte voor een eigen restauratiebeleid van de lagere overheden is landelijk gezien zeer beperkt. Zolang dat het geval is, zal het lokale monumentenbeleid vooral een papieren beleid blijven. Als provincies en gemeenten meer dan dat ambiëren, is een actievare betrokkenheid bij de financiering van restauratie en onderhoud een eerste voorwaarde. In een aantal gevallen is daar overigens wel degelijk een begin mee gemaakt. Het Nationaal Restauratiefonds geeft ook laagrentende leningen uit ten behoeve van de restauratie van gemeentelijke en provinciale monumenten. Dit gaat ten laste van aparte restauratie- en cultuurfondsen die voor een beperkt aantal gemeenten worden beheerd. De waarde van de hieruit gefinancierde restauratieproductie bedroeg de laatste jaren gemiddeld 20% van de totale productiewaarde die door het Restauratiefonds wordt

¹⁰ Van BZK, of incidenteel van een ander ministerie dat gebruiker is van een specifiek monument of op wiens beleidsterrein een specifiek monument een huisvestingsfunctie vervult.

gegenereerd. Deze productie is in de berekening van de restauratiemarkt meegenomen.

4 Restauratiemarkt

4.1 Direct gesubsidieerde productie

Bij de productie die voortvloeit uit directe subsidiëring door het ministerie van OCW (en in een enkel geval BZK), doen zich uiteenlopende ontwikkelingen voor.

In 2009 was het Brm 97 nog veruit het belangrijkste subsidie-instrument. In dat jaar werd door deze restauratieregeling meer dan € 110 miljoen aan productie gegenereerd. De laatste beschikking voor deze regeling vindt volgens planning in 2011 plaats. Uitgaande van een na-ijleffect (overloop) van 2 jaar, wordt in 2013 dan de laatste productie uit deze regeling tot stand gebracht.

Ter vervanging van de restauratieregeling Brm worden vanaf 2007 budgetten gevoteerd voor de instandhoudingsregeling (restauratie en onderhoud) Brm. De productie daaruit loopt snel op van € 26 miljoen in 2009 tot naar verwachting € 127 miljoen in 2015.

In tabel 4.1 is aangegeven hoe hoog de productie van restauratie- en onderhoudswerk uit de verschillende directe subsidieregelingen wordt geraamd.

Tabel 4.1 Raming direct gesubsidieerde restauratieproductie, 2009-2015

Subsidie categorie	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Brrm 97	111	96	95	75	25	0	0
Brom eenjarig	5	4	4	2	0	0	0
Brhb (restaurantie)	0	1	2	2	1	0	0
Brom meerjaren	17	15	13	10	7	5	2
Brim	26	44	69	94	103	116	127
Brgr I en II	1	1	1	0	0	0	0
Brgr IV	6	0	0	0	0	0	0
Rrwr 2006	13	5	0	0	0	0	0
Rrwr 2007	57	36	14	0	0	0	0
Rrwr 2008	12	19	12	5	0	0	0
Rerrm 2009	20	32	20	8	0	0	0
WWI / Srhce 2009	0	18	38	18	0	0	0
Rrm (23 mln)	0	0	26	50	63	58	53
Regeling 16 miljoen	0	0	0	9	22	33	37
Regeling 19 miljoen	0	15	21	18	6	0	0
Productie uit directe rijks subsidiëring	268	286	315	291	227	212	219

Bron: EIB

Aan het einde van de prognoseperiode ligt de direct gesubsidieerde productie bijna 20% lager dan in het uitgangsjaar 2009. Er zijn dan in hoofdzaak nog 3 subsidie categorieën operationeel: het eerder genoemde Brim en daarnaast de Rrm en de regeling '16 miljoen'. De laatstgenoemde categorieën bestonden in het uitgangsjaar nog niet.

Op de altijd al als tijdelijk bedoelde 'achterstandsregelingen' Rrwr die aan het begin van de periode nog voor veel productie zorgen, werden voor het laatst in 2009 bedragen gevoteerd. Omdat het hier in het algemeen om grote projecten gaat, kennen deze regelingen een relatief lange doorlooptijd. In 2012 worden hiervoor de laatste productiebedragen genoteerd.

4.2 Indirect gesubsidieerde productie

Indirect (vanuit OCW gezien) wordt restauratie en onderhoud eveneens bevorderd door het beschikbaar stellen van laagrentende leningen uit het Restauratiefonds en door de mogelijkheid voor particuliere woningeigenaren om het monumentale onderhoud fiscaal af te trekken.

Bij de raming van de fiscaal gefaciliteerde onderhoudsproductie, is uitgegaan van de door het ministerie van Financiën begrote belastingderving voor de periode 2009-2014.¹¹ Dit bedrag is

¹¹ Ministerie van Financiën. Miljoenennota 2010.

gedeeld door het gemiddelde marginale belastingtarief (veronderstelling: 40%) en gecorrigeerd voor de ingebouwde franchise ter waarde van 1,15% van de WOZ-waarde van de betreffende monumenten¹². Op het verkregen productiebedrag is een derde in mindering gebracht als benadering van het aandeel in de belastingderving dat wordt toegekend aan panden die tegelijkertijd met een Restauratiefondslening worden gerestaureerd. Dit ter voorkoming van dubbeltelling. Tabel 4.2 laat zien dat na een beperkte daling in 2010 voor dit onderdeel op middellange termijn een stabilisatie van het productievolume wordt verwacht op het niveau van 2010.

Tabel 4.2 Raming indirect gesubsidieerde restauratieproductie, 2009-2015

Subsidie categorie	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fiscale subsidiëring	119	114	114	114	114	114	114
Restauratiefonds	67	60	60	61	63	65	67
Productie uit indirecte (rijks) subsidiëring	185	174	174	175	177	179	181

Bron: EIB

Voor de bepaling van de productie uit leningen ten laste van het Restauratiefonds¹³ en de gelieerde plaatselijke restauratie- en cultuurfondsen, is voor 2009 en 2010 uitgegaan van de door het Restauratiefonds aangegane verplichtingen. Hierbij is aangenomen dat het gemiddelde verplichtingsbedrag 70% bedraagt van de totale bouwkosten die met de restauratie zijn gemoeid. Het verplichtingenniveau voor 2010 is nog voorlopig. Ten opzichte van de voorgaande jaren is wel sprake van een duidelijke daling. Het is waarschijnlijk dat de conjuncturele neergang op de bouwmarkt en de algemeen zwakke situatie op de onroerend goed markten hiervan belangrijke oorzaken zijn. Hierdoor staan ook de investeringen in monumentenrestauraties onder druk. Voor 2011 wordt nog geen verbetering verwacht.

¹² Als WOZ-waarde van de begunstigde woningen is een gemiddelde aangehouden van € 350.000.

¹³ Het restauratiefonds is in de jaren tachtig van de vorige eeuw ingesteld met een startkapitaal van het rijk. Ook in latere jaren zijn door het rijk bijstortingen gedaan.

Vanaf 2012 wordt weer enig herstel ingeboekt¹⁴. Per saldo komt het productieniveau van deze categorie in 2015 weer uit op het uitgangsniveau van 2009.

4.3 Ongesubsidieerde productie

De ongesubsidieerde restauratieproductie bestaat uit werk in opdracht van een steeds wisselende groep van opdrachtgevers. Binnen deze groep vormt de Rijksgebouwendienst een constante factor.

De RGD-productie bedroeg in 2009 € 25 miljoen. Door het samenvallen van enkele bijzondere projecten (het Rijksmuseum in Amsterdam en het Paleis op de Dam) was in dat jaar sprake van een relatief hoog productieniveau. In 2010 en 2011 loopt de restauratieproductie voor rekening van de RGD nog verder op. Door het aflopen van de genoemde werken valt de productie daarna sterk terug. Het herstel dat voor 2015 wordt voorzien hangt samen met de veronderstelling dat in dat jaar een begin wordt gemaakt met de restauratie en herbesteding van Paleis Soestdijk.

Ten opzichte van het basisjaar valt de ongesubsidieerde restauratieproductie van overige opdrachtgevers tot 2011 met een kwart terug. Ook hier zijn de stagnatie op de onroerend goed markt en de vertraagde doorwerking van de teruglopende omzetten en resultaten in de bedrijfssector gedurende de kredietcrisis, belangrijke verklarende variabelen. Tabel 4.3 laat zien dat vanaf 2012 weer rekening wordt gehouden met enig herstel in deze sector. Per saldo ligt de totale ongesubsidieerde productie aan het einde van de prognoseperiode sterk onder het uitgangsniveau. Net als de direct gesubsidieerde sector krimpt de productie in deze sector per jaar met gemiddeld 4%.

Tabel 4.3 Raming ongesubsidieerde restauratieproductie, 2009-2015

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rijksgebouwendienst	25	29	28	21	14	9	14
Overige opdrachtgevers	25	21	20	22	23	23	24
Totaal ongesubsidieerd	50	50	48	43	37	32	38

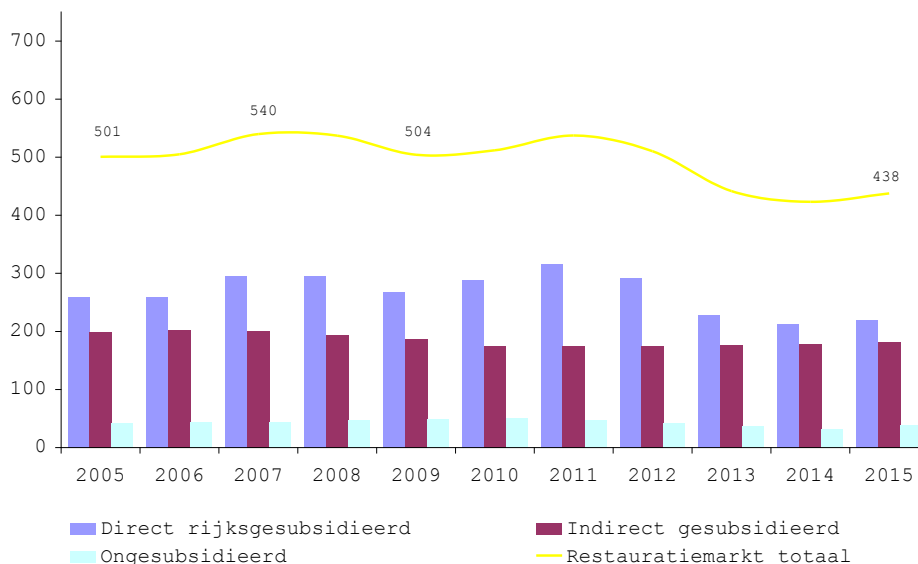
Bron: ETR

¹⁴ Vergelijk: EIB. Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2011. Amsterdam, 2011.

4.4 Landelijk overzicht

Uit de ramingen voor de deelsectoren blijkt dat de direct gesubsidieerde productie en de ongesubsidieerde productie op basis van de huidige inzichten in de komende jaren een flinke stap terug moeten doen. Alleen de indirect gesubsidieerde werken weten de schade beperkt te houden. Figuur 4.1 geeft een overzicht van de gerealiseerde (tot 2009) en de verwachte (vanaf 2010) ontwikkeling in de periode 2005-2015. Het gaat om het productievolume in prijzen van 2009.

Figuur 4.1 Restauratieproductie 2005-2015, prijzen 2009



Bron: EIB
2005-2009 realisatie, 2010-2015 raming

De historische piek van 2007 (€ 540 miljoen in prijzen van 2009) wordt niet meer geëvenaard. Na een kleine opleving in 2011 daalt de productie op volumebasis tot € 438 miljoen in 2015. Ten opzichte van het laatste realisatiejaar, 2009, betekent dat een daling voor de hele sector van ongeveer 13%. Per jaar komt dat voor de periode tot 2015 neer op een gemiddelde krimp van 2½ %.

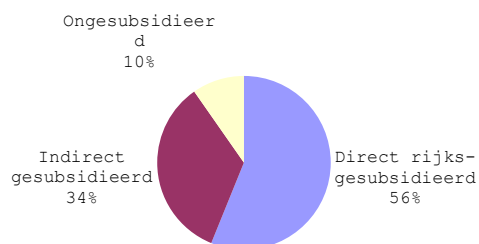
De verwachte daling van de restauratieproductie wordt vooral veroorzaakt door de geraamde terugval van de productie uit directe subsidies. De oorzaak is, dat in de meerjaren begrotingen alleen de structurele budgetten zijn vastgelegd. In de realisatiecijfers zit ook productie uit incidenteel toegekende aanvullende subsidies. In het verleden werden herhaaldelijk extra budgetten beschikbaar gesteld, buiten de reguliere regelingen om. Denk aan de kanjersubsidies en de bedragen voor inhalen van

restauratieachterstanden. Het is op dit moment niet bekend of in de komende jaren opnieuw extra budgetten voor restauratie ter beschikking zullen komen. De noodzaak daartoe is minder aanwezig dan enkele jaren geleden, omdat de onderhoudsachterstand in de monumentenvoorraad inmiddels gereduceerd is tot onder de 10%. In de ramingen is wel rekening gehouden met bezuinigingen op het structurele subsidiebudget. De overheid heeft het voornemen om fors te snijden in de eigen uitgaven. Vast staat dat voor 2011 geen korting op de rijksbijdragen aan restauratie en onderhoud van monumenten zal worden doorgevoerd. Voor 2012 is een korting ingeboekt van 2,2%. In de jaren daarna is een korting doorberekend van 5% op de oorspronkelijk in het meerjarenbudget begrote bedragen.

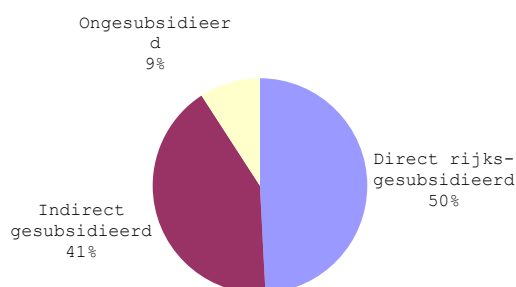
Uit figuur 4.2 blijkt dat de nadruk in de komende jaren verschuift van direct gesubsidieerd werk naar projecten die indirect worden gesubsidieerd (via het restauratiefonds en de fiscale route). Het aandeel van het ongesubsidieerde werk kalft licht af.

Figuur 4.2 Restauratieproductie naar wijze van subsidiëren, 2010 en 2015

2010



2015

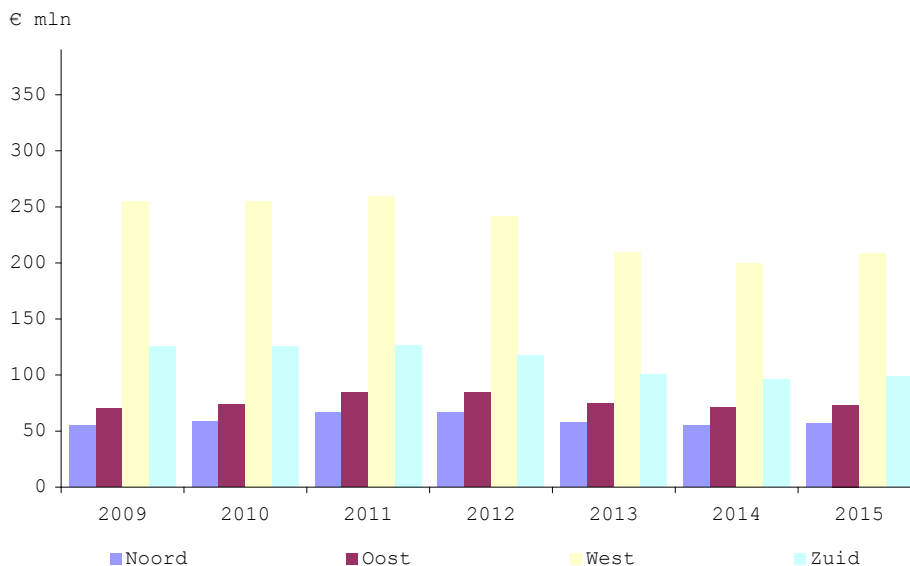


Bron: EIB

4.5 Regionale restauratiemarkten

Zoals wordt geïllustreerd in figuur 4.3, loopt het restauratievolume per landsdeel sterk uiteen. Ongeveer analoog aan de verdeling van het aantal monumenten, ligt de restauratieproductie het hoogst in de westelijke provincies. Zuid volgt op ruime afstand op de tweede plaats. De figuur laat verder zien dat het oosten en het noorden duidelijk het laagste productievolume kennen.

Figuur 4.3 Restauratieproductie per landsdeel, 2009-2015, prijzen 2009,

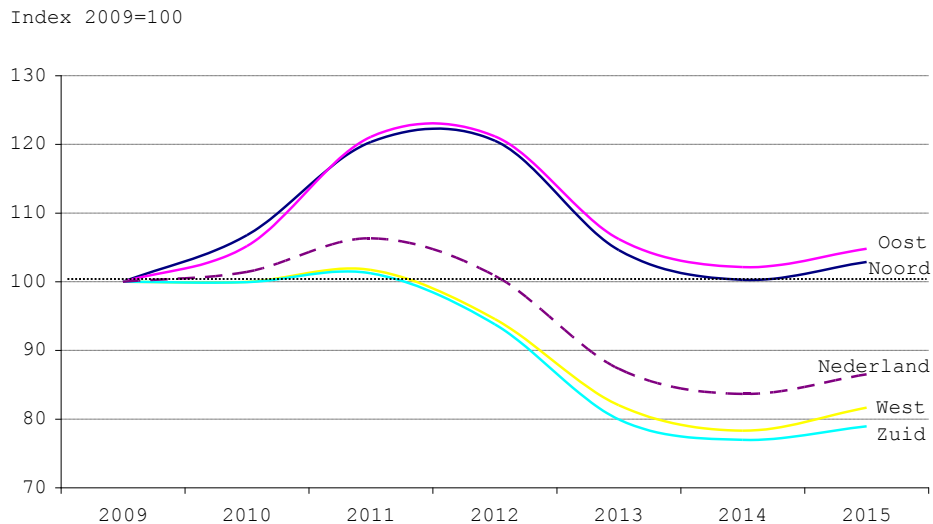


Bron: EIB

De verwachte ontwikkeling verloopt in de vier landsdelen volgens een verschillend patroon. Uit figuur 4.4 blijkt dat de prognose voor het westen en het zuiden het ongunstigst is. In Zuid komt het productievolume in 2015 naar verwachting ruim 20% onder het niveau van 2009 terecht. Voor West bedraagt de verwachte krimp ruim maar weinig minder. Daar staat een kleine plus voor Noord en Oost tegenover.

De oorzaken zijn divers. Zo komt de daling in de restauratieproductie van de Rijksgebouwendienst nagenoeg geheel voor rekening van landsdeel West. Voor regio Zuid geldt dat dit gebied onevenredig zwaar getroffen wordt door het wegvallen van de incidentele rijkssubsidies (de Kanjerregelingen en de regelingen voor het wegwerken van restauratieachterstanden). Deze regelingen werden vooral gebruikt voor het restaureren van kerken en andere grote gebouwen. Zuid was daarin relatief sterk vertegenwoordigd.

Figuur 4.4 Ontwikkeling restauratievolume per landsdeel, 2009-2015, index 2009=100



Bron: EIB

4.6 Restauratie en bouwmarkt

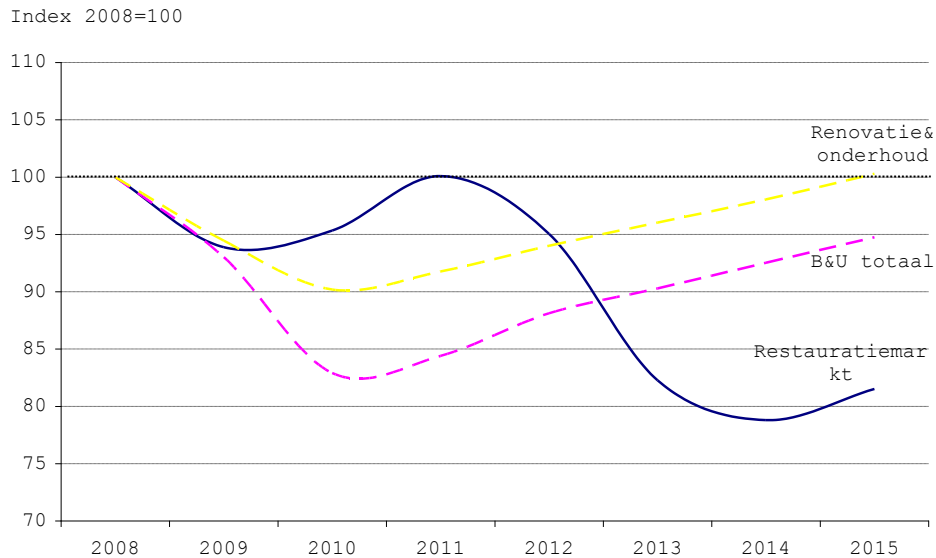
De bouw maakte in de afgelopen jaren een sterke inzinking door. Vanaf een topproductie van € 63,7 miljard in 2008 belandde de sector in twee jaar tijd op een dieptepunt van € 54,1 miljard (prijzen 2009). Dat betekende een volumeverlies van bijna € 10 miljard ofwel 15% van de omzetwaarde. Voor 2011 wordt een bescheiden herstel van 1% verwacht. Binnen de sector als geheel liet de burgerlijke en utiliteitsbouw¹⁵ nog dramatischer cijfers zien. Deze deelsector, waar de restauratieproductie deel van uitmaakt, kromp nog sterker (-17%). Vooral in de nieuwbouw van woningen en utiliteitsgebouwen kwam de klap hard aan. De renovatie en het onderhoud van gebouwen gingen minder hard onderuit. De restauratiesector toont inhoudelijk de meeste overeenkomst met die laatste deelmarkt.

In figuur 4.5 wordt de deels gerealiseerde en deels verwachte ontwikkeling van de restauratiemarkt, de markt voor renovatie en onderhoud en de B&U-productie gedurende de periode 2008 tot 2015 naast elkaar gezet¹⁶.

¹⁵ Dat is de bouw exclusief de grond-, water- en wegenbouw.

¹⁶ De cijfers over de B&U en de sector renovatie&onderhoud zijn ontleend aan het EIB-rapport Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2011, Amsterdam 2011.

Figuur 4.5 Ontwikkeling restauratiemarkt en bouwmarkt, 2008-2015, index 2008=100



Bron: EIB

Het blijkt dat de restauratiemarkt tot 2011 duidelijk beter presteert dan de markt voor renovatie en onderhoud. De dan nog volop aanwezige invloed van tijdelijke stimuleringsmaatregelen zorgen ervoor dat de restauratieproductie - tegen de bouwconjunctuur in - in grote lijnen op peil blijft. Waar echter in 2012 het herstel op de markt voor renovatie en onderhoud naar verwachting doorzet, vertoont de prognose van de restauratiemarkt weer een terugval. Binnen het bredere kader van de B&U onderscheiden beide deelmarkten zich door een minder ongunstig productieverloop gedurende de jaren van de bouwcrisis. Daarmee profileren zij zich als buffer voor de veel slechtere gang van zaken in de nieuwbouw tijdens een conjuncturele neergang. Vanaf 2013 wordt duidelijk dat het wegvallen van de incidentele subsidiëring de restauratiesector op grote achterstand zet.