

NOTITIE

Datum 19 oktober 2015

Inlichtingen bij M. Koning / J. Bakker
(020) 205 16 00
mkoning@eib.nl / jbakker@eib.nl

Contact
Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00
eib@eib.nl
www.eib.nl

Effecten van toestroom asielzoekers op productie en werkgelegenheid in de bouwsector

Vorig jaar was sprake van een duidelijke stijging van het aantal asielzoekers in Nederland. Dit was aanleiding voor het CBS om de bevolkingsprognoses te verhogen. Sinds september van dit jaar is alweer een nieuwe fase ingetreden en nam het aantal vluchtelingen explosief toe. In de afgelopen zes weken kwamen gemiddeld 2800 vluchtelingen per week naar Nederland. Staatssecretaris Dijkhoff houdt rekening met 50.000 tot 60.000 vluchtelingen over heel 2015. Om hierop uit te komen zal de instroom in de resterende weken van het jaar stevig moeten dalen. Zo zal een halvering richting 1400 vluchtelingen per week resulteren in een totaal van 59.000 vluchtelingen dit jaar.

De extra huishoudensgroei die uiteindelijk zal resulteren heeft grote gevolgen voor de bouwsector. De achtergrond hiervan is dat de nieuwbouw van woningen vrij direct samenhangt met de groei van het aantal huishoudens. Hierin verschilt de bouw duidelijk van andere sectoren in onze economie (zoals detailhandel, horeca of zorg) waar de vraag niet afhangt van de groei maar van de omvang van de bevolking.

In deze notitie worden de gevolgen verkend van de toestroom van vluchtelingen voor de productie en de werkgelegenheid in de bouwsector. Daarbij worden de reeds bekende realisaties meegenomen en wordt uitgegaan van een geleidelijke daling van het aantal vluchtelingen dat per week Nederland binnenkomt. Vervolgens wordt op basis van de bekende gegevens over de laatste jaren een vertaling gemaakt van vluchtelingen naar statushouders en van personen naar huishoudens. Dit resulteert in het aantal huishoudens dat structureel¹ op de Nederlandse woningmarkt terecht zal komen. Door dit weer te vergelijken met de situatie voor de sterke toename van het aantal vluchtelingen, wordt gekeken hoeveel extra huishoudens dit betekent in vergelijking met eerdere jaren.

Na een beschrijving van de demografische gegevens wordt een vertaling gemaakt naar de gevolgen voor de bouwproductie. Daarbij wordt rekening gehouden met het feit dat extra huishoudens pas met vertraging tot extra woningbouw kan leiden. De effecten van extra bouwproductie leiden vervolgens tot extra arbeidsvraag, rekening houdend met effecten op de productiviteit.

Ten slotte wordt aandacht besteed aan onzekerheden en mogelijkheden om de woningbouwproductie snel en evenwichtig op gang te krijgen.

¹ Uit eerder onderzoek van het CBS blijkt dat een overgrote meerderheid van de toegelaten asielzoekers zich in Nederland blijvend vestigt (zie Han Nicolaas, 'Nederland: van immigratie- naar emigratieland?', in CBS 'Bevolkingstrend, 2^{de} kwartaal 2006).

Ontwikkeling aantal asielzoekers

In de periode 2009-2013 lag het aantal mensen dat in Nederland asiel aanvraag gemiddeld rond de 10.000 personen per jaar. Vorig jaar nam het aantal personen dat asiel aanvraag toe tot 27.000. In de eerste acht maanden (januari t/m augustus) van 2015 zette de opwaartse beweging zich voort. Het aantal asielverzoeken bedroeg volgens de IND in deze periode al 26.000. Na augustus nam het aantal asielzoekers explosief toe. Vanaf 31 augustus tot en met 11 oktober bedroeg het aantal vluchtelingen volgens de IND 16.500. Dit komt uit op gemiddeld 2.800 per week. Voor de resterende weken van 2015 wordt verwacht dat dit aantal - in verband met onder andere weersomstandigheden - zal teruglopen. In dit onderzoek is verondersteld dat het gemiddelde voor de resterende weken van 2015 zal halveren tot 1.400 asielzoekers per week. Dit resulteert in een totale instroom voor 2015 van 59.000 asielzoekers. Dit aantal ligt binnen de bandbreedte van het Ministerie van Veiligheid en Justitie zoals door staatssecretaris Dijkhoff is verwoord.

Voor volgend jaar is ervan uitgegaan dat de instroom van asielzoekers verder afvlakt tot gemiddeld 1.100 per week. Dit resulteert dan niettemin in een instroom voor 2016 die over het hele jaar gemeten vrijwel gelijk is aan de instroom over 2015. Na 2016 is ervan uitgegaan dat de instroom geleidelijk verder daalt en in 2020 weer op het niveau van 2013 ligt. Het aantal asielzoekers dat bij deze uitgangspunten zich tot 2020 in Nederland aandient is weergegeven in figuur 1.

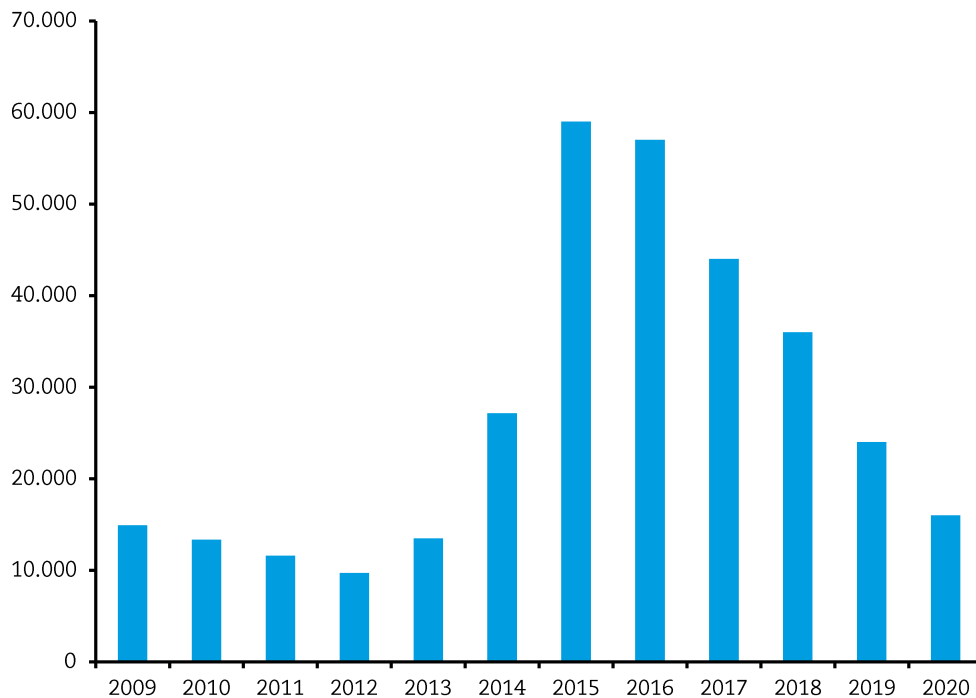
Contact

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00

eib@eib.nl
www.eib.nl

Pagina
2

Figuur 1 Verwachte ontwikkeling aantal asielzoekers, 2009-2020



Bron: EIB

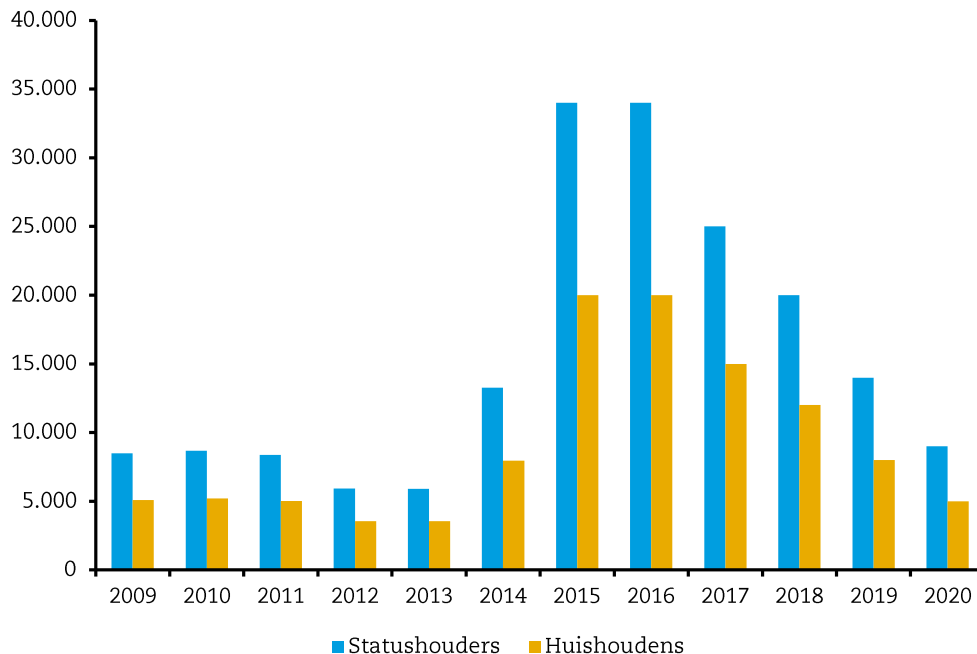
Ontwikkeling aantal huishoudens

Voor de vraag naar woningen is van belang hoe de instroom van vluchtelingen zich vertaalt in structurele huishoudensvorming in Nederland. De groei van het aantal huishoudens is de basis voor de vraag naar woningen en daarmee op termijn ook voor de woningbouwproductie. Om van het aantal vluchtelingen te komen tot het aantal huishoudens moeten twee stappen worden doorlopen.

Ten eerste is het percentage ingewilligde asielverzoeken bepaald. Historisch ligt dit percentage rond de 75%. Aangenomen is dat dit percentage voor de laatste vier maanden van 2015 en voor 2016 wat hoger uitkomt op 80% door de veranderende herkomstssamenstelling van de vluchtelingenstroom.² Na 2016 daalt dit percentage dan weer tot de historische lijn van 75%. Ten tweede is gecorrigeerd voor gezinsherenigers aangezien dit geen extra huishoudens oplevert. De cijfers van de IND laten vanaf 2013 tot en met augustus 2015 een percentage van 25% gezinsherenigers zien. Voor de hele periode 2015 tot 2020 is dit percentage gehanteerd. Zo is het aantal vergunninghouders (exclusief gezinshereniging) bepaald dat zorgt voor nieuwe huishoudensvorming (zie figuur 2). Vervolgens is voor deze groep vergunninghouders het gemiddelde aantal personen per huishouden bepaald. In de berekeningen is op basis van historische gegevens uitgegaan van 1,67 personen per huishoudens.³

Contact
Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00
eib@eib.nl
www.eib.nl
Pagina
3

Figuur 2 Aantal statushouders en bijbehorend aantal huishoudens, 2009-2020



Bron: EIB

² Voor asielzoekers uit Syrië ligt het inwilligingspercentage op 92%.

³ Zie Companen 2014 'Huisvesting van Vergunninghouders' in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Effecten op bouwproductie en werkgelegenheid

De toestroom van statushouders die zich dit jaar en komende jaren in ons land vestigen leidt tot extra huishoudens waarvoor woningen beschikbaar zullen moeten komen. De extra huishoudens zorgen niet direct voor meer woningbouwproductie. De productie zal pas met vertraging op gang komen. Eerst is sprake van noodopvang, vervolgens worden tijdelijke oplossingen gezocht, waaronder ook speciaal daarvoor gebouwde tijdelijke woningen. In het laatste geval is wel al sprake van bouwproductie, maar het productievolume per woning is wel duidelijk lager dan bij reguliere woningen. Bij de berekeningen is ervan uitgegaan dat de woningbouwproductie in 2016 nog voor de helft uit tijdelijke woningen zal bestaan en pas daarna volledig uit reguliere woningen zal bestaan.

Voor tijdelijke woningen mag worden uitgegaan van een bouwsom van ca. € 50.000. Voor reguliere woningen is gerekend met de stichtingskosten van een gemiddelde corporatiewoning. Deze bedraagt ongeveer € 135.000 per woning exclusief btw. Niet dit gehele bedrag levert bouwproductie voor de bouwsector op. De totale bouwproductie bedraagt ruim € 110.000 per woning. Overigens kan het woningaanbod ook deels bestaan uit (duurdere) vrije sectorwoningen, waarna via doorstroming weer ruimte ontstaat in de sociale huursector. In het laatste geval zijn de effecten op de bouwproductie groter dan hier becijferd.

Contact

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00

eib@eib.nl
www.eib.nl

Pagina
4

Tabel 1 Effect op bouwproductie en werkgelegenheid

	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
Extra woningen	15.000	15.000	10.000	7.000	3.000	50.000
- Tijdelijk	7.500	-	-	-	-	7.500
- Permanent	7.500	15.000	10.000	7.000	3.000	42.500
Extra bouwproductie (mln €)	1.300	1.700	1.100	800	300	5.600
- Tijdelijk	400	-	-	-	-	400
- Permanent	900	1.700	1.100	800	300	5.200
Extra arbeidsjaren (dzd fte)	7.000	9.000	6.000	4.000	2.000	28.000

Bron: EIB

In totaal worden er in de jaren 2016-2020 50.000 extra woningen gebouwd vanwege de extra toestroom van migranten. Dit betekent een extra bouwproductie van cumulatief € 5,6 miljard. Het effect op de bouwproductie bedraagt € 1,3 miljard in 2016 en loopt op tot € 1,7 miljard in 2017. In de jaren 2018-2020 loopt dit effect geleidelijk weer terug.

De extra productie leidt tot zowel tot meer werkgelegenheid als tot een hogere productiviteit in de bouw. De hogere productie in de periode 2016-2020 zorgt cumulatief voor 25.000 extra arbeidsjaren werk. In 2016 gaat het om 7.000 extra voltijdbanen. In 2017 neemt het extra aantal voltijdbanen toe tot 9.000. Hierna neemt het effect op de werkgelegenheid geleidelijk weer af in samenhang met het verloop van de effecten op de productie (zie tabel 1).

De extra productie zal ten slotte ook gefinancierd en bekostigd moeten worden. Hier liggen naar verwachting geen grote restricties. Voor nieuwe sociale huurwoningen geldt dat deze steeds vaker tegen marktconforme huren worden verhuurd. In die situatie leidt extra sociale woningbouw niet tot een aantasting van de solvabiliteit van corporaties en een verdringing van andere investeringen. Specifieke restricties voor individuele corporaties, in samenhang met (strengere) toezichtseisen, kunnen overigens wel een rol spelen.

Onzekerheden en beleidsopties

De onzekerheden rond het hierboven geschetste beeld zijn groot. Bij de migratie is verondersteld dat de toestroom weliswaar nog enkele jaren op een vrij hoog niveau blijft liggen, maar ook is aangenomen dat de toestroom al vrij snel in rustiger vaarwater komt te liggen in vergelijking met de achterliggende weken. Het is daarmee niet denkbeeldig dat de woningvraag en de bijbehorende bouwproductie nog hoger zal uitvallen dan hier is berekend.

De andere grote onzekerheid betreft het tempo waarmee de extra bouwproductie in gang kan worden gezet. De autonome ontwikkelingen op de woningmarkt zorgen al voor veel extra vraag vanuit Nederlandse huishoudens. Na de zeer lage niveaus van woningbouwproductie tijdens de crisisjaren, moet de productie al fors worden opgevoerd om weer aan te kunnen sluiten bij de normale groei van het aantal huishoudens. Daar bovenop komen dan nu nog eens een groot aantal extra huishoudens die met enige vertraging ook op de Nederlandse woningmarkt vraag zullen uitoefenen. Structureel kan de bouwsector deze vraag goed verwerken, maar het tijdig op gang krijgen van een dergelijk fors extra aanbod zal bepaald niet eenvoudig zijn. Hier liggen dan ook neerwaartse risico's voor de hier becijferde extra productie, in de zin dat de extra productie minder snel wordt gerealiseerd dan hier becijferd.

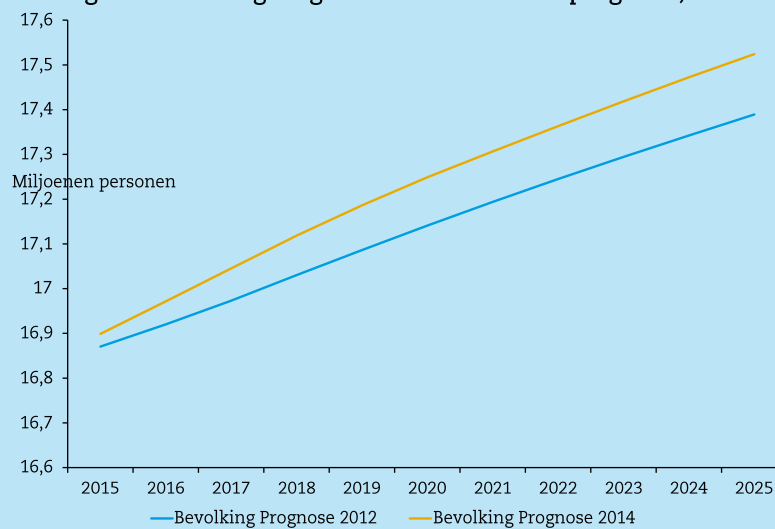
Overheidsbeleid kan bijdragen aan het zo snel mogelijk weer op gang krijgen van de woningbouwproductie. Een kansrijke route is om de productie van lopende projecten te versnellen. Er zijn vele woningbouwprojecten die na de crisis nu weer opgestart zijn c.q. vrij snel op te starten zouden zijn. Daarbij moet worden bedacht dat extra woningaanbod in verschillende segmenten bijdragen leveren aan de volkshuisvesting. Sociale huurwoningen sluiten aan bij de vraag op korte termijn van van asielzoekers, maar vrije sectorwoningen doen dat ook via het effect op de doorstroming vanuit de sociale huursector. Doorstroming biedt ook kansen om tot een meer evenwichtige spreiding van statushouders te komen.

Instrumenten om lopende projecten te versnellen dan wel projecten snel opgestart te krijgen liggen bij een flexibele opstelling van gemeenten en provincies rond regelgeving, ruimtelijke ordening en grondprijzen. Ook het versoepelen van de strenge hypotheekregels voor koopstarters die de Rijksoverheid oplegt kan bijdragen aan meer mobiliteit vanuit de sociale huursector naar de koopsector, waarmee ook weer ruimte ontstaat voor toetreding tot de sociale voorraad. Het tijdig kunnen organiseren van voldoende bouwcapaciteit zal in ieder geval een belangrijke kwestie gaan worden in de komende jaren. Zo kort na de crisis is daarmee sprake van een spectaculaire omslag bij de woningbouw.

Nieuwe CBS-bevolkingsprognose

Eind 2014 kwam het CBS met een nieuwe bevolkingsprognose voor de periode tot 2060. Recente ontwikkelingen rond immigratie waren voor het CBS aanleiding om de bevolkingsprognoses vooral op middellange termijn naar boven aan te passen. Een grotere immigratie uit de nieuwe EU-landen en een toename van het aantal asielzoekers dat zich in Nederland vestigt, zorgen voor een snellere bevolkingsgroei dan volgens de prognoses uit 2012.

Figuur Bevolkingsontwikkeling volgens oude en nieuwe prognose, 2015-2025



Het verschil tussen de bevolkingsprognoses van 2012 en 2014 loopt in de tijd op. In 2020 bedraagt het verschil 80.000 en dit loopt hierna verder op tot 100.000. Grofweg de helft van het effect wordt veroorzaakt door de veronderstelde toename van het aantal statushouders naar 18.000 per jaar. Het CBS heeft hierbij nog geen rekening kunnen houden met de meeste recente extra toestroom van asielzoekers in Nederland, die in deze notitie verder zijn verkend.

Contact

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00

eib@eib.nl
www.eib.nl

Pagina
6