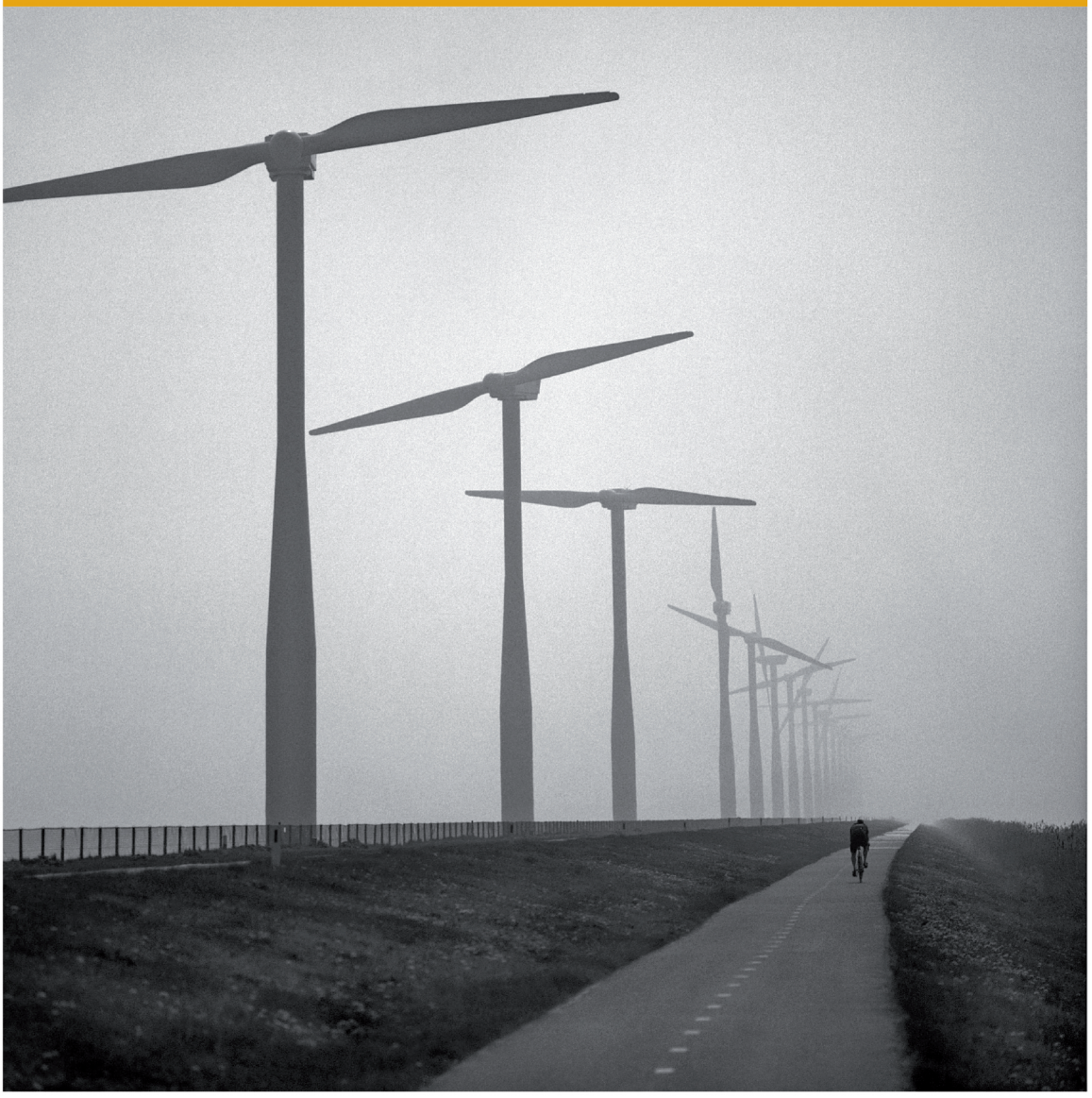
Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid

2018



Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2018

Het auteursrecht voor de inhoud berust geheel bij de Stichting Economisch Instituut voor de Bouw. Overnemen van de inhoud (of delen daarvan) is uitsluitend toegestaan met schriftelijke toestemming van het EIB. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Januari 2018

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid

2018

Economisch Instituut
voor de Bouw

Inhoudsopgave

Algemeen beeld 7

Samenvatting 13

1 Inleiding 29
1.1 Algemeen 29
1.2 Achtergronden 31
1.3 Indeling van het rapport 37

2 Woningbouw 39
2.1 Algemeen beeld 39
2.2 Nieuwbouw 40
2.3 Herstel en verbouw 44
2.4 Recente ontwikkelingen op de woningmarkt 45
2.5 Nieuw beleid 50
2.6 Regionale verdeling 53

3 Utiliteitsbouw 57
3.1 Algemeen beeld 57
3.2 Gebouwtypen 60
3.3 Regionale verdeling 70

4 Onderhoud van gebouwen 73
4.1 Algemeen beeld 73
4.2 Structurele en conjuncturele invloeden 75
4.3 Onderhoud naar opdrachtgever 77
4.4 Regionale onderhoudsproductie 77

5 Grond-, water- en wegenbouw 81
5.1 Algemeen beeld 81
5.2 Rijk 86
5.3 Decentrale overheden 88
5.4 Bedrijven 90
5.5 Onderhoud 92
5.6 Deelmarkten 93
5.7 Regionale gww-productie 93

6 Werkgelegenheid 95
6.1 Werkgelegenheidsontwikkeling tot 2017 95
6.2 Vooruitzichten werkgelegenheid op korte termijn 100
6.3 Vooruitzichten werkgelegenheid in de periode 2020-2023 100
6.4 Opgave arbeidsaanbod tot 2023 100
6.5 Werkgelegenheid in sectoren van de bouw 105
6.6 Werkgelegenheid in de uitvoerende bouw 107

7 Duurzaamheid 111

7.1 Algemeen beeld 111
7.2 Woningbouw 111
7.3 Utiliteitsbouw 117
7.4 Energiebesparing gebouwen 121
7.5 Grond-, water- en wegenbouw 122

EIB-publicaties 125

Algemeen beeld

Voor het derde opeenvolgende jaar is de bouwproductie krachtig gestegen. In drie jaar tijd nam het productievolume met 20% toe; een groei met € 10 miljard. De feitelijke ontwikkeling in 2017 sloot goed aan bij eerdere verwachtingen. De hoogste groei werd opnieuw gerealiseerd bij de woningbouw, waar de productie met 10% toenam. De groei van de nieuwbouw was het krachtigst en kwam opnieuw in de dubbele cijfers terecht. De herstel- en verbouwproductie bleef hierbij wat achter, maar met een groei van 7½% was ook hier sprake van een dynamisch beeld.

De utiliteitssector groeide met 3½%, waarbij de groei geconcentreerd was bij de nieuwbouw. Na enkele zwakke jaren zitten de investeringen hier weer duidelijk in de lift. De herstel en verbouwproductie nam slechts heel licht toe, na de hoge groei die hier in 2016 nog werd gerealiseerd.

Bij het onderhoud van gebouwen was in het afgelopen jaar opnieuw sprake van een relatief sterke groei. De totale onderhoudsproductie nam met 3% toe. Het onderhoud van utiliteitsgebouwen is bezig met een krachtige inhaalslag en nam het afgelopen jaar met 4½% toe. Nadat het onderhoud van woningen mede onder invloed van de tijdelijke btw-verlaging in voorgaande jaren sterk was opgelopen, vlakte de groei hier met 1½% sterk af.

De gww-sector was zoals verwacht de minst dynamische groeisector in het afgelopen jaar. De groei bedroeg 1½% bij zowel de investeringen als het onderhoud. De infrasector heeft nog maar weinig geprofiteerd van het economisch herstel en voelt nog de nasleep van bezuinigingen op overheidsbudgetten in eerdere jaren.

De volumegroei van de totale bouwsector bedroeg het afgelopen jaar 5%, een productietoename van € 3 miljard. Hiermee was de bouw opnieuw de snelst groeiende (grote) economische sector in ons land. Sinds 2015 draagt de bouw ook significant bij aan de groei van de totale Nederlandse economie.

Gunstig was ook de ontwikkeling van de werkgelegenheid. Na de sterke groei van de arbeidsproductiviteit in 2015 en 2016 was het al duidelijk dat extra arbeidsvolume nodig zou zijn om opnieuw een stevige productiegroei te realiseren. Die groei is er ook gekomen. De werkgelegenheid in de bouwnijverheid nam vorig jaar met 4% toe, waarbij de groei van het aantal zelfstandigen iets hoger uitviel dan die van werknemers. Bij de werkgelegenheid van werknemers is daarmee een duidelijke omslag zichtbaar geworden: hier steeg het arbeidsvolume met 3½%, wat ook weer vrij goed aansloot bij de eerdere verwachtingen.

Vooruitzichten 2018 en 2019: krachtig investeringsbeeld in alle deelsectoren

De vooruitzichten voor de komende twee jaar blijven zeer gunstig. Met een groeicijfer van 4½% in beide jaren blijft de bouwsector ook in deze periode een

van de snelst groeiende sectoren in onze economie. De groei wordt gedragen door de investeringen, die zich krachtig ontwikkelen in alle deelsectoren. Bij de woningbouw vlakt de groei wel af in de tijd. De nieuwbouwproductie groeit dit jaar nog met 7% en volgend jaar met 5%. De herstel- en verbouwproductie realiseert een bescheiden groei, wat vooral wordt veroorzaakt door sterk teruglopende transformaties van kantoren naar woningen. Het aantal vergunningen is hier vorig jaar sterk gedaald en dit werkt door in de productie van 2018 en 2019. Reguliere kwaliteitsverbeteringen en extra investeringen in het verduurzamen van de bestaande voorraad bieden tegenwicht en zorgen ervoor dat de herstel- en verbouwproductie van woningen in beide jaren nog licht kan groeien.

De groei bij de nieuwbouw van utiliteitsgebouwen kan dit jaar juist aantrekken en zal ook in 2019 nog krachtig toenemen. Ook de herstel- en verbouwproductie vertoont een solide groei, zodat de totale investeringen in de utiliteitsbouw met ongeveer 5% per jaar toenemen. Daarmee ontstaan vergelijkbare - en stevige - groeicijfers in beide sectoren van de b&u.

Meest opvallend is echter de ontwikkeling bij de infrastructuur, waar de komende twee jaar een spectaculaire groei kan worden gerealiseerd. De groeicijfers van de investeringen - nieuwbouw en reconstructie - zijn dit jaar 7%, oplopend tot bijna 10% in 2019. Hiermee realiseert de infrasector een belangrijke inhaalslag en wordt een groot deel van het productieverlies tijdens de crisis weer gecompenseerd. Het productieherstel hangt samen met belangrijke intensiveringen in de bestedingen van de overheden. Het Rijk stelt meer middelen beschikbaar vanuit het infrafonds en cofinanciering vanuit lagere overheden zorgt voor additionele impulsen. Daarbij is er vanuit gegaan dat niet alle middelen die voor 2018 beschikbaar zijn dan ook worden besteed. Deels zal dit naar verwachting doorschuiven naar 2019, waardoor dat jaar de grootste groei te zien zal geven. Daarnaast zijn de marktomstandigheden gunstig. De woningbouwproductie en de woningprijzen ondersteunen de positie van de gemeenten, de waterschappen gaan extra investeren en marktsectoren als energie en telecom kunnen eveneens een solide groei realiseren. Zo kan de gww-sector de komende twee jaar de rol op zich nemen van snelst groeiende deelsector binnen de bouw.

De onderhoudsproductie ontwikkelt zich in alle deelsectoren een stuk gematigder dan de investeringen. Trendmatige groeicijfers bij de woningbouw en de utiliteitsbouw van ongeveer 1½% per jaar en een groei van 2 tot 3% bij het onderhoud aan de infrastructuur completeren het beeld.

In dit klimaat zet de groei van de werkgelegenheid stevig door. Dit jaar groeit de werkgelegenheid met 3%, gevolgd door nog eens een groei met 2½% in 2019. Daarmee neemt het totale arbeidsvolume toe met 24.000 arbeidsjaren. Een stijging van 431.000 arbeidsjaren in 2017 naar 455.000 in 2019.

Deze groei is naar verwachting relatief evenwichtig verdeeld over werknemers en zelfstandigen. In absolute aantallen neemt de werkgelegenheid van werknemers met 15.000 toe en die van zelfstandigen met 9.000 arbeidsjaren, gemeten over 2018 en 2019 tezamen.

2020-2023: solide groei vanuit een stevig productieniveau

De totale bouwproductie bereikt in 2019 een niveau van bijna € 69 miljard en komt daarmee weer uit boven het niveau van voor de crisis. Vanaf dit stevige productieniveau zal de groei gaan afvlakken, maar met een gemiddelde productiegroei van 2% per jaar in de periode 2020-2023 is dit in deze context nog altijd een zeer solide beeld te noemen. Het beeld voor de middellange termijn is bovendien opwaarts bijgesteld in vergelijking met vorig jaar.

Duurzaamheidsbeleid geeft stevige impuls aan bouwproductie

In het regeerakkoord wordt een intensivering van de budgetten voor verduurzaming aangekondigd. Hoewel niet alle middelen volledig additioneel zijn en de middelen uiteraard ook in andere sectoren neerslaan dan in de bouw, is per saldo sprake van een belangrijke impuls. Hierbij moet worden bedacht dat extra subsidies ook extra bestedingen bij de particuliere sector oproepen en dat medeoverheden ook meefinancieren. In deze verwachtingen is een apart hoofdstuk opgenomen over de investeringen in verduurzaming van de voor-raden. De huidige totale bestedingen (woningbouw, utiliteitsbouw en infrastructuur) in het kader van duurzaamheid worden geschat op € 4½ miljard. In 2022 kan dit oplopen naar € 6 miljard, waarna het weer iets terugloopt. Deze impulsen slaan neer in alle deelsectoren van de bouw en dragen er aan bij dat de bouwproductie na 2020 blijft groeien.

Demografie vlakt minder snel af

De nieuwbouwproductie van woningen kan zich op middellange termijn vrij goed handhaven, ondanks de geleidelijke daling van de groei van het aantal huishoudens. Hierbij speelt mee dat er nog enige inhaalvraag kan worden geaccommodeerd en dat de toename van het aantal huishoudens in de jongste ramingen van het CBS maar zeer geleidelijk afvlakt. Hierdoor is de matigende invloed vanuit de demografie op de productie ook (meer) bescheiden.

De groei is in de periode 2020-2023 vrij gelijkmatig verdeeld over de woningbouw, de utiliteitsbouw en de infrastructuur. De investeringsgroei vlakt af na de hoge groei in eerdere jaren, waardoor de groei ook gelijkmatig neerslaat bij investeringen en onderhoud.

Tegen deze achtergrond zal ook de werkgelegenheid blijven groeien. Deze kan toenemen van 455.000 in 2019 tot bijna 480.000 in 2023. Daarbij kan zowel de werkgelegenheid van werknemers als die van zelfstandigen toenemen, waarbij groeipercentages afvlakken in de tijd.

Aanbodrestricties en schaarste

De gunstige ontwikkelingen aan de vraagzijde wijzen welhaast op gouden jaren voor de bouw. De vraag rijst waar de keerzijden van dit beeld mogelijk uit bestaan. Het eerste punt dat hier speelt is het aanpassingsvermogen aan de aanbodzijde. De vraag kan er zijn, maar kan de sector het ook (kwalitatief goed) leveren?

De signalen over knelpunten in de arbeidsvoorziening en oplopende levertijden van materialen zijn onmiskenbaar aanwezig en komen ook naar voren in de conjunctuurmetingen van het EIB. Toch is er reden om de betekenis van deze knelpunten voor het feitelijk productievermogen niet te overschatten. Vanuit de arbeidsmarkt gezien zijn er diverse kanalen die voor aanbod kunnen zorgen, zowel Nederlandse als buitenlandse arbeidskrachten. De sterke werkgelegenheidsgroei over een breed front in het achterliggende jaar laat dit ook zien. Daarbij geldt ook dat de arbeidsorganisatie kan worden aangepast. Bedrijven kunnen bijvoorbeeld hun schaarse vakkrachten zoveel mogelijk vrijspelen en hulpkrachten toevoegen die nog wel beschikbaar zijn.

Arbeidsschaarste was ook een groot thema voor de crisis. Ook toen was er twijfel of de prognoses vanuit de vraagzijde wel mogelijk zouden zijn met de beschikbare arbeidscapaciteit, maar de 80.000 woningen zijn er bijvoorbeeld wel gekomen. Ook geldt dat het aantal vacatures weliswaar explosief is gestegen, maar in 2008 was de vacaturegraad nog hoger dan nu. Wel geldt dat het groeitempo in de afgelopen drie jaar uitzonderlijk hoog is geweest en dat hoge groei ook weer het beeld is voor de komende twee jaar. In dit licht lijkt het verstandig om rekening te houden met enig doorschuiven van productie. Naast extra arbeid en slimmer produceren, zorgt de krachtige vraag dan voor een toename van levertijden door bouwbedrijven. De invloed hiervan is naar verwachting niet groot op de jaarcijfers van de productie, maar bij de woning- en utiliteitsbouw is rekening gehouden met een lichte verschuiving van productie. Dit drukt de groeicijfers van 2018 en 2019 met een ½%-punt en zorgt voor een extra groei met 1%-punt in 2020. Of dit adequaat is bemeten zal in de komende twee jaar moeten blijken als de vraag nog krachtig groeit en het aanbod vanuit de opleidingen nog op stoom moet komen.

Schaarste speelt daarnaast een rol op de woningmarkt. De vraag is volop aanwezig, maar kan het woningaanbod ook bij voldoende arbeidscapaciteit in de bouw wel worden gerealiseerd? Hier speelt de beschikbaarheid van locaties een belangrijke rol. Op dit moment zijn nog onvoldoende locaties beschikbaar om het geprognosticeerde aanbod te realiseren. De sleutel ligt hier bij het ruimtelijk beleid, waar locaties beschikbaar moeten komen die goed aansluiten bij de kwalitatieve vraag en ook rendabel zijn te ontwikkelen. Voor dit vraagstuk is in het afgelopen jaar meer aandacht gekomen en verondersteld is dat ook hier voldoende aanvullende actie zal worden ondernomen, nu de schaarste en oplopende woningprijzen steeds zichtbaarder worden. Quotering van de nieuwbouw - vooral gericht op middeldure huurwoningen - is geen oplossing voor de schaarste. Het zorgt niet voor meer aanbod, maar verandert de samenstelling ervan. Op termijn kan dergelijk beleid bovendien ongunstig uitwerken op de doorstroming op de woningmarkt.

In de beleidssfeer is verder nog steeds sprake van onverminderd stringente woonlastennormen. Doordat de woningprijzen stijgen en ook sneller stijgen dan de inkomens, worden huishoudens beperkt in hun mogelijkheden. Dit levert vooral een probleem voor jonge huishoudens en speciale groepen op. Naarmate de huizenprijzen verder stijgen wordt de kloof tussen betaalbaarheid - die zeer goed is in de koopsector - en financierbaarheid verder vergroot.

Belangrijke onzekerheden voor het productiebeeld liggen zoals altijd bij de economische groei en de rente. In de ramingen wordt rekening gehouden met

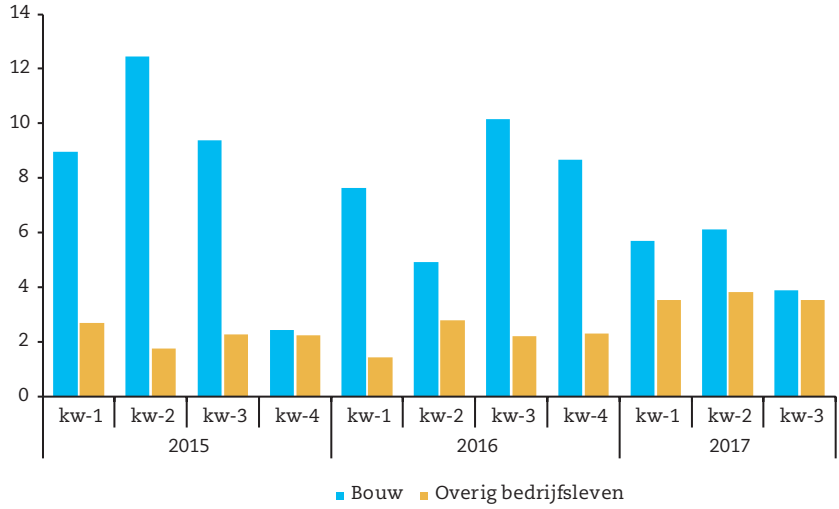
een gunstige economische ontwikkeling op korte termijn en een beheerste positieve groei op middellange termijn. Een groeivertraging heeft gevolgen voor het productiebeeld, waarbij een lagere economische groei met ongeveer een jaar vertraging in de bouwproductie landt. Voor het beeld voor dit jaar heeft dat dan weinig effect, maar een structureel lagere groei heeft negatieve gevolgen voor het beeld op middellange termijn.

Een beperkte stijging van de huidige lage rentes zal weinig repercussies hebben voor de voorziene groei van de bouwproductie, maar bij een stijging met enkele procentpunten ligt dit anders. De groei van de woningbouw zal daardoor worden geraakt en ook hier zijn de effecten op middellange termijn dan het sterkst.

Samenvatting

De bouw realiseerde in 2017 voor het derde achtereenvolgende jaar een krachtige productiegroei. De bouwproductie nam het afgelopen jaar met 5% toe. De groei lag hiermee opnieuw ruim boven die van het overige bedrijfsleven (zie figuur 1), nadat deze eerder tijdens de crisisjaren ook sterker daalde. De bouwnijverheid is nu al vier jaar lang één van de sterkst groeiende sectoren van de Nederlandse economie. Inmiddels ligt de productie nog maar 8% onder het niveau van voor de crisis, nadat deze tijdens de crisis met een kwart was gekrompen. Met dit sterke productieherstel kregen bouwbedrijven afgelopen jaar meer moeite met het aantrekken van personeel en de inkoop van materialen, maar dit heeft op de productie nog nauwelijks effect gehad.

Figuur 1 **Volumeontwikkeling van de toegevoegde waarde in de bouw en het overige bedrijfsleven, 2015-2017 (jaar-op-jaarmutaties in procenten)**



Bron: EIB

Opnieuw was in 2017 de woningbouw de motor achter deze krachtige groei. De totale woningbouwproductie nam met 10% toe. De nieuwbouw van woningen nam vorig jaar met 11½% toe. Het aantal verleende vergunningen nam met ruim 30% toe tot 73.000, hetgeen vanwege de gangbare doorlooptijden ook in de komende jaren groei zal opleveren. Ook bij de herstel en verbouw van woningen was met een groei van 7½% sprake van een dynamische beeld, nadat deze in 2016 al met bijna een kwart was toegenomen. De lagere rente en een gunstigere economische ontwikkeling bieden huiseigenaren extra mogelijkheden om

verbeteringen aan hun huis uit te voeren. Verder gaven hogere renovatie-activiteiten door corporaties en het oplopend aantal verhuizingen extra impulsen aan de herstel en verbouw van woningen.

De totale utiliteitsbouw groeide opnieuw met 3½%. Deze groei was vrijwel geheel geconcentreerd bij de nieuwbouw van utiliteitsgebouwen. De nieuwbouwproductie nam na een aantal zwakke jaren met 6% toe. De groei werd vooral gerealiseerd bij bedrijfsruimten en logistieke gebouwen, waar de uitbreidingsvraag door hogere economische groei sterk toenam. De herstel en verbouw van utiliteitsgebouwen nam in 2017 met een ½% slechts heel licht toe, na de hoge groei in 2016.

Het onderhoud van gebouwen liet opnieuw een in historisch perspectief sterke groei zien. Het onderhoud van utiliteitsgebouwen is bezig met een krachtige inhaalslag en nam het afgelopen jaar met 4½% opnieuw stevig toe. Nadat het

Tabel 1 Bouwproductie[1] per sector, 2016-2023

	Miljoen euro		Jaarlijkse veranderingen[3] (%)			
	2016[2]	2017[3]	2017	2018	2019	2023[4]
Woningbouw						
- nieuwbouw	10.225	11.400	11½	7	5	3
- herstel en verbouw	7.850	8.450	7½	1	2	2
Utiliteitsbouw						
- nieuwbouw	8.450	8.950	6	7½	5½	2½
- herstel en verbouw	6.150	6.175	½	2	3½	2
Onderhoud gebouwen	10.325	10.625	3	1½	1½	2
GWW						
- nieuwbouw en herstel	8.175	8.300	1½	7	9½	2
- onderhoud	6.075	6.175	1½	3	2	1½
Externe onderaanneming	3.100	3.250	5	4½	4½	2
Totaal bouw	**60.350**	**63.325**	**5**	**4½**	**4½**	**2**

1 Exclusief interne leveringen, machines, overige investeringen, saldo uitvoer diensten en handelsmarges; basis Nationale rekeningen; bedragen in prijzen 2016, exclusief btw
2 EIB-raming op basis van voorlopige CBS-cijfers
3 Raming
4 Gemiddelde jaarlijkse mutatie in de periode 2020-2023

Bron: EIB

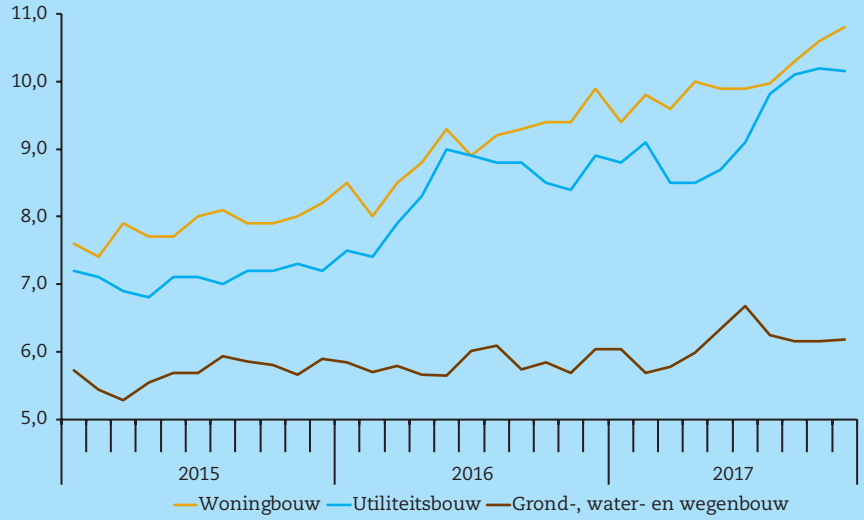
onderhoud van woningen mede onder invloed van de tijdelijke btw-verlaging in voorgaande jaren sterk was opgelopen, vlakte de groei hier met 1½% sterk af.

In de gww was het beeld minder dynamisch. De gww-productie nam met 1½% bescheiden toe. Deze groei was evenwichtig verdeeld over de investeringen en het onderhoud. De rijksinvesteringen namen in 2017 nog wel af, bij de decentrale overheden keerde het tij en was sprake van lichte groei.

Orderportefeuilles in de bouw

De orderportefeuilles in de woningbouw en utiliteitsbouw zijn in het afgelopen jaar opnieuw sterk toegenomen en bereikten niveaus van voor de crisis. De orderportefeuilles in de woningbouw zijn gedurende het jaar met bijna één maand toegenomen tot 10,8 maanden. In de utiliteitsbouw liepen de orderportefeuilles met bijna 1½ maand op tot 10,2 maanden. Zowel in de woning- als in de utiliteitsbouw liepen de orderportefeuilles vooral in de tweede helft van het jaar sterk op tot niveaus die nog niet eerder sinds het begin van de conjunctuurmeting in 1985 zijn waargenomen. Deze historisch hoge cijfers in combinatie met het sterk toegenomen aantal bouwbedrijven die hinder ervaren door het aanbod van nieuw personeel of materialen duidt erop dat bedrijven nu werk aannemen dat steeds later in de tijd zal worden uitgevoerd. In de gww schommelden de orderportefeuilles in de eerste helft van 2017 rond de zes maanden. Na een kortstondige opleving gedurende de zomermaanden vielen de orderportefeuilles terug tot 6,2 maanden, hetgeen iets boven het gemiddelde van alle jaren ligt.

Orderportefeuilles in de bouw (maanden werk)



Bron: CBS

De bouw in 2018

De totale bouwproductie blijft ook in 2018 met 4½% krachtig doorgroeien. De groei wordt gedragen door de investeringen, die zich krachtig ontwikkelen in alle deelsectoren. De nieuwbouw van woningen zal in lijn met het sterk opgelopen aantal vergunningen in het vorige jaar naar verwachting met 7% toenemen. Het aantal voltooide woningen stijgt hierbij tot ongeveer 60.000. Ondanks de sterke groei van de woningproductie blijft de uitbreiding van de woningvoorraad nog achter bij de structurele huishoudensgroei. Mede door de aanhoudende krapte op de woningmarkt zal het aantal vergunningen in 2018 naar verwachting met 7.000 oplopen tot 80.000. Door de sterke afname van transformaties van kantoren nar woningen vlakt de groei van de herstel en verbouw van woningen dit jaar af. De reguliere kwaliteitsverbeteringen en extra investeringen in het verduurzamen van de bestaande voorraad bieden tegenwicht en zorgen ervoor dat de herstel- en verbouwproductie van woningen in beide jaren met 1% nog licht kan groeien. De groei van de totale woningbouwproductie komt hiermee uit op een nog steeds krachtige 4½%, nadat in eerdere jaren de groei bij de lage productieniveaus beduidend hoger was.
De investeringen in de utiliteitsbouw nemen dit jaar met 5% toe. De groei van de nieuwbouw trekt verder aan tot 7½%. De nieuwbouw van utiliteitsgebouwen neemt over de hele linie toe met uitzondering van kantoren en winkels. De nieuwbouw voor marktsectoren blijft onder invloed van de gunstige economische ontwikkelingen krachtig doorgroeien en de nieuwbouw van onderwijsgebouwen en overige gebouwen laat voor het eerst sinds jaren weer groei zien. De herstel en verbouw van utiliteitsgebouwen groeit met 2%.
Het onderhoud van woningen neemt in 2018 met 1% toe en blijft door de hoge productie in voorgaande jaren iets achter bij de structurele groei. De groei van het onderhoud van overige gebouwen vlakt af tot 3%, waarbij nog steeds sprake is van enige inhaal.
De groei van de gww-productie versnelt in 2018 naar 5½%. De investeringen in infrastructuur groeien naar verwachting met 7%, mede als gevolg van de financiële impuls vanuit het regeerakkoord. Niet alle middelen voor 2018 worden dit jaar besteed. Een deel hiervan zal naar verwachting doorschuiven naar 2019. Daarmee wordt de infrastructuur de belangrijkste groeisector binnen de bouw in de komende twee jaar. Het onderhoud blijft met een groei van 3% achter bij de investeringen. Alle opdrachtgevers dragen bij aan de groei. De rijksbudgetten nemen voor het eerst weer toe en er ontstaat bij gemeenten weer ruimte voor extra uitgaven aan infrastructuur. Vooral de investeringen in energienetwerken en windmolenparken zorgen voor een hogere groei in de uitgaven door bedrijven.
De groei van de bouwproductie in 2018 wordt iets geremd door de toenemende krapte op de arbeidsmarkt. Ook in voorgaande perioden met sterke productie-groei kon de bouw hoge groeicijfers in een krappe arbeidsmarkt realiseren. Slechts een bescheiden deel van de productievraag zal doorschuiven naar latere jaren.

De bouw in 2019

De totale bouwproductie blijft ook in 2019 met 4½% krachtig doorgroeien. De nieuwbouw van woningen zal naar verwachting met 5% toenemen. Het aantal gereedmeldingen loopt op tot bijna 65.000 woningen. Voor het eerst sinds de

crisis zal de uitbreiding van de woningvoorraad boven de huishoudensgroei uitkomen en wordt op de in de voorgaande jaren sterk opgelopen achterstand iets ingelopen. De herstel en verbouw van woningen vlakt af, maar vertoont nog steeds een stevige groei van 2%. Ondanks meer investeringen in verduurzaming van bestaande woningen wordt de groei geremd door verder teruglopende transformaties van andere gebouwen naar woningen. De investeringen in de utiliteitsbouw neemt in 2019 met 4½% toe. De groei van de nieuwbouw vlakt af tot 5½%, terwijl die van de herstel en verbouw aantrekt tot 3½%. Het onderhoud van gebouwen neemt in 2019 met 1½% toe. Het onderhoud van woningen groeit met 1%. De groei van het onderhoud van overige gebouwen vlakt af tot 2½% en ligt nog iets boven de trendmatige groei van het onderhoud. De groei van de gww-productie versnelt in 2019 naar 6½%. Bij de investeringen in de nieuwbouw en herstel trekt de groei door de impuls uit het regeerakkoord sterk aan naar 9½%. De groei van het onderhoud blijft hier met een solide groei van 2% opnieuw bij achter.

Vooruitzichten voor de periode 2020-2023

Op middellange termijn vlakt de totale bouwproductie geleidelijk af. Gemiddeld over de periode 2020-2023 bedraagt de groei een solide 2% per jaar. De woningbouw komt in rustiger vaarwater en de groei van de nieuwbouw vlakt geleidelijk af. Doordat de huishoudensgroei volgens het CBS minder snel afvlakt, neemt ook de uitbreidingsvraag minder snel af dan eerder werd verwacht. De nieuwbouwproductie groeit in deze jaren gemiddeld met 3% per jaar. De nieuwbouwproductie komt in 2023 uit op het niveau van voor de crisis (2008). Het aantal voltooide woningen beweegt zich deze jaren rond 75.000 woningen per jaar. Dit aantal ligt boven de huishoudensgroei, waardoor op de in de eerdere jaren opgelopen achterstand snel wordt ingelopen. De groei van de herstel en verbouw van woningen vlakt ook af en bedraagt gemiddeld 2% per jaar. De beoogde intensivering in het regeerakkoord van de verduurzaming van de bestaande woningvoorraad zorgt hier voor een positieve impuls.
De nieuwbouw van utiliteitsgebouwen blijft aanvankelijk stevig doorgroeien, maar vlakt uiteindelijk sterk af. De gemiddelde groei komt uit op gemiddeld 2½% per jaar. De groei van bedrijfsgebouwen en logistieke gebouwen vlakt op middellange termijn af, terwijl die van kantoren, zorggebouwen en scholen aantrekt. De herstel en verbouw in de utiliteitssector groeit in de periode 2020-2023 met gemiddeld 2% per jaar, waarbij besparingsmaatregelen in de aanloop naar een verplicht C-label bij kantoren en ook intensivering van de verduurzaming van scholen en zorggebouwen de productie opstuwt.
De groei van het onderhoud van gebouwen bedraagt gemiddeld 2% per jaar. Zowel het onderhoud van woningen als utiliteitsgebouwen groeien op middellange termijn in lijn met de trendmatige ontwikkeling.
In de gww wordt op middellange termijn groei bij alle opdrachtgevers verwacht. Vanwege toenemende maatschappelijke opgaven rond congestie, wateroverlast en energietransitie zijn extra investeringen nodig. Bij de decentrale overheden en bedrijven blijft de productie van nieuwbouw en herstel met gemiddeld 2% per jaar doorgroeien. Na het aflopen van de investeringsimpuls loopt de gww-productie in opdracht van het Rijk iets terug. Het gww-onderhoud groeit op middellange termijn met gemiddeld 1½% per jaar.

Tabel 2 Bouwproductie[1] per sector, 2017-2023 (miljoen euro)

	2017	2018	2019	2023
Woningbouw	19.850	20.700	21.500	23.875
- nieuwbouw	11.400	12.175	12.800	14.525
- herstel en verbouw	8.450	8.525	8.700	9.350
Utiliteitsbouw	15.125	15.900	16.650	18.250
- nieuwbouw	8.950	9.600	10.125	11.175
- herstel en verbouw	6.175	6.300	6.525	7.075
Onderhoud gebouwen	10.625	10.800	10.975	11.775
GWW	14.475	15.250	16.225	17.375
- nieuwbouw en herstel	8.300	8.900	9.750	10.500
- onderhoud	6.175	6.350	6.475	6.875
Externe onderaanneming	3.250	3.400	3.550	3.875
Totaal bouw	**63.325**	**66.050**	**68.900**	**75.150**

1 Exclusief interne leveringen, machines, overige investeringen, saldo uitvoer diensten en handelsmarges; basis Nationale rekeningen; bedragen in prijzen 2016, exclusief btw

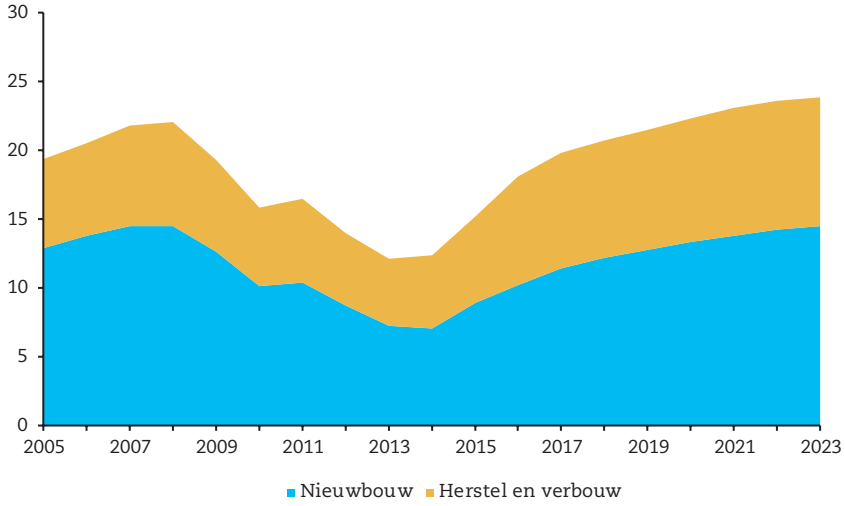
Bron: EIB

De productiecijfers voor de verschillende jaren zijn in niveaus (constante prijzen) weergegeven in tabel 2.

Vooruitzichten voor de woningbouw

De woningbouw liet in 2017 opnieuw een zeer krachtige groei zien. De totale woningbouwproductie groeide afgelopen jaar met 10% en was hiermee opnieuw de motor achter de sterke groei van de bouwproductie. De nieuwbouwproductie van woningen groeide met 11½%. De gunstige economische groei en de lage rente zorgden naast de onderliggende woningvraag voor een verdere opleving van de nieuwbouwproductie van woningen. Het aantal opgeleverde woningen is in 2017 toegenomen van 49.000 tot 57.000, hetgeen nog steeds fors lager is dan de 80.000 die vlak voor de crisis werd gerealiseerd. De uitbreiding van de woningvoorraad bleef hiermee opnieuw achter bij de huishoudensgroei, waardoor de woningmarkt verder verkrapte en de huizenprijzen fors konden stijgen. De vergunningen voor nieuwbouwwoningen namen in 2017 toe tot 73.000 woningen.
Nadat de investeringen in de herstel en verbouw in 2016 met een kwart toenamen, vlakte de groei hiervan in 2017 af tot een krachtige 7½%. Naast de gunstige economische ontwikkeling, de lage rente en uitgestelde vraag dragen

Figuur 2 Woningbouwinvesteringen, 2005-2023[1] (miljard euro, prijzen 2016)



1 Nationale rekeningen; 2017 t/m 2023 zijn ramingen

Bron: EIB

ook de toenemende woningverkopen en investeringen van corporaties bij aan deze stevige groei.

In 2018 en 2019 blijft de nieuwbouwproductie van woningen naar verwachting krachtig oplopen. Voorlopende indicatoren als vergunningen en order-portefeuilles wijzen op een aanhoudende groei. Door de aanhoudende demografische druk wordt rekening gehouden met een verdere sterke groei van de nieuwbouw. De nieuwbouwproductie neemt in 2018 met 7% toe en in 2019 met 5%. In 2019 komt de woningbouwproductie met bijna 65.000 opgeleverde woningen voor het eerst weer in evenwicht met de uitbreidingsvraag. Op middellange termijn zal de groei afvlakken. De nieuwbouwproductie van woningen neemt in de jaren 2020-2023 met gemiddeld 3% toe. Het aantal gereedmeldingen in deze periode komt uit op rond 75.000 woningen. Dit is meer dan nodig is om de huishoudensgroei en sloop op te vangen, waardoor het in de voorgaande jaren opgelopen tekort geleidelijk wordt ingelopen. In het begin van de periode bedraagt het aantal vergunningen 80.000, maar dit loopt aan het eind van de periode iets af om meer in lijn te komen met de structurele huishoudensontwikkeling. De nieuwbouwproductie komt in 2023 uit op ruim € 14,5 miljard (prijzen 2016) en ligt hiermee op het niveau van vlak voor de crisis.

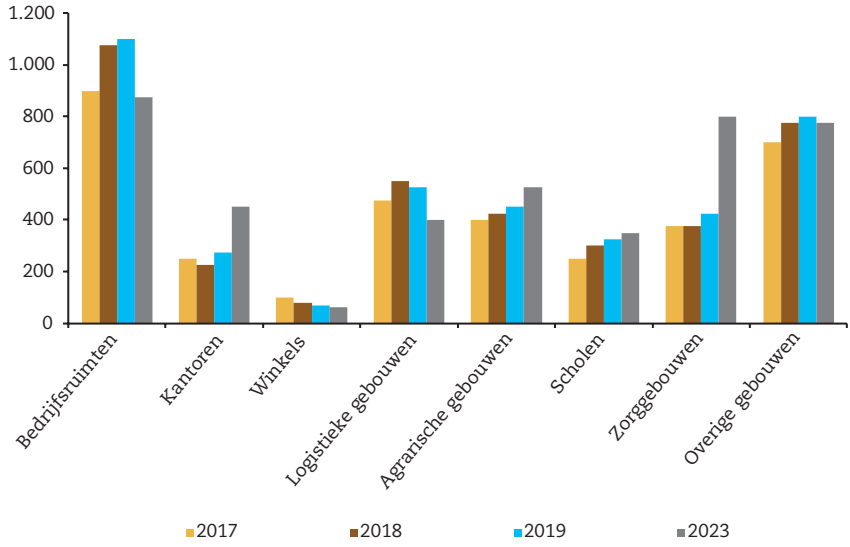
De groei van de herstel en verbouw van woningen vlakt in de komende jaren af. In 2018 en 2019 wordt naar verwachting een bescheiden groei gerealiseerd van respectievelijk 1% en 2%. De sterke afname van de transformaties van met

name kantoren naar woningen remt de groei. De meest rendabele transformatie-projecten lijken te zijn gerealiseerd. Door reguliere kwaliteitsverbeteringen en extra investeringen in het verduurzamen van de bestaande woningvoorraad kan de herstel en verbouw nog wel licht groeien. Op middellange termijn neemt de groei weer toe door intensivering van de investeringen in de verduurzaming van de bestaande voorraad. Niet alleen zullen corporaties autonoom hierin meer investeren. Ook in het regeerakkoord worden extra middelen voor verduurzaming uitgetrokken die voor een deel in maatregelen voor de bestaande woningvoorraad zullen neerslaan. Over de gehele periode gemeten nemen de investeringen in de herstel en verbouw toe met gemiddeld 2% per jaar. Het productieniveau van de herstel en verbouw van woningen loopt in de komende jaren op tot ruim € 9 miljard (prijzen 2016), wat bijna een kwart boven het niveau ligt van vlak voor de crisis.

Vooruitzichten voor de utiliteitsbouw

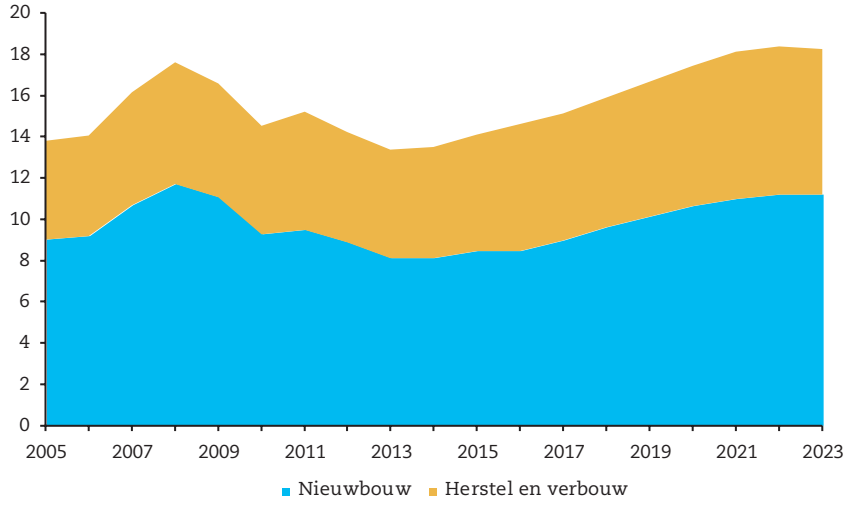
De utiliteitsbouwproductie nam in 2017 met 3½% toe. De nieuwbouwproductie trok met 6% voor het eerst weer krachtig aan. Deze groei was sterk geconcentreerd bij bedrijfsgebouwen en logistieke gebouwen, waar door de gunstige economische ontwikkeling de uitbreidingsbehoefte toenam. De nieuwbouw-productie van kantoren en zorggebouwen daalden nog verder. Bij de herstel en verbouw stabiliseerde de productie, nadat deze in 2016 krachtig was toegenomen

Figuur 3 Nieuwbouwproductie utiliteitsgebouwen naar gebouwtype, 2017-2023 (miljoen euro, prijzen 2016)



Bron: EIB

Figuur 4 Utiliteitsbouwinvesteringen, 2005-2023[1] (miljard euro, prijzen 2016)



1 Nationale rekeningen; 2017 t/m 2023 zijn ramingen

Bron: EIB

In 2018 neemt de nieuwbouwproductie over bijna de gehele linie toe. De nieuwbouw van utiliteitsgebouwen groeit met 7½%. De nieuwbouw van bedrijfsruimten en logistieke gebouwen blijft onder de gunstige economische ontwikkelingen stevig doorgroeien. De nieuwbouw van onderwijs en overige gebouwen trekt na jaren van krimp weer stevig aan. Alleen de investeringen in nieuwe winkels en kantoren blijven door de leegstand nog verder dalen. De nieuwbouw van zorggebouwen stabiliseert in 2018 na jaren van krimp. Bij de herstel en verbouw vlakt de groei af tot 2%. De totale utiliteitsbouwproductie zal hiermee een groei van 5% kunnen realiseren. In 2019 blijft de utiliteitsbouw zich gunstig ontwikkelen. De totale utiliteitsbouw groeit in 2019 naar verwachting met 4½%. De nieuwbouwproductie blijft met 5½% krachtig doorgroeien. De nieuwbouw van bedrijfsruimten en logistieke gebouwen blijft na jaren van forse groei min of meer op een hoog productieniveau steken. De investeringen in kantoren en zorggebouwen laten na lange tijd weer groei zien. Alleen de nieuwbouw van winkels neemt nog sterk af. De herstel en verbouw van utiliteitsgebouwen groeit met 3½%.

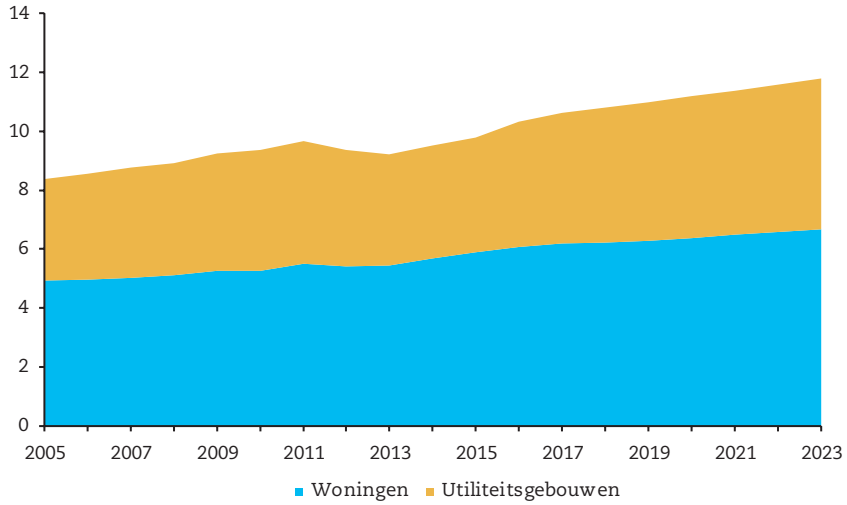
Op middellange termijn neemt de totale utiliteitsbouwproductie met gemiddeld 2½% per jaar toe. De nieuwbouw van utiliteitsgebouwen neemt in de periode 2020-2023 met 2½% per jaar toe. De kantoren en zorggebouwen zijn dan de belangrijkste groeisectoren. Bij kantoren ontstaat door de afgenomen leegstand door transformatie en groei van de kantoorwerkgelegenheid ruimte voor meer nieuwbouw. De toenemende zorguitgaven onder invloed van vergrijzing, inkomensgroei en technologische ontwikkelingen in combinatie

met de lage nieuwbouwniveaus in de afgelopen jaren leiden tot een sterke groei van de nieuwbouw van zorggebouwen. Doordat de economische groei op middellange termijn afvlakt, nemen met de lagere uitbreidingsbehoefte de investeringen in bedrijfsruimten, logistieke gebouwen en winkels iets af. Bij de herstel en verbouw van utiliteitsgebouwen zorgt het vanaf 2023 verplichte C-label voor kantoren voor extra besparingsmaatregelen in de hieraan voorafgaande jaren. Verwacht wordt dat de extra middelen uit het regeerakkoord voor verduurzaming van de gebouwenvoorraad tot extra productie zal leiden bij onderwijs- en zorggebouwen. Deze verduurzamingsmaatregelen geven een impuls aan de herstel en verbouw van utiliteitsgebouwen, die in deze jaren met gemiddeld 2% toeneemt.
De utiliteitsbouwproductie loopt op tot ruim € 18,2 miljard in 2023 (prijzen 2016). Dit niveau ligt € 0,5 miljard boven het niveau van vlak voor de crisis (2008), maar de nieuwbouwproductie ligt nog wel € 0,6 miljard lager dan voor de crisis het geval was.

Vooruitzichten voor het onderhoud van gebouwen

Het onderhoud van gebouwen groeide in 2017 met 3%. Het woningonderhoud nam in 2016 met 1½% toe, nadat in eerdere jaren het onderhoud ondanks het wegvallen van de tijdelijke btw-maatregel een sterke groei liet zien. Bij het onderhoud van utiliteitsgebouwen zette de in 2016 ingezette inhaalslag bij een gunstige economische ontwikkeling met een groei 4½% verder door.

Figuur 5 Onderhoudsproductie van gebouwen, 2005-2023[1] (miljard euro, prijzen 2016)



1 Nationale rekeningen; 2017 t/m 2023 zijn ramingen

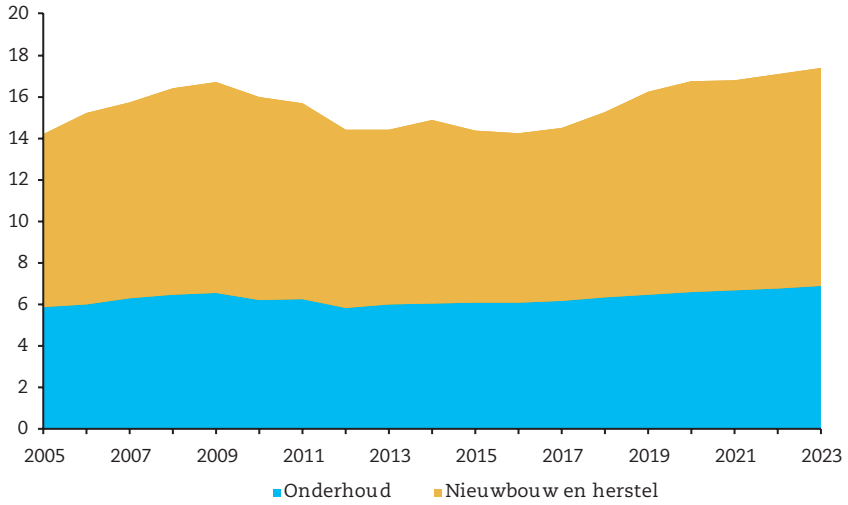
Bron: EIB

In 2018 en 2019 vlakt de groei van het onderhoud van gebouwen af tot 1½% in beide jaren. De verdere groei van het hoge productieniveau van het woningonderhoud is beperkt en bedraagt 1% per jaar. De onderhoudsachterstand bij utiliteitsgebouwen wordt ingelopen met een groei van 3% in 2018 en 2½% in 2019. Op middellange termijn neemt het onderhoud van gebouwen met gemiddeld 2% toe. Zowel het onderhoud van woningen als het onderhoud van utiliteitsgebouwen komen in lijn met de structurele ontwikkeling. De productiegroei van het onderhoud van woningen ligt met een groei van gemiddeld 1½% per jaar lager dan die bij het onderhoud van utiliteitsgebouwen dat met gemiddeld 2% per jaar zal groeien. In 2023 komt het productievolume van het onderhoud van gebouwen uit op € 11,8 miljard (prijzen 2016), wat € 2,9 miljard boven het niveau van vlak voor de crisis (2008) ligt.

Vooruitzichten voor de gww

In 2017 nam de totale gww-productie met 1½% toe. De infrasector heeft nog maar weinig geprofiteerd van het economisch herstel en voelt nog de nasleep van bezuinigingen op overheidsbudgetten in eerdere jaren. Zowel de nieuwbouw en herstel als het onderhoud lieten een licht herstel zien van 1½%. De sterke groei van de nieuwbouw van woningen zorgde voor meer uitgaven van gemeenten voor grondwerkzaamheden en het economisch herstel stimuleerde de investeringen van bedrijven. Alleen de rijksinvesteringen namen door lagere beschikbare budgetten verder af.

Figuur 6 Gww-productie, 2005-2023[1] (miljard euro, prijzen 2016)



1 Nationale rekeningen; 2017 t/m 2023 zijn ramingen

Bron: EIB

Het beeld voor 2018 en 2019 wordt gedomineerd door de sterke impuls van de extra middelen uit het regeerakkoord voor infrastructuur. Deze middelen zorgen gefaseerd voor extra investeringen door zowel Rijk als decentrale overheden en bedrijven. De nieuwbouw en herstel in de gww groeit in 2018 met 7% en in 2019 met 9½%. De marktomstandigheden zijn gunstig. De woningbouwproductie en de woningprijzen ondersteunen de positie van de gemeenten, de waterschappen gaan extra investeren en marktsectoren als energie en telecom kunnen eveneens een solide groei realiseren. Door meer budgettaire ruimte kan ook het onderhoud weer sterker toenemen met 3% in 2018 en 2% in 2019. De gww-sector zal hiermee in de komende twee jaar de snelst groeiende deelsector zijn binnen de bouw.

Op middellange termijn blijven de vooruitzichten voor de gww gunstig. De maatschappelijke opgaven rond congestie, waterveiligheid, wateroverlast en de energietransitie vragen extra investeringen. Door meer budgettaire ruimte hebben de overheden meer mogelijkheden om deze knelpunten aan te pakken. De gww-investeringen groeien gemiddeld met 2% per jaar, terwijl de groei van het onderhoud afvlakt tot 1½% per jaar. De totale gww-productie groeit in de periode 2020-2023 met gemiddeld 1½% en bereikt in 2023 het niveau van € 17,4 miljard (prijzen 2016). Dit niveau ligt bijna € 1 miljard boven het niveau van vlak voor de crisis (2008).

De bouw regionaal

De regionale ontwikkeling van de bouwproductie wordt bepaald door specifieke regionale kenmerken van de bevolkingsomvang en -opbouw, de samenstelling van de werkgelegenheid en de samenstelling van de gebouwenvoorraad.
Tabel 3 geeft een samenvatting van de regionale verdeling van de totale bouwproductie voor de periode 2016-2018. De regionale verdeling van de totale bouwproductie is gebaseerd op informatie uit voortgangsstatistieken en vergunningverleningen. In de afzonderlijke hoofdstukken wordt de regionale verdeling van respectievelijk de woningbouw, de utiliteitsbouw, onderhoud gebouwen en de gww-productie beschreven.
De bouwproductie in de meeste provincies ontwikkelt zich binnen een redelijke bandbreedte rondom de landelijke groei. De verschillen in ontwikkeling tussen de provincies worden vooral veroorzaakt door de woning- en utiliteitsbouw. De verschillen bij het onderhoud en de gww lopen minder sterk uiteen.

De bouwproductie ontwikkelde zich in 2017 vooral in de provincies Flevoland, Utrecht en Noord-Brabant gunstiger dan de landelijke ontwikkeling. In deze provincies was zowel sprake van een stevige groei van de woning- als de utiliteitsbouw. In Friesland en Overijssel nam de woningbouw sterk toe, maar nam de utiliteitsbouw tegelijkertijd sterk af. In Zuid-Holland en Limburg was sprake van een sterke opleving van de woningbouw bij een gematigde groei van de utiliteitsbouw. Alleen in Noord-Holland en Zeeland nam de bouwproductie af. De daling van de woningbouw en de utiliteitsbouw in Noord-Holland moet gezien worden tegen de achtergrond van een krachtige groei in de voorgaande jaren. De groeicijfers voor het onderhoud van gebouwen en voor de gww laten tussen de provincies geen grote verschillen zien.

Ook in 2018 lopen de regionale ontwikkelingen van de bouwproductie uiteen. In Flevoland zet de sterke groei in de woning- en de utiliteitsbouw door. Ook in

Tabel 3 **Regionale verdeling van de totale bouwproductie, 2016-2018 (prijzen 2016)**

	Miljoen euro			Mutaties (%)	
	2016[1]	2017[2]	2018[2]	2017[2]	2018[2]
Noord					
Groningen	1.813	1.870	1.975	3	5½
Friesland	2.094	2.130	2.165	1½	1½
Drenthe	1.336	1.375	1.510	3	10
Oost					
Overijssel	3.834	3.925	4.320	2½	10
Flevoland	1.221	1.450	1.635	19	13
Gelderland	7.007	7.315	7.890	4½	8
West					
Utrecht	4.690	5.195	5.280	11	1½
Noord-Holland	10.071	9.750	9.730	-3	0
Zuid-Holland	13.851	14.725	15.280	6½	4
Zuid					
Zeeland	1.609	1.600	1.670	-½	4½
Noord-Brabant	9.094	10.025	10.665	10	6½
Limburg	3.730	3.965	3.930	6½	-1
Nederland	**60.350**	**63.325**	**66.050**	**5**	**4½**

1 Voorlopige cijfers
2 Raming

Bron: EIB

Drenthe, Overijssel en Gelderland neemt de productie in zowel de woning- als utiliteitsbouw sterker toe dan het landelijk gemiddelde. In Groningen blijft de groei van de utiliteitsbouw achter, terwijl die in de woningbouw juist aan kracht wint. In Noord-Brabant is de groei vooral geconcentreerd bij de utiliteitsbouw. In de overige provincies is het beeld veel gematigder, waarbij de bouwproductie in Noord-Holland stabiliseert en in Limburg zelfs licht afneemt.

De arbeidsmarkt in de bouw

In 2017 was er een omslag op de bouwarbeidsmarkt, nadat in eerdere jaren de groei van het arbeidsvolume sterk achterbleef bij de productiegroei. De totale werkgelegenheid in de bouw is met 15.000 arbeidsjaren toegenomen, waarvan ook werknemers voor het eerst sinds de crisis sterk hebben geprofiteerd. De werkgelegenheid nam met 10.000 arbeidsjaren toe bij werknemers en 5.000 bij

zelfstandigen. De spanning op de arbeidsmarkt liep gedurende het jaar snel op. De nieuwe vacatures liepen in hoog tempo op, terwijl de ww-uitkeringen - met uitzondering voor 55-plussers - tot frictieniveaus zijn gedaald. Bouwbedrijven ervaren steeds meer moeite bij het aantrekken van nieuw personeel. De totale werkgelegenheid steeg met 3½%. De arbeidsproductiviteit - die inmiddels weer boven het niveau van voor de crisis ligt - nam met 1½% toe.
In 2018 en 2019 zal de spanning op de bouwarbeidsmarkt verder oplopen en de groei van de bouwproductie iets afremmen. Bij de aanhoudende sterke productiegroei neemt de totale bouwgerelateerde werkgelegenheid met 3% in dit jaar en 2½% in 2019 stevig toe. De arbeidsproductiviteit loopt onder druk van de schaarste met 1½% à 2% per jaar op. De werkgelegenheid van werknemers blijft met respectievelijk 3% en 2½% stevig doorgroeien. De groei van het arbeids-volume van zelfstandigen ligt hier iets boven. Het arbeidsvolume van uitzendkrachten en gedetacheerden blijft stabiel.
Op middellange termijn vlakt de groei van de werkgelegenheid in navolging van de productie geleidelijk af. Gemiddeld groeit de werkgelegenheid van werknemers en zelfstandigen met respectievelijk 1% en 1½% per jaar. Het totale bouwgerelateerde arbeidsvolume komt in 2023 uit op 479.000 arbeidsjaren en ligt daarmee vrijwel op het niveau van voor de crisis. De trend van flexibilisering zet op middellange termijn in een lager tempo door. Het aandeel van de zelfstandigen in de werkgelegenheid van de bouwnijverheid bedraagt dan ruim 30% tegenover 20% in 2008.

Tabel 4 Werkgelegenheid in de bouw, 2008-2023[1] (duizend arbeidsjaren)

	2008	2016	2017	2018	2019	2023
Werknemers	364	274	284	292	299	314
Zelfstandigen	97	119	124	123	133	142
Totaal bouwnijverheid	461	393	408	421	432	456
Uitzendkrachten/ gedetacheerden	20	23	23	23	23	23
Totaal bouwgerelateerd	**481**	**416**	**431**	**444**	**455**	**479**

1 De jaren 2017 t/m 2022 zijn ramingen

Bron: EIB

In totaal neemt de arbeidsvraag in de periode 2018-2023 met 48.000 arbeidsjaren toe, waarbij het zwaartepunt in de eerste jaren ligt. Tegelijkertijd moeten er ook 73.000 nieuwe mensen de sector instromen om de natuurlijke uitstroom door arbeidsongeschiktheid en pensionering op te vangen. Om de totale instroombehoefte van 133.000 arbeidskrachten op te kunnen vangen, zal de bouw meerdere kanalen moeten gebruiken. Tijdens de crisis zijn de leerlingaantallen op bouwgerelateerde opleidingen gehalveerd en zijn nu onvoldoende om deze instroombehoefte met gekwalificeerd personeel op te vangen. Het

vergt tijd en inspanning om de instroom vanuit de opleidingen weer op het oude peil van voor de crisis te krijgen. Ook is de arbeidsreserve van mensen met een WW-uitkering de afgelopen jaren sterk gekrompen en is bovendien het aandeel dat vanwege werkhervatting de WW heeft verlaten in het afgelopen jaar sterk teruggelopen. Het reservoir van buitenlandse arbeidskrachten biedt enige soelaas. Toch zal de sector om de spanning op de arbeidsmarkt op korte termijn niet te sterk te laten oplopen de gebruikelijke hoge uitstroom naar andere bedrijfstakken moeten beperken en de instroom vanuit andere bedrijfstakken tegelijkertijd moeten bevorderen. De sleutel ligt bij het bieden van gunstigere arbeidsvoorwaarden dan in andere bedrijfstakken. De oplopende loonkosten maken het mogelijk om arbeidsbesparende technieken en materialen breder rendabel in te zetten. Overigens blijkt uit voorgaande perioden met schaarste op de arbeidsmarkt dat het de bouw tot nu toe is gelukt om zonder grote belemmeringen hoge productiegroei te realiseren. In de ramingen wordt er vanuit gegaan dat de bouwsector hier opnieuw in slaagt, waarbij wel rekening houden met een lichte verschuiving van de productie naar latere jaren.

Duurzaamheid

Om de uitstoot van broeikasgassen in 2030 ten opzichte van 1990 met 49% te verminderen stelt het Kabinet Rutte III volgens het regeerakkoord € 4 miljard beschikbaar om dit te verwezenlijken. Een deel hiervan zal neerslaan in de verduurzaming van de gebouwenvoorraad en een krachtige impuls vormen voor de bouwproductie in de komende jaren. Hoewel niet alle middelen volledig additioneel zijn, zullen deze ook tot extra bestedingen van particulieren en medeoverheden leiden. In de woningbouw leidt dit tot extra productie die oploopt tot € 800 miljoen in 2023 en in de utiliteitsbouw tot € 140 miljoen. Hiernaast zorgt in de utiliteitsbouw het verplichte C-label voor kantoren voor een extra impuls die oploopt tot ruim € 200 miljoen in 2022. Hiernaast zal de energietransitie door met name de aanleg van windparken op zee en op land tot extra gww-productie leiden die geleidelijk oploopt tot bijna € 400 miljoen in 2022 en hierna weer iets afneemt. De huidige totale productie in het kader van duurzaamheid neemt hierbij toe van naar schatting € 4½ miljard tot € 6 miljard in 2022, waarna het weer iets terugloopt. Deze impulsen dragen er aan bij dat de bouwproductie na 2020 blijft groeien. Het gebouwgebonden energiegebruik zal door deze besparingsmaatregelen in 2023 afnemen met circa 75 PJ ten opzichte van 2017.

Onzekerheden

Hiervoor zijn de verwachte ontwikkelingen beschreven voor de verschillende onderdelen van de bouwproductie en de werkgelegenheid. Hierbij is er vanuit gegaan dat de solide groei kan worden vastgehouden in de komende jaren. Uiteraard zijn de ramingen met onzekerheid omgeven. Op korte termijn biedt informatie over vergunningen en orderportefeuilles een zeker houvast, al is de dynamiek op onderdelen van de bouwproductie ook hier niet exact te voorspellen. Op middellange termijn nemen de onzekerheden toe. Met name het algemeen economisch beeld en de renteontwikkeling zijn belangrijke onzekerheden. In de ramingen wordt rekening gehouden met een gunstige economische ontwikkeling op korte termijn en een beheerste positieve groei op middellange termijn. Een groeivertraging zal direct en ook via lagere budgetten bij overheden negatieve gevolgen hebben voor het productiebeeld op middel-

lange termijn. Ook een (sterke) stijging van de rente kan het beeld na 2017 doen afremmen. Een beperkte stijging van de risicovrije rente hoeft niet direct neer te slaan in hogere hypotheekrentes. Als de rentestijging aanhoudt, dan zal ook de hypotheekrente meebewegen. Dit zal vooral op de woningmarkt negatieve gevolgen hebben.

Naast de risico's aan de vraagzijde speelt er ook een aantal factoren bij de aanbodzijde. Als gevolg van de toenemende krapte op de bouwarbeidsmarkt is in de ramingen rekening gehouden met een lichte verschuiving van productie in 2018 en 2019 naar latere jaren. Op basis van ervaringen uit eerdere perioden met sterke groei en oplopende krapte is aangenomen dat de bouw ook dit keer er in slaagt om de benodigde instroom via de verschillende kanalen te realiseren. Wel geldt dat de groei in de afgelopen drie jaar wel uitzonderlijk hoog was. Hier ligt dan ook een neerwaarts risico voor de productie.
Voor de woningbouw vormt het aanbod van ontwikkellocaties een belangrijk neerwaarts risico voor de raming. Op dit moment zijn nog onvoldoende locaties beschikbaar om het geprognosticeerde aanbod te realiseren. De sleutel ligt hier bij het ruimtelijk beleid, waar locaties beschikbaar moeten komen die goed aansluiten bij de kwalitatieve vraag en ook rendabel zijn te ontwikkelen. In het afgelopen jaar is meer aandacht gekomen voor dit vraagstuk, mede doordat de schaarste en oplopende woningprijzen steeds zichtbaarder worden. Bij de woningbouwramingen is verondersteld dat hier voldoende aanvullende actie zal worden ondernomen. Als echter nieuwe ontwikkellocaties niet tijdig en in voldoende mate worden gerealiseerd, dan zal de woningbouw op middellange termijn minder sterk groeien dan hiervoor is geschetst.

1 Inleiding

1.1 Algemeen

De 'Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2018' beschrijft de ontwikkeling van de productie en werkgelegenheid van de bouwsector in de periode 2018-2023. Algemene en gespecialiseerde bouwbedrijven, projectontwikkelaars, toeleveranciers, financiers en overheden kunnen met deze inzichten hun bedrijfsvoering en strategische beslissingen aanpassen.

In dit rapport wordt voor de verschillende deelmarkten binnen de bouw gedetailleerd ingegaan op de vooruitzichten op de korte en de middellange termijn. Het gaat daarbij om combinaties van soorten werk en types bouwproduct. De volgende hoofdcategorieën worden onderscheiden:

- nieuwbouw van woningen;
- herstel en verbouw van woningen;
- onderhoud van woningen;
- nieuwbouw van utiliteitsgebouwen;
- herstel en verbouw van utiliteitsgebouwen;
- onderhoud van utiliteitsgebouwen;
- investeringen in infrastructuur;
- onderhoud van infrastructuur;
- externe onderaanneming.

Het begrip bouwproductie
In dit rapport wordt de ontwikkeling van de binnenlandse bouwproductie beschreven. Met bouwproductie wordt de productie van bedrijven uit de bedrijfstak bouwnijverheid en bouwinstallatiebedrijven bedoeld. Hiervoor wordt de Standaard Bedrijfsindeling 2008 (SBI'08) van het Centraal Bureau voor de Statistiek gehanteerd. In deze bedrijfsindeling valt de bouwproductie onder de bedrijfstakken 41, 42 en 43. Deze bedrijfstakken beslaan de volgende onderdelen:

- algemene burgerlijke en utiliteitsbouw (b&u) en projectontwikkeling
  - projectontwikkeling
  - algemene burgerlijke en utiliteitsbouw
- grond-, water- en wegenbouw (gww) (geen grondverzet)
  - bouw van wegen, spoorwegen en kunstwerken
  - leggen van kabels en buizen
  - bouw van overige civieltechnische werken
- gespecialiseerde werkzaamheden in de bouw
  - slopen van bouwwerken, grondverzet en proefboren
  - bouwinstallatie
  - afwerking van gebouwen
  - dakbouw en overige gespecialiseerde werkzaamheden in de bouw

In deze publicatie wordt de productie van projectontwikkelaars buiten beschouwing gelaten. Bij de cijfers voor de werkgelegenheid is geen

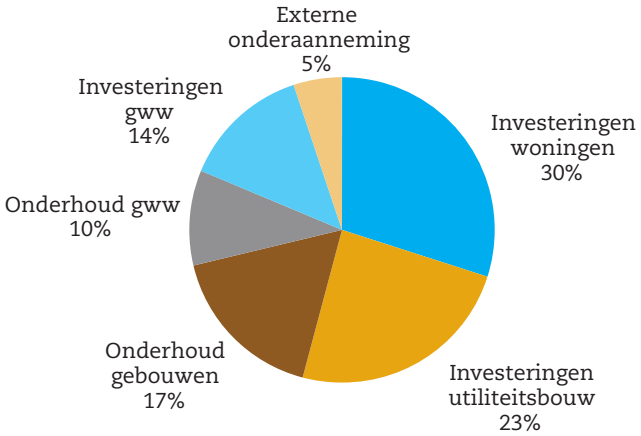
onderscheid te maken en is de werkgelegenheid voor projectontwikkelaars wel meegenomen.

Het productiebegrip is gedefinieerd als de bruto toegevoegde waarde van de bedrijven (lonen, winsten, afschrijvingen) plus het verbruik van materialen en materieel. Het gaat hier om het bedrijfstakconcept. In deze definitie blijven zwartwerk, doe-het-zelfwerk en bouwkundige werkzaamheden van niet-bouwbedrijven (zoals onderhoudsdiensten van woningcorporaties) buiten beschouwing. Dit is in tegenstelling tot het brancheconcept, waarin dergelijke werkzaamheden wel zijn opgenomen. Cijfers die zijn gebaseerd op het laatstgenoemde concept, komen aanzienlijk hoger uit. Het EIB gebruikt branchecijfers bijvoorbeeld voor de vergelijking met de bouwproductie in andere landen[1].

Alle productiebedragen zijn genoteerd in vaste prijzen van 2016, het meest recente realisatiejaar van de Nationale rekeningen van het CBS. Alle bedragen zijn exclusief btw. De ontwikkelingen en de prognoses hebben betrekking op het volume van de productie. Als bijvoorbeeld een groei van 3% wordt geraamd, is daar niet de bouwkostenstijging bij inbegrepen. Als deze 2% bedraagt, komt de omzetgroei dus globaal uit op 5%.

De historische cijfers van de bouwproductie in deze publicatie zijn eigen schattingen. Het CBS is in 2014 gestopt met het maken van gedetailleerde onderverdelingen van de bouwproductie; voor 2013 en latere jaren zijn deze niet beschikbaar. Op basis van de tabellen van Nationale rekeningen die wel

Figuur 1.1 De bouwproductie naar sector, procentuele verdeling, 2016



Bron: Bewerking EIB op basis van CBS

1 Zie Euroconstruct, 'The Construction Market in Europe', München, november 2017.

beschikbaar blijven, kunnen het totale volume van de investeringen en het totale volume van het onderhoud vrij nauwkeurig worden geschat en kan de verdeling hiervan naar b&u en gww redelijk betrouwbaar worden gemaakt. De uitsplitsing van deze aggregaten is gebaseerd op verhoudingen voor eerdere jaren en indirecte informatie. Echter, ook in de oude situatie zou de gedetailleerde uitsplitsing door het CBS voor de twee afgelopen jaren op relatief beperkte informatie en aannames gebaseerd zijn en een voorlopig karakter hebben.

Verhoudingen
In figuur 1.1 is aangegeven hoe de totale bouwproductie over de verschillende onderdelen van de bouwproductie in 2016 was verdeeld. Hierbij zijn voor de investeringen in woningen, utiliteitsgebouwen en gww-werken de nieuwbouw-activiteiten en herstel- en verbouwactiviteiten samengenomen.
De investeringen zijn goed voor twee derde van de bouwproductie. Het onderhoud neemt circa 25% voor zijn rekening. De restpost 'externe onder aanneming' bestaat uit werkzaamheden van bouw- en bouwinstallatie-bedrijven die in onderaanneming zijn uitgevoerd voor partijen buiten de bouw. Het gaat daarbij vooral om werk voor projectontwikkelaars die zelf als hoofdaannemer van werken optreden. Binnen deze hoofdcategorieën worden voor de ramingen deelmarkten onderscheiden. Het gaat hierbij om deelmarkten naar het soort bouwproduct (bijvoorbeeld koop- of huurwoningen, agrarische gebouwen, kantoren) of naar het soort opdrachtgever (bijvoorbeeld Rijk of gemeenten, privaat of publiek).

1.2 Achtergronden

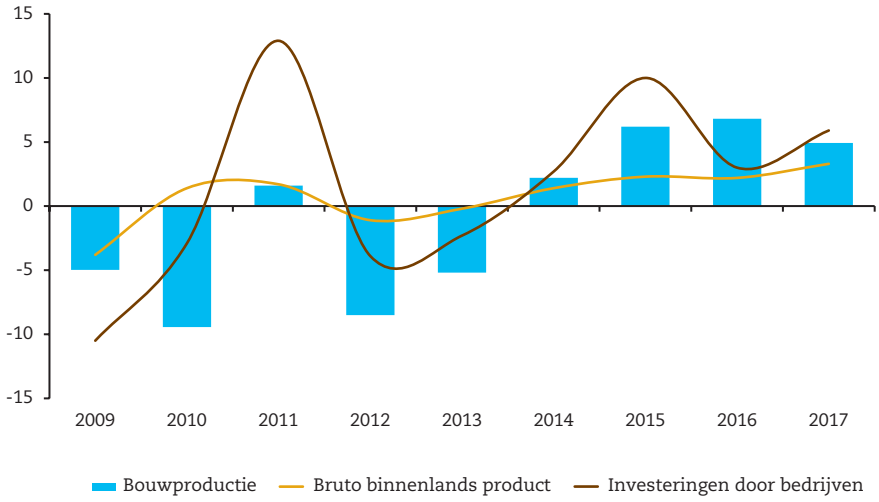
Conjunctuur
De ontwikkeling van de bouw kent een duidelijke samenhang met de conjunctuur. Als indicator voor de conjunctuur geldt de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp). Het zijn vooral de nieuwbouw en, in mindere mate, de herstel- en verbouwactiviteiten in de b&u die zeer conjunctuur-gevoelig zijn. De gww-productie en het onderhoud van gebouwen zijn minder conjunctuurgevoelig.

De opleving van de Nederlandse economie blijft krachtig. In 2017 groeide het bbp met 3,2%, het hoogste groeitempo van de laatste tien jaar. Dit jaar wordt een vrijwel even sterke groei van 3,1% verwacht. Deze sterke groei wordt voor het grootste deel gedragen door een positieve dynamiek bij binnenlandse bestedingen. Het economisch klimaat in Nederland is gunstig en zorgt voor hogere bestedingen van consumenten en investeringen van bedrijven. De werkgelegenheid groeit, waarbij de werkloosheid sterk afneemt. In 2016 was 6% van de beschikbare beroepsbevolking werkloos, nu is dat minder dan 4%. Door de hogere werkgelegenheid en stijgende reële lonen hebben huishoudens meer te besteden. Het consumentenvertrouwen heeft inmiddels het hoogste niveau sinds 2007 bereikt. Bij een hoog consumentenvertrouwen zijn de consumenten bereid de extra inkomsten uit te gegeven. De bereidheid tot het doen van grote aankopen ligt zelfs op het hoogste niveau sinds 2001. De lage rente ontmoedigt sparen, terwijl ook de groei van vermogen door stevige huizenprijsstijgingen spoort consumenten aan tot extra uitgaven. De consumptie van huishoudens is in 2017 met 2,2% toegenomen. Dit jaar wordt een nog sterkere stijging met 2,4% verwacht. Een consumptiegroei van meer dan 2% is sinds 2001 niet meer

voorgekomen. In 2019 neemt de consumptie met 1,7% bescheidener toe. Mede door de stijging van consumptieve uitgaven zijn de vooruitzichten voor het bedrijfsleven gunstig, de orderportefeuilles zijn goed gevuld en de financiële omstandigheden zijn verbeterd. Het producentenvertrouwen staat bijna op het hoogste niveau in de laatste 30 jaar. De bedrijfsinvesteringen (exclusief woningen) nemen toe met 5,9% in 2017 en 5,6% in 2018, waarna de groei vertraagt tot 3,1% in 2019.

De uitvoer zorgde in 2017 voor een bijdrage in de groei van het bbp met 1½%, vergeleken met rond 1% in 2014-2016. In 2018 loopt de bijdrage van de uitvoer terug naar 1%. Ook de woninginvesteringen stijgen minder sterk dan in de afgelopen drie jaar. De toename van de overheidsuitgaven als gevolg van de maatregelen uit het regeerakkoord zorgt er echter voor dat de economische groei op bijna hetzelfde niveau blijft als in 2017. Overheidsbestedingen dragen dit jaar 0,8% bij aan de economische groei, vergeleken met 0,2% in 2017. De overheidsconsumptie stijgt met 3,2% en de overheidsinvesteringen met 6,6%. Een belangrijke deel van deze toename komt voor rekening van extra investeringen in infrastructuur, waarvan de bouwbedrijven direct zullen profiteren. Vanaf 2019 geeft de verlaging van de directe belastingen een opwaartse impuls aan de economische groei. Voor 2019 wordt een groei van 1,9% geraamd, en voor 2020 en latere jaren wordt rekening gehouden met een trendmatige economische groei van 1½% per jaar.

Figuur 1.2 Ontwikkeling van de economie, bedrijfsinvesteringen en bouwproductie, 2009-2017, jaarlijkse mutaties in procenten



Bron: CBS, CPB, EIB

De groei van de Nederlandse economie in 2017 en 2018 is gunstiger dan die van andere Europese landen. De Europese Commissie gaat in haar najaarsraming voor het eurogebied uit van een economische groei van 2,4% in 2017 en 2,3% in 2018. De Duitse economie groeit met 2,2% in 2017 en 2,1% in 2018 en de economieën van onze andere belangrijkste handelspartners - België, Frankrijk en de VK - nemen toe met 1,3 tot 1,8% per jaar. De relatief sterkere prestatie van de Nederlandse economie komt met name door een krachtiger herstel op de woningmarkt en een expansiever begrotingsbeleid.

De bouw in Europa

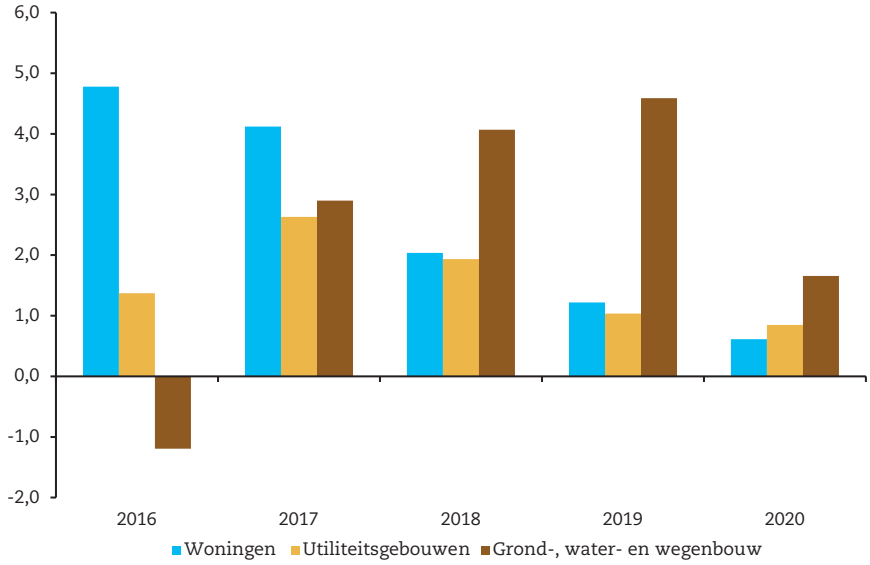
De bouw is een vooral op de binnenlandse vraag georiënteerde bedrijfstak met beperkte grensoverschrijdende activiteiten. Dit betekent niet dat de ontwikkelingen in de ons omringende landen zonder betekenis zijn voor de Nederlandse bouw. Toeleveranciers van een aantal bouwmaterialen opereren wel op Europese schaal, waardoor afzetontwikkelingen in andere Europese landen ook gevolgen kunnen hebben voor die in Nederland. Ook zijn de grote bouwconcerns in ons land internationaal georiënteerd; grofweg een derde van hun concernomzet wordt behaald in het buitenland[2]. Dit levert vooral werk op voor lokale buitenlandse onderaannemers en/of werkmaatschappijen. Een deel van de buitenlandse omzet heeft betrekking op werk in Duitsland of België binnen een betrekkelijk korte afstand van de eigen vestiging. Voor bedrijven uit de grensstreken biedt het bouwen over de grens een serieus alternatief.

In figuur 1.3 zijn de recente ontwikkelingen en vooruitzichten voor de verschillende onderdelen van de bouwmarkt in de landen van het Euroconstructgebied[3] samengevat. De cijfers zijn ontleend aan Euroconstruct[4], een samenwerkingsverband van negentien Europese instituten die zich bezighouden met onderzoek naar de bouwmarkt en de bouwarbeidsmarkt. De ontwikkelingen in Spanje en Ierland zijn niet meegenomen om de cijfers niet te laten vertekenen door de uitzonderlijk hoge terugval van de bouwproductie in deze landen. Per type bouwwerk (woningen, utiliteitsgebouwen en gww-werken) is de ontwik-keling van de totale bouw (nieuwbouw, herstel en verbouw, onderhoud) weergegeven.

Na jaren van krimp liet de bouwproductie in het Euroconstructgebied in 2014 en 2015 een bescheiden herstel zien. Vanaf 2016 werd het herstel dynamischer, met een groei van de totale productie van 3% in zowel 2016 als 2017. De nieuwbouw van woningen vormde de motor van de groei in Europa. De nieuwbouwproductie in de woningbouw nam in Europa in deze jaren met ruim 8% per jaar toe. Vooral in de noordelijke landen was de productiestijging in deze twee jaar fors (met 55% in Zweden, 40% in Denemarken en rond 30% in Finland en Noorwegen). De productietoename in Nederland was met ruim 25% eveneens krachtig. Ook Frankrijk en Duitsland realiseerden een sterke productiegroei van bijna 20%. In al deze landen was de groei in 2017 ongeveer even sterk als in 2016. De dynamiek in de andere sectoren van de Europese bouw bleef sterk achter bij de woningnieuwbouw. De productie van renovatie en onderhoud van

2 Zie EIB (2014), 'Bouwconcerns in beeld 2012-2013', Amsterdam.
3 Het Euroconstructgebied omvat: Oostenrijk, België, Tsjechië, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Ierland, Italië, Nederland, Noorwegen, Polen, Portugal, Slowakije, Spanje, Zweden, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk.
4 Euroconstruct, Summary Report, München, november 2017.

Figuur 1.3 Ontwikkeling van de bouwproductie naar sector in andere Europese landen (excl. Spanje en Ierland), procentuele verandering, 2016-2020



Bron: Euroconstruct

woningen nam in 2016 en 2017 met gemiddeld 1½% toe. De productie in de utiliteitsbouw groeide met gemiddeld 2,6%, waarbij de groei in 2017 iets aantrok. De gww-productie daalde aanvankelijk nog in 2016, maar realiseerde in 2017 een groei van bijna 3%.

In de komende jaren vlakt de groei van de bouwproductie in Europa af. De groeivertraging komt voor een groot deel voor rekening van de woning-nieuwbouw, waar de dynamiek stapsgewijs afzwakt van een krachtige 8% in het afgelopen jaar naar een lichte krimp in 2020. In de noordelijke landen maken de spectaculaire groeicijfers van 2016 en 2017 plaats voor een sterke daling en ook in Duitsland en Frankrijk verzwakt de dynamiek sterk, tot naar verwachting een lichte daling in 2020. De Europese nieuwbouwproductie van woningen komt in 2020 uit op een niveau dat 10% hoger is dan het gemiddelde niveau in de periode 1995-2007 en slechts 2½% lager dan de hoogste output van 2006.

De ontwikkelingen bij de nieuwbouw van utiliteitsgebouwen zijn in Europa minder gunstig dan bij de woningbouw. Na slechts twee jaar van beperkt herstel na een forse krimp tijdens de crisis zwakt de dynamiek af tot 2% in 2018, 0,8% in 2019 en 0,2% in 2020. De groeivertraging treft vooral industriële, commerciële en logistieke gebouwen en kantoren. Meest dynamisch in de komende jaren is de bouw van zorggebouwen, die in 2018-2020 naar verwachting met gemiddeld 4% per jaar groeit. De productie van industriële en

logistieke gebouwen stijgt in deze periode met rond 1½% per jaar. De vooruitzichten voor de andere gebouwsoorten zijn minder gunstig, met een gemiddeld groeitempo van tussen 0,1% en 0,6% per jaar. De nieuwbouwproductie in de utiliteitsbouw ligt in 2020 5% onder het gemiddelde niveau in de periode 1995-2009 en 15% lager dan tijdens de piek in 2009.

De renovatie en onderhoud van gebouwen heeft over heel Europa gemeten nauwelijks last van de crisis ondervonden. Op het dieptepunt in 2012 lag de productie slechts 2½% onder het niveau van 2008. Dit laatste niveau werd al in 2014 opnieuw bereikt. In de periode 2018-2020 zet de groei van de renovatie- en onderhoudsproductie van gebouwen in een bescheiden tempo door. De renovatie van woningen groeit met gemiddeld 1,1% per jaar en die van utiliteitsgebouwen met 1½%.

De gww-productie bleef in het Euroconstruct-gebied tijdens de crisis vrij stabiel. De nieuwbouw van de gww neemt vanaf dit jaar de rol van de voortrekker van de groei over van de woningnieuwbouw, met een stijging van 5% in 2018 en 6% in 2019. In West-Europa groeit de gww-productie deze jaren met respectievelijk 3½% en 4%. Na een tijdelijke terugval door het aflopen van oude programma's vanuit de EU-structuurfondsen nemen de gww-uitgaven in de Oost-Europese landen door toekenning van nieuwe budgetten sterker toe.

De bouw in onze buurlanden vertoont in de komende drie jaar niet de dynamiek van de Nederlandse bouw. De bouwproductie in België neemt in de periode 2018-2020 toe met solide groeipercentages van rond 3% per jaar. Dit jaar stijgt de productie met 3½%. In 2019 daalt het groeitempo tot 2½%, om in het jaar daarna terug te keren naar 3½% groei. Nieuwbouw van de gww groeit in de komende jaren sterk (13½% dit jaar en 5½% in 2019 en 2020). Een groot deel van deze toename komt voor rekening van drie grote projecten (Oosterweelverbinding, een sluis bij Terneuzen en het Gewestelijk ExpresNet). Ook bij de renovatie en onderhoud van utiliteitsgebouwen wordt dit jaar een sterke groei verwacht (8%), vanwege het programma van renovatie van justitiegebouwen. In 2019 daalt de output in de sector met 1½%, om in 2020 met 1½% te stijgen. De nieuwbouw in deze markt daalt dit jaar met 2%, wat wordt gevolgd door een groei met 4½% in zowel 2019 als 2020. De daling dit jaar komt vooral op rekening van de productie van onderwijsgebouwen, die, na een verdubbeling in 2013-2016 door het programma 'Scholen van Morgen', in 2017-2018 weer halveert. Daartegenover staat een groei van de nieuwbouw van kantoren met bijna 40% dit jaar, die volgend jaar echter weer deels teniet wordt gedaan met een daling van 15%. Bij de woningbouw stijgt de productie van zowel de nieuwbouw als de renovatie in 2018-2020 met gemiddeld 2½% per jaar.

De vooruitzichten voor de Duitse bouw zijn niet gunstig. Het niveau van de totale bouwproductie in Duitsland zal in 2020 niet boven dat van 2017 uitkomen. Dit jaar groeit de productie nog met 1%, om in zowel 2019 als 2020 met ½% af te nemen. De woningnieuwbouw is de enige sector die in de komende drie jaar groeit, met gemiddeld 1½% per jaar. De output bij de nieuwbouw van utiliteitsgebouwen en bij de verbouw en onderhoud van zowel woningen als gebouwen daalt met gemiddeld ½% per jaar, terwijl de gww-productie stabiliseert.

Onzekerheden rond de ramingen

Uitgangspunt voor de ramingen is het meest recente economisch beeld voor Nederland van het CPB. De economische ontwikkelingen zijn altijd met onzekerheid omgeven. Deze onzekerheid zal vooral de ontwikkelingen voor de bouw op middellange termijn beïnvloeden. Op korte termijn ligt het beeld voor de bouw vanwege de gebruikelijke doorlooptijden van bouwprojecten voor een deel al vast. Ook kan voor belangrijke categorieën van de bouwproductie veel van voorlopige indicatoren gebruik worden gemaakt. Orderportefeuilles, vergunningen en vastgestelde overheids-budgetten bieden belangrijke informatie voor de toekomst. De onzekerheid over de economische situatie op middellange termijn werkt via andere economische perspectieven door in de vraag naar gebouwen en infrastructurele werken. Ook werkt de economische ontwikkeling door in de beschikbare budgettaire ruimte van het Rijk en andere overheden en daarmee in de budgetten voor bouwgerelateerde uitgaven.

Voor de korte termijn zijn de onzekerheden relatief beperkt. De duidelijk toegenomen vergunningafgiften in de woningbouw en de stijgende orderportefeuilles in de woning- en utiliteitsbouw zullen dit jaar voor extra productiegroei zorgen. Een omslag in het economisch klimaat en een (sterke) stijging van de nu historisch lage rente zou het beeld na 2018 duidelijk kunnen afremmen. Deze onzekerheden moeten worden onderkend. Wel lijkt een stijging van de risicovrije rente niet direct te hoeven neerslaan in hogere hypotheekrentes, maar bij een aanhoudende rentestijging zal dit wel het geval zijn. Met name de woningmarkt is gevoelig voor de renteontwikkeling.

Naast de risico's aan de vraagzijde speelt er ook een aantal factoren bij de aanbodzijde. Als gevolg van de toenemende krapte op de bouwarbeidsmarkt is in de ramingen rekening gehouden met een lichte verschuiving van productie in 2018 en 2019 naar latere jaren. Op basis van ervaringen uit eerdere perioden met sterke groei en oplopende krapte is aangenomen dat de bouw ook dit keer er in slaagt om de benodigde instroom via de verschillende kanalen te realiseren. Wel geldt dat de groei in de afgelopen drie jaar wel uitzonderlijk hoog was. Hier ligt dan ook een neerwaarts risico voor de productie.
Voor de woningbouw vormt het aanbod van ontwikkellocaties een belangrijk neerwaarts risico voor de raming. Op dit moment zijn nog onvoldoende locaties beschikbaar om het geprognosticeerde aanbod te realiseren. De sleutel ligt hier bij het ruimtelijk beleid, waar locaties beschikbaar moeten komen die goed aansluiten bij de kwalitatieve vraag en ook rendabel zijn te ontwikkelen. In het afgelopen jaar is meer aandacht gekomen voor dit vraagstuk, mede doordat de schaarste en oplopende woningprijzen steeds zichtbaarder worden. Bij de woningbouwramingen is verondersteld dat hier voldoende aanvullende actie zal worden ondernomen. Als echter nieuwe ontwikkellocaties niet tijdig en in voldoende mate worden gerealiseerd, dan zal de woningbouw op middellange termijn minder sterk groeien dan hiervoor is geschetst.

Het besluit van het uittreden uit de EU zal de Britse bouwproductie sterk drukken. De totale productie stijgt met een magere 1% per jaar (½% in 2018, 2% in 2019 en 0% in 2020). De onzekerheid rond de voorwaarden van Brexit heeft de grootste impact op de nieuwbouw van utiliteitsgebouwen, die in alle drie jaren daalt, met gemiddeld 1,5%. Zowel bij de woningbouw als bij de gww laat de nieuwbouw een solide toename zien van respectievelijk 3% en 3½% per jaar. De productie in renovatie en onderhoud van woningen neemt met gemiddeld ½% per jaar toe en die van utiliteitsgebouwen en gww-werken met 1½% per jaar.

In Frankrijk stijgt de totale bouwproductie met 2½% in 2018 en 2019 en 1% in 2020. Bij de woningnieuwbouw vertraagt de groei van 4½% dit jaar naar -1½% in 2020 en bij de nieuwbouw van utiliteitsgebouwen van 4½% in 2018 naar 1% in 2020. Een gemiddeld groeitempo van 2% wort genoteerd bij de nieuwbouw van gww-werken en bij de renovatie en onderhoud in alle drie bouwsectoren.

1.3 Indeling van het rapport

In de hoofdstukken 2 tot en met 5 komen de sectorale bouwmarktramingen aan de orde. Deze hoofdstukken richten zich achtereenvolgens op de woningbouw, de utiliteitsbouw, het onderhoud van gebouwen (woningen en utiliteitsgebouwen) en de grond-, water- en wegenbouw. Per sector worden de recente ontwikkelingen op de verschillende deelmarkten geanalyseerd en wordt onderzocht of en in welke mate in de toekomst veranderingen optreden in de omstandigheden waaronder de bedrijven in deze specifieke sectoren moeten opereren. Voor deze rapportage zijn landelijke bouwmarktramingen opgesteld voor de korte (2018 en 2019) en de middellange termijn (2020-2023). In de bouw is het kleinbedrijf sterk vertegenwoordigd. Veel van deze bedrijven zijn in hoofdzaak gericht op de lokale of de regionale markt. Per onderdeel worden de landelijke ramingen voor 2018 daarom ook gesplitst naar provincie. In aansluiting daarop komen in hoofdstuk 6 de gevolgen van de geraamde bouwproductie voor de vraag op de arbeidsmarkt aan de orde. De analyse vindt plaats op het niveau van werknemers, zelfstandigen (waaronder zelfstandigen zonder personeel) en bij de bouw gedetacheerd personeel. Dit jaar heeft deze jaarlijkse publicatie een extra hoofdstuk. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de impuls die vanuit het beleid rond verduurzaming van de gebouwde omgeving uitgaat naar de bouwproductie op korte en middellange termijn.

2 Woningbouw

De woningbouwinvesteringen zijn in het afgelopen jaar met 10% krachtig gestegen. De sterkste groei vond plaats bij de nieuwbouw (11½%). Ondanks de fors gestegen vergunningverlening en het aantal woningopleveringen bleef de uitbreiding van de voorraad achter bij de huishoudensgroei. Hierdoor bleef de woningmarkt krap, wat bijdroeg aan een flinke stijging van de huizenprijzen. De herstel- en verbouwproductie bleef hierbij wat achter, maar met een groei van 7½% was ook hier sprake van een dynamisch beeld. Naast de lagere rente en gunstigere economische ontwikkelingen gaven hogere renovatie-activiteiten door corporaties en het oplopend aantal verhuizingen extra impulsen aan de herstel en verbouw van woningen. De groei van de woningbouw vlakt in 2018 en 2019 af. De nieuwbouwproductie groeit dit jaar nog met 7% en volgend jaar met 5%. De herstel- en verbouwproductie realiseert door sterk teruglopende transformaties van kantoren naar woningen een bescheiden groei. Reguliere kwaliteitsverbeteringen en extra investeringen in het verduurzamen van de bestaande voorraad bieden tegenwicht en zorgen ervoor dat de herstel- en verbouwproductie van woningen in beide jaren nog licht kan groeien.
Op middellange termijn zet de groei van de nieuwbouw met gemiddeld 3% per jaar door. De uitbreiding van de woningvoorraad ligt deze jaren boven de huishoudensgroei, waardoor de spanning op de woningmarkt kan afnemen. Aan het eind van de periode nemen de vergunningen iets af om meer in lijn te komen met de huishoudensgroei. De herstel en verbouw groeit gemiddeld met 2% per jaar, mede door de extra middelen voor verduurzaming van de bestaande woningvoorraad uit het regeerakkoord.

2.1 Algemeen beeld

Recente jaren
Nadat de woningbouw in 2015 krachtig herstelde van de crisis, zijn de investeringen in de afgelopen jaren met dubbele cijfers zeer fors gestegen. In 2017 vlakte de groei af maar was met 10% nog altijd sterk. Hiermee was de woningbouw nog altijd de motor achter de krachtige groei in de sector. De sterkste groei vond plaats bij de nieuwbouw (11½%), nadat de groei in het jaar ervoor met 15% eveneens fors was. In totaal werden ongeveer 64.000 woningen opgeleverd (inclusief onzelfstandige wooneenheden), bijna 10.000 meer dan in het jaar ervoor. Ondanks de sterke stijging van de vergunningverlening en het aantal opgeleverde woningen bleef de uitbreiding van de woningvoorraad nog iets achter bij de huishoudensgroei. Hierdoor bleef de woningmarkt krap waardoor de huizenprijzen fors konden stijgen. Nadat de herstel en verbouwproductie in 2016 spectaculair steeg, was de groei van 7½% in 2017 nog steeds krachtig. Naast de gunstige economische ontwikkelingen en de lage rente werd de groei ondersteund door de toegenomen investeringen door corporaties in verduurzaming en verbetering van bestaand bezit en de historisch hoge mobiliteit op de woningmarkt.

De omvangrijke vraag deed de gemiddelde werkvoorraad van woningbouwers tot ongekende niveaus stijgen. Hier speelde mee dat de productievoortgang voor het eerst sinds de crisis werd geconfronteerd met enige stagnatie door schaarste op de bouwarbeidsmarkt en oplopende levertijden van materialen.

In het licht van de hoge groei op korte termijn wordt daarom rekening gehouden met enig doorschuiven van productie.

Korte termijn
Tegen de achtergrond van krapte op de woningmarkt en de gunstige economische ontwikkeling houdt de investeringsgroei in de komende jaren aan, maar vlakt wel af. Op korte termijn komt de groei vooral van de nieuwbouw, waar de investeringen dit jaar met 7% stijgen en volgend jaar met 5%. In lijn met de oplopende vergunningafgifte stijgt het aantal opgeleverde woningen tot bijna 65.000 in 2019 en komt voor het eerst sinds de crisis weer in evenwicht met de huishoudensgroei. Door de afnemende productie uit transformaties van kantoren naar woningen valt de groei van de herstel en verbouwproductie tijdelijk lager uit. De groei blijft positief door de autonome ontwikkeling van de reguliere kwaliteitsverbetering en extra investeringen in verduurzaming en verbetering van bestaande woningen.

Middellange termijn
Op middellange termijn blijven de investeringen aanvankelijk sterk doorgroeien. Hier speelt mee dat de huishoudensgroei volgens de jongste ramingen van het CBS minder snel afvlakt dan eerder werd verwacht. Als gevolg blijft de vergunningafgifte over de gehele periode hoog en ligt de uitbreiding van de woningvoorraad ruim boven de huishoudensgroei, waardoor de spanning op de woningmarkt in de tijd kan afnemen De herstel en verbouw ondergaat een positieve impuls door de stimuleringsmaatregelen uit het regeerakkoord gericht op verduurzaming van de bestaande voorraad. Aan het eind van de periode neemt de vergunningverlening iets af om meer in lijn te komen met de structurele huishoudensgroei terug. De nieuwbouw neemt aan het eind van de periode nog toe, terwijl de herstel en verbouwproductie dan stabiliseert.

2.2 Nieuwbouw

Korte termijn
Door de achtergebleven woningbouwinvesteringen tijdens de crisis dienen op korte termijn fors meer woningen gebouwd te worden. Verschillende voorlopende indicatoren geven aanleiding om rekening te houden met aanhoudende productiegroei in de komende jaren. Het aantal verleende vergunningen voor nieuwbouwwoningen lag over de eerste tien maanden in 2017 een derde hoger ten opzichte van dezelfde periode in 2016. De werkvoorraad van bouwbedrijven en architecten steeg tot het ongekende niveau van bijna 11 maanden werk aan het eind van het jaar, wat wijst op forse bouwactiviteit in de komende jaren. De gunstige marktcondities en de omvangrijke vraag naar woningen deden het transactievolume over de eerste tien maanden stijgen met bijna 15% ten opzichte van dezelfde periode in 2016. Daarnaast steeg het prijsniveau in een jaar met ruim 8%. De forse prijsstijging verkleint financieel-economische risico's van woningbouwprojecten en is hiermee gunstig voor projectontwikkeling. Tegen deze achtergrond, de gunstige economische ontwikkeling en de demografische druk nemen de nieuwbouwinvesteringen in 2018 naar verwachting met 7% opnieuw sterk toe (zie tabel 2.1). Hiermee komt de uitbreiding van de woningvoorraad voor het eerst sinds de crisis in evenwicht met de uitbreidingsvraag (zie figuur 2.1). In lijn met het vergunningenverloop stijgt de nieuwbouwproductie in 2019 verder met 5%, waarmee de spanning op de woningmarkt geleidelijk iets afneemt.

Bij het korte termijn beeld geldt dat de totale productievoortgang (nieuwbouw en herstel en verbouw) naar verwachting een beperkte stagnatie ondervindt door problemen rond de personeelsvoorziening en oplopende levertijden van materialen. De conjunctuurmeting van het EIB toont in 2017 een stijging van 3% naar ongeveer 20% van de bouwbedrijven die stagnatie door een van deze factoren ervaren. De bouw heeft in de afgelopen jaren een forse productie-stijging weten te realiseren door de sterk gestegen arbeidsproductiviteit en het flexibel aanwerven van personeel. Toch wordt bij de sterke groei op korte termijn rekening gehouden met enig doorschuiven van productie. Hierbij gaat het slechts om een beperkt deel van de productie, waardoor het effect op de totale woningbouwontwikkeling bescheiden is, maar niet verwaarloosbaar. Naar verwachting wordt de totale groei in 2018 en 2019 met een ½%-punt in beide jaren gedrukt en zorgt de doorgeschoven productie voor extra groei in 2020.

Tabel 2.1 Woningbouwproductie, 2016-2023 (prijzen 2016)

	Miljoen euro		Jaarlijkse verandering[2] (%)			
	2016[1]	2017	2017	2018	2019	2023[3]
Nieuwbouw	10.225	11.400	11½	7	5	3
Herstel en verbouw	7.850	8.450	7½	1	2	2
Totaal	**18.075**	**19.850**	**10**	**4½**	**4**	**2½**

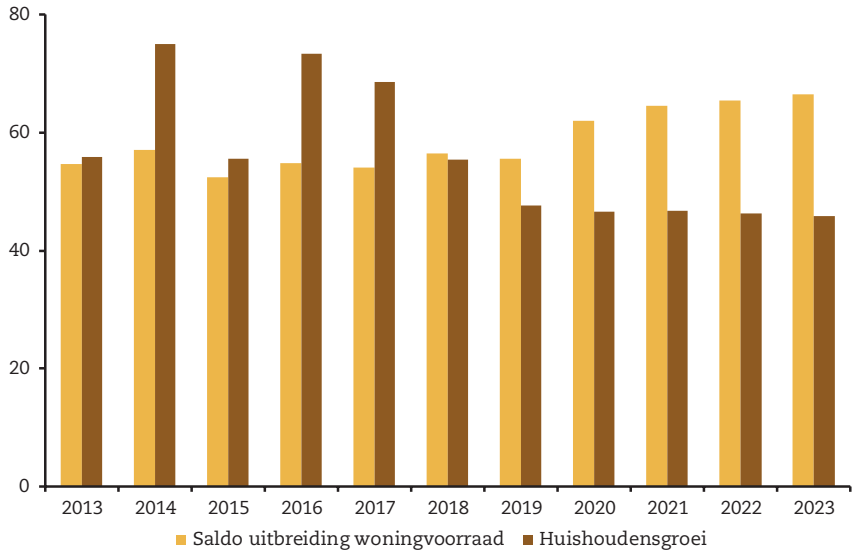
1 EIB-raming op basis van voorlopige CBS-cijfers
2 Raming
3 Gemiddelde stijging over de periode 2020-2023

Bron: CBS, EIB

Middellange termijn
Op middellange termijn blijft de nieuwbouwproductie stevig doorgroeien en zwakt pas aan het eind van de periode af. Hier speelt mee dat de huishoudens-groei volgens de meest recente bevolkingsprognose[5] (CBS) in deze periode hoger uitvalt en minder snel afvlakt dan eerder werd verwacht. Als gevolg blijft de vergunningafgifte over de hele periode hoog, waarmee de uitbreiding van de woningvoorraad de jaarlijkse huishoudensgroei ruimschoots kan opvangen (figuur 2.1). De in eerdere jaren opgelopen achterstand neemt hierdoor af en kan dan ook de spanning op de woningmarkt verminderen. De woningmarkt komt hiermee geleidelijk in rustiger vaarwater. De groei van de nieuwbouw-productie vlakt af, maar blijft positief.

5 Het CBS heeft de bevolkingsprognose in december 2017 bijgesteld. De bevolkings-ontwikkeling valt op middellange termijn hoger uit vergeleken met de vorige prognose en vlakt langzamer af. Verschillen ontstaan vooral door bijstellingen van het migratiesaldo.

Figuur 2.1 Uitbreiding woningvoorraad en uitbreidingsvraag (duizend), realisaties (2013-2016) en prognose (2017-2023)



Bron: EIB

Vergunningen voor nieuw te bouwen woningen
In 2017 werden voor ongeveer 73.000 woningen vergunningen verleend, ongeveer 18.000 meer dan in het jaar ervoor (zie tabel 2.2). De stijging zette vanaf het begin van het jaar fors in. Nadat de vergunningafgifte in het tweede kwartaal tijdelijk terugviel, stegen de aantallen in de maanden er na ver boven de niveaus van het voorgaande jaar. De vergunningverlening loopt in 2018 naar verwachting verder op tot circa 80.000 woningen, waarna de aantallen in de jaren erna op dit niveau stabiliseren. Hiermee loopt het aantal woning-opleveringen op tot jaarlijks 68.000 op korte termijn en op middellange termijn tot bijna 80.000 woningen per jaar (inclusief onzelfstandige wooneenheden). Aan het eind van de periode zal de vergunningverlening iets teruglopen door de afvlakkende demografische groei.

De vergunningverlening aan corporaties was in het afgelopen jaar met ruim 8.000 woningen opnieuw gering. Hoewel er ten opzichte van het jaar ervoor 2.000 meer woningen vergund werden, lagen de aantallen nog ver onder de niveaus die nodig zijn om de productievolumes uit de meerjarenverkenning in het Sectorbeeld (2016) te realiseren. Deze ontwikkeling kan te maken hebben met enige nasleep van de verhuurderheffing, de scheiding tussen daeb/niet-daeb en onzekerheid rond nieuwe regelgeving. Het lag daarentegen niet aan de financiële positie van corporaties, die een sterke intensivering van de nieuw-bouwinvesteringen niet in de weg staat. Nu de belangrijkste veranderingen zijn doorgevoerd, wordt voor komend jaar een krachtige opleving van de

vergunningverlening verwacht. In de komende jaren loopt de vergunningverlening op tot circa 19.000 woningen per jaar, waarna dit aantal op middellange termijn nog iets verder oploopt.

Onder de gunstige marktcondities is het aantal vergunde woningen aan marktpartijen in het afgelopen jaar met 15.000 gestegen ten opzichte van het jaar ervoor. Naar verwachting neemt dit aantal in 2018 licht af. Pas aan het eind van de periode 2020-2023 lopen deze vergunningen verder terug tot 46.000 woningen in 2023. De groei van de vergunningafgifte aan overige particulieren was tegenover die van marktpartijen minder sterk, nadat deze in het jaar ervoor nog fors toenam. De niveaus zullen in de komende periode naar verwachting stabiliseren rond jaarlijks 13.000 woningen en op middellange termijn iets afnemen tot op jaarbasis ongeveer 11.000 aan het eind van de periode.

Tabel 2.2 Bouwvergunningen, naar woningtype en opdrachtgever, 2016-2023 (duizend)

	2016	2017[1]	2018[1]	2019[1]	2023[1]
Woningtype					
Huur	18	26	29	32	32
Koop	37	47	51	48	45
Opdrachtgever					
Woningcorporaties en overheid	6	8	15	19	20
Bouwers voor de markt	38	53	52	48	46
Overige particulieren	11	12	13	13	11
Totaal	**55**	**73**	**80**	**80**	**77**

1 Raming

Bron: CBS, EIB

Risico's rond uitvoerbaarheid gepland woningaanbod
Bij het geplande woningaanbod dient opgemerkt te worden dat onzekerheid bestaat over de haalbaarheid van plannen, afhankelijk van de financieel-economische risico's van projecten of eventuele bestuurlijke knelpunten. Of het feitelijke aanbod in de toekomst voldoende toereikend is om de uitbreidingsvraag op te vangen hangt hiermee samen. Eerder onderzoek van het EIB[6] illustreert dat, rekening houdend met planuitval en vertraging van projecten, bij een trendmatig groeiscenario het netto planaanbod in de helft van de provincies zeer krap is ten opzichte van de huishoudensgroei (periode 2015-2025). Dit aandeel loopt op tot driekwart van de provincies in het scenario met hoge groei. Enkel in Noord-Holland, Noord-Brabant en Limburg lijkt het aanbod

6 Zie het onderzoek 'Investeren in de Nederlandse woningmarkt' (EIB, 2016).

ogenschijnlijk voldoende om de woningvraag op te vangen. Uit onderzoek[7] voor de provincie Noord-Holland blijkt dat hier ruim de helft van de plannen een lage tot beperkte realisatiekans heeft. Bij de ramingen van de nieuwbouw-productie is verondersteld dat op middellange termijn voldoende actie wordt ondernomen om de geschetste vraagontwikkeling mogelijk te maken. Hier ligt daarmee wel een neerwaarts risico voor de nieuwbouw in de komende jaren.

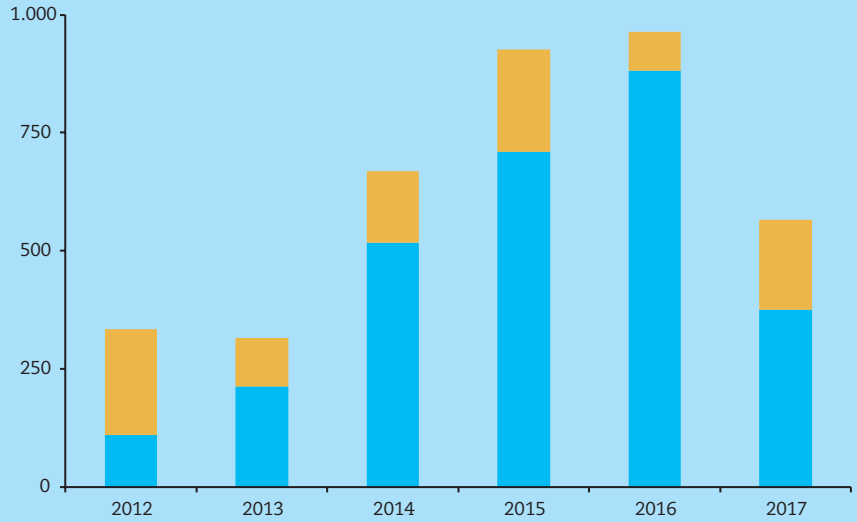
2.3 Herstel en verbouw

Na de spectaculaire groei van de herstel en verbouwproductie tussen 2014-2016 viel de groei van 7,5% in het afgelopen jaar lager uit maar was nog altijd krachtig (zie tabel 2.1). Naast de lagere rente en een gunstigere economische

Woningtransformaties sterk afgenomen

Nadat het aantal transformaties van kantoren naar woningen vanaf 2012 jaarlijks fors steeg, viel het volume in het afgelopen jaar voor het eerst sterk terug. Het onttrokken volume daalde van bijna 900.000 m² in 2016 naar nog geen 400.000 m² in het afgelopen jaar. Opvallend is dat de afname geheel afkomstig is vanuit de Randstad, daarbuiten bleef het volume op peil. De sterke daling van de onttrekkingen van kantoren naar woningen geeft weer dat veruit het belangrijkste deel van het transformatiepotentieel in de regio met de grootste druk op de woning-markt inmiddels benut is. De resterende leegstand kan in steeds mindere mate voorzien in rendabele transformaties. De productie uit transformaties zal in de komende jaren verder teruglopen.

Transformaties, onttrekkingen van kantoren naar woningen (duizend m²), 2012-2017



Bron: Dynamis, bewerking EIB ■ Wonen ■ Overig

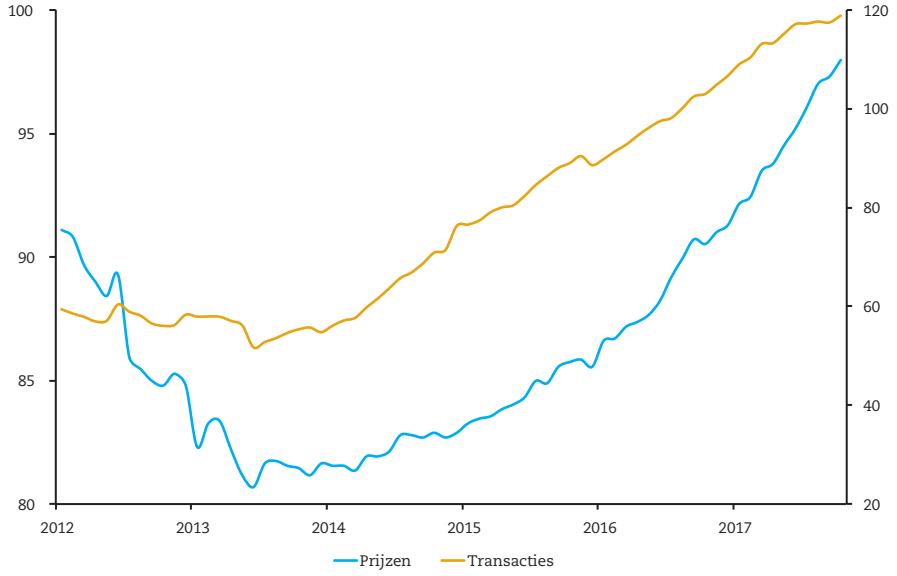
7 Zie het onderzoek 'Analyse plancapaciteit woningbouw in Noord-Holland' (EIB, 2017).

ontwikkeling droegen ook hogere renovatie-activiteiten door corporaties en het oplopend aantal verhuizingen bij aan deze groei. Daarentegen nam de productie uit woningtransformaties in 2017 per saldo niet verder toe ten opzichte van 2016 en droeg hierdoor niet langer bij aan de groei (zie kader 'Woningtransformaties sterk afgenomen'). Het onttrekkingsvolume van kantoren naar woningen viel in het afgelopen jaar ruim de helft lager uit vergeleken met het jaar ervoor. Dit heeft voornamelijk effect op de productie in 2018 en deels nog in 2019. De groei blijft positief door de ontwikkeling van de reguliere kwaliteitsverbetering en de impuls vanuit de geleidelijk loskomende middelen uit het regeerakkoord gericht op verduurzaming van bestaande woningen (zie hoofdstuk 7 Duurzaamheid). Op middellange termijn intensiveren de investeringen in verduurzaming en veert de productiegroei op. Aan het eind van de periode leveren deze maatregelen geen extra bijdrage meer aan de groei en stabiliseert de herstel en verbouwproductie.

2.4 Recente ontwikkelingen op de woningmarkt

Enkele voorlopende indicatoren van de woningbouwproductie toonden in het afgelopen jaar forse groei. De ontwikkeling moet worden gezien in het licht van het gunstige economische klimaat en de historisch lage rente. De grote vraag naar woningen deed het transactievolume over 12 maanden gemeten in oktober met maar liefst 15% stijgen ten opzichte van dezelfde periode een jaar eerder. Sinds het dieptepunt tijdens de crisis medio 2013 is het aantal verkopen zeer sterk gestegen en ligt inmiddels boven de niveaus van voor de crisis (zie figuur 2.2).

Figuur 2.2 Index prijzen bestaande koopwoningen (linkeras) en index cumulatief aantal transacties (12 maanden) (rechteras), 2012-2017 (index januari 2008=100)



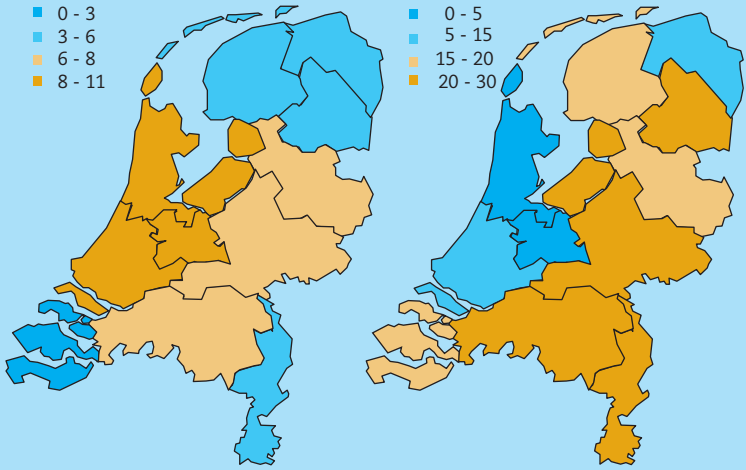
Bron: CBS, bewerking EIB

Daarnaast stegen de huizenprijzen met ruim 8% ten opzichte van een jaar geleden. Afgezet tegen het dieptepunt tijdens de crisis betaalde men ruim 20% meer voor een woning. Tijdens het piekniveau van voor de crisis werd nominaal nog altijd bijna 4% meer voor een woning betaald.

Ontwikkeling transacties en prijzen in de regio

In alle provincies lag het transactievolume in het afgelopen jaar ruim boven het niveau van een jaar geleden. In de eerste drie kwartalen van het afgelopen jaar liep het aantal woningverkopen het sterkst op in Flevoland, Drenthe en Gelderland. Opvallend is dat het transactievolume in Utrecht en Noord-Holland wat stabiliseerde, nadat de verkopen in de jaren ervoor bovengemiddeld stegen. De relatief gematigde groei in deze provincies was vooral een gevolg van het teruggelopen transactievolume in de hoofdsteden.
Het geringe nieuwe aanbod droeg eraan bij dat prijzen in de Randstedelijke provincies met meer dan 8% zeer fors stegen. Koploper was Noord-Holland, waar de prijzen in Amsterdam met bijna 14% opliepen. Ook in Utrecht had de prijsstijging in de gemeente Utrecht fors aandeel in de ontwikkeling op provincieniveau. In de overige provincies varieerde de prijsstijging rond 5%. In Zeeland was de stijging met 2,7% van alle provincies het meest bescheiden.

Regionale ontwikkeling transacties (rechts, 2016: I-III - 2017: I-III) en prijzen bestaande koopwoningen (links, 2016: III - 2017: III) (%)



Bron: Dynamis, bewerking EIB

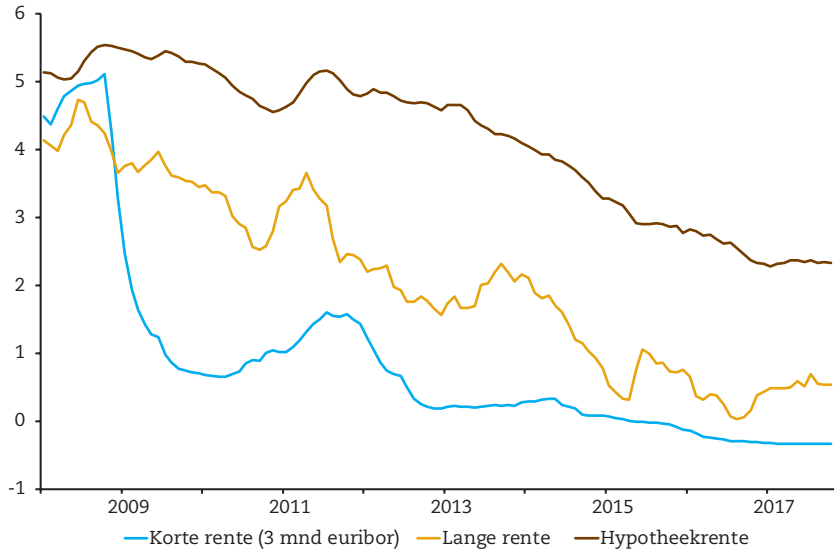
In de vier grootste gemeenten was de ontwikkeling van de huizenprijzen zeer fors. Koploper was opnieuw Amsterdam, waar het nominale prijsniveau van een koopwoning in een jaar bijna 14% steeg. De ontwikkeling in Rotterdam lag met 13,5% hier maar bescheiden onder. De gemiddelde huurprijs per vierkante meter in de vrije huursector liep op nationaal niveau even sterk op als de prijzen van koopwoningen. Opvallend is dat de huurprijsontwikkeling in de (vier) grote gemeenten achterblijft bij de koopprijsontwikkeling. Hoewel enige

voorzichtigheid geboden is bij de interpretatie van de cijfers over de huurprijzen, duidt het beeld niet op een specifiek tekort aan (middeldure) huurwoningen. De krapte op de woningmarkt doet zich zowel in het koop- als in het huursegment voor. Dit roept ook vragen op over de richting van het woningmarktbeleid, dat zich sterker lijkt te richten op meer huurvoorraad. Ook de koopsector biedt aantrekkelijke alternatieven.

Lage hypotheekrente stabiliseert

De historisch lage hypotheekrente had ook in het afgelopen jaar een positieve invloed op de woningmarkt. Vanaf eind 2011 nam de rente geleidelijk af tot ongeveer 2,3% in het begin van afgelopen jaar (5-10 jaar vast), waarna het niveau in de rest van het jaar stabiliseerde (zie figuur 2.3). De lage rente maakt lenen goedkoop en beperkt de woonlasten van huiseigenaren. Door de aangescherpte leenregels vertaalden de lagere woonlasten zich in de afgelopen jaren echter nauwelijks in meer leencapaciteit.

Figuur 2.3 Hypotheekrente (5-10 jaar vast), korte rente (3-maands Euribor) en lange rente (staatsobligatie, jongste 10-jarige), per maand (%), 2009-2017



Bron: DNB, bewerking EIB

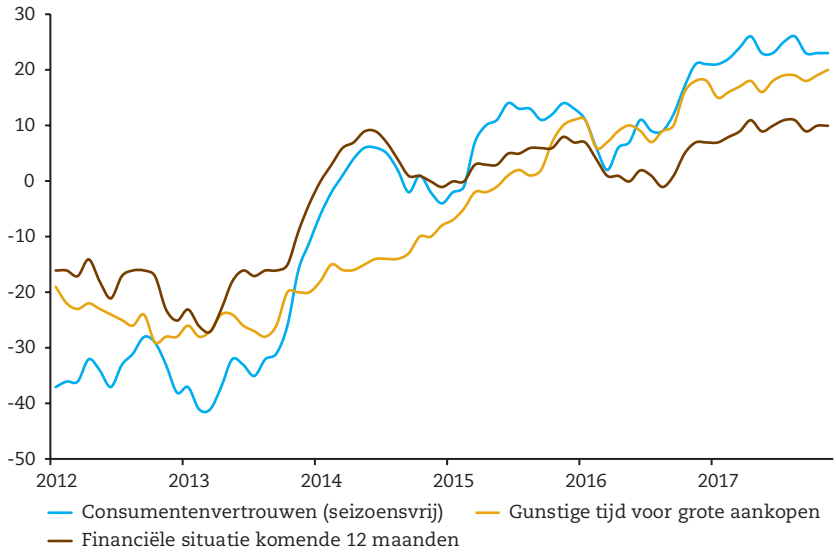
De hypotheekrente lag, net als in voorgaande jaren, beduidend hoger dan de lange en korte rente (respectievelijk de jongste 10-jarige staatsobligatie en de 3-maands Euribor). Tot de crisis betrof het verschil minder dan 1%-punt, waarna de verschillen in de jaren er na opliepen. Met het stijgen van de lange rente in het afgelopen jaar bedroeg het verschil met de hypotheekrente nog ongeveer 1,8%-punt. Hoewel een stijging van de lange rente niet direct hoeft te leiden tot een stijging van de hypotheekrente, ligt hier wel een opwaarts risico bij verdere toenames. Tegen deze achtergrond kan met enige voorzichtigheid

geconcludeerd worden dat de daling van de hypotheekrente tot een einde is gekomen en in de komende periode naar verwachting niet verder zal dalen. Hiermee valt de gunstige vraagimpuls die de dalende rente in de afgelopen jaren veroorzaakte in de komende periode weg. Een eventuele stijging van de rente heeft hierbij een neerwaarts effect op het productiebeeld. Zolang de stijging beperkt is, zal het niet belangrijke gevolgen hebben voor het middellange termijn beeld. Bij een grotere stijging is het neerwaarts effect op het productiebeeld sterker.

Hoog consumentenvertrouwen

Door het verbeterde economische klimaat sloot het consumentenvertrouwen in het afgelopen jaar aan bij de hoge niveaus van voor de crisis. De stijging vond vooral plaats in het eerste kwartaal, waarna de niveaus in de rest van het jaar stabiliseerden (zie figuur 2.4). Nadat de stemming over de financiële situatie in de komende 12 maanden in 2016 nog een terugslag kende, is deze indicator in het afgelopen jaar enkel toegenomen en neemt al geruime tijd relatief hoge niveaus aan. Daarnaast kreeg de koopbereidheid een impuls, vooral door de gunstige ontwikkeling van de perceptie rond het doen van grote aankopen.

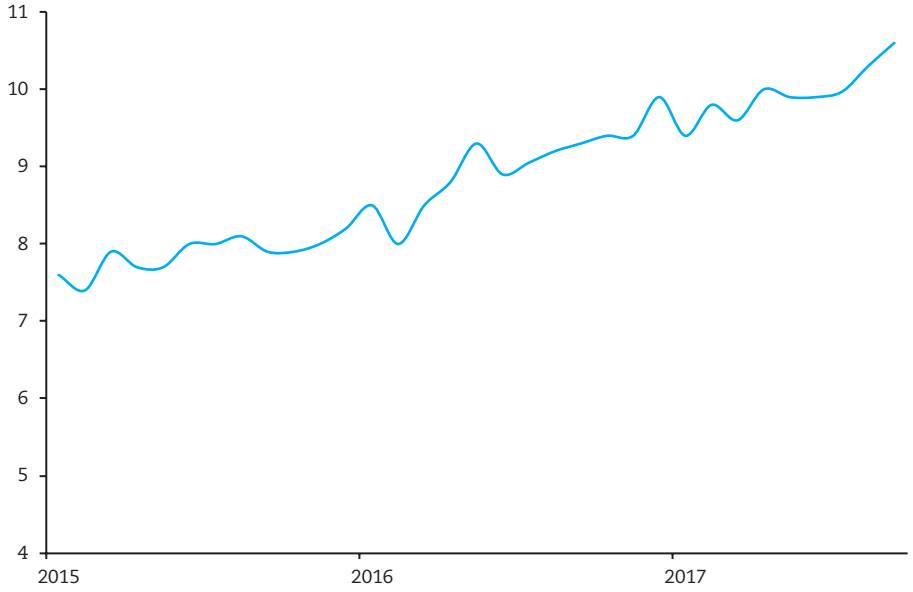
Figuur 2.4 Consumentenvertrouwen, bereidheid tot grote aankopen en financiële situatie komende 12 maanden, saldo positieve en negatieve antwoorden, 2012-2017



Bron: EIB

Historisch hoge werkvoorraad duidt op forse bouwactiviteit op korte termijn
De orderportefeuilles van bouwbedrijven en architecten vormen een belangrijke indicator voor de nieuwbouwactiviteit op korte termijn. De gemiddelde werkvoorraad van woningbouwers steeg in het afgelopen jaar van gemiddeld 9,6 maanden werk in het eerste kwartaal naar een historisch hoog niveau van gemiddeld 10,3 maanden werk in september (zie figuur 2.5). Hiermee telde een gemiddelde orderportefeuille aan het eind van het derde kwartaal 1,3 maanden meer werk ten opzichte van dezelfde periode een jaar eerder. Nadat de werkvoorraad tijdens de crisis nog terugliep tot iets meer dan vijf maanden werk in 2013, neemt de werkvoorraad sindsdien jaarlijks weer toe en ligt inmiddels boven de niveaus van vlak voor de crisis.

Figuur 2.5 Ontwikkeling orderportefeuille woningbouw (maanden werk), 2015-2017



Bron: EIB

De sterke stijging van het aantal maanden werk moet gezien worden tegen de achtergrond van forse productiegroei in combinatie met schaarste op de bouwarbeidsmarkt en oplopende levertijden van materialen. Hierdoor wordt de productievoortgang geconfronteerd met enige stagnatie en wordt een klein deel van de productie door uitstel of langere doorlooptijden naar later in de tijd verschoven. Dit heeft bijgedragen aan de sterke stijging van de orderportefeuilles in het afgelopen jaar.

2.5 Nieuw beleid

In 2017 zijn de Nibud-leennormen rond het maximaal hypothecair krediet gewijzigd. Het maximale leenbedrag als percentage van de woningwaarde - de loan-to-value (LTV) - werd teruggebracht van 102% in 2016 naar 101% in het afgelopen jaar. Deze maatregel treft vooral starters op de woningmarkt (verantwoordelijk voor ongeveer de helft van alle woningtransacties), die meer moeten sparen (ongeveer € 1.500) om een woning te kopen. Als gevolg wordt de woningaankoop enige tijd uitgesteld en wordt langere tijd doorgebracht op de huurmarkt, wat in beide segmenten de doorstroom bemoeilijkt. Door de geringe afname van een procentpunt zullen de effecten naar verwachting echter gering zijn. Daarentegen gaf de maximale leencapaciteit op basis van het inkomen - de loan-to-income (LTI) - enige verruiming als gevolg van lastenverlichting in 2016 door o.a. belastingverlaging en een verhoging van de arbeidskorting. Met name onder huishoudens met relatief lage inkomens verbeterde de leencapaciteit. Bij de huishoudens met een hoger inkomen viel de groei lager uit maar was eveneens positief. Verschillen tussen één- en tweeverdieners kwamen dichterbij te liggen doordat het tweede (laagste) inkomen een zwaarder gewicht kreeg (60%).

Tabel 2.3 Ontwikkeling maximale hypotheek naar huishoudinkomen en een- en tweeverdienende huishoudens (hypotheekrente van 4,2%), 2013-2018

Huishoud-inkomen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eenverdiener						
25.000[1]	115.000	108.500	87.500	83.000	91.500	89.500
30.000	140.500	135.500	133.000	122.500	125.500	125.500
40.000	187.500	180.500	177.000	170.500	174.000	170.500
50.000	238.500	226.000	221.500	213.000	221.500	217.500
Tweeverdiener[2]						
30.000	109.500	92.000	61.000	84.500	105.000	107.500
40.000	184.000	177.000	146.500	163.500	174.000	170.500
50.000	234.500	226.000	221.500	213.000	217.500	213.000

1 Hierbij is uitgegaan van een huishouden bestaande uit meer dan een persoon
2 Bij tweeverdieners is een gelijke inkomensbijdrage verondersteld

Bron: Nibud, bewerking EIB

In 2018 wordt de LTV verder afgebouwd naar 100% en dalen de financieringslastpercentages, waarmee het gunstige effect van het zwaarder wegen van het tweede inkomen (70%) teniet wordt gedaan. Tabel 2.3 illustreert dat de leencapaciteit over zo goed als alle inkomensgroepen afneemt en terugkeert naar de niveaus van 2016. Bij paren met alleenverdieners met een inkomen van 30.000 blijft het financieringslastpercentage tussen 2017-2018 ongewijzigd.

Dit geldt overigens alleen voor inkomens tussen € 25.000 en € 30.000, buiten deze inkomensgroep nemen de financieringslastpercentages in 2018 af. Bij tweeverdieners met een huishoudinkomen tot € 40.000 is sprake van enige verruiming. Opvallend is dat huishoudens met een inkomen tussen € 40.000 en € 60.000 er in financieringslastpercentages op achteruit gaan. De gevolgen van de aangescherpte leenregels bemoeilijken vooral de positie van starters. In het licht van de sterk gestegen huizenprijzen in de afgelopen drie jaar - die veel sterker stegen dan inkomens - wordt de kloof tussen betaalbaarheid en financierbaarheid verder vergroot.

Bij financieringslastpercentages geldt in de eerste plaats dat deze stijgen met het inkomen; als meer genoten kan worden van renteaftrek neemt het aandeel van het bruto-inkomen dat aan wonen besteed mag worden toe. Het financieringslastpercentage hangt daarnaast samen met de ontwikkeling van niet-woonuitgaven. Wanneer deze stijgen neemt de ruimte voor woonlasten af en andersom. Doordat bij het bepalen van de financieringslastpercentages een middeling gehanteerd wordt over de afgelopen vier jaar, is het niet direct duidelijk waar enige verruiming of beperking - zoals bovenstaand omschreven - het resultaat van is.

De tijdelijke regeling 'Aftrekbare rente bij restschuldfinanciering' die tijdens de crisis in 2012 werd ingesteld, is per 1 januari 2018 beëindigd. Door de forse terugloop van het aantal huishoudens met een fiscale hypotheekschuld ten opzichte van de woningwaarde lijkt de regeling inmiddels zijn urgentie verloren te hebben. Het aantal huishoudens 'onder water' liep tijdens de crisis op tot bijna 1,5 miljoen in 2014. Door de forse prijsstijging van woningen en de aflossing op hypotheken is dit aantal inmiddels gereduceerd tot ongeveer 0,5 miljoen huishoudens in het afgelopen jaar (ongeveer 12% van de huis-eigenaren), wat overeenkomt met de niveaus van voor de crisis.

Tot slot zal met ingang van januari 2018 de grenswaarde voor een hypotheek met NHG verhoogd worden tot € 265.000 (€ 245.000 in 2017). De stijging is nagenoeg gelijk aan de prijsstijging van een gemiddelde koopwoning, waardoor met een hypotheek met NHG zo goed als dezelfde woonkwaliteit gefinancierd kan worden als in het afgelopen jaar.

Het regeerakkoord en de woningmarkt
Het regeerakkoord raakt via verschillende kanalen de woningmarkt. Het geplande beleid betreft in de eerste plaats een versnelde afbouw van het aftrektarief in de topschijf, waarvan de opbrengsten door het Rijk worden ingezet ter verlaging van het eigenwoningforfait. De Wet Hillen - een vrijstelling van het woningforfait bij zo goed als volledig afgeloste hypotheken - wordt op termijn volledig afgebouwd. Verduurzamingsbeleid bestaat vooralsnog uit een korting op de verhuurderheffing gericht op verduurzaming van de corporatievoorraad. Tot slot grijpt de hervorming van het belasting-stelsel aan op de woningmarkt via lastenverlichting en de renteaftrek.

Versnelde afbouw renteaftrek, verlaagd woningforfait en afschaffing Wet Hillen
De versnelde afbouw van de renteaftrek in de topschijf betreft een verlaging naar 46% in 2020 en een geleidelijke afbouw tot 37% in 2023. Het beleid slaat neer bij ongeveer 635.000 huishoudens die hun besteedbaar inkomen zien afnemen met op jaarbasis € 930 in 2023. Voor deze groep nemen de woonlasten

ten opzichte van andere consumptie toe, waardoor de vraag naar woonkwaliteit op de middellange termijn het meest afneemt. Daarna worden de effecten geringer omdat ook bij het huidige beleid wordt afgebouwd.

Met de opbrengsten van de versnelde renteaftrek in de topschijf wordt de negatieve vraagimpuls geneutraliseerd door een herverdeling over alle woningeigenaren via een verlaging van het woningforfait van 0,75% naar 0,62%. Voor een mediaan huishouden levert dit een voordeel op tot € 170 in 2023 en voor huishoudens met een lager marginaal belastingtarief gaat het om € 145.

De effecten van het afschaffen van de Wet Hillen zijn voor de woningmarkt naar verwachting gering. De maatregel treft vooral oudere huishoudens met een beperkte mobiliteit op de woningmarkt, waarop de maatregel geen noemenswaardig effect sorteert. Doordat de hogere woonlasten pas na een lange periode doorwerken, is het effect op koopbeslissingen naar verwachting eveneens beperkt.

Hervorming belastingstelsel
De hervorming van het belastingstelsel naar een tweeschijvenstelsel met een basistarief van 36,93% en een toptarief van 49,5% versobert in de eerste plaats de renteaftrek als gevolg van het lager marginaal belastingtarief. Bij huishoudens met een marginaal tarief van 40,8% in de huidige situatie stijgen de lasten met gemiddeld € 200 in 2023. Daarentegen profiteren de huishoudens die deels tegen het hoge tarief kunnen aftrekken. Voor de groep die de rente volledig tegen het hoogste tarief aftrekt heeft het nieuwe stelsel een beperkt voordeel, wat naar verwachting weinig effect sorteert op de woningmarkt. Per saldo drukt de lagere renteaftrek de woningvraag.

Alle fiscale maatregelen uit het regeerakkoord tellen op tot een woonlastenverhoging van ruim € 600 miljoen in 2023, wat resulteert in een afname van de woonconsumptie van naar schatting circa € 1,2 miljard (uitgaande van een prijselasticiteit van -2). Deze afname wordt zo goed als volledig gecompenseerd door de algehele lastenverlichting door belastingverlaging, wat resulteert in extra woonconsumptie van een soortgelijke omvang. Per saldo zijn de effecten dus bescheiden en wordt de groei van de woningbouw niet tot nauwelijks beïnvloed door het regeerakkoord. De maatregelen treffen op termijn huis-houdens met een hoger marginaal belastingtarief sterker dan de overige huishoudens.

Corporaties
Voor corporaties liggen belangrijke uitdagingen op het terrein van verduurzaming (gemiddeld label B in 2020 en CO2-neutraal in 2050). Het kabinet haakt in het regeerakkoord hierop aan door de verhuurderheffing geleidelijk te verlagen met uiteindelijk € 100 miljoen in 2022, om zo middelen vrij te maken ter verduurzaming van het corporatiebezit. Hoe het budget wordt aangewend is vooralsnog onbekend. Andere geplande maatregelen gericht op het stimuleren van verduurzaming in de gereguleerde sector betreffen enerzijds een tijdelijke verhoging van de energiebelasting met € 200 miljoen in 2018-2019 ter dekking van de uitgaven in de Stimuleringsregeling energieprestatie huursector (STEP). Daarnaast reserveert het kabinet voor komend jaar € 100 miljoen voor de Investeringssubsidie duurzame energie (ISDE), een regeling gericht op relatief grotere investeringen in bijvoorbeeld warmtepompen of zonneboilers.

Naast duurzaamheid staat het thema betaalbaarheid hoog op de beleidsagenda van zowel het Rijk als de sector (Woonagenda Aedes). Om huren beter af te stemmen op de financiële draagkracht van huishoudens is in het afgelopen jaar het passend toewijzen ingevoerd, waarbij huishoudens een woning wordt geboden die past bij de financiële positie. Daarnaast werd - in navolging op het Sociaal huurakkoord tussen Aedes en de Woonbond - de huursombenadering ingevoerd, waarbij de totale huursom niet sterker mag stijgen dan de inflatie plus een procent. Gericht op het betaalbaar houden van huren biedt de huursomsystematiek ruimte om huren van huishoudens met lage inkomens gematigder te laten stijgen. Het akkoord tussen Aedes en de Woonbond loopt medio 2018 af. De betaalbaarheidsthematiek raakt eveneens de plannen van het kabinet om vanaf 2019 de basishuur jaarlijks te verhogen gelijk aan de gemiddelde huurverhoging. Hiermee komt een eind aan de 'kan-bepaling', de regeling die de basishuurontwikkeling koppelde aan de voor de huurder meest gunstige ontwikkeling van ofwel de bijstandsuitkering of de huurprijzen.

Financiële draagkracht biedt perspectief voor toekomstige investeringen
De sector is in de afgelopen jaren financieel weer gezond geworden en kon de druk vanuit onder meer de verhuurderheffing en het passend toewijzen goed dragen. In het afgelopen jaar wijst de gunstige ontwikkeling van de risico-classificering door de WSW[8] op verdere verbetering van de financiële positie van de sector. Deze ontwikkeling liep parallel aan enkele sectorhervormingen, waarbij diensten van algemeen economisch belang (daeb) losgekoppeld werden van niet-daeb, een nieuwe vastgoedwaarderingssystematiek werd ingevoerd en corporaties weer ontwikkelcapaciteit moesten opbouwen om de ambities te kunnen realiseren. De nasleep hiervan lijkt bijgedragen te hebben aan de geringe productieniveaus in het afgelopen jaar. Het Sectorbeeld van 2016[9] geeft aan dat corporaties - mede ingegeven door de duurzaamheidsambities - meer dan voorheen de nadruk verschuiven naar verbetering van bestaand bezit. Daarnaast worden voor de komende jaren forse nieuwbouwambities geformuleerd. Nu het leeuwendeel van de sectorhervormingen zijn ingedaald en het organisatorische apparaat weer is ingesteld op de toekomstige investeringsopgaven, is de verwachting dan ook dat de nieuwbouw-inspanningen fors toenemen in de komende jaren. Hierbij zal de stijging van de verhuurderheffing, naar 0,591% van de WOZ-waarde in 2018 (0,536% in 2017) met een totale afdracht van circa € 1,7 miljard, naar verwachting goed gedragen kunnen worden.

2.6 Regionale verdeling

De woningbouwinvesteringen stegen in het afgelopen jaar zeer fors (10%). De groei werd vanuit alle regio's ondersteund, met als koploper Noord, waar de ontwikkeling sterk werd aangewakkerd door de krachtige groei in Friesland (22%, zie tabel 2.4). Ook in Oost en Zuid werden dubbele groeicijfers genoteerd. In Oost werd de ontwikkeling breed gedragen door de wederom spectaculaire groei in Flevoland (28%), waar de productie van alle provincies het sterkst steeg. In Zuid kwam de sterkste impuls uit Limburg. Nadat de productie in deze provincie in het jaar ervoor krachtig herstelde van de crisis, was de groei - sterk

8 Zie 'Portefeuillerapportage – per 30 juni 2017' (WSW, 2017).
9 Het Sectorbeeld 2017 van de Autoriteit woningcorporaties is op het moment van schrijven nog niet gepubliceerd.

ingegeven door de sterke waardestijging van vergunde renovatiewerken - in 2017 opnieuw hoog. In West was de ontwikkeling gematigder door de productiedaling in Noord-Holland, waar het herstel van de crisis vergeleken met andere provincies relatief vroeg inzette en inmiddels in rustiger vaarwater komt. De herstel en verbouwproductie viel in deze provincie - mede door de afvlakkende productie uit transformaties in de Randstad - lager uit dan in de jaren ervoor (de nieuwbouw stabiliseerde). Door de hoge druk op de woningmarkt lag de groei in de overige randstedelijke provincies ver boven het landelijk gemiddelde.

In 2018 houdt de groei van de woningbouwproductie in negen van de twaalf provincies aan. Nadat de productie in Limburg in de twee voorgaande jaren sterk steeg, valt deze in het komend jaar iets terug. In Noord-Holland stabiliseert zowel de nieuwbouw- als de renovatieproductie. Met de gematigde

Tabel 2.4 Woningbouwproductie en volumemutatie (nieuwbouw en herstel en verbouw) naar provincie, 2016-2018 (prijzen 2016)

	Miljoen euro			Mutaties (%)	
	2016[1]	2017[2]	2018[2]	2017[2]	2018[2]
Noord					
Groningen	535	585	645	9½	10½
Friesland	583	710	750	22	5
Drenthe	374	395	460	5½	16½
Oost					
Overijssel	987	1.170	1.330	18½	13½
Flevoland	371	475	580	28	22
Gelderland	1.995	2.150	2.330	8	8½
West					
Utrecht	1.561	1.815	1.840	16½	1½
Noord-Holland	3.870	3.560	3.510	-8	-1½
Zuid-Holland	3.690	4.375	4.570	18½	4½
Zuid					
Zeeland	437	435	435	-½	0
Noord-Brabant	2.762	3.115	3.235	13	4
Limburg	910	1.065	1.020	17	-4
Nederland	**18.075**	**19.850**	**20.700**	**10**	**4½**

1 Voorlopige cijfers
2 Raming, verschillen in optelling door afronding

Bron: EIB

ontwikkeling in deze provincies is de groei in Zuid en West van alle landsdelen het meest bescheiden. Door de onverminderd hoge groei in Flevoland, noteert Oost van alle regio's daarentegen de krachtigste stijging. Op een tweede plek komt Noord, waar in alle provincies de nieuwbouw- en de herstel en verbouwproductie krachtig groeit. Wel komt de ontwikkeling in Friesland, na de forse productiegroei in voorgaande jaren, op een lager niveau te liggen.

3 Utiliteitsbouw

De utiliteitsbouwproductie is in 2017 met 3½% toegenomen. Deze groei was vrijwel geheel geconcentreerd bij de nieuwbouw van bedrijfsruimten en logistieke gebouwen. De nieuwbouwproductie nam na een aantal zwakke jaren met 6% toe. De herstel en verbouw van utiliteitsgebouwen nam in 2017 na de hoge groei in 2016 met een ½% heel licht toe. In 2018 en 2019 groeit de utiliteitsproductie met respectievelijk 5% en 4½%. De nieuwbouwproductie neemt met respectievelijk 7½% en 5½% toe. De nieuwbouw van utiliteitsgebouwen neemt over de hele linie toe met uitzondering van kantoren en winkels. De nieuwbouw voor marktsectoren blijft onder invloed van de gunstige economische ontwikkelingen krachtig doorgroeien en de nieuwbouw van onderwijsgebouwen en overige gebouwen laat voor het eerst sinds jaren weer groei zien. De herstel en verbouwproductie groeit in beide jaren met respectievelijk 3% en 3½%. In de periode 2020-2023 neemt de utiliteitsbouw met gemiddeld 2½% per jaar toe. De nieuwbouw van utiliteitsgebouwen blijft aanvankelijk stevig doorgroeien, maar de groei vlakt uiteindelijk sterk af. De nieuwbouw van bedrijfsgebouwen en logistieke gebouwen neemt op middellange termijn af, terwijl die van kantoren, zorggebouwen en scholen aantrekt. De herstel en verbouw in de utiliteitssector groeit in de periode 2020-2023 met gemiddeld 2% per jaar, waarbij besparingsmaatregelen in de aanloop naar een verplicht C-label bij kantoren en ook intensivering van de verduurzaming van scholen en zorggebouwen de productie opstuwt.

3.1 Algemeen beeld

In 2017 is de productie in de utiliteitsbouw met 3½% toegenomen. De groei van de productie was geheel geconcentreerd in de nieuwbouw. De productie van de nieuwbouw liep de afgelopen jaren sterk achter en kreeg in 2017 met een groei van 6% eindelijk momentum. De nieuwbouwproductie is onderhand € 850 miljoen boven het dieptepunt in 2014, maar het ligt nog bijna € 3 miljard onder het hoogtepunt in 2008. De verschillen in groei tussen de sectoren is groot. De meer conjunctuurgevoelige sectoren, zoals logistiek vastgoed en bedrijfsgebouwen, presteerden goed. Door overaanbod en leegstand nam de nieuwbouw van winkels en kantoren verder af. Bij de herstel en verbouw stabiliseerde de productie in 2017 na drie jaren van sterk herstel.

Korte termijn: 2018-2019
In 2018 en 2019 neemt de utiliteitsproductie toe met respectievelijk 5% en 4½%. Het is vooral de nieuwbouw die in beide jaren met respectievelijk 7½% en 5½% een krachtige groei zal tonen, waarbij de gunstige economische groei de uitbreidingsvraag sterk laat toenemen. De nieuwbouw van bedrijfsruimten en logistieke gebouwen blijft onder de gunstige economische ontwikkelingen stevig doorgroeien. De nieuwbouw van onderwijs en overige gebouwen trekt na jaren van krimp weer aan. In 2019 neemt voor het eerst sinds jaren de nieuwbouw van kantoren en zorggebouwen toe. Nadat in afgelopen jaren veel kantoren naar woningen zijn getransformeerd en de leegstand sterk is teruggelopen is er meer ruimte voor nieuwbouw van kantoren.

De herstel en verbouw groeit in 2018 en 2019 met respectievelijk 2% en 3½%. Naast de gunstige economische ontwikkeling zorgt de energiebesparings-opgave in deze jaren al voor een impuls van de herstel en verbouwproductie.

Tabel 3.1 Utiliteitsbouwproductie, 2016-2023 (basis Nationale rekeningen, prijzen 2016)

	Miljoen euro		Jaarlijkse verandering[2] (%)			
	2016[1]	2017[2]	2017	2018	2019	2023[3]
Nieuwbouw	8.450	8.950	6	7½	5½	2½
Herstel en verbouw	6.150	6.175	½	2	3½	2
Totaal	**14.600**	**15.125**	**3½**	**5**	**4½**	**2½**

1 EIB-raming op basis van voorlopige CBS-cijfers
2 Raming
3 Gemiddelde jaarlijkse mutatie in de periode 2020-2023

Bron: CBS, EIB

Onder invloed van de oplopende schaarste aan personeel en materialen zal ook de utiliteitsbouwproductie iets worden afgeremd, waarbij productie zal worden doorgeschoven naar volgende jaren. Dit speelt naar verwachting in zowel 2018 en 2019, waardoor in 2020 de bouwproductie een extra impuls krijgt. Deze trend is al zichtbaar in de stijging van de orderportefeuilles naar historische record-niveaus.

Middellange termijn: 2020-2023
De utiliteitsbouw gaat in de periode 2020-2023 met gemiddeld 2½% per jaar groeien. De gemiddelde groei voor de nieuwbouw bedraagt in deze periode eveneens 2½% per jaar. In het begin van deze periode is nog sprake van een krachtige groei, maar deze vlakt hierna sterk af.

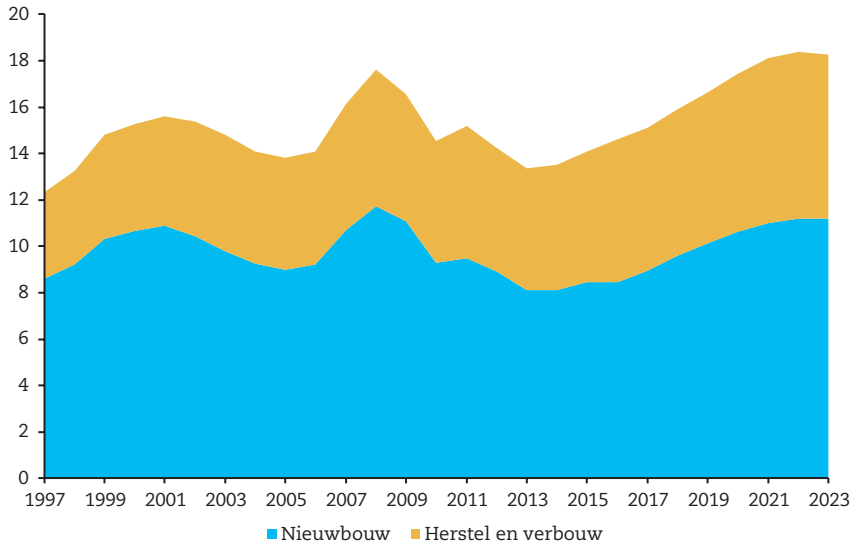
De kantoren en zorggebouwen zullen op middellange termijn sterk gaan groeien. Zorgvastgoed is op middellange termijn een groeimarkt door vergrijzing van de bevolking, inkomensgroei en technologische ontwikkelingen. De toenemende vraag naar zorg in combinatie met achterblijvende bouw-volumes van de afgelopen jaren geven een sterke impuls aan de zorgbouw. De nieuwbouwproductie van kantoren kan op middellange termijn toenemen doordat de werkgelegenheid toeneemt, het overaanbod door transformaties is verminderd en de leegstand ook door toenemende kantoorwerkgelegenheid verder terugloopt. De investeringen in agrarische gebouwen en scholen nemen verder toe, maar minder sterk als bij kantoren en zorggebouwen. Bij agrarische gebouwen zal schaalvergroting de behoefte aan nieuwbouw vergroten. Bij scholen zorgt het toenemend aantal studenten met een relatief langere studieduur voor extra uitbreidingsinvesteringen.

Doordat de economische groei op middellange termijn afvlakt, nemen met de lagere uitbreidingsbehoefte de investeringen in bedrijfsruimten, logistieke gebouwen en winkels iets af. Fysieke winkels hebben het vooral lastig door met name internetwinkelen. De bouwproductie van overige gebouwen blijft voor-alsnog beperkt door budgettaire restricties bij (lagere) overheden.

De herstel en verbouwproductie groeit op middellange termijn met gemiddeld 2% per jaar. Toenemende veroudering en hogere duurzaamheidseisen aan het bestaande vastgoed stimuleren daarnaast de volumes van herstel en verbouw. Zo moeten kantoren uiterlijk in 2021 een energielabel hebben van C of beter. Ook heeft het verbod op asbestdaken in 2024 een stimulerende werking op de herstel en verbouw. Daarnaast is er in het regeerakkoord aandacht voor energie-besparingen van scholen en zorggebouwen. Het effect van de verduurzaming op de herstel en verbouwproductie wordt in hoofdstuk 7 beschreven.

Figuur 3.1 laat de ontwikkeling van de utiliteitsbouwproductie in de periode 1997-2023 zien. De figuur toont het contrast tussen de scherpe productiegroei in economische herstelperiodes uit het verleden en het huidige en komende herstel op middellange termijn. Hierin is ook de sterke groei vanaf 2014 tot en met 2021 te zien waarna de productie afvlakt.

Figuur 3.1 Utiliteitsbouwproductie, 1997-2023 (miljard euro, prijzen 2016)



Bron: EIB

3.2 Gebouwtypen

In deze paragraaf volgt een beschrijving van de ontwikkeling van de nieuwbouwproductie van de verschillende soorten utiliteitsgebouwen. Hiervoor wordt gebruikt gemaakt van cijfers uit de Voortgangscontrole van het CBS. Tabel 3.2 geeft een totaaloverzicht van de raming per gebouwtype.

Voortgangscontrole versus Nationale rekeningen

De kwantificering van de utiliteitsbouw naar gebouwtype is gebaseerd op de statistiek Voortgangscontrole van het CBS (tabel 3.2). Deze statistiek is gebaseerd op de aanneemsom welke vermeld staat op de verleende vergunning en betreft alleen vergunningen met een bouwsom groter dan € 50.000. De productie op basis van de Voortgangsstatistiek geeft alleen de nieuwbouw weer. De Nationale rekeningen van het CBS bieden inzicht in de totale utiliteitsbouw, uitgesplitst naar nieuwbouw en herstel en verbouw (tabel 3.1). De Nationale rekeningen hebben betrekking op alle bouwprojecten, dus ook de projecten onder € 50.000. Het verschil in grondslag verklaart de discrepantie tussen beide statistieken. Een ander onderscheid tussen de statistieken is dat de Voortgangscontrole aangeeft waar extra werk is geleverd of overschrijdingen van het budget zijn gemaakt. Omdat de Nationale rekeningen geen informatie op het niveau van gebouwtypen bieden, wordt de Voortgangsstatistiek gebruikt om de dynamiek in de verschillende deelmarkten van de utiliteitsbouw te verklaren.

3.2.1 Bedrijfsruimten

Het nieuwbouwvolume van bedrijfsruimten is in 2017 toegenomen met ongeveer 40% door de flink toegenomen uitbreidingsvraag. De uitbreidingsvraag neemt sterk toe door oplopende bezettingsgraden van de huidige voorraad. De markt voor bedrijfsruimten is zeer divers, alle bedrijfsmatig gebruikte ruimtes zonder specifiek gebruiksdoel worden hieronder geschaard. Bedrijfsruimten zijn bedrijfsspecifieker dan bijvoorbeeld kantoren. Dit heeft tot gevolg dat sloop-nieuwbouw van een leegstaande bedrijfsruimte eerder voor de hand ligt om daarmee aan te sluiten bij de wensen van de nieuwe gebruiker. In 2017 is de categorie bedrijfsruimten de grootste nieuwbouwsector binnen de utiliteitsbouw geworden, terwijl de categorie ‘overig’ dit jarenlang was.

Voortzettende productiegroei in 2018 en 2019
In 2018 is er nog een sterke groei van de nieuwbouwproductie ten behoeve van bedrijfsgebouwen met bijna 20%. De nieuwbouwproductie groeit in 2019 met een gematigde groei van ongeveer 2%. Het vastgoed ten behoeve van bedrijfsgebouwen is een sterk conjunctuurgevoelige sector, waarbij de nieuwbouwproductie sterk profiteert van de doorzettende economische groei.

Krimpende productie op middellange termijn
De nieuwbouwproductie van bedrijfsgebouwen krimpt op middellange termijn met gemiddeld 5½% in de jaren 2020-2023. Op de middellange termijn daalt de

Tabel 3.2 Bouwproductie- en bouwvergunningenvolume nieuwbouw, 2015-2019 en 2023 (basis Voortgangsstatistiek, prijzen 2016)

	2015	2016[1]	2017[2]	2018[2]	2019[2]	2023[3]
Productie in mln euro						
Bedrijfsruimten	623	638	900	1.075	1.100	875
Logistieke gebouwen	298	362	475	550	525	400
Kantoren	318	257	250	225	275	450
Winkels	123	107	100	80	70	60
Agrarische gebouwen	418	367	400	425	450	525
Onderwijsgebouwen	349	261	250	300	325	350
Zorggebouwen	441	403	375	375	425	800
Overige gebouwen	836	707	700	775	800	775
Productie in Δ%						
Bedrijfsruimten		2,4	41	19½	2½	-5½
Logistieke gebouwen		21,5	31½	16	-4½	-6½
Kantoren		-19,2	-2½	-10	22	13
Winkels		-13	-6½	-20	-12½	-4
Agrarische gebouwen		-12,2	9	6½	6	4
Onderwijsgebouwen		-25,2	-4	20	8½	2
Zorggebouwen		-8,6	-7	0	13½	17
Overige gebouwen		-15,4	-1	10½	3	-1
Vergunningen in mln euro						
Bedrijfsruimten	600	883	1050			
Logistieke gebouwen	433	517	625			
Kantoren	193	222	175			
Winkels	105	71	80			
Agrarische gebouwen	368	401	400			
Onderwijsgebouwen	309	231	325			
Zorggebouwen	341	367	250			
Overige gebouwen	844	623	650			
Vergunningen in Δ%						
Bedrijfsruimten		47,3	19			
Logistieke gebouwen		19,5	21			
Kantoren		-5,5	-21			
Winkels		-32,2	12			
Agrarische gebouwen		8,9	0			
Onderwijsgebouwen		-25,4	41			
Zorggebouwen		7,7	-32			
Overige gebouwen		-26,2	4½			

1 Voorlopige cijfers
2 Raming
3 Gemiddelde jaarlijkse mutatie in de periode 2020-2023

Bron: CBS, EIB

economische groei van 3% in 2018 naar 1,5% in 2021[10]. Hierdoor neemt de uitbreidingsvraag bij bedrijven af en zakken de nieuwbouwvolumes terug naar structurele niveaus.

3.2.2 Logistiek

De nieuwbouwproductie van logistieke gebouwen groeide in 2017 met bijna 30%. De logistieke sector profiteert als cyclische sector sterk van de aantrekkende economie en laat vanaf 2014 de nieuwbouwproductie van logistieke gebouwen al een sterk herstel zien. De nieuwbouwproductie is in de periode 2014-2017 tussen 2014 en 2016 met gemiddeld ruim 20% per jaar toegenomen.

Forse groei van logistiek vastgoed
De logistieke gebouwen vertonen in 2018 met een groei van ruim 15% nog steeds een sterke dynamiek. Veel ontwikkelingen hebben te maken met nieuwe manieren van winkelen in het Nederlandse retaillandschap. Traditionele supermarkten en nieuwe food-spelers zetten sterk in op bezorging binnen een dag en zelfs op de dag zelf, waarvoor logistieke centra in de buurt van dichtbevolkte afzetgebieden noodzakelijk zijn. Voorbeeld hiervan is Jumbo met de nieuwbouw van een distributiecentrum in Nieuwegein van meer dan 40.000 m^2 groot[11]. Ook supermarktstartup Picnic gaat een nieuw distributiecentrum bouwen bij Utrecht, het pand gaat een omvang van 35.000 m^2 hebben[12].

Daarnaast vragen nieuwe manieren van bezorgen ook om een ander type distributiecentrum. Het vastgoed moet aansluiten op de andere vormen van transport waar digitalisering een cruciale rol in speelt. De kwalitatieve vraag concentreert zich op hogere panden met veel ruimte om eigen processen in het gebouw te realiseren.

Ook non-food retailers zien de noodzaak tot snellere bezorgingsprocessen, met name op de sterk concurrerende e-retailmarkt. Naast het distributiecentrum van Hema in Utrecht Lage Weide krijgt FonQ een nieuw magazijn met een vloeroppervlakte van ruim 22.000 m^2 groot[13].

Nieuwbouwproductie valt terug naar structurele niveaus
Na 2018 is de conjuncturele opleving ten einde en keert de uitbreiding van de voorraad terug naar structurele niveaus. Hierdoor krimpt de bouwproductie van logistiek vastgoed in 2019 met bijna 5% en zal de krimp op middellange termijn 7½% per jaar zijn.

3.2.3 Kantoren

De nieuwbouwproductie van kantoren is in 2017 gestabiliseerd op een historisch dieptepunt. De productie bedroeg € 250 miljoen in 2017 en is veel lager dan voor de crisis waar het € 1 miljard in 2008 bedroeg. Op het hoogtepunt in 2002 was het nieuwbouwvolume zelfs meer dan € 2 miljard.

10 CPB (2017), Actualisatie middellangetermijnverkenning 2018-2021 (verwerking Regeerakkoord), notitie CPB, Den Haag.
11 https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/1567080/jumbo-bouwt-groot-distributiecentrum-in-nieuwegein.html
12 https://fd.nl/ondernemen/1214169/groot-nieuw-distributiecentrum-voor-uitbreidend-picnic
13 https://twinklemagazine.nl/2017/11/fonq_lageweide_magazijn_kantoor/index.xml

De laatste paar jaar is de kantorenleegstand sterk aan het afnemen en halverwege 2017 is de leegstand al met bijna 8% afgenomen ten opzichte van eind 2016. Dit komt enerzijds door een grotere opname van het aantal kantoren en door een afname van het aanbod kantoren door transformatie.

Nieuwbouwproductie krimpt nog in 2018
Uit de vergunningen blijkt dat de nieuwbouwproductie voor kantoren in 2018 nog niet gaat toenemen, maar met 10% gaat afnemen. De vraag naar kantorennieuwbouw is op dit moment alleen op enkele gewilde locaties aanwezig. Hierbij moet aan de Amsterdamse Zuidas en het stationsgebied van Utrecht worden gedacht.

De leegstand van kantoorruimte nam medio 2017 met bijna 8% af ten opzichte van eind 2016[14]. Naast groeiende opnamecijfers neemt het overaanbod in kantoren af door het aantal transformaties naar woningen. Door druk vanuit de woningmarkt wordt het aantal haalbare businesscases voor kantoortransformaties vergroot. Zeker in binnenstedelijke gebieden met een grote vraag naar woonruimte is transformatie aantrekkelijk. In de eerste helft van 2017 is het aantal transformaties in vergelijking met dezelfde periode het jaar daarvoor afgenomen met bijna 40%. Hierdoor wordt duidelijk dat het meest 'laaghangende fruit' in 2015 en 2016 geplukt is; de makkelijkste en meest rendabele transformaties zijn uitgevoerd. De verwachting is dat het aantal transformaties gaat afnemen vanwege minder potentiële succesvolle business cases die overblijven.

Voor het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA) wordt de komende jaren een nieuwe kantoorgebouw op de Amsterdamse Zuidas gebouwd. Het gebouw wordt aanbesteed door het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) en betreft een opdracht voor het bouwen van een gebouw ter grootte van 38.500 m^2 en een onderhoudscontract voor 20 jaar[15]. Het EMA komt naar Amsterdam vanwege de Brexit en een gewonnen toewijzing na drie stemrondes en een loting.

Vanaf 2019 is kantorenmarkt een groeisector
De verwachting is dat de nieuwbouwproductie ten behoeve van kantoren vanaf 2019 sterk gaat toenemen. De productie zal in 2019 vanaf het sterk teruggevallen productieniveau met ongeveer 20% gaan groeien. In de periode 2020-2023 neemt de nieuwbouwproductie met gemiddeld 10% per jaar krachtig toe en bereikt in 2023 een niveau van € 450 miljoen.

De nieuwbouwproductie kan op middellange termijn krachtig groeien door werkgelegenheidsgroei, afnemende leegstand en krapte op hotspots. De kantoorbehoefte wordt structureel ondersteund door de werkgelegenheidsgroei en die blijft op middellange termijn toenemen[16]. Daarnaast zijn met name kantoren met grote metrages op middellange termijn schaars. De groeiende vraag naar kantoren is sterk regionaal bepaald, met name binnen de Randstad, op de goed ontsloten infrastructurele knooppunten schiet het aanbod op termijn tekort. Op deze locaties moet het aanbod van kantoorruimte vergroot

14 https://view.publitas.com/cushmanwakefield/nederland-compleet-medio-2017/
15 https://architectenweb.nl/nieuws/artikel.aspx?ID=41597
16 CPB(2017), Actualisatie middellangetermijnverkenning 2018-2021 (verwerking Regeerakkoord), notitie CPB, Den Haag.

worden, om aan de kwalitatieve en kwantitatieve vraag te voldoen. Overheden moeten hier aan bijdragen door te faciliteren dat op de juiste locaties kantoren ontwikkeld kunnen worden. Zonder het juiste beleid wordt ruimte het grootste knelpunt om toekomstige (economische) groei te kunnen realiseren.

Voor de herstel en verbouw is het verplicht stellen van energielabel C voor kantoren een stimulans voor de productie. Voor kantoren die op dit moment hier niet aan voldoen zijn drie opties: verbouwen, transformeren of sloop met eventueel nieuwbouw. Hierbij is de optie sloop voornamelijk van toepassing voor een marginaal deel van de kantorenmarkt dat slecht verhuurbaar is en lage huurprijzen heeft[17]. Zie hoofdstuk 7 voor meer over de effecten van verduurzaming op de herstel en verbouwproductie.

3.2.4 Winkels

Het nieuwbouwvolume van winkels is in 2017 met ruim 5% afgenomen nadat in 2015 een hoogtepunt was bereikt van € 123 miljoen. De hoge productie in 2015 is te verklaren door een impuls van winkelformules die georiënteerd zijn op schaalvoordelen door grote vloeroppervlaktes, zoals Primark.

Bouwproductie winkels neemt verder af
De nieuwbouwproductie van winkels gaat in navolging van het dalende vergunningenvolume op korte termijn verder afnemen. De nieuwbouw-productie van winkels komt uit op een niveau van € 80 miljoen in 2018 en € 70 miljoen in 2019. De productie van winkelvastgoed kan jaar-op-jaar sterk fluctueren door het al dan niet bouwen van een groot winkelcentrum.

De vraag naar winkelvastgoed kent een sterke samenhang met de uitgaven van consumenten. De bestedingen van huishoudens aan goederen en diensten nemen sinds 2014 weer toe. In 2016 groeide de consumptie van huishoudens met ongeveer 2% en deze groei zal de komende jaren aanhouden. De groei in de consumptie komt niet volledig terug in de vraag naar winkelvastgoed, want een steeds groter deel van de aankopen vind online plaats. De omzet van de detailhandel is in 2016 met ongeveer 2% gestegen, maar dit komt voornamelijk doordat de omzet uit internetaankopen in 2016 met 20% is gegroeid. De stijging van het aantal online aankopen groeit al meerdere jaren rond de 20% en begint een steeds belangrijker deel van de detailhandelsverkopen te worden.

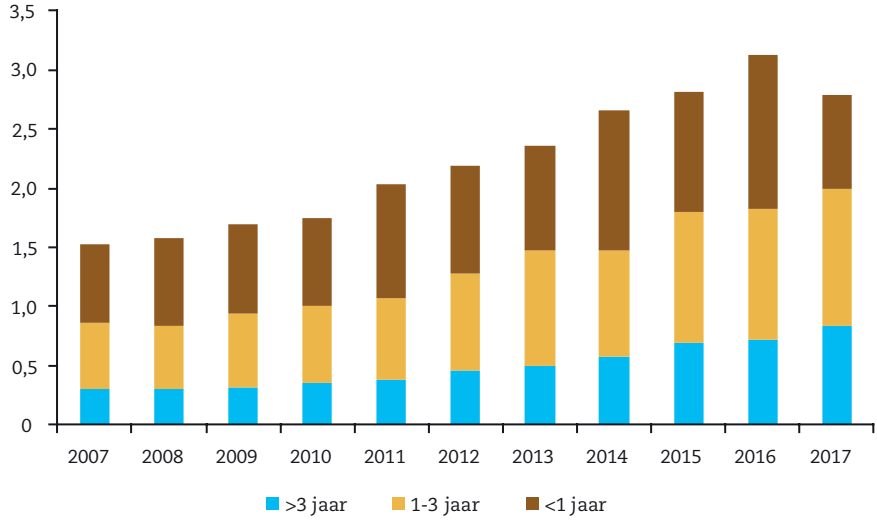
Winkeliers gaan in toenemende mate online en offline retail op elkaar aansluiten, de zogenaamde omnichannelstrategie. De consument heeft bij omnichannel retail de beschikking over verschillende kanalen om in aanraking te komen met een product, de fysieke winkel is hier een wezenlijk onderdeel van. Het is voor fysieke winkels belangrijk om meerwaarde te creëren ten opzichte van online winkels. Een voorbeeld van zo'n meerwaarde van fysieke winkels is het nieuwe concept Foodmarket City. Dit zijn kleine supermarkten waar je ook een verse maaltijd kan eten of meenemen. Jumbo is bijvoorbeeld de komende jaren op zoek naar honderd nieuwe locaties en hiervan is een deel voor het concept Foodmarket City[18].

17 EIB(2016), 'Verplicht energielabel voor kantoren', Amsterdam.
18 https://www.provada.nl/nl/nieuws/jumbo-zoekt-100-nieuwe-locaties

In 2017 is voor het eerst sinds jaren de leegstand van winkels gedaald naar iets meer dan 9%. Hierbij daalt de voorraad, deze bedroeg dit in 2017 ruim 30 miljoen m² winkelvloeroppervlakte ten opzichte van bijna 31 miljoen m² in 2015[19]. De afname van de winkelvloeroppervlakte wordt vooral veroorzaakt door transformatie van winkels naar woningen en horecagelegenheden[20]. De leegstand van winkels neemt niet overal af, want in de middelgrote steden loopt de leegstand nog steeds op en dit zorgt er ook voor dat er een rem is op de productie van winkels in die steden.

Bij de leegstand is het aantal panden dat korter dan een jaar leeg staat in 2017 sterk afgenomen, zie figuur 3.2, wat aangeeft dat het beter met winkels gaat. Daarnaast was deze leegstand in 2016 hoog door het faillissement van V&D. Ook is het aantal winkels dat tussen één en drie jaar leeg staat gestabiliseerd. Daarentegen is ook een trend dat een toenemend aantal winkelpanden meer dan drie jaar leeg staat. Alleen zijn deze panden vaak niet meer deel van de effectieve winkelvoorraad, omdat het onwaarschijnlijk is dat voor deze panden nog nieuwe winkels worden gevonden. Hierdoor is het drukkende effect van de leegstand langzamerhand aan het afnemen op de nieuwbouwproductie. Daarnaast kan de herstel en verbouw profiteren van het transformeren van panden die leeg staan voor meer dan drie jaar.

Figuur 3.2 Leegstand van winkels onderverdeeld naar lengte van leegstand, in miljoenen m² winkelvloeroppervlakte, 2007-2016



Bron: PBL

19 PBL (2017), 'Leegstand van winkels, 2004-2017'.
20 https://locatus.com/blog/minder-leegstaande-winkelpanden-middelgrote-steden-zwaar/

Stabiele ontwikkeling op middellange termijn
Op middellange termijn keert de nieuwbouwproductie van winkels terug naar structurele niveaus. Hierbij daalt de vraag naar vastgoed in de retailsector door met name de doorzettende trend van internetwinkelen. Daarentegen zorgen economische en demografische groei voor tegenwicht, waardoor de productie naar verwachting zal stabiliseren.

3.2.5 Agrarische gebouwen

In 2017 is de nieuwbouwproductie van agrarische gebouwen toegenomen met ruim 5% na twee jaren van forse krimp. Deze agrarische gebouwen zijn zeer divers, bestaande uit onder andere stallen, schuren en kassen.

In 2015 is het systeem van melkquota voor melkveehouderijen afgeschaft. Door het afschaffen van het quotum golden niet langer restricties voor het produceren van melk en kregen melkveehouderijen een directere toegang tot de wereldmarkt. Een gevolg van het afschaffen van de melkquota is dat melkveehouders meer koeien zijn gaan houden. In 2016 nam de rundveestapel toe met ongeveer 120.000 koeien ten opzichte van 2015 en hiermee heeft Nederland het door de Europese Unie vastgestelde fosfaatplafond overschreden. Door afspraken met de sector is een afname van 50.000 koeien geteld uit een voor-lopige telling in april 2017[21]. Ook zijn de prijzen van melk weer gestegen nadat deze een paar jaar lang daalden door het afschaffen van het melkquotum. Hierdoor is er weer financiële ruimte voor veehouders om te investeren.

De productie neemt door schaalvergroting toe
Door schaalvergroting van bestaande boeren gaat de agrarische nieuwbouwproductie de komende jaren flink stijgen. In 2018 bedraagt die groei 8%, in 2019 6% en blijft daarna met gemiddeld 4% per jaar groeien in de periode 2020-2023.

De schaalvergroting is in het afgelopen decennium versterkt door het afnemen van het aantal kleinere agrarische bedrijven en het voornamelijk overnemen van de hectares land door andere boeren. Het aantal agrarische bedrijven is tussen 2007 en 2017 geslonken met bijna 30%, terwijl het aantal hectare land dat gebruikt wordt door de agrarische sector met slechts 5% kromp. Deze trend gaat ook na 2017 verder doorzetten. Het komende decennium zullen mogelijk 15.000 boerenbedrijven stoppen als er geen bedrijfsopvolger wordt gevonden. Bij de stoppende boeren zullen de boerderijen getransformeerd of gesloopt worden en zullen bij de overgebleven boerderijen landuitbreidingen plaatsvinden. Hierdoor zijn boerderijen met grotere schaal nodig om de goede concurrentiepositie met boeren buiten Nederland te behouden. Hiervoor is vaak nieuwbouw nodig.

3.2.6 Onderwijsgebouwen

De categorie onderwijsgebouwen bestaat uit panden voor verschillende onderwijsvormen, zoals basisscholen, middelbare scholen, hoge scholen, universiteiten en meer praktijkgericht onderwijs. In 2017 is de nieuwbouw-

21 https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/48/omzet-melkveesector-toegenomen

productie van onderwijsgebouwen gestabiliseerd op een niveau van € 250 miljoen. Dit is lager dan in 2008 en 2009 toen het nog € 600 miljoen per jaar bedroeg.

In 2017 is een nieuw gebouw voor de hogeschool van Rotterdam geopend en hierin worden alle economische en bedrijfskundige opleidingen gehuisvest[22]. Het nieuwe gebouw is 12.000 m^2 groot en het complex heeft een Breeam Execellent certificaat door het verzorgen van een gezond binnenklimaat op een zeer energiezuinige wijze.

Op korte termijn groei voor productie van onderwijsvastgoed
Na een stabilisering van de nieuwbouwproductie van onderwijsvastgoed in 2017, herstelt de productie in 2018 en 2019 sterk met respectievelijk 20% en bijna 10%. Deze groei volgt uit de sterke toename van het aantal vergunningen in 2017.

Daarnaast profiteert het vastgoed voor de onderwijssector van verhoogde vergoedingen voor (vervangende) nieuwbouw en uitbreiding van onderwijshuisvesting in 2018 ten opzichte van 2017. Deze normbedragen zijn opgesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en bepalen hoeveel budget een gemeente beschikbaar stelt voor onderwijsvastgoed. Hierdoor kan de nieuwbouwproductie van primair en voortgezet onderwijs in 2018 toenemen. Ook deze nieuwe normbedragen zijn onvoldoende om alle kosten te dekken die nodig zijn om aan de eisen die in het Bouwbesluit staan te voldoen. In 2017 was er voor een gemiddelde basisschool (1.300 m^2) een normbedrag beschikbaar van € 1.285 per m^2, terwijl de kosten voor een school die voldoet aan de wettelijke eisen van het Bouwbesluit € 1.900 per m^2 kost[23].

Afvlakkende nieuwbouwproductie van onderwijsgebouwen
Op de middellange termijn vlakt de nieuwbouwproductie van onderwijsgebouwen af. Een belangrijke trend voor de productie van onderwijsgebouwen is de ontwikkeling van het aantal leerlingen.

Voor het primair en voortgezet onderwijs is de verwachting dat de leerlingenaantallen met respectievelijk 5% en 7% gaan dalen[24]. Bij het WO groeit daarentegen het aantal leerlingen met 11% tussen 2016/2017 en 2022/2023 doordat leerlingen relatief hoger opgeleid zijn dan in het verleden. Doordat hogere opleidingen een langere opleidingsduur hebben, groeit de vraag bij voornamelijk universiteiten naar onderwijshuisvesting. Bij de andere soort onderwijsgebouwen daalt de vraag naar onderwijshuisvesting door dalende leerlingenaantallen. Netto leidt dit tot een stabilisering van de vraag naar onderwijsvastgoed.

Daarnaast profiteert het onderwijs op middellange termijn van een structurele investering in onderzoek met € 400 miljoen voor toegepast en fundamenteel onderzoek en tweemaal een investering in onderzoekinfrastructuur van ieder € 50 miljoen[25].

22 Vastgoedjournaal (2017), https://vastgoedjournaal.nl/news/32932/hs-rotterdam-business-school-van-start-in-toekomstbestendig-gebouw.
23 Bank Nederlandse Gemeentes (2017), 'Onderwijshuisvesting moet en kan beter', Den Haag.
24 Ministerie van OCW (2017), 'Referentieraming 2017', Den Haag.
25 Kabinet (2017), 'Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017 – 2021', Den Haag.

3.2.7 Zorggebouwen

De nieuwbouwproductie van zorggebouwen is vanaf 2009 alleen maar afgenomen. In 2017 daalde het nieuwbouwvolume met bijna 5%. De productie kwam in 2017 uit op € 375 miljoen, terwijl dit in 2009 nog meer dan € 1 miljard was. Binnen de voorraad zorggebouwen is de vloeroppervlakte per pand zeer divers. Dit varieert van zeer grote universitair medische centra tot kleine behandelruimtes en praktijken.

Stabilisering na jaren van dalingen
In 2018 stabiliseert de nieuwbouwproductie van zorgvastgoed. Door de vergrijzing en de stijging van het aantal ouderen is er meer vraag naar zorg, maar het heeft nog niet gezorgd voor een sterk gestegen productie van zorggebouwen. Bezuinigingen en beleidswijzigingen in de afgelopen jaren hebben een sterk drukkend effect gehad op de productie van vastgoed voor de zorg. Gegeven het lage aantal verleende vergunningen voor zorggebouwen zal dit op korte termijn aanhouden. De verschillende veranderingen in de financiering van zorggebouwen worden in het kader 'Veranderingen in financiering' kort toegelicht.

De verwachting is dat de komende jaren vooral meer zorgcomplexen worden gebouwd, omdat de vraag hierna gaat toenemen en beleggers dat interessante beleggingen vinden. Zo heeft Cofinimmo in Gorinchem geïnvesteerd in 36 nieuwe appartementen voor bewoners van zorginstelling Philadelphia. Het bijzondere van dit project is dat de zorgappartementen zo zijn ontworpen dat ze ook gemakkelijk zijn om te bouwen naar 25 reguliere appartementen.

Groei op middellange termijn
De komende jaren zal door vergrijzing van de bevolking de vraag naar zorg toenemen, omdat ouderen gemiddeld meer zorgbehoevend zijn. Zo zal het aantal mensen ouder dan 65 jaar groeien van één op de zes nu naar één op de vier in 2050[26]. Ook stijgt de vraag naar zorg door innovaties en de stijgende welvaart. Door de groeiende zorgvraag neemt ook de vraag naar zorgvastgoed toe en in 2019 groeit de nieuwbouwproductie van zorgvastgoed sterk met ruim 10%. In de periode 2020-2023 versnelt de nieuwbouwproductie met ruim 15% per jaar naar een niveau van € 800 miljoen in 2023. Hierbij kan overheidsbeleid een rem zetten op de vraag naar zorgvastgoed door bezuinigingen en de mogelijkheid om het macrobeheersinstrument te gebruiken als de zorgkosten te snel stijgen.

Door het scheiden van wonen en zorg zijn appartementen met een zorgfunctie veel aantrekkelijker geworden voor beleggers dan ander zorgvastgoed doordat huren van appartementen meer zekerheid geeft qua inkomen. Zorgappartementen samen met andere zorggebouwen die relatief makkelijk zijn te transformeren voor andere doelmarkten zijn een groeimarkt waar beleggers meer in gaan investeren op middellange termijn.

26 CPB (2015), 'Nederland in 2030 en 2050: twee referentiescenario's', Den Haag.

Veranderingen in financiering

De bekostiging van de zorg in Nederland is sinds begin deze eeuw flink veranderd. Nederland is bijvoorbeeld naar een systeem met meer marktwerking gegaan. Het doel was om de wachtlijsten te verminderen en de zorgkosten te beteugelen. In het nieuwe zorgsysteem is ook de bekostiging en financiering van zorggebouwen flink veranderd.

Belangrijke institutionele veranderingen in de bekostiging van zorggebouwen zijn: het grotendeels vrij onderhandelen van behandeltarieven waaruit ook de gebouwkosten wordt bekostigd, afschaffen van het bouwregime, risico's verleggen van de overheid naar marktpartijen en het scheiden van wonen en zorg. Naast deze institutionele veranderingen heeft de sector de afgelopen jaren ook te maken gehad met bezuinigingen, waardoor de winstgevendheid onder druk staat en veel deelmarkten meer geconcentreerd zijn geworden (bijvoorbeeld ziekenhuiszorg).

De traditionele partijen (banken, woningcorporaties en overheden) die voor de financiering zorgden in de sector hebben zich door de veranderingen meer teruggetrokken. Woningcorporaties hebben zich teruggetrokken uit zorgvastgoed door de Woningwet in 2015, waardoor zij zich meer moeten richten op hun kerntaak (sociale huurwoningen). Ook banken lenen minder aan de sector vanwege de hogere risico's voor zorgaanbieders. Het bedrag dat zorgaanbieders kunnen lenen is hierdoor lager geworden en bovendien moeten ze hogere risico-opslagen betalen. Overheden hebben door het introduceren van de marktwerking een minder grote rol bij de financiering van zorgvastgoed.

Dit alles zorgt er voor dat zorginstellingen via nieuwe bronnen investeringen in hun vastgoed moeten financieren. Daarbij is er ook een groep zorginstellingen die hun vastgoed hierdoor liever verkopen aan beleggers en het dan gaan huren (sale-and-lease-back). Bovenstaande ontwikkelingen hebben er voor gezorgd dat het beleggingsvolume in zorggebouwen is toegenomen van € 100 miljoen in 2013 naar € 465 miljoen in 2016[27]. Hierbij zijn ook zijn institutionele beleggers geïnteresseerd geraakt en wil Syntrus Achmea een zorgvastgoedfonds van € 500 miljoen in 2019 hebben. Ook is het Admiraal de Ruyter ziekenhuis er recent in geslaagd om de helft van zijn financiering door middel van crowdfunding te verkrijgen[28].

3.2.8 Overige gebouwen

De bouwproductie van overige gebouwen bleef in 2017 op € 700 miljoen steken nadat dit in 2016 flink was gedaald. De productie gaat in 2018 en 2019 weer met respectievelijk 10% en bijna 5% toenemen door de groei van het aantal vergunningen. Op middellange termijn stabiliseert de productie van overige gebouwen. Onder overige gebouwen vallen alle gebouwen die niet te plaatsen zijn in voorgaande typeringen. De categorie bestaat daarmee uit een grote

27 CBRE (2017), 'Beleggingsvolume Nederlands zorgvastgoed bereikt nieuw record'.
28 NOS (2015), '10,6 miljoen voor Vlissings ziekenhuis via crowdfunding'.

diversiteit aan panden, hierbij moet gedacht worden aan bioscopen, musea, politiebureaus, voetbalstadions en andere sportcomplexen. De bouwproductie van het publieke deel van de overige gebouwen groeit in beperkte mate als gevolg van beperkte budgetten bij lagere overheden. Het marktgerichte deel van deze categorie volgt meer de conjuncturele ontwikkeling.

De afgelopen jaren is de hotelvoorraad in Amsterdam reeds sterk gegroeid, ook in het afgelopen jaar is er weer een nieuw groot hotel in aanbouw genomen. Dit gebouw wordt ontwikkeld door Being Development met als opdrachtgever het Britse Yotel. Het hotel wordt naar verwachting eind 2019 opgeleverd en het gaat om een complex van onder andere 204 kamers[29].

In 2017 is ook definitief bekend geworden dat Legoland naar Nederland komt. Het nieuwe overdekte pretpark komt in Scheveningen en is bijna 3.000 m^2 groot. De eerste Legoland in Nederland is al de zesde Discovery Centre van Legoland in Europa.

3.3 Regionale verdeling

Op regionaal niveau kent de ontwikkeling van de utiliteitsbouw duidelijke verschillen. De verschillen in sectorsamenstellingen en in voorraad nog te realiseren vergunningen zorgen voor uiteenlopende ontwikkelingen in de afzonderlijke provincies. Ook binnen landsdelen lopen de ontwikkelingen sterk uiteen. Per provincie kunnen grote schommelingen optreden in de bouwproductie. Incidentele grote projecten kunnen vooral in de provincies met lage bouwvolumes tot grote schommelingen in de jaarlijkse bouwproductie leiden.

In het landsdeel Noord is alleen het beeld voor Drenthe zeer gunstig. Na al een krachtige groei in 2017 neemt de utiliteitsbouwproductie in 2018 fors toe. In Friesland blijft de utiliteitsbouw na een sterke daling in 2017 in een gematigder tempo verder afnemen. Het beeld voor Groningen is veel gematigder met een relatief beperkte daling in 2017 en groei in 2018.

In landsdeel Oost zal in 2018 de utiliteitsproductie in al de drie provincies veel sterker dan de landelijke ontwikkeling gaan toenemen. In 2017 liepen de ontwikkelingen wel sterk uiteen. In Flevoland was sprake van een groei van bijna een kwart mede als gevolg van de bouw van een groot distributiecentrum van het moederbedrijf van onder andere het kledingmerk Zara. Dit complex van ongeveer € 100 miljoen gaat kleding distribueren naar winkels door heel Europa. In Gelderland lag de groei iets boven het landelijk gemiddelde, terwijl in Overijssel de productie sterk kromp.

In landsdeel West blijven de ontwikkelingen sterk achter bij de andere landsdelen, nadat deze provincies in eerdere jaren al een sterk herstel lieten zien. Alleen Utrecht realiseerde in 2017 nog een sterke groei, waaraan de bouw van het WTC in het stationsgebied van de stad Utrecht sterk bijdraagt. In Zuid-Holland stabiliseerde de productie, terwijl die in Noord-Holland zelfs daalde. In 2018 neemt de productie in al de drie provincies af. In Zuid-Holland wordt er

29 Propertynl (2017), https://propertynl.com/Nieuws/Being-Development-ontwikkelt-nieuw-hotel-in-Amsterdam-Noord/552cd9b2-62ff-4c4f-819c-78ed3aa11f06

vanaf 2017 begonnen met het bouwen van het Spuiforum in Den Haag. Dit complex gaat onder andere het Residentie Orkest, het Nederlands Dans Theater en het Koninklijk Conservatorium huisvesten. Ondanks dat dit gebouw ongeveer € 175 miljoen gaat kosten, kan dit niet voorkomen dat de productie in Zuid-Holland dit jaar iets daalt.

Tabel 3.3 Utiliteitsbouwproductie (nieuwbouw en herstel en verbouw) naar provincie, 2016-2018 (prijzen 2016)

	Miljoen euro			Mutaties (%)	
	2016[1]	2017[1]	2018[1]	2017[1]	2018[1]
Noord					
Groningen	461	450	455	-2½	1
Friesland	648	540	520	-16½	-3½
Drenthe	287	300	345	4½	15
Oost					
Overijssel	897	765	920	-14½	20½
Flevoland	335	430	480	28½	11½
Gelderland	1.618	1.695	1.930	5	14
West					
Utrecht	1.276	1.450	1.440	13½	-½
Noord-Holland	2.125	2.060	1.980	-3	-4
Zuid-Holland	2.800	2.805	2.785	0	-½
Zuid					
Zeeland	369	360	415	-2½	15½
Noord-Brabant	2.584	3.030	3.400	17½	12
Limburg	1.200	1.240	1.230	3½	-1
Nederland	**14.600**	**15.125**	**15.900**	**3½**	**5**

1 Raming

Bron: EIB

In landsdeel Zuid lopen de ontwikkelingen tussen de provincies sterk uiteen. Noord-Brabant zal na de sterke groei in 2017 ook dit jaar weer een sterke groei gaan realiseren. Deze groei wordt veroorzaakt door een aantal grote projecten, waaronder het Amphia ziekenhuis in Breda. Het Amphia ziekenhuis realiseert een nieuwbouw van bijna 80.000 m² en zal eind 2019 gereedkomen. Na een productiedaling in 2017 zal in Zeeland de utiliteitsbouw vanwege een sterke groei van het aantal vergunningen weer sterk gaan toenemen. Alleen voor Limburg is het beeld minder positief. Na een beperkte groei in 2017 zal de productie in 2018 iets gaan dalen.

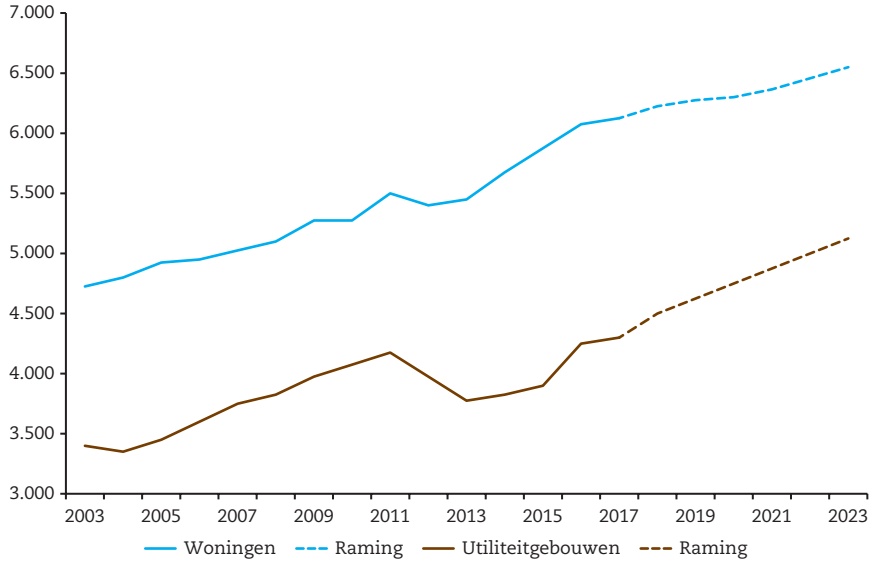
4 Onderhoud van gebouwen

De productie van het woningonderhoud nam in de crisisjaren vrijwel onafgebroken toe en nam in de periode 2014-2016 zelfs relatief sterk toe. Net als in 2017 zal in de komende jaren het hoge productieniveau van het woningonderhoud nog beperkt toenemen. Bij het onderhoud van utiliteitsgebouwen viel de productie in de jaren 2012-2013 sterk terug en bevindt zich ondanks een krachtig herstel in 2016-2017 nog steeds onder het niveau dat past bij de huidige omvang en staat van de gebouwenvoorraad. In 2018 en 2019 wordt hier bij een gunstige economische ontwikkeling de opgelopen onderhoudsachterstand teruggedrongen. Op middellange termijn neemt het onderhoud van zowel woningen als utiliteitsgebouwen toe in lijn met het structurele groeipad.

4.1 Algemeen beeld

Het onderhoud van gebouwen bestaat uit werkzaamheden, die gericht zijn op het in stand houden van bestaande gebouwen. Onder onderhoud vallen werkzaamheden zoals schilderwerk, onderhoud aan CV of warmwaterinstallatie en reparatie van dak, goten of houtwerk. Bij het onderhoud van

Figuur 4.1 Onderhoudsproductie woningen en utiliteitsgebouwen, 2003-2023 (miljoen euro, prijzen 2016)



Bron: EIB

gebouwen worden twee gebouwtypen onderscheiden: woningen en utiliteitsgebouwen. Woningonderhoud bepaalt 60% van de productie. Ingrepen die tot doel hebben de levensduur van een bouwwerk te verlengen, de capaciteit te vergroten of het prestatieniveau substantieel te verhogen, behoren niet tot het onderhoud, maar vallen in de categorie herstel en verbouw. Onderhoud is een consumptieve besteding, terwijl herstel en verbouw samen met nieuwbouw gezien wordt als een investering.

Het onderhoud geldt als het minst conjunctuurgevoelige onderdeel van de bouwproductie: het volume reageert doorgaans veel minder heftig op economische schommelingen dan de nieuwbouw en herstel en verbouw. Het onderhoud is sterk afhankelijk van de aard en omvang van de bestaande gebouwenvoorraad en deze is vrij stabiel.

Het onderhoud van woningen is het enige onderdeel van de bouwnijverheid die tijdens de crisisjaren is toegenomen. De productie lag op het dieptepunt van de crisis in 2013 7% hoger dan in 2008 (zie figuur 4.1). Gedurende een deel van deze periode werd het onderhoud gestimuleerd door de btw-verlaging voor werkzaamheden aan bestaande woningen. In 2014 en 2015 zorgde deze maatregel in combinatie met inkomensverbetering van huishoudens en herstel van de woningmarkt voor een sterke stijging van het woningonderhoud met gemiddeld 4% per jaar. In 2016 nam het woningonderhoud met 3½% toe. Het negatieve effect van het beëindigen van het lage btw-tarief werd meer dan gecompenseerd door de positieve effecten van koopkrachtverbetering, de lage rente, het toenemend aantal verhuizingen bij huiseigenaren en hogere uitgaven bij corporaties door verbetering van hun financiële positie. Het onderhoud van woningen is nu op een hoog productieniveau en zal in de komende jaren in een veel minder krachtig tempo doorgroeien. Na een toename met 1½% in 2017 vlakt de groei van de onderhoudsproductie in 2018 en 2019 af tot 1% (tabel 4.1). Op de middellange termijn stijgt het onderhoud naar verwachting in lijn met de structurele trend.

Het onderhoud van utiliteitsgebouwen werd in de eerste jaren van de crisis nog niet geraakt, maar vanaf 2012 zorgde de steeds verder afnemende financiële ruimte bij bedrijven en overheden voor een sterke terugval van de onderhoudsuitgaven. Het onderhoud daalde in 2012 en 2013 in totaal met 10% en nam in 2014 en 2015 met gemiddeld 1½% per jaar slechts bescheiden toe. Met de verbetering van de financiële situatie ontstond vanaf 2016 meer ruimte voor onderhoud, waardoor de onderhoudsproductie van utiliteitsgebouwen in dat jaar met maar liefst 9% kon toenemen en in 2017 met nog 4½%. Ondanks dit krachtig herstel ligt de onderhoudsproductie nog steeds onder het niveau dat past bij de huidige omvang en kwaliteit van de gebouwenvoorraad. Bij de gunstige economische ontwikkelingen in de komende twee jaar stijgt de onderhoudsproductie meer dan trendmatig, waarbij een groot deel van de achterstand wordt ingehaald. Vanaf 2020 keert het groeitempo van het onderhoud van utiliteitsgebouwen terug naar de structurele trend.

Tabel 4.1 Ontwikkeling onderhoud van gebouwen, 2016-2023, naar sector (prijzen 2016)

	Miljoen euro		Jaarlijkse verandering[2] (%)			
	2016[1]	2017[2]	2017	2018	2019	2023[3]
Woningen	6.075	6.175	1½	1	1	1½
Utiliteitsgebouwen	4.250	4.450	4½	3	2½	2
Totaal	**10.325**	**10.625**	**3**	**1½**	**1½**	**2**

1 EIB-raming op basis van voorlopige CBS-cijfers
2 Raming
3 Gemiddelde jaarlijkse mutatie in de periode 2020-2023

Bron: CBS, EIB

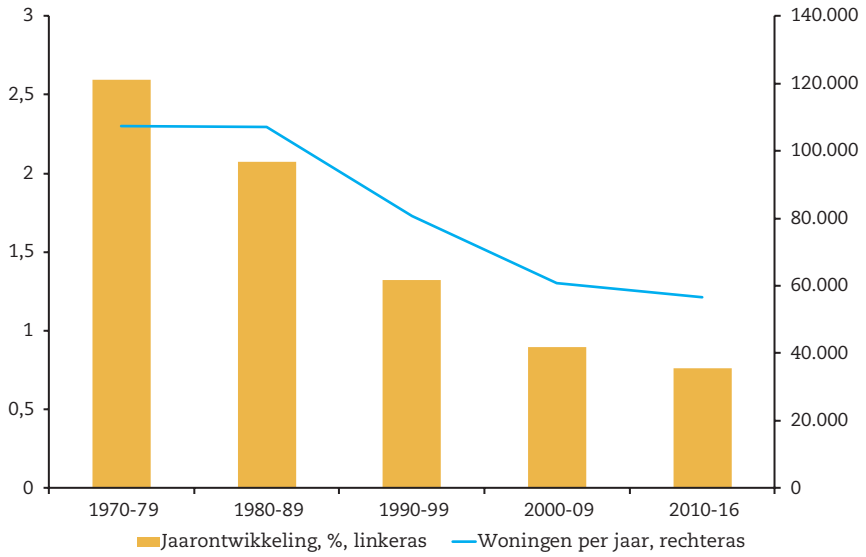
4.2 Structurele en conjuncturele invloeden

Structurele invloeden
Het onderhoud van woningen en utiliteitsgebouwen is afhankelijk van structurele en conjuncturele invloeden. Structurele factoren bepalen de trendmatige ontwikkeling op langere termijn. De eerste factor is de omvang van de gebouwenvoorraad. Ieder jaar wordt in Nederland meer oppervlakte gebouwen aan de voorraad toegevoegd dan wordt onttrokken. Hierdoor groeit de onderhoudsbehoefte. Het tempo van de uitbreiding van de woningvoorraad is trouwens in Nederland significant gedaald in de laatste halve eeuw. In de jaren ’70 van de vorige eeuw steeg de woningvoorraad jaarlijs met gemiddeld 2,6%. In 2010-2016 was het groeitempo met 0,8% drie keer lager (figuur 4.2). Ook in absolute termen vertraagde de groei van de voorraad sterk: van gemiddeld 107.000 woningen in de jaren ’70 en ’80 van de vorige eeuw tot 59.000 woningen in 2000-2016. Daarmee neemt ook de structurele groei van de onderhoudsbehoefte van woningen langzaam af.

De tweede factor betreft de kwaliteit van de nieuwe en gerenoveerde gebouwen vergeleken met de oudere voorraad. Aan de ene kant is het uitrustingsniveau van gebouwen steeds hoger. Gebouwen hebben meer installaties die om extra onderhoud vragen. Aan de andere kant worden er steeds meer onderhoudsarme oplossingen en onderhoudsarme materialen toegepast. De derde factor betreft de geleidelijke veroudering van de bestaande voorraad: naarmate gebouwen ouder worden, neemt de onderhoudsbehoefte gemiddeld genomen toe.

Naast deze factoren speelt ook outsourcing een rol. De trend onder bedrijfsmatige gebouweigenaren is om steeds meer onderhoudsactiviteiten niet in eigen beheer uit te voeren, maar deze uit te besteden aan bedrijven uit de bouw. Hetzelfde geldt voor huiseigenaren. Dit komt de productie van bouw-

Figuur 4.2 Toename van de woningvoorraad, periodegemiddelden



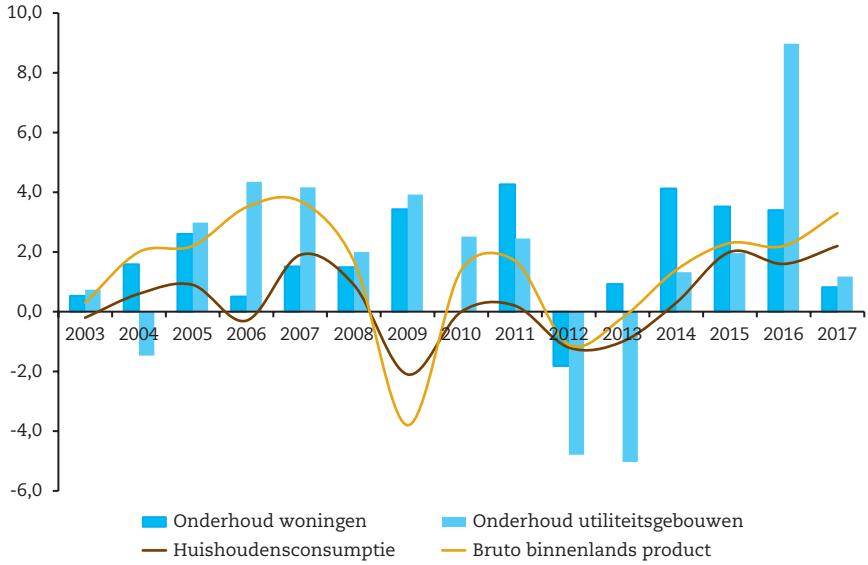
Bron: CBS, bewerking EIB

bedrijven ten goede. Per saldo leiden deze factoren tot een structureel toenemende vraag naar onderhoud uitgevoerd door bouwbedrijven.

Conjuncturele invloeden

De afwijking van de productie in een bepaald jaar van de structurele trend wordt grotendeels bepaald door conjuncturele effecten. In perioden van laagconjunctuur wordt het onderhoudswerk uitgesteld of minder aan bouwbedrijven uitbesteed (meer doe-het-zelfwerk, eigen onderhoudsdiensten, klussenbedrijven, zwart werk). In economisch betere tijden is er meer ruimte om het onderhoud aan bouwbedrijven uit te besteden en om eventueel achterstallig onderhoud van voorgaande jaren uit te laten voeren. Het onderhoud reageert vertraagd op conjuncturele ontwikkelingen. Uit historische analyse blijkt dat het onderhoud van utiliteitsgebouwen sterk reageert op het bbp van het vorige jaar. De groei van het woningonderhoud toont een positief verband met de particuliere consumptie. Onderhoud van utiliteitsgebouwen is conjunctuurgevoeliger dan dat van woningen. Deze relatie is echter niet één-op-één en verschilt per periode. In de laatste jaren is de invloed van lagere consumptie op woningonderhoud niet zichtbaar in de cijfers, vanwege het positieve effect van de btw-verlaging en het herstel op de woningmarkt. Figuur 4.3 toont het historisch verband tussen economie, consumptie en onderhoud.

Figuur 4.3 Ontwikkeling van de economie, huishoudensconsumptie en onderhoudsproductie, 2003-2017, jaarlijkse mutaties in procenten



Bron: EIB

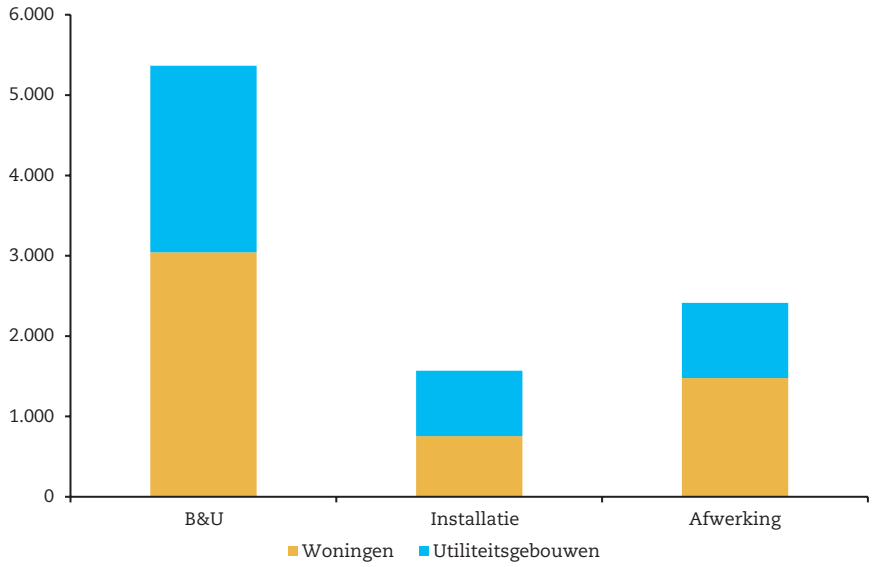
4.3 Onderhoud naar opdrachtgever

Bij het onderhoud van woningen zijn er twee type opdrachtgevers. Het grootste deel van de onderhoudsproductie door bouwbedrijven wordt in opdracht van verhuurders van woningen gedaan (vooral corporaties). De huishoudens met een koopwoning hebben een relatief klein aandeel in het onderhoud. Deze huishoudens verrichten ook zelf veel onderhoud aan het huis of laten het werk door niet-bouwbedrijven uitvoeren. Het onderhoud wordt voor bijna 60% door b&u-bedrijven, voor een kwart door afbouwbedrijven (schilders, stukadoors) en voor 15% door installatiebedrijven verricht. Het installatieaandeel (loodgieters, cv-installateurs) is bij utiliteitsgebouwen hoger, terwijl het aandeel van afbouwbedrijven bij woningen juist groter is (zie figuur 4.4).

4.4 Regionale onderhoudsproductie

De omvang van de onderhoudsmarkt loopt sterk uiteen tussen de provincies. De belangrijkste reden daarvan zijn de verschillen in de gebouwenvoorraad tussen de provincies. Niet alleen het aantal gebouwen, maar ook de leeftijdsopbouw en de samenstelling van de voorraad lopen aanmerkelijk uiteen. Een andere belangrijke factor is de dynamiek op de woningmarkt. Een niet onaanzienlijk deel van het woningonderhoud wordt ondernomen vlak voor of na een verhuizing. In de provincies waar de woningmarkt krachtiger aantrekt neemt het volume van deze werkzaamheden sterker toe. Tabel 4.2 geeft een

Figuur 4.4 Aandeel van de drie bouwsectoren in het onderhoud van woningen en utiliteitsgebouwen, 2010 (miljoen euro, prijzen 2016)



Bron: EIB

raming van de onderhoudsmarkt per provincie. De nationale cijfers volgens tabel 4.1 zijn met behulp van gegevens over de samenstelling van de provinciale gebouwenvoorraad vertaald naar provinciale ontwikkelingen van de onderhoudsproductie. Ze berusten dus niet op een directe statistische waarneming.

Iets minder dan de helft van het onderhoud vindt in de westelijke provincies (Noord- en Zuid-Holland en Utrecht) plaats. Van de overige landsdelen is de productie in Noord (Groningen, Friesland en Drenthe) het kleinst.

Zowel in 2017 als in 2018 groeit de onderhoudsproductie in Friesland, Drenthe en Overijssel minder sterk dan in de rest van het land. Noord-Holland en Zuid-Holland profiteren in 2017 bovengemiddeld van de verbetering van de financiële positie van woningcorporaties. In 2018 valt deze impuls deels weg en worden deze provincies ook relatief zwaarder getroffen door de afzwakking van de dynamiek op de koopwoningmarkt. Hierdoor zwakt de groei in Noord- en Zuid-Holland relatief sterker af dan in andere provincies. In Gelderland en Flevoland stijgt de onderhoudsproductie in beide jaren sterker dan elders. In laatstgenoemde provincie komt dit door een relatief sterke jaarlijkse toename van de gebouwenvoorraad.

Tabel 4.2 Onderhoudsproductie van gebouwen naar provincie, 2016-2018 (prijzen 2016)

	Miljoen euro			Mutaties (%)	
	2016	2017	2018	2017	2018
Noord					
Groningen	373	380	390	2	2½
Friesland	405	415	420	2½	1
Drenthe	271	275	275	1½	0
Oost					
Overijssel	673	690	700	2½	1½
Flevoland	247	255	260	3	2
Gelderland	1.210	1.245	1.275	3	2½
West					
Utrecht	742	765	775	3	1½
Noord-Holland	1.669	1.725	1.745	3½	1
Zuid-Holland	2.164	2.235	2.265	3½	1½
Zuid					
Zeeland	250	255	260	2	2
Noord-Brabant	1.567	1.615	1.645	3	2
Limburg	754	770	790	2	2½
Nederland	**10.325**	**10.625**	**10.800**	**3**	**1½**

Bron: EIB

5 Grond-, water- en wegenbouw

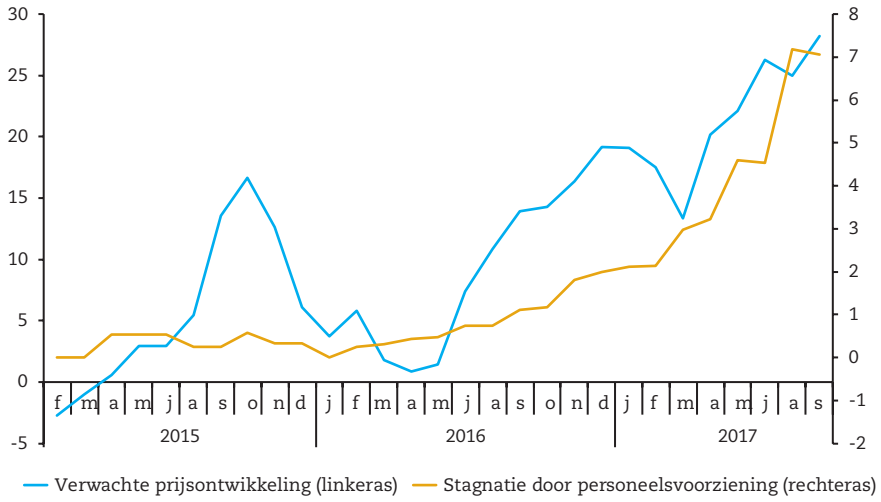
De gww-productie is in 2017 met 1½% gegroeid bij zowel de investeringen in infrastructuur als het onderhoud. In 2018 en 2019 zullen de investeringen spectaculair toenemen met 7% dit jaar en bijna 10% in het komend jaar. De gww-markt wordt hiermee in 2018 en 2019 de belangrijkste groeisector binnen de bouw. Na een groot aantal jaren van bezuinigingen, met name bij het Rijk en de gemeenten, is er meer ruimte voor investeringen in infrastructuur. In het regeerakkoord zijn extra financiële middelen uitgetrokken voor investeringen in wegen, spoorwegen en vaarwegen. Naast de investeringsimpuls voor infrastructuur zorgt ook de sterke groei van de woningnieuwbouw voor toenemende gww-investeringen. De onderhoudsproductie groeit naar verwachting met 3% in 2018 en 2% in 2019. Bij alle groepen opdrachtgevers is in 2018 en 2019 een sterke groei te verwachten. Het verbeterde conjunctureel perspectief voor de komende tijd is ook zichtbaar bij de gww-bedrijven die in de komende periode een verbetering van de afzetprijzen verwachten. Daarnaast signaleert een toenemend deel van de bedrijven knelpunten in de personeelsvoorziening. Op de middellange termijn blijven de vooruitzichten voor de gww-sector gunstig. De maatschappelijke opgaven voor de infrastructuur nemen in de periode tot 2023 sterk toe. Ondanks de hogere investeringen in rijkswegen zal de congestie in de komende jaren verder oplopen. Ook op regionaal niveau vragen knelpunten in de infrastructuur om extra investeringen door provincies en gemeenten. De financiële situatie van de gemeenten is inmiddels sterk verbeterd in vergelijking tot de crisis. Op de waterbouwmarkt zijn, naast investeringen in waterveiligheid, extra inspanningen nodig om wateroverlast tegen te gaan. Voorts heeft de energietransitie grote gevolgen voor de investeringen in de energie-infrastructuur. Het regeerakkoord zal ook hier tot extra investeringen leiden van in totaal € 1½ miljard in de periode 2018-2023. De totale gww-productie zal op de middellange termijn naar verwachting met gemiddeld 1½% per jaar groeien tot een omvang van bijna € 17½ miljard in 2023, waarbij de nieuwbouw en herstel met gemiddeld 2% per jaar groeit en het onderhoud met gemiddeld 1½%.

5.1 Algemeen beeld

Ontwikkelingen 2012-2017
Door omvangrijke bezuinigingen bij de overheden en lagere investeringen in de private sector heeft de gww-sector een groot aantal jaren te maken gehad met een krimpende productie. Niet alleen in de crisisjaren nam het marktvolume af. Ook na de opleving van de productie in 2014 volgde een aantal jaren met een afnemende productie. In 2015 en 2016 nam de nieuwbouw- en herstelproductie cumulatief met 7½% af. Krimp deed zich vooral voor bij Rijk en in mindere mate de decentrale overheden. De gww-investeringen door bedrijven namen in 2016 licht toe. Het onderhoud aan de infrastructuur bleef in de afgelopen jaren stabiel. In 2017 herstelde de gww-markt zich licht met een toename van 1½%, zowel bij nieuwbouw en herstel als bij onderhoud.
De rijksinvesteringen namen in 2017 nog wel af, bij de decentrale overheden keerde het tij en was sprake van lichte groei. In de loop van 2017 is het conjunctureel beeld bij de gww-bedrijven dan ook gunstiger geworden. De orderportefeuilles nemen enigszins toe, met name in de grond- en waterbouw. Daarnaast meldt een toenemend aandeel van de gww-bedrijven dat er tekorten

aan personeel gaan ontstaan (figuur 5.1). Ook verwacht een groter deel van de bedrijven dat de afzetprijzen zullen gaan toenemen.

Figuur 5.1 Conjunctuur gww, 2015-2017 (% van bedrijven)



Bron: EIB

Vooruitzichten 2018-2019
In 2018 en 2019 zal bij de infrastructuur naar verwachting een spectaculaire groei worden gerealiseerd, waarmee de gww de rol van snelst groeiende deelsector kan overnemen.

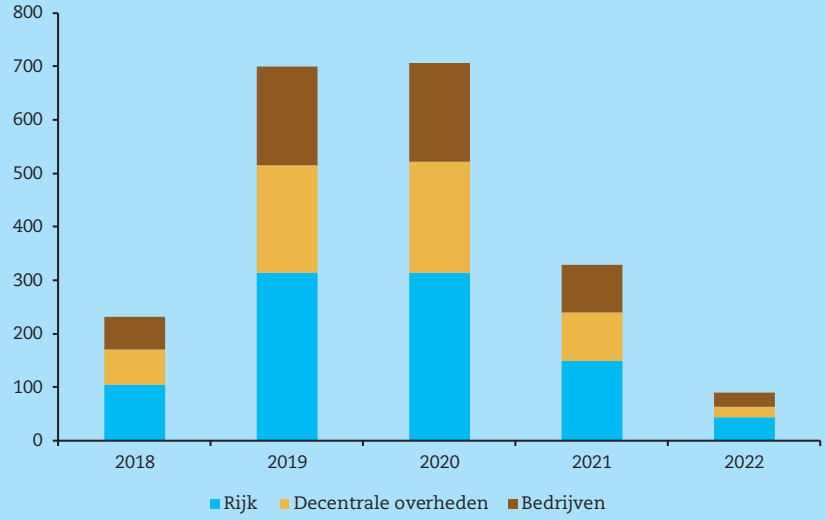
In 2018 zal de groei op de gww-markt sterk aantrekken naar 5½%. Nieuwbouw en herstel van infrastructuur zal met 7% groeien, het onderhoud met 3% (tabel 5.1). De gww-productie bedraagt in 2018 in totaal € 15,3 miljard. Een deel van de groei in 2018 was vorig jaar in de meerjarenbegrotingen van het Infrastructuurfonds en het Deltafonds al zichtbaar. Hier bovenop komen nog de effecten van het regeerakkoord waarin voor de periode 2018-2020 € 2 miljard extra is uitgetrokken voor infrastructuurprojecten (zie kader). Niet alle middelen die voor 2018 beschikbaar zijn worden dan ook besteed. Een deel hiervan zal naar verwachting doorschuiven naar 2019. De gww-productie zal in 2018 bij alle groepen opdrachtgevers toenemen. Naast de investeringsimpuls draagt ook de sterke toename van de woningnieuwbouw in 2018 bij aan de groei op de gww-markt. Ook bedrijven investeren meer in infrastructuur, onder meer door de gunstige economische ontwikkeling en daarnaast door investeringen ten behoeve van de energietransitie. Het onderhoud aan de infrastructuur groeit in 2018 naar verwachting met 3%.

In 2019 zal de groei in de gww-productie versnellen naar 6½%. De impuls in het regeerakkoord gaat vooral naar nieuwe werken in de infrastructuur. Nieuwbouw en herstel van de gww zal in 2019 dan ook nog sterker groeien, namelijk met 9½%. Evenals in 2018 zal zowel de gww-productie in opdracht van het Rijk

Regeerakkoord: sterke impuls voor de infrastructuur

In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' trekt het nieuwe kabinet € 2 miljard extra uit voor investeringen in de infrastructuur. Deze middelen komen voor de periode 2018-2020 bovenop de bestaande middelen van het Infrastructuurfonds. De budgetten worden onder meer ingezet voor rijkswegen, spoorwegen en vaarwegen. De impuls betreft de inzet van € 500 miljoen extra in 2018, € 1 miljard in 2019 en € 500 miljoen in 2020. Daarnaast wordt structureel € 100 miljoen extra per jaar toegevoegd aan het Infrastructuurfonds. Een deel van de middelen wordt ingezet als cofinanciering van projecten van decentrale overheden, bijvoorbeeld op het gebied van openbaar vervoer en fietsinfrastructuur. Inclusief de bijdragen van derden bij cofinanciering leidt het regeerakkoord tot extra investeringen in de infrastructuur van € 3,2 miljard. Dit bedrag omvat naast de uitbesteding aan gww-bedrijven ook eigen kosten van infrastructuurbeheerders, grondaankopen, diensten van ingenieursbureaus en uitbesteding aan niet-gww-bedrijven. De totale extra gww-productie als gevolg van het regeerakoord inclusief de cofinanciering wordt geraamd op € 2 miljard. Dit betreft zowel gww-productie in opdracht van het Rijk als in opdracht van decentrale overheden en (vervoer)bedrijven. Onderstaande figuur vat de effecten van het regeerakkoord op de gww-productie in de periode 2018-2022 samen voor de verschillende opdrachtgevers. In 2019 en 2020 is het effect van de investeringsimpuls het grootst, namelijk € 700 miljoen extra productie.

Extra gww-productie als gevolg van de investeringsimpuls voor infrastructuur (miljoen euro)



Bron: EIB

als van decentrale overheden en bedrijven toenemen. De financiële positie van de gemeenten wordt met een aantal jaren met economische groei en toenemende opbrengsten uit bouwgrondexploitatie gunstiger. Hierdoor komt er ook weer meer ruimte voor onderhoud aan de infrastructuur bij de gemeenten. De totale groei op de onderhoudsmarkt zwakt in 2019 iets af tot 2%.

Tabel 5.1 Grond-, water- en wegenbouwproductie[1], 2016-2023

	Miljoen euro		Jaarlijkse veranderingen[3] (%)			
	2016[2]	2017[3]	2017[3]	2018[3]	2019[3]	2023[4]
Nieuwbouw en herstel						
Rijk	850	825	-3½	17½	25	-1
Decentrale overheden	3.450	3.475	½	5½	7	2
Bedrijven	3.875	4.000	3½	6½	8	2½
Subtotaal	8.175	8.300	1½	7	9½	2
Onderhoud	6.075	6.175	1½	3	2	1½
Totaal	**14.250**	**14.475**	**1½**	**5½**	**6½**	**1½**

1 Exclusief interne leveringen, machines, overige investeringen, saldo uitvoer diensten en handelsmarges; basis Nationale rekeningen; bedragen in prijzen 2016, exclusief btw
2 EIB-raming op basis van voorlopige CBS-cijfers
3 Raming
4 Gemiddelde jaarlijkse mutatie in de periode 2020-2023

Bron: CBS, EIB

Vooruitzichten 2020-2023

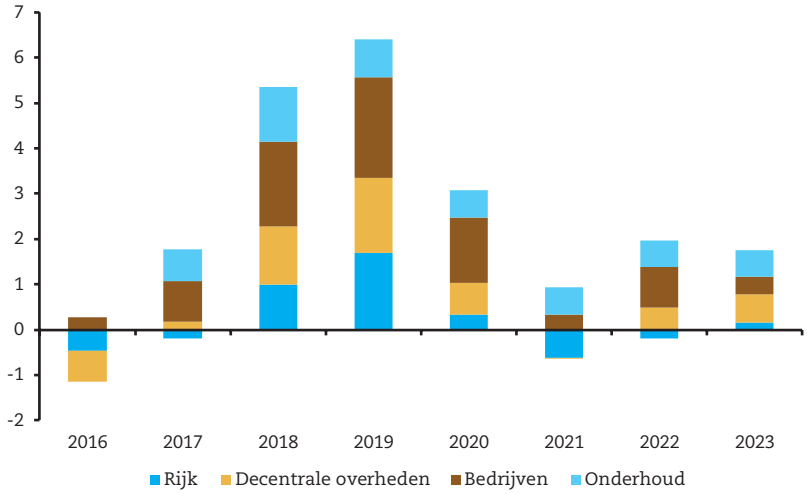
Na de versnelling van de groei in de periode 2018-2019 komt de gww-markt in een iets rustiger vaarwater. Op de middellange termijn blijven de vooruitzichten voor de gww-markt echter gunstig. Nieuwbouw en herstel van de infrastructuur groeit in de periode 2020-2023 met gemiddeld 2% per jaar. Tussen de opdrachtgevers lopen de ontwikkelingen wel sterk uiteen. Na de sterke groei van de rijksinvesteringen in 2018 en 2019 is ook 2020 nog een gunstig jaar met een toename van 4½%. Na afloop van de investeringsimpuls lopen de rijksinvesteringen echter snel terug. In 2023 bedraagt de gww-productie in opdracht van het Rijk circa € 1,2 miljard. De gww-productie in opdracht van de decentrale overheden groeit op de middellange termijn met circa 2% per jaar. De groei ligt hiermee lager dan in de periode 2018-2019. Dit komt onder meer doordat de woningnieuwbouw op de middellange termijn stabiliseert. Ook is het effect van de investeringsimpuls van het regeerakkoord dan grotendeels uitgewerkt. De financiële positie van de gemeenten is de komende jaren sterker dan in (de nasleep van) de crisis. Dit creëert ruimte voor

gemeentelijke investeringen in de kwaliteit van de openbare ruimte, onder meer met het oog op de bestrijding van stedelijke wateroverlast en de bereikbaarheidsproblematiek.

De investeringen door de bedrijven (onder meer vervoerbedrijven en energiebedrijven) staan op de middellange termijn vooral in het teken van de bereikbaarheid en de energietransitie. De toenemende mobiliteit vraagt nieuwe investeringen in de railinfrastructuur. Daarnaast zullen investeringen worden gedaan in de bouw van windmolens op zee en op land, verzwaring van de elektriciteitsnetwerken en de aanleg van warmtenetten. De klimaatmaatregelen in het regeerakkoord zullen daarvoor € 1½ miljard aan extra gww-investeringen genereren[30]. Verwacht wordt dat de gww-productie in opdracht van de bedrijven op de middellange termijn met 2½% per jaar zal toenemen. Daarmee is de groei in de bedrijvensector hoger dan bij de overheid. Het onderhoud aan de infrastructuur vertoont op de middellange termijn een stabiele ontwikkeling met gemiddeld 1½% groei per jaar. De totale gww-productie bereikt daarmee in 2023 een omvang van € 17,4 miljard.

Figuur 5.2 vat de ontwikkeling van de gww-productie voor de komende jaren samen. De sterke groei in 2018 en 2019 doet zich, met uitzondering van het onderhoud, bij alle opdrachtgevers voor. De gunstige markt in 2020 wordt grotendeels bepaald door de investeringen van de bedrijven.

Figuur 5.2 Samenstelling ontwikkeling gww-productie, 2016-2023 (%)



Bron: EIB

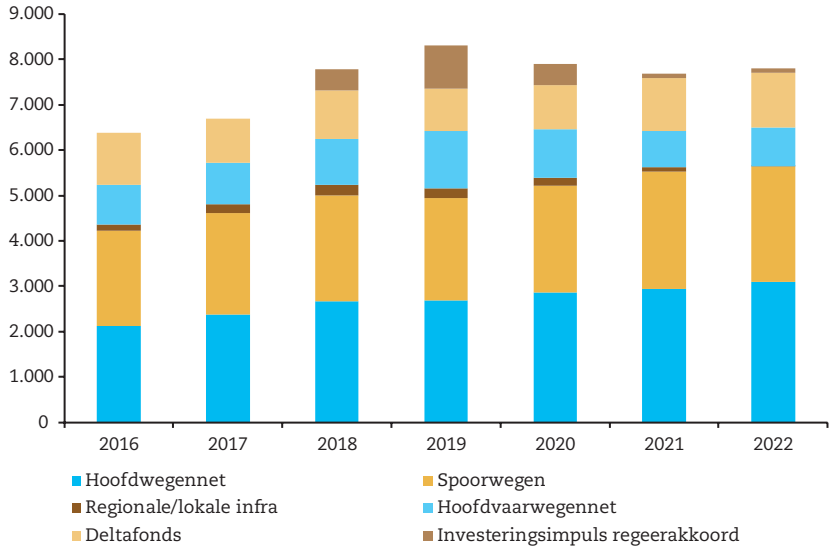
30 Zie hoofdstuk 7 voor een verdere analyse van het effect van de klimaatmaatregelen op de bouwproductie.

5.2 Rijk

In 2017 bedroeg de gww-productie in opdracht van het Rijk op het gebied van nieuwbouw en herstel € 825 miljoen. Daarmee vertegenwoordigde het Rijk 10% van de gww-productie. In tegenstelling tot de decentrale overheden en de bedrijven investeerde het Rijk in 2017 minder dan in 2016. De investeringen namen met ruim 3% af.

Financiële middelen
De beschikbare financiële middelen voor de komende jaren zijn af te leiden uit de begrotingen van het Infrastructuurfonds (wegen, spoor, vaarwegen) en het Deltafonds (waterveiligheid en -kwaliteit)[31]. De uitgaven van het Rijk aan de infrastructuur ondervonden tot vorig jaar nog steeds de effecten van de eerder ingezette bezuinigingen. Vooral de investeringen in wegen hebben hieronder geleden. In totaal lag het wegenbudget in 2016 € 1 miljard lager dan in 2010, een afname van 30%. Voor 2018 en daarna wordt echter een stevige ommekeer op de markt voorzien. De begroting van 2017 bood al een groeiperspectief voor de komende jaren. De investeringsimpuls in het regeerakkoord heeft deze toename nog versterkt (figuur 5.3). In totaal is voor 2018 vanuit het Infrastructuurfonds, het Deltafonds en de investeringsimpuls € 7,8 miljard beschikbaar. Dit betekent een toename van ruim 15% in vergelijking tot 2017. In 2018

Figuur 5.3 Beschikbare financiële middelen Infrastructuurfonds, Deltafonds en investeringsimpuls, 2016-2022 (miljoen euro)



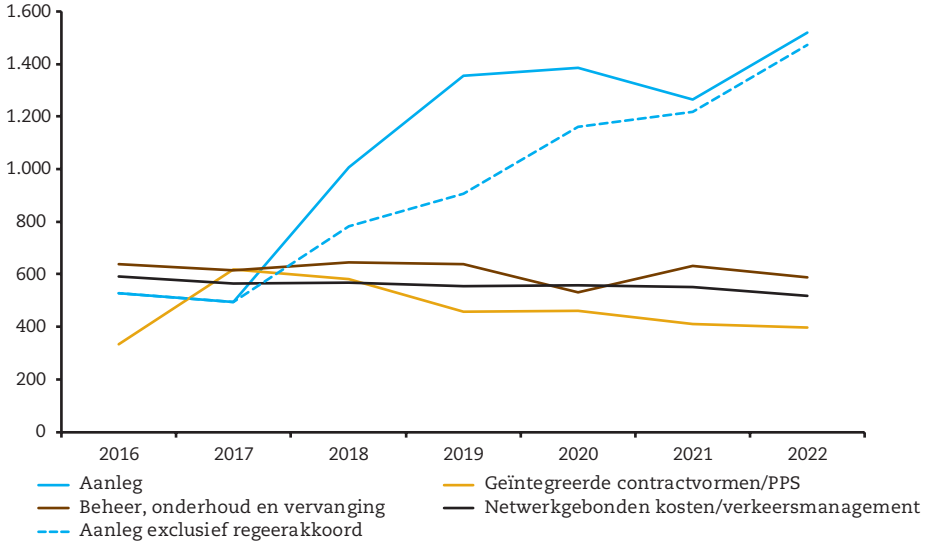
Bron: Infrastructuurfonds/Deltafonds 2018, bewerking EIB

31 Hier gaan we in op de uitgaven aan aanlegprojecten, paragraaf 5.5 betreft het onderhoud.

neemt zowel het Infrastructuurfonds als het Deltafonds toe[32]. In 2019 groeit het Infrastructuurfonds verder door. Het Deltafonds laat in 2019 een afname zien. In totaal is voor 2019 meer budget beschikbaar dan in 2018, namelijk € 8,3 miljard.

Rijkswegen
Aanleg en onderhoud van rijkswegen hebben met bijna 40% het grootste aandeel in het Infrastructuurfonds. In 2018 is € 2,9 miljard beschikbaar voor rijkswegen, inclusief de extra middelen uit het regeerakkoord. In 2018 is circa € 1 miljard beschikbaar voor aanleg van rijkswegen, een verdubbeling ten opzichte van 2017 (figuur 5.4). In 2019 nemen deze nog verder toe tot bijna € 1,4 miljard. De investeringsimpuls is erop gericht om de toenemende congestie op het hoofdwegennet terug te dringen. Belangrijke projecten in de komende jaren zijn onder meer de A13/A16, de Ring Utrecht en de Blankenburgtunnel. De budgetten voor de andere activiteiten bij rijkswegen zoals beheer, onderhoud en vervanging laten op de middellange termijn een lichte daling zien.

Figuur 5.4 Financiële middelen voor rijkswegen, 2016-2022



Bron: Infrastructuurfonds 2018, bewerking EIB

32 In paragraaf 5.3 wordt bij de waterschappen verder ingegaan op het Deltafonds.

Gww-productie
Voor de gww-productie in opdracht van het Rijk wordt voor 2018 een toename verwacht van 17½%. Hiermee komt een eind aan een groot aantal jaren met krimp in de rijksinvesteringen. Door de investeringsimpuls in het regeerakkoord groeit ook de gww-productie in opdracht van het Rijk in 2019 nog sterk. Na 2020 nemen de rijksinvesteringen weer af. In 2023 bedraagt de gww-productie in opdracht van het Rijk € 1,2 miljard.

5.3 Decentrale overheden

In 2017 bedroeg de nieuwbouw- en herstelproductie in opdracht van de decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) € 3,5 miljard. De decentrale overheden vertegenwoordigen daarmee ruim 40% van de jaarlijkse gww-productie. Na een aantal jaren van krimp in de investeringen van de decentrale overheden is in 2017 de gww-productie weer licht toegenomen.

Gemeenten
De gemeenten bepalen in belangrijke mate de ontwikkelingen bij de decentrale overheden. Van de totale gww-productie nemen de gemeenten ongeveer een kwart voor hun rekening. In de crisisjaren en daarna lieten de investeringen van de gemeenten een dalende lijn zien. Dit hield vooral verband met de sterke krimp in de woningbouw en met de ongunstige financiële situatie van de gemeenten. Investeringen in bijvoorbeeld rondwegen en het rioleringsnet kwamen daarmee onder druk. Onderhoudsprogramma's werden versoberd en de ambities voor de toekomstige kwaliteit van de openbare ruimte verlaagd. Door decentralisatie kwamen daarnaast veel nieuwe zaken op de gemeenten af, onder meer in het sociaal domein, waarbij nog onvoldoende duidelijk was of hiervoor voldoende budget ter beschikking stond. In de komende jaren zullen de gemeentefinanciën naar verwachting enigszins verbeteren. Het Gemeentefonds is met een omvang van € 28,3 miljard in 2018 de belangrijkste bron, een toename van 1½% ten opzichte van 2017. Het Gemeentefonds zal in de periode tot en met 2022 nog wel licht afnemen, met gemiddeld circa ½% per jaar. Een andere belangrijke financiële bron is de opbrengst van bouwgrondexploitatie. In de crisisjaren nam deze sterk af door de krimp in de woningnieuwbouw. De sterke groei op de woningbouwmarkt en van de woningprijzen maakt dat de opbrengst uit bouwgrondexploitatie weer zal toenemen. Verwacht wordt dat in de komende jaren de mogelijkheden voor de gemeentelijke investeringen weer groter zullen worden, bijvoorbeeld aanleg en reconstructie van rondwegen en investeringen in de openbare ruimte. Ook zullen nieuwe bouwlocaties nodig zijn om de sterke groei van de woningvraag te kunnen accommoderen. De tekorten in de plancapaciteit zijn vooral in de Randstad groot en daarbuiten ook rond grotere steden.

De gemeenten staan de komende jaren voor grote uitdagingen op het gebied van de infrastructuur. In de eerste plaats is sprake van een toenemende mobiliteit die ook de druk op het regionale wegennet zal vergroten. Gemeenten en provincies zullen gesteund door cofinanciering vanuit het Rijk eigen middelen moeten inzetten voor het opheffen van regionale knelpunten. Daarvoor is ook afstemming nodig van de gemeenten met de andere wegbeheerders. In de tweede plaats ligt er een grote uitdaging op het gebied van circulariteit en klimaatverandering die nieuwe investeringen van de gemeenten zullen vragen. Het terugdringen van de wateroverlast in stedelijk gebied is een

taak die gezamenlijk met de waterschappen zal moeten worden vormgegeven. Een derde uitdaging ligt in de kwaliteit van de openbare ruimte die de afgelopen jaren heeft geleden onder bezuinigingen.

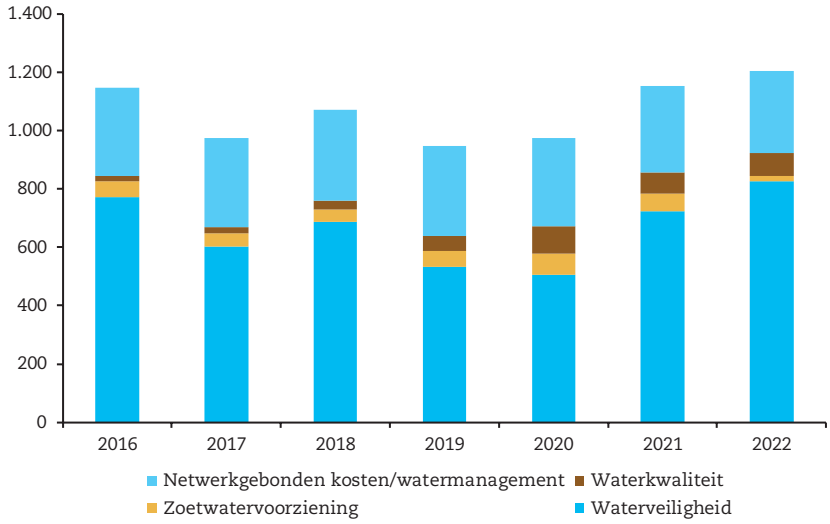
Gezien de omvangrijke opgaven en de verbetering van de gemeentefinanciën wordt voor de komende jaren een verdere groei van de gww-productie in opdracht van gemeenten verwacht. Hiermee wordt een lange periode van bezuinigingen op de gemeentelijke infrastructuur afgesloten.

Provincies
De provinciale uitgaven aan infrastructuur concentreren zich vooral op onderhoud en aanleg van wegen en vaarwegen. Door de toenemende mobiliteit staat in de komende jaren ook het provinciale wegennet onder druk. De financiële situatie van de provincies is in het algemeen niet ongunstig. In de verschillende coalitie-akkoorden van 2015 hebben de provincies aangegeven dat bij de wegen vooral wordt ingezet op verbetering van de verkeersveiligheid en het opheffen van regionale knelpunten. Bij de realisatie van aanpassingen aan het wegennet wordt steeds meer gekeken naar mogelijkheden om dit te combineren met groot onderhoud. Belangrijke provinciale opgaven liggen ook bij de vervanging van verkeersbruggen. Afhankelijk van de locatie en de verkeersintensiteit zal de vervanging van bruggen op maatschappelijk efficiënte wijze moeten gebeuren waarbij ook de verkeershinder een belangrijk aspect zal zijn. Voor de komende jaren wordt voor de provinciale infrastructuurinvesteringen uigegaan van lichte groei.

Waterschappen
De waterschappen investeren gemiddeld ongeveer € 1,2 miljard per jaar in dijken, watersystemen en zuiveringsinstallaties. Het investeringsvolume staat onder meer onder invloed van grote programma's als het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma en Ruimte voor de Rivier. De investeringen in waterkeringen namen hierdoor tussen 2012 en 2015 met 35% toe. De investeringen in regionale watersystemen en waterzuivering namen in die periode per saldo af. Een belangrijke bron voor de investeringen in waterwerken is het Deltafonds. In 2018 heeft het Deltafonds een omvang van € 1,2 miljard. Bijna twee derde van dit budget is bestemd voor projecten op het gebied van waterveiligheid. In 2019 en 2020 liggen de middelen voor waterveiligheid op een lager niveau, namelijk op € 500 miljoen tegen € 800 miljoen in 2016 (figuur 5.5).
De investeringen in zoetwaterprojecten nemen dan enigszins toe. Na 2020 nemen de budgetten voor waterveiligheid weer sterk toe.

De waterschappen zullen een toenemend deel van de investeringen in waterveiligheid moeten opbrengen. Daarnaast dienen nieuwe uitdagingen zich aan, vooral het bestrijden van de wateroverlast. Dit zal vorm moeten krijgen door toenemende investeringen in watersystemen en stedelijk waterbeheer, waarbij intensieve samenwerking met gemeenten zal moeten worden gezocht. Ook zullen efficiëntere uitvoeringsmethoden moeten worden ontwikkeld. Voor de totale waterschapsinvesteringen wordt verwacht dat deze in 2018 en 2019 zullen stabiliseren en daarna weer gaan toenemen.

Figuur 5.5 Beschikbare financiële middelen Deltafonds, 2016-2022 (miljoen euro)



Bron: Deltafonds 2018, bewerking EIB

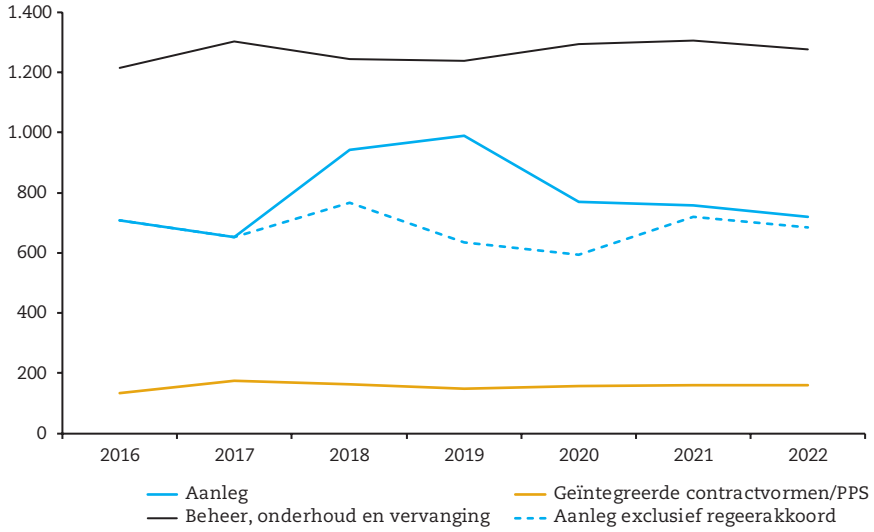
Gww-productie
De gww-productie in opdracht van de decentrale overheden zal in 2018 met 5½% toenemen. Hiermee treedt een sterk herstel op na een aantal jaren met afnemende gww-uitgaven van de decentrale overheden. In 2019 continueert deze sterke groei zich. Voor de middellange termijn wordt een groei voorzien van gemiddeld 2% per jaar. De totale gww-productie in opdracht van de decentrale overheden bedraagt in 2023 ongeveer € 4,2 miljard.

5.4 Bedrijven

De nieuwbouw- en herstelproductie in opdracht van bedrijven bedroeg in 2017 circa € 4 miljard. De bedrijven zijn hiermee goed voor bijna de helft van de gww-productie. In 2017 groeide de productie met 3½% en ontwikkelde zich daarmee aanzienlijk positiever dan de gww-productie in opdracht van het Rijk en de decentrale overheden. De opdrachtgevers voor gww-werken in de bedrijvensector hebben een sterk uiteenlopend profiel. Aan de ene kant gaat het hier om bedrijven op het snijvlak van publiek en privaat, zoals vervoerbedrijven en energiebedrijven. Aan de andere kant behoren private bedrijven in de (petro)chemische en andere industrie tot deze groep opdrachtgevers. Infrastructurele werken waar deze bedrijven in investeren zijn onder meer railinfrastructuur, ondergrondse netwerken voor energie, water, telecom/data en (lucht)haveninfrastructuur. Daarnaast gaat het ook om industriële pijpleidingen en terreinen voor opslag, transport en distributie.

Vervoer
De investeringen in railinfrastructuur komen vooral voor rekening van ProRail en daarnaast de stedelijke openbaar vervoerbedrijven. De financiële middelen voor nationale railinfrastructuur vanuit het Infrastructuurfonds bedragen voor 2018 ruim € 2,3 miljard, een toename van 10% ten opzichte van 2017 (figuur 5.6). In 2019 nemen de spoorbudgetten licht toe. Binnen deze budgetten wordt aanleg de komende jaren veel belangrijker met een aandeel van 42% van het spoorbudget in 2019 tegen 31% in 2017. Door de investeringsimpuls in het regeerakkoord is in de periode 2018-2020 in totaal € 700 miljoen extra beschikbaar voor aanleg van railinfrastructuur. Het grootste deel van het spoorbudget gaat naar beheer, onderhoud en vervanging, namelijk circa € 1,3 miljard per jaar. Belangrijke spoorprojecten in de komende jaren zijn het ERTMS-programma[33], het Zuidasdok in Amsterdam en uitbreiding van stedelijke railnetwerken bijvoorbeeld rond Utrecht en Rotterdam.

Figuur 5.6 Financiële middelen voor spoorwegen, 2016-2022



Bron: Infrastructuurfonds 2018, bewerking EIB

33 European Rail Traffic Management System.

Energie-, water- en telecombedrijven
De grote netbeheerders op het gebied van elektriciteit, gas en warmte zijn belangrijke opdrachtgevers voor de ondergrondse infrastructuur. De netbeheerders geven hun plannen voor investeringen en onderhoud weer in de tweejaarlijkse Kwaliteits- en Capaciteitsdocumenten. Deze investeringen kennen enerzijds een netwerkgedreven component en anderzijds een klantgedreven component. De netwerkgedreven investeringen hangen samen met eisen vanuit de energie- en waterinfrastructuur en betreffen bijvoorbeeld complexe en omvangrijke aanpassingen aan de bestaande netwerken vanwege duurzame energievoorziening, mogelijk grotere fluctuaties in het energieaanbod en de sterke groei van elektrische toepassingen. De klantgedreven investeringen komen vooral voort uit ruimtelijke ontwikkelingen als de aanleg van nieuwe woningbouwlocaties en reconstructies van wegen.

De investeringen in de energie-infrastructuur komen meer en meer in het teken te staan van de energietransitie. Het Energieakkoord en het Klimaatakkoord van Parijs geven sterke impulsen aan de energietransitie en brengen grote opgaven voor de netwerkbeheerders met zich mee. Dit leidt tot de bouw van windmolenparken op zee en op land en tot verdere capaciteitsvergroting van de landelijke elektriciteitsnetwerken. De klimaatmaatregelen uit het regeerakkoord genereren op deze dossiers extra investeringen van in totaal circa € 1½ miljard in de periode 2018-2023[34]. Vanwege veroudering van de naoorlogse energienetten wint ook vervanging van bestaande netwerken aan urgentie. Het tempo van vervanging wordt daarbij sterk beïnvloed door nog te maken keuzes in de energievoorziening.

Gww-productie
De gww-productie in opdracht van bedrijven zal in 2018 naar verwachting toenemen met 6½%. Deze groei is breed verspreid onder de verschillende opdrachtgevers. Ook in 2019 en 2020 is sprake van sterke groei. In de periode 2020-2023 ligt de groei op gemiddeld 2½% per jaar. De gww-productie in opdracht van bedrijven komt in 2023 op € 5,1 miljard.

5.5 Onderhoud

De markt voor onderhoud aan de infrastructuur heeft een aandeel van gemiddeld 40% in de totale gww-productie. Door bezuinigingen heeft de onderhoudsinspanning bij veel opdrachtgevers lange tijd onder druk gestaan. De ambities met betrekking tot de onderhoudskwaliteit werden in veel gevallen verlaagd. Ook gingen beheerders meer over tot differentiatie van de kwaliteit waarbij prioriteit werd gegeven aan stedelijke en dorpscentra. In 2016 had de onderhoudsmarkt een omvang van € 6,2 miljard, nog net onder het niveau van 2010. In 2017 liet het onderhoud enig herstel zien met een groei van 1½%.

Door de verbetering van de financiële positie van de overheden wordt voor 2018 een bovengemiddelde groei van de onderhoudsmarkt voorzien van bijna 3%. Ook in 2019 groeit het onderhoud relatief sterk met 2%. De opgaven op het gebied van het onderhoud zullen de komende tijd groot blijven. Op sommige punten zijn achterstanden in het onderhoud ontstaan en is het de vraag of na

34 In hoofdstuk 7 wordt verder ingegaan op de effecten van het klimaatbeleid op de bouwproductie in de woningbouw, utiliteitsbouw en gww.

de verlaging van de ambities voldoende middelen zijn gereserveerd. Door toenemende welvaart zullen de maatschappelijke wensen rond de kwaliteit van de openbare ruimte gaan toenemen. Daarnaast komen er ook nieuwe eisen voor het onderhoud vanuit circulariteit en duurzaamheid. Vanaf 2020 wordt een gestage groei van de onderhoudsmarkt verwacht met gemiddeld 1½% per jaar. De onderhoudsmarkt bereikt daarmee in 2023 een omvang van € 6,9 miljard, ruim 10% boven het niveau van 2010.

5.6 Deelmarkten

De gww-sector bestaat uit een aantal deelmarkten met uiteenlopende kenmerken wat betreft opdrachtgevers en determinanten. Bedrijven in de infrastructuur leggen zich toe op één of meer van deze deelmarkten. De grootste deelmarkt is de wegenbouw met ongeveer een kwart van de productie. Andere belangrijke deelmarkten zijn de civiele betonbouw (kunstwerken als viaducten, bruggen en zuiveringsinstallaties), kabels en leidingen en de waterbouw.

De sterke groei van de gww-markt in 2018 zal zich op alle deelmarkten voordoen. De wegenbouw laat een positief beeld zien door de investeringsimpuls in het regeerakkoord. Ook de civiele betonbouw zal van de extra investeringen profiteren. Deelmarkten die zijn gerelateerd aan de woningnieuwbouw, zoals kabel- en leidingwerk en straatwerk, ontwikkelen zich eveneens positief door de aanhoudende groei van de woningnieuwbouw.

Ook op de middellange termijn zijn de vooruitzichten voor de verschillende deelmarkten positief. De omvangrijke opgaven op het gebied van bereikbaarheid, klimaatverandering en energietransitie leiden tot hogere investeringen. Daarnaast is de vervanging van de verschillende infrastructuurnetwerken een belangrijke bron voor de gww-sector.

5.7 Regionale gww-productie

Tussen de verschillende provincies lopen de ontwikkelingen in de gww-productie uiteen (tabel 5.2). De uitvoering van grote programma's als het Hoogwaterbeschermingsprogramma, grote wegenprojecten en het Regiospecifiek Pakket (RSP) in Noord-Nederland zijn van invloed op de regionale productie. Daarnaast heeft de ontwikkeling van de woningbouw in de verschillende regio's effecten op de gww-productie.

Ruim de helft van de gww-productie wordt gerealiseerd in regio West. De regio's Oost en Zuid zijn beide goed voor circa 20% van de landelijke productie. Regio Noord heeft een aandeel van 7½%. In 2017 groeide de gww-productie landelijk gezien met ruim 1½%. Naar provincies bezien trad de sterkste groei op in Groningen, Flevoland en Utrecht. De provincies Drenthe, Noord-Holland en Zeeland bleven in 2017 achter bij het landelijk beeld. In 2018 zal de gww-markt in Nederland sterk aantrekken met een groei van 5½%. De groei treedt in alle landsdelen op waarbij regio Zuid enigszins achterblijft bij de andere regio's. Ook in 2018 is de groei het sterkst in Groningen, Flevoland en Utrecht. Ook Zuid-Holland laat nu stevige groei zien met 7% toename van de productie. Vooral de realisatie van grote projecten als de Rijnlandroute, de A16 en de Blankenburgtunnel speelt hierbij een rol. Zeeland en Limburg blijven in 2018 ver achter bij het landelijke beeld, al is wel sprake van lichte groei.

Tabel 5.2 Gww-productie naar provincie, 2016-2018 (miljoen euro, prijzen 2016)

	Miljoen euro			Mutaties (%)	
	2016[1]	2017[2]	2018[2]	2017[2]	2018[2]
Noord					
Groningen	350	360	385	3	7
Friesland	350	355	370	1½	4
Drenthe	335	335	350	0	4½
Oost					
Overijssel	1.080	1.100	1.150	2	4½
Flevoland	205	215	230	5	7
Gelderland	1.825	1.850	1.950	1½	5½
West					
Utrecht	870	900	955	3½	6
Noord-Holland	1.890	1.905	1.990	1	4½
Zuid-Holland	4.485	4.550	4.870	1½	7
Zuid					
Zeeland	470	470	475	0	1
Noord-Brabant	1.715	1.750	1.835	2	5
Limburg	675	685	690	1½	1
Nederland	**14.250**	**14.475**	**15.250**	**1½**	**5½**

1 Voorlopige cijfers
2 Raming

Bron: EIB

6 Werkgelegenheid

In 2017 was er een omslag op de bouwarbeidsmarkt, nadat in eerdere jaren de groei van het arbeidsvolume sterk achterbleef bij de productiegroei. De totale werkgelegenheid in de bouw nam met 15.000 arbeidsjaren toe, waarvan voor het eerst ook werknemers sterk hebben geprofiteerd (10.000 arbeidsjaren). Het aantal zelfstandigen is met 5.000 arbeidsjaren gestegen. De spanning op de arbeidsmarkt is in het afgelopen jaar snel opgelopen: de vacaturegraad liep in hoog tempo op, de werkloosheid onder niet-55-plussers uit de bouw is gedaald tot frictieniveau en bedrijven ervaren steeds meer moeite bij het aantrekken van nieuw personeel.
In 2018 en 2019 blijft de werkgelegenheid naar verwachting nog sterk toenemen met een groei van respectievelijk 3% en 2½%. Deze groei van zelfstandigen ligt hierbij iets hoger dan bij werknemers. Op middellange termijn vlakt de groei van de werkgelegenheid in navolging van de productie geleidelijk af. Gemiddeld groeit dan de werkgelegenheid van werknemers en zelfstandigen met respectievelijk 1% en 1½% per jaar. Het totale arbeidsvolume (incl. uitzendkrachten) in de bouw bedraagt in 2023 naar verwachting 479.000 arbeidsjaren, 2.000 arbeidsjaren lager dan voor de crisis in 2008. In totaal neemt de werkgelegenheid hiermee in de periode 2018-2023 met 48.000 arbeidsjaren toe, terwijl hiernaast nog eens ruim 70.000 arbeidskrachten de sector vanwege pensionering of arbeidsongeschiktheid gaan verlaten.
Om de benodigde instroom op te vangen zal de bouwnijverheid alle kanalen moeten benutten. Het aantal gediplomeerden uit de beroepsopleidingen is tijdens de crisis meer dan gehalveerd en het zal enkele jaren duren voordat deze aantallen weer op niveau zijn. Het reservoir aan werklozen is beperkt en buitenlandse arbeidskrachten bieden onvoldoende soelaas. De sector zal ook met andere bedrijfstakken moeten concurreren om mensen aan zich te binden. Een slimmere organisatie van werkzaamheden en meer inzet van arbeidsbesparende maatregelen kan ook helpen. De sector heeft in het verleden bewezen hoge groeicijfers te kunnen realiseren in tijden van krapte op de arbeidsmarkt. De schaarste zal in 2018 en 2019 nog toenemen. Op de middellange termijn neemt de schaarste af door groei van de leerlingaantallen in de beroepsopleidingen en de afvlakkende productiegroei.

6.1 Werkgelegenheidsontwikkeling tot 2017

De crisis heeft de bouwarbeidsmarkt zwaar getroffen. Hoewel de werkgelegenheid in de eerste jaren minder snel terugliep, werd vanaf 2013 versneld afstand genomen van personeel. Het totale arbeidsvolume in de bouwnijverheid nam in de periode 2008-2014 met 81.000 arbeidsjaren af (-17%). In 2014 werd het dieptepunt bereikt en sindsdien neemt de werkgelegenheid toe. Daarmee is 2017 het derde achtereenvolgende jaar van groei. Voor het eerst nam in 2017 ook de werkgelegenheid van werknemers weer toe.

De totale werkgelegenheid in de bouwnijverheid nam met 15.000 arbeidsjaren toe tot 431.000 arbeidsjaren. Hiervan kwamen 10.000 arbeidsjaren voor rekening van werknemers. De overige groei werd gerealiseerd onder zelfstandigen (4,5%), terwijl de inzet van uitzendkrachten gelijk bleef. De registratie van het arbeidsvolume van zelfstandigen kent overigens de nodige haken en ogen, zoals in bijgaand kader wordt toegelicht.

Gereviseerde Nationale- en Arbeidsrekeningen

Het CBS heeft in 2014 voor de Nationale rekeningen een revisie doorgevoerd. Zowel de cijfers voor de bouwproductie als de werkgelegenheid zijn hierbij aangepast. Dit heeft vooral grote gevolgen gehad voor het arbeidsvolume van de zelfstandigen. Bij de revisie van Nationale rekeningen is het aantal zelfstandigen in de bouwnijverheid met 68.000 banen naar boven bijgesteld door gebruik van nieuwe bronnen en het opnemen van zwarte activiteiten en bouwen in eigen beheer. De directe koppeling tussen de bouwproductie en de werkgelegenheid is hierdoor verdwenen. Alleen voor 2013 geeft het CBS het effect van de revisie aan. Voor de overige jaren is het effect van de revisie onbekend. Om deze reden is in deze publicatie aangesloten bij het arbeidsvolume van zelfstandigen van voor de revisie waarin zwarte activiteiten en werk in eigen beheer niet zijn meegenomen. Voor het arbeidsvolume in de jaren daarna is uitgegaan van een raming. Het arbeidsvolume van werknemers sluit wel aan bij de cijfers van na de revisie.

Tabel 6.1 Bouwwerkgelegenheid, 2008-2023 (duizend arbeidsjaren)

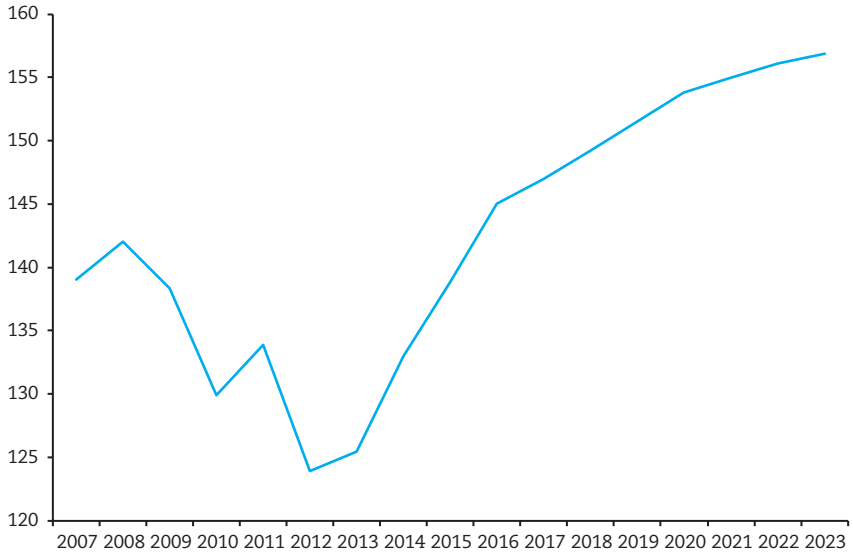
	2008	2016	2017	2018	2019	2023[1]
Productie						
Productievolume (mld €, prijzen 2016)	68,3	60,4	63,3	66,1	68,9	75,2
Mutatie (%)		7	5	4½	4½	2
Arbeidsrelatie						
Werknemers	364	274	284	292	299	314
Zelfstandigen	97	119	124	129	133	142
Totaal bouwnijverheid	461	393	408	421	432	456
Uitzendkrachten/ Gedetacheerden		23	23	23	23	23
Totaal bouwgerelateerd	**481**	**416**	**431**	**444**	**455**	**479**
Mutaties (%)						
Werknemers		0,0	3½	3	2½	1
Zelfstandigen		6,3	4½	3½	3	1½
Totaal bouwnijverheid		1,8	4	3	2½	1½
Uitzendkrachten/gedetacheerden		9,5	0	0	0	0
Totaal bouwgerelateerd		**2,2**	**3½**	**3**	**2½**	**1½**

1 Mutaties betreffen het gemiddelde per jaar over 2020-2023

Bron: CBS, EIB

De sterke productiegroei tussen 2014 en 2016 werd voornamelijk opgevangen door een betere benutting van bestaand personeel en inhuur van zelfstandigen en uitzendkrachten en leidde daarmee tot een toename van de arbeidsproductiviteit. Tijdens de crisis was deze afgenomen omdat werkgevers terughoudend waren personeel te ontslaan terwijl er minder werk beschikbaar was. Inmiddels is deze hoger dan het niveau van voor de crisis. Door de oplopende spanning op de bouwarbeidsmarkt blijft deze met 1,5% à 2% in 2018 en 2019 nog steeds relatief sterk oplopen (zie figuur 6.1).

Figuur 6.1 Arbeidsproductiviteitsontwikkeling (euro per arbeidsjaar), 2007-2023



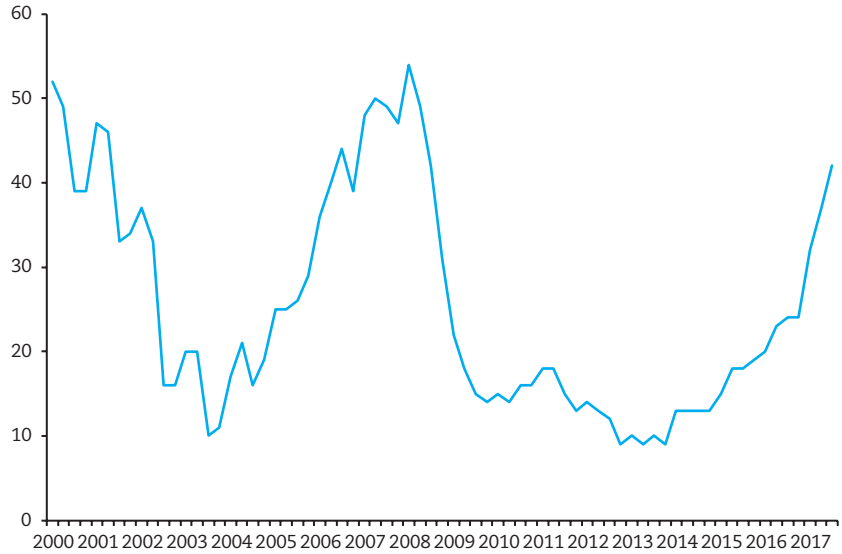
Bron: EIB

Beeld op de arbeidsmarkt in afgelopen jaar omgeslagen
Nadat in eerdere jaren de groei van de werkgelegenheid sterk achterbleef bij de productiegroei, is het beeld op de arbeidsmarkt in 2017 omgeslagen. Inmiddels is sprake van spanning op de bouwarbeidsmarkt. De vacaturegraad[35] liep in 2017 stevig op en groeit in hoog tempo richting de niveaus van vlak voor de crisis. Het aantal lopende WW-uitkeringen in de bouw daalde het sterkst van alle bedrijfstakken en is onder mensen jonger dan 55 jaar inmiddels op frictieniveau. Ook ligt de contractloonstijging in de bouwnijverheid nu voor het derde jaar op rij boven het gemiddelde van alle bedrijfstakken.

35 Het aantal openstaande vacatures per duizend banen van werknemers.

De vraag naar werknemers is in 2017 snel toegenomen. Begin 2016 begon de vraag naar UTA-personeel al te stijgen, maar nam de vraag naar bouwplaats-personeel nog af. Inmiddels is er grote vraag naar beide groepen. Het aantal nieuwe vacatures in de bouw groeide halverwege 2017 tot ongeveer 12.000 nieuwe vacatures per kwartaal. Dit is een toename van 3.000 vacatures ten opzichte van dezelfde periode in 2016. Hieruit blijkt dat werkgevers nu ook weer meer eigen werknemers willen aantrekken. De vacaturegraad, het aantal vacatures per 1.000 werknemers, nam tussen het derde kwartaal in 2016 en 2017 in de bouwnijverheid sterker toe (+75%) dan het gemiddelde van alle bedrijfstakken (+30%). In de bouwsector waren in het derde kwartaal 42 vacatures per duizend banen, terwijl dit over alle bedrijfstakken gemeten 26 vacatures waren (figuur 6.2). De vacaturegraad stijgt hiermee in snel tempo in de richting van het hoogtepunt van 50 vacatures per duizend banen in 2007. Hoewel het aantal nieuwe vacatures van 20.000 per kwartaal toen nog wel hoger lag, duidt dit op dat bedrijven nu serieus bezig zijn om nieuwe werk-nemers aan te trekken. Met de sterk groeiende vraag naar werknemers neemt ook de spanning op de bouwarbeidsmarkt toe. In oktober 2017 gaf bijna één op de vijf werkgevers in de bouw aan stagnatie van onderhanden werk te onder-vinden als gevolg van de personeelsvoorziening.

Figuu 6.2 Ontwikkeling vacaturegraad bouwnijverheid per kwartaal, 2000-2017

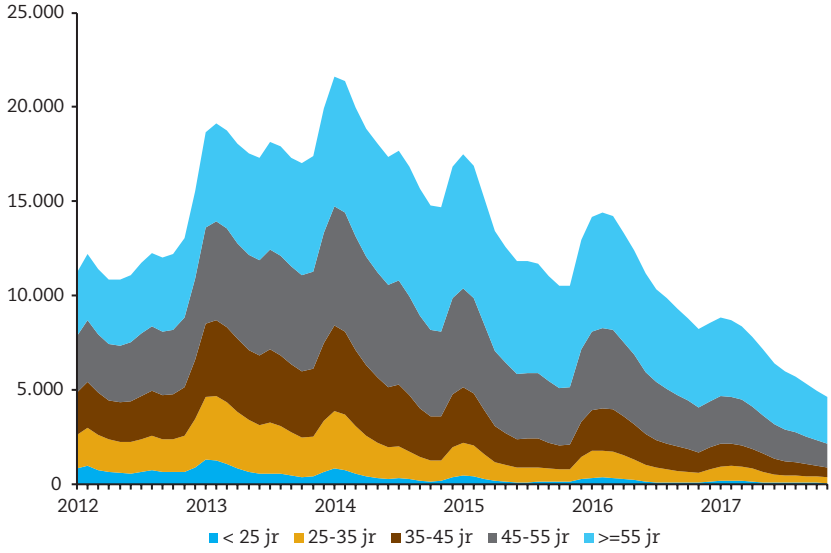


Bron: EIB

Sinds het hoogtepunt in januari 2014 is aantal lopende WW-uitkeringen sterk afgenomen (figuur 6.3). Ook het afgelopen jaar was sprake van een constante afname van het gemiddelde aantal uitkeringen aan voormalige werknemers

van bouwbedrijven. Tussen november 2016 en november 2017 is het aantal met ongeveer 3.600 gedaald naar 4.600 uitkeringen. Voor mensen met een leeftijd tot 55 jaar is het aantal uitkeringen daarmee gedaald tot frictieniveau. De helft van de lopende WW-uitkeringen in 2017 betrof mensen van 55 jaar of ouder. Voor hen blijft het lastig nieuw werk te vinden aangezien werkgevers terughoudend blijven deze groep aan te nemen vanwege de verhoogde risico's op verminderde arbeidsproductiviteit, ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. In 2017 stroomde één op de drie werknemers uit vanwege werkhervatting. De instroom in de WW bedroeg tussen november 2016 en november 2017 bijna 5.300 mensen, terwijl ruim 9.300 mensen uitstroomden. De instroom is in 2017 naar verwachting met ruim 50% gedaald, terwijl de uitstroom met 35% afnam. Het aandeel mensen dat uitstroomt wegens werkhervatting is met 43% ongeveer gelijk gebleven aan het niveau van 2016.

Figuur 6.3 Maandelijkse ontwikkeling lopende WW-uitkeringen naar leeftijdsklasse, 2012-november 2017



Bron: EIB

De cao-loonstijging tussen december 2016 en december 2017 was in de bouwnijverheid met 2% iets sterker dan gemiddeld in andere bedrijfstakken (1,7%). Ook in de afgelopen twee jaar lag de cao-loonstijging in de bouw 0,6% per jaar boven dat van het gemiddelde in alle bedrijfstakken. Gegeven de spanning op de bouwarbeidsmarkt is de verwachting dat dit ook in de komende jaren het geval zal zijn.

Ontwikkeling zelfstandigen

De afgelopen 20 jaar heeft de bouw te maken gehad met een sterke groei van het aantal zelfstandigen. Vanwege sterke conjunctuurgevoeligheid en weersinvloeden heeft de bouw altijd behoefte gehad aan flexibiliteit. Wijzigingen in de Ziektewet en de groei van de particuliere herstel- en verbouwmarkt zijn er oorzaak van geweest dat deze interne flexibiliteit, waarbij productieschommelingen werden opgevangen met eigen werknemers, is verschoven naar externe flexibiliteit door middel van de inhuur van zelfstandigen.

De flexibilisering vond met name plaats onder bouwplaatsmedewerkers waar het aandeel zelfstandigen tussen 2000 en 2016 is gestegen van 20% naar 50%. Onder UTA-personeel was de ontwikkeling minder sterk, maar alsnog nam ook hier het aandeel zelfstandigen toe van 10% naar 25%. De lagere instroom vanuit de opleidingen tijdens de crisis heeft geleid tot een sterke afname van het werknemersbestand in de uitvoerende bouw wat het flexibiliseringsbeeld heeft versterkt.

Er bestaan belangrijke verschillen tussen beroepen. Zo laten voegers, stukadoors, steigerbouwers en metselaars hogere flexibiliseringsgraden zien (60-87%) dan gww-bouwplaatsberoepen (36%-48%) en timmermannen of monteurs (19%-32%). Factoren die de verschillende flexibiliseringsgraden verklaren zijn: de specialisatie van de werkzaamheden, de mogelijkheid waarmee werkzaamheden kunnen worden afgebakend (en dus uitbesteed), de continuïteit in de opdrachtenstroom en het type opdrachtgevers (particulier, privaat, overheid).

Recente wetswijzigingen lijken een geringe invloed te hebben gehad. De wet DBA en WAS richten zich met name op de onderkant van de markt en hebben hierdoor beperkt invloed. De WWZ heeft de voorkeuren van bedrijven verschoven van uitzendkrachten, gedetacheerden en payrollers, naar zelfstandigen of eigen werknemers.

Bron: Trends op de bouwarbeidsmarkt, EIB, 2017.

6.2 Vooruitzichten werkgelegenheid op korte termijn

Net als in 2017 zal de productiegroei in 2018 naar verwachting tot een sterke toename van de werkgelegenheid leiden. Aangezien de arbeidsproductiviteit hoger is dan voor de crisis, zal de sterke productiegroei zich de komende twee jaar doorvertalen in een sterke vraag naar arbeid. In 2018 neemt de totale bouwgerelateerde werkgelegenheid naar verwachting met 13.000 arbeidsjaren toe tot een niveau van 444.000 arbeidsjaren (zie tabel 6.1). De groei van het aantal werknemers, die in 2017 is ingezet, zet met 8.000 arbeidsjaren door. Wel groeit het arbeidsvolume van zelfstandigen met 5.000 arbeidsjaren relatief (3½%) iets sterker dan dat van werknemers (3%). De inzet van uitzendkrachten en gedetacheerden blijft op het niveau van het voorgaande jaar.

In 2019 neemt de totale bouwgerelateerde werkgelegenheid verder toe met 11.000 arbeidsjaren naar een niveau van 455.000 arbeidsjaren. Het arbeidsvolume van werknemers en zelfstandigen groeit met respectievelijk 2½% en 3%. Bij werknemers neemt het arbeidsvolume toe met 7.000 arbeidsjaren tot 299.000 arbeidsjaren. De werkgelegenheid voor zelfstandigen groeit met 4.000 arbeidsjaren tot 133.000 arbeidsjaren. Het arbeidsvolume van uitzendkrachten en gedetacheerden blijft stabiel op het niveau van 23.000 arbeidsjaren.

6.3 Vooruitzichten werkgelegenheid in de periode 2020-2023

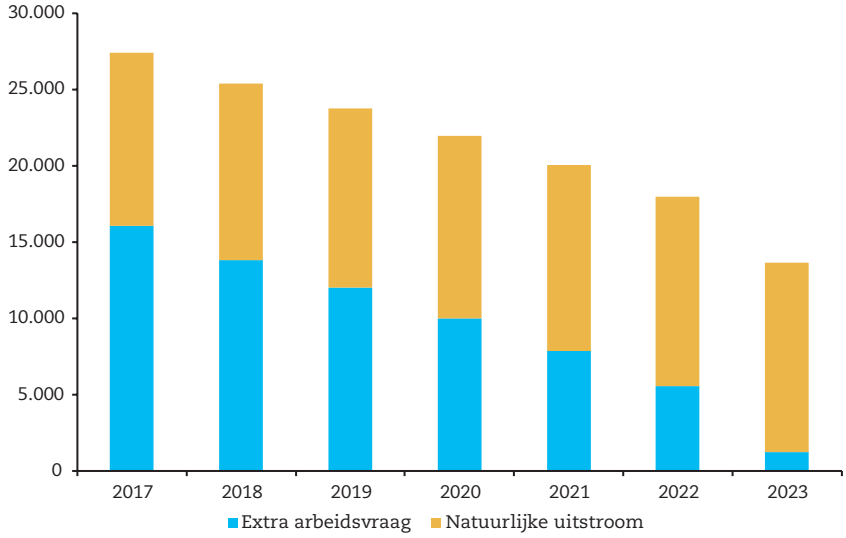
Op middellange termijn blijft de werkgelegenheid in de bouw op lagere niveaus doorgroeien, aangezien ook de extra bouwproductie, als gevolg van de tijdelijke inhaalvraag na de crisis, afvlakt. In navolging van de productie is de groei in de periode 2020-2023 gemiddeld 1½% per jaar. De ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit komt meer in lijn met de trendmatige ontwikkeling (0,5% per jaar). In de periode 2020-2023 neemt de totale bouwgerelateerde werkgelegenheid met 24.000 arbeidsjaren toe tot 479.000 arbeidsjaren. Hiermee blijft de werkgelegenheid 2.000 arbeidsjaren onder het niveau van vlak voor de crisis in 2008. Het arbeidsvolume van werknemers komt naar verwachting in 2023 uit op 314.000 arbeidsjaren en die van zelfstandigen op 142.000 arbeidsjaren. De inzet van uitzendkrachten en gedetacheerden blijft constant op 23.000 arbeidsjaren in 2023. De werkgelegenheid van werknemers en zelfstandigen blijven tussen 2020 en 2023 geleidelijk toenemen met een gemiddelde groei van respectievelijk 1% en 1,5% per jaar. Hiermee blijft de groei van werknemers iets achter bij die van zelfstandigen, waarmee de trend van flexibilisering op een lager tempo wordt doorgezet. Reden hiervoor is dat voor enkele beroepen het verzadigingsniveau van de flexibiliseringsgraad inmiddels is bereikt. In het kader 'Ontwikkeling zelfstandigen' wordt ingegaan op de factoren die op flexibilisering van invloed zijn.

6.4 Opgave arbeidsaanbod tot 2023

In de periode 2018-2023 heeft de bouw, naast de extra vraag naar arbeid als gevolg van de inhaalvraag na de crisis, ook te maken met een substantiële vervangingsvraag van werknemers die uitstromen door pensionering of arbeidsongeschiktheid (natuurlijke uitstroom). In de periode 2018-2023 zullen naar verwachting ruim 70.000 arbeidskrachten om deze redenen de bouw definitief verlaten. Over de periode 2018-2023 bedraagt de benodigde instroom (extra arbeidsvraag en het opvangen van de natuurlijke uitstroom) voor de hele bouwnijverheid bijna 125.000 personen, waarvan ruim 40% bestaat uit extra arbeidsvraag. Figuur 6.4 laat zien dat het zwaartepunt van de benodigde instroom in de eerste jaren ligt omdat de extra arbeidsvraag aan het eind van de periode sterk terugloopt. De benodigde instroom voor de uitvoerende bouw hierbinnen (zie paragraaf 6.6 voor de definitie) bedraagt 68.000 personen.
De vraag bestaat voor een belangrijk deel uit bouwplaatspersoneel.

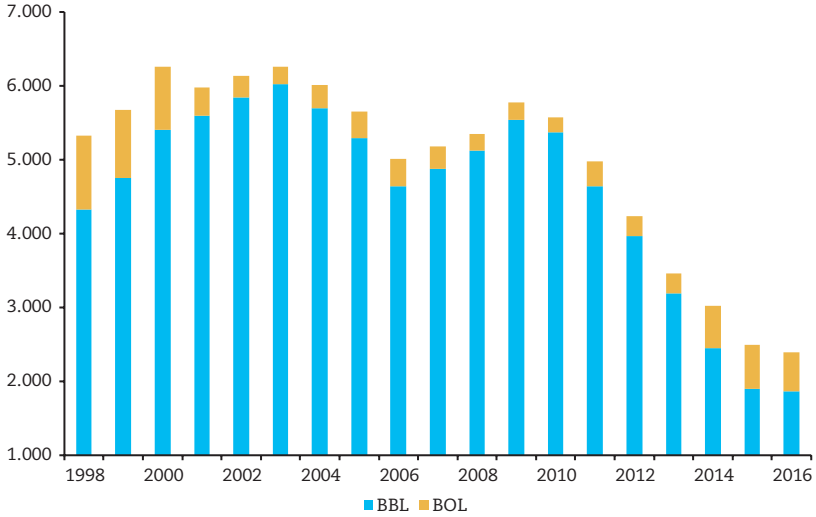
Aantal gediplomeerden bouwplaatsopleidingen meer dan gehalveerd
Figuur 6.5 laat zien dat het aantal gediplomeerden uit de opleidingen voor bouwplaatsberoepen tussen 2008 en 2016 als gevolg van de crisis met meer dan de helft is afgenomen. Dit is niet direct het gevolg van een verminderde interesse in de bouwberoepen, maar eerder het resultaat van de sterke afname in het aanbod van stageplaatsen voor de leerlingen. De opleiding bestaat

Figuur 6.4 Jaarlijkse benodigde instroom voor de gehele bouwnijverheid, aantal personen, 2017-2023



Bron: EIB

Figuur 6.5 Aantal gediplomeerden (BBL en BOL) in bouwplaats-opleidingen, 1998-2016



Bron: EIB

immers voor het grootste deel uit praktijkervaring in dienstverband van een bouwbedrijf of samenwerkingsverband. Door het sterk teruglopen van de productie konden bedrijven veel minder leerlingen in dienst nemen.

Uitstroom opleidingen niet meer dan 45% van benodigde instroom
Het aantal gediplomeerden loopt enkele jaren achter op recente cijfers van de leerlingenaantallen. Gemiddeld doen leerlingen er twee jaar over om de opleiding af te ronden. Tabel 6.2 laat de leerlingenaantallen van bouwopleidingen op verschillende niveaus zien over de afgelopen jaren. Hoewel de leerlingenaantallen op het VMBO langzaam weer toenemen, is er op de MBO- en HBO- opleidingen nog steeds sprake van een afname. Indien de sector en het onderwijs de komende jaren weer meer leerlingen aan kunnen trekken en het aantal gediplomeerden weer richting de niveaus van voor de crisis gaan, kan vanuit de opleidingen maximaal 45% van de benodigde instroom voor de uitvoerende bouw worden opgevangen (29.000 arbeidsplaatsen).

Tijdens de crisis is de vijver van potentiële leerlingen voor de uitvoerende bouwberoepen met ruim een derde afgenomen (bestaande uit opleidingen in de bedrijfstakken: bouw en grond-,water- en wegenbouw; beschermings- en afwerkingstechnieken; hout, interieur en metaal en metaal, elektro en installatietechniek). Daarnaast is het aandeel van de bouwplaatsopleidingen hierbinnen met de helft afgenomen. Door de daling van de potentiële vijver zal het aandeel van de bouwplaatsberoepen moeten stijgen tot boven het niveau van voor de crisis om de benodigde aantallen gediplomeerden te halen. Huidige VMBO-leerlingen moeten hiervoor actief worden benaderd en arbeidsvoorwaarden voor BBL-leerlingen kunnen worden verbeterd. Hiermee kan het verschil tussen het loon van de BBL-leerling en de full-time ongeschoolde werknemer worden verkleind en kan het ook voor niet-leerplichtige jongeren aantrekkelijker worden gemaakt om zich te laten scholen in een bouwberoep.

Tabel 6.2 Leerlingaantallen bouwopleidingen, 2008-2017, stand per 1 oktober

	2008-2009	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017[1]
VMBO[2]	9.754	5.167	4.956	5.056	5.620
MBO[3]	22.834	13.468	11.995	11.633	12.005
HBO[4]	12.774	12.018	11.655	11.417	11.454
Totaal	**45.362**	**30.653**	**28.606**	**28.106**	**29.079**

1 Voorlopig
2 Bouwen, Wonen en Interieur, Bouwbreed. In 2016 ook Bouwtechniek
3 BBL en BOL
4 ad, bachelor en master

Bron: EIB

Inzet van werklozen en buitenlandse arbeid leveren beperkte bijdrage
Van de huidige groep van ruim 9.000 werkloze bouwkrachten is de helft 55 jaar of ouder (figuur 6.3). Deze mensen zijn minder aantrekkelijk voor bedrijven vanwege hun verhoogde kans op verminderde productiviteit, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Naar verwachting kan ongeveer een derde hiervan, 3.000 personen, terugkeren.

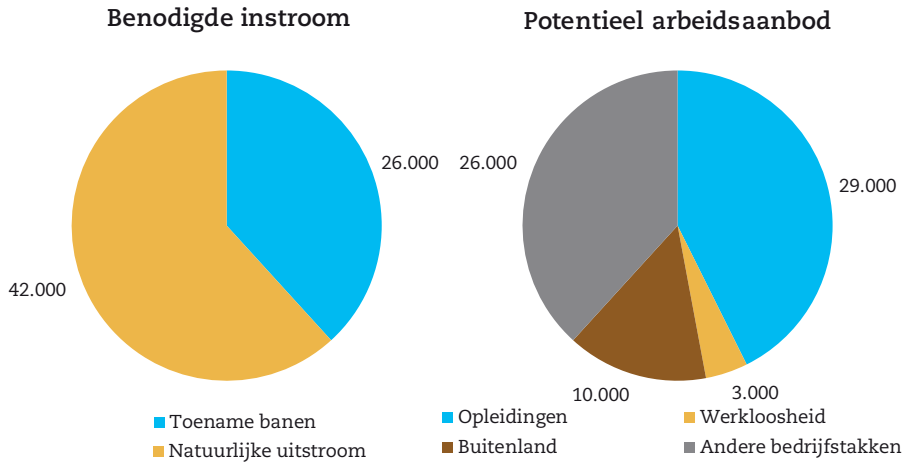
Op de bouwarbeidsmarkt waren in 2015 volgens het CBS ongeveer 21.500 buitenlandse arbeidskrachten actief, waarvan ongeveer 55% als zelfstandige. Polen, Bulgarije, Turkije en omliggende buurlanden vormen de belangrijkste landen van herkomst. Indien de inkomensperspectieven zich in Nederland bij oplopende tekorten gunstiger ontwikkelen dan in het land van herkomst, kan de toestroom de komende jaren toenemen. In het bijzonder kan de toestroom vanuit Bulgarije en Roemenië nog verder toenemen. Als van de groep bouwarbeiders in deze landen eenzelfde percentage als van de Poolse bouwarbeiders in Nederland besluit te gaan werken, levert dit een extra potentieel van ongeveer 3.000 mensen. Daarnaast kan de Brexit mogelijk tot hogere instroom van Poolse bouwarbeidskrachten leiden. Wanneer de Nederlandse bouw een kwart van de 5.500 Polen, die jaarlijks in het Verenigd Koninkrijk gaan werken, kan aantrekken, zou dit de komende jaren tot ongeveer 1.400 extra werkenden per jaar kunnen leiden. Het totale potentieel uit het buitenland komt daarmee de komende vijf jaar op 10.000.

Bouw zal sterker moeten concurreren met andere bedrijfstakken
De bouw kent jaarlijks een grote in- uitstroom van en naar andere bedrijfstakken. Het bevorderen van de instroom en beperken van de uitstroom zal van toenemend belang zijn om aan de vraag naar arbeid te kunnen voldoen. Wanneer de sector een verdere instroom van 1% extra per jaar kan bevorderen, levert dit in de periode 2018-2023 15.000 arbeidskrachten op. Het beperken van de uitstroom met 1% per jaar in dezelfde periode kan de vraag naar arbeid eveneens met 15.000 personen verminderen. Gunstigere arbeidsvoorwaarden, waarvan het loon een belangrijke component is, en beter HRM-beleid kunnen hier een rol in spelen. In de jaren 2014-2016 zijn 36.000 mensen met een leeftijd tot 55 jaar de bouw uitgestroomd die nog goed gekwalificeerd zijn voor het beschikbare werk. De bouw zou deze groep opnieuw tot zich moeten aantrekken.

Toenemende krapte op de bouwarbeidsmarkt in komende jaren
Figuur 6.6 laat zien in welke mate de verschillende kanalen van instroom ingezet kunnen worden om aan de arbeidsvraag van de uitvoerende bouw tegemoet te komen. Aangezien het enkele jaren zal duren voordat de leerlingenaantallen weer het niveau van voor de crisis hebben bereikt, zal de sector met name in de komende twee jaar een grote opgave hebben om voldoende personeel aan te trekken. Naar verwachting zal hiervoor meer moeten worden ingezet op het aantrekken van mensen uit andere bedrijfstakken dan in voorgaande jaren, maar ook werkloze bouwvakkers en buitenlandse arbeidskrachten. Dit zal behoorlijke inspanningen van de sociale partners vergen, maar ook in eerdere fasen van krapte voor de crisis is gebleken dat er verschillende oplossingen voor zijn gevonden. Vanaf 2020 is de instroom vanuit de opleidingen naar verwachting hoger.

Vanwege de oplopende spanning zullen huidige werknemers op korte termijn naar verwachting beter worden benut door een betere organisatie van werkzaamheden. Uit het verleden blijkt bijvoorbeeld dat er in tijden van spanning op de arbeidsmarkt meer hulpkrachten worden ingezet die het werk van vakkrachten faciliteren, waardoor vakkrachten efficiënter hun werk kunnen doen. Daarnaast zullen meer arbeidsbesparende maatregelen worden ingezet. Dit resulteert in de relatieve hoge groei van de arbeidsproductiviteit tot 2021 (figuur 6.1).

Figuur 6.6 Vraag en aanbod in de uitvoerende bouw naar bron, 2018-2023



Bron: EIB

6.5 Werkgelegenheid in sectoren van de bouw

Van de drie sectoren binnen de bouwnijverheid is de burgerlijke en utiliteitsbouw (b&u) door de crisis het sterkst getroffen. Het arbeidsvolume nam door het relatief grote belang van de nieuwbouw in de periode 2008-2016 met bijna 30% af (tabel 6.3). Ook delen van de gespecialiseerde bouw werden sterk getroffen, maar hier bleef de terugval beperkt doordat de bouwinstallatie hierbinnen minder hard werd getroffen. In de gww was de terugval in productie beperkter, ondanks een sterke daling van nieuwbouwlocaties, hetgeen zich ook vertaalde in een minder sterke terugval van de werkgelegenheid.

In 2017 hebben alle drie sectoren groei doorgemaakt en was deze in alle drie onder zelfstandigen relatief hoger dan onder werknemers. In de b&u was de groei van de werkgelegenheid het sterkst met 5.000 arbeidsjaren (4,7%), maar ook de gespecialiseerde bouw (3,7%) heeft volop geprofiteerd van de groei in de woning- en utiliteitsbouw. In de grond-, water-, en wegenbouw (gww) is het arbeidsvolume maar heel beperkt toegenomen (0,5%).

Tabel 6.3 Bouwwerkgelegenheid naar sectoren van de bouw, 2008-2023 (duizend arbeidsjaren)

	2008	2016	2017	2018	2019	2023[1]
B&u						
Totaal	**148**	**115**	**120**	**124**	**127**	**136**
Werknemers	114	73	76	78	80	84
Zelfstandigen	34	42	44	46	47	52
Mutatie (%)						
Totaal		**4,3**	**4½**	**3½**	**2½**	**1½**
Werknemers		2,8	4½	3	2	1½
Zelfstandigen		7,0	5½	4	3	2½
Gww						
Totaal	**55**	**52**	**53**	**55**	**58**	**62**
Werknemers	51	47	47	49	52	55
Zelfstandigen	4	5	5	6	6	7
Mutatie (%)						
Totaal		**-1,2**	**½**	**5**	**5½**	**1½**
Werknemers		-2,1	½	4½	5½	1½
Zelfstandigen		7,1	1½	5½	6½	2
Gespecialiseerde bouw						
Totaal	**257**	**227**	**235**	**241**	**246**	**259**
Werknemers	198	155	160	164	167	175
Zelfstandigen	59	72	75	77	79	84
Mutatie (%)						
Totaal		**1,8**	**3½**	**2½**	**2**	**1**
Werknemers		0	3½	2½	2	1
Zelfstandigen		5,8	4	3	3	1½

1 Mutaties betreffen het gemiddelde per jaar over 2020-2023

Bron: CBS, EIB

In 2018 en 2019 neemt de werkgelegenheid in alle sectoren verder toe. Met name de groei van het arbeidsvolume in de gww is sterk vanwege de nieuwe impuls aan investeringen door de rijksoverheid (respectievelijk 5% en 5½%). De b&u en gespecialiseerde bouw profiteren van de verdere maar wel afnemende, groei in de woning- en utiliteitsbouw (respectievelijk 3½% en 2½% in 2018 en 2½ en 2% in 2019). Ook voor de komende jaren is de verwachting dat de groei onder zelfstandigen in alle sectoren iets sterker zal zijn dan de groei onder werknemers.

Op middellange termijn blijft de werkgelegenheid in de drie sectoren groeien. Wel vlakt de groei in navolging van de productiegroei af. De gemiddelde groei in de periode 2019-2023 komt voor de b&u-sector uit op gemiddeld 1½% per jaar. Het totale arbeidsvolume van de b&u ligt in 2023 met 136.000 arbeidsjaren nog 12.000 arbeidsjaren onder het niveau van 2008. Een groeiend aandeel komt hier voor rekening van zelfstandigen aangezien deze sector nog beroepen kent met relatief lage flexibiliseringsgraden ten opzichte van beroepen in de gespecialiseerde bouw (respectievelijk gemiddeld 45% en 60%). In de gespecialiseerde bouw neemt de werkgelegenheid toe tot 259.00 arbeidsjaren en ligt hiermee 2.000 arbeidsjaren hoger dan voor de crisis. Hiervan ligt met name de werkgelegenheid in de installatiesector hoger. Het uitvoerend personeel in de gespecialiseerde bouw ligt onder het niveau van voor de crisis. In de gww blijft de werkgelegenheid met jaarlijks 1½% doorgroeien tot 62.000 arbeidsjaren en overstijgt hiermee ook het niveau van 2008.

6.6 Werkgelegenheid in de uitvoerende bouw

Deze paragraaf gaat in op de werknemers in de uitvoerende bouw. De uitvoerende bouw wordt ook wel aangeduid als de bouw in engere zin. Deze bestaat uit de algemene b&u, de gespecialiseerde b&u en de gww en is nauw verbonden met de overige bouwnijverheid, waaronder de afbouw en de bouw-installatiebedrijven. De werkgelegenheidsontwikkeling in de uitvoerende bouw in deze paragraaf beperkt zich tot de CAO Bouw, de CAO voor UTA-personeel, de CAO voor bitumineuze dakdekkers en de CAO voor de natuursteen.

Werkgelegenheidsontwikkeling 2008-2017
In de uitvoerende bouw is het arbeidsvolume sinds het begin van de crisis in 2008 met ruim 40% afgenomen naar een dieptepunt van 95.700 arbeidsjaren in 2014. Inmiddels neemt dit aantal weer langzaam toe. Werknemers in de uitvoerende bouw kunnen worden opgedeeld in bouwplaats- en UTA-personeel. Het bouwplaatspersoneel bestaat uit beroepen met uitvoerende werkzaamheden, zoals timmerlieden, dakdekkers, monteurs etc. Het UTA-personeel bestaat uit leidinggevenden, werkvoorbereiders, ander kader-personeel en administratief personeel. De werkgelegenheidsontwikkeling van deze twee categorieën wordt in tabel 6.4 weergegeven.

In 2017 is de werkgelegenheid in de uitvoerende bouw toegenomen met 3.000 arbeidsjaren (3%). Het UTA-personeel is met 3,5% gestegen, terwijl het bouw-plaatspersoneel met 3% groeide. Het arbeidsvolume van het UTA-personeel is tijdens de crisis minder sterk teruggevallen. Enerzijds komt dit door een toegenomen behoefte aan UTA personeel door de grotere complexiteit van het bouwproces. Anderzijds zijn er bij het bouwplaatspersoneel betere mogelijk-heden voor flexibilisering. Hierdoor is het aandeel van UTA-personeel in het arbeidsvolume van de uitvoerende bouw opgelopen van 25% in 2002 naar 39% in 2017.

Tabel 6.4 Ontwikkeling werkgelegenheid werknemers uitvoerende bouw naar beroepsgroep, 2008-2023 (arbeidsjaren)

	2008	2016	2017	2018	2019	2023[1]
Timmerlieden	50.900	22.400	22.600	23.100	23.500	22.900
Metselaars	8.600	2.700	2.700	2.900	3.100	3.200
Voegers/tegelzetters	3.100	1.200	1.300	1.300	1.300	1.300
Dakdekkers	4.700	2.500	2.600	2.600	2.700	2.700
Wegenbouwers	2.900	2.000	2.000	2.000	2.100	2.100
Straatmakers	4.600	2.200	2.100	2.200	2.200	2.200
Machinisten/monteurs	5.600	4.300	4.300	4.300	4.400	4.600
Overig bouwplaatspersoneel	36.600	22.000	23.400	24.600	25.600	26.600
Totaal bouwplaats	**117.000**	**59.300**	**61.000**	**63.000**	**64.900**	**65.600**
Leidinggevenden	21.300	16.000	16.500	16.800	17.000	17.000
Kader	14.900	12.700	13.200	13.400	13.600	13.500
Administratief personeel	14.900	9.200	9.500	10.000	10.200	10.400
Totaal UTA	**51.100**	**37.900**	**39.200**	**40.200**	**40.800**	**40.900**
Totaal	**168.200**	**97.200**	**100.200**	**103.200**	**105.700**	**106.500**
Mutaties (%)						
Timmerlieden		-2,2	1	2	2	-1
Metselaars		-4,9	-1	7	6½	1½
Voegers/tegelzetters		-0,1	3½	2½	2½	½
Dakdekkers		-14,2	3½	2½	1½	½
Wegenbouwers		-0,8	2½	1½	2½	½
Straatmakers		-7,7	-3	1	2½	½
Machinisten/monteurs		-2,6	-½	½	2½	1
Overig bouwplaatspersoneel		-2,1	6	5	4	1
Totaal bouwplaats		**-3,0**	**3**	**3½**	**3**	**½**
Leidinggevenden		0,8	3½	1½	1½	0
Kader		2,3	4	2	½	0
Administratief personeel		-8,9	4	4½	2½	½
Totaal UTA		**-1,2**	**3½**	**2½**	**1½**	**0**
Totaal		**-2,3**	**3**	**3**	**2½**	**0**

1 Mutaties betreffen het gemiddelde per jaar over 2020-2023

Bron: EIB

Vooruitzichten op korte termijn
In lijn met de verwachtingen voor de bouwproductie in de komende jaren is een raming gemaakt voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de uitvoerende bouw naar beroepsgroepen. Voor 2018 wordt eenzelfde groei verwacht als in 2017 van 3% naar 103.200 arbeidsjaren (tabel 6.4). De groei van het bouwplaatspersoneel neemt nog iets toe ten opzichte van 2017 en wordt gemiddeld 3,5%, terwijl de groei van het UTA-personeel vanaf dit jaar begint af te nemen. In 2019 is eenzelfde beeld zichtbaar: het arbeidsvolume stijgt iets minder sterk met 2,5% naar bijna 105.700 arbeidsjaren. Zowel de groei van het bouwplaatspersoneel als het UTA-personeel binnen de uitvoerende bouw nemen verder af. Hiermee ligt de ontwikkeling van werknemers in lijn met de groei van werknemers in de gehele bouwnijverheid. Waar de groei zich in 2018 voornamelijk concentreert bij timmerlieden, metselaars en voegers/tegelzetters die van de groei in de woningbouw profiteren, is de groei in 2019 meer evenredig verdeeld tussen de verschillende beroepsgroepen.

Vooruitzichten op middellange termijn
Op middellange termijn vlakt de groei van de werkgelegenheid in de uitvoerende bouw snel af en is deze vanaf 2020 min of meer constant. In de periode 2020-2023 stijgt het arbeidsvolume in de uitvoerende bouw jaarlijks met gemiddeld 0%. Bouwplaatspersoneel neemt gemiddeld met ½% toe en UTA-personeel blijft ongeveer constant. Naar verwachting bedraagt het aantal arbeidsjaren in de uitvoerende bouw in 2023 ongeveer 106.500 arbeidsjaren. Hiermee blijft het arbeidsvolume van werknemers binnen de uitvoerende bouw bijna 40% onder het niveau van 2008 en lijken zij permanent terrein te hebben verloren ten opzichte van andere cao's en zelfstandigen.

Tabel 6.5 Ontwikkeling van de werkgelegenheid van werknemers uitvoerende bouw 2016-2018 (arbeidsjaren)

	Arbeidsvolume			Jaarlijkse mutaties (%)	
	2016	2017	2018	2017	2018
Noord	7.300	7.500	7.800	2½	4
Oost	22.200	23.000	24.000	4	4½
Randstad Noord	25.100	25.600	25.800	2½	1
Randstad Zuid	19.300	19.500	20.100	1	3½
Zuid	23.300	24.600	25.500	5½	4
Totaal	**97.200**	**100.200**	**103.200**	**3**	**3**

Bron: EIB

Regio
Door verschillen in de regionale bouwproductieontwikkeling verschilt de werkgelegenheidsontwikkeling naar landsdeel (tabel 6.5). In 2017 vond de sterkste groei in landsdeel Zuid plaats, waarbij de werkgelegenheid ook in andere landsdelen toenam. In Randstad Zuid bleef de groei met 1% sterk achter bij het landelijke beeld. In 2018 blijft de werkgelegenheid in alle landsdelen toenemen. Alleen in In Randstad Noord is de groei met 1% zeer beperkt.

7 Duurzaamheid

In het klimaatakkoord van Parijs is het streven vastgelegd om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5 graad Celsius en de uitstoot van broeikasgassen en schadelijke stoffen te beperken. In Nederland zijn in 2013 nationale afspraken vastgelegd in het Energieakkoord. In dit akkoord is een maatregelpakket vormgegeven dat moet leiden tot een extra besparing van 100 Petajoule (PJ) in het finale energiegebruik per 2020 ten opzichte van 2012. Voor de gebouwde omgeving richten partijen zich op intensivering van investeringen in energiebesparing en een gemiddeld energielabel A van gebouwen voor 2030.

Volgens de Nationale Energieverkenning[35] leidt het huidige maatregelpakket van het Energieakkoord tot een extra finale energiebesparing van 75PJ in 2020, waarmee de doelstelling niet wordt gehaald. Intensivering van het verduurzamingsbeleid is dan ook nodig om de energiebesparing te versnellen. In het regeerakkoord 2017-2021 is een budget van € 4 miljard beschikbaar gesteld, waarvan een deel in de bouwsector zal landen. De verduurzamingsopgave zal in komende jaren dan ook een belangrijke impuls geven aan de bouwproductie.

7.1 Algemeen beeld

Voor aan duurzaamheid gerelateerde bouwproductie is geen statistiek voorhanden. Wel stelt RVO jaarlijks een monitor op van het aantal energiebesparingsmaatregelen dat in de woning- en utiliteitsbouw wordt genomen[36]. Door deze maatregelen te relateren aan hun kostenkengetallen[37] en te projecteren op referentiepanden, kan een indicatie worden verkregen van het deel van de bouwproductie dat samenhangt met duurzaamheidsinvesteringen. De aan duurzaamheid gerelateerde bouwproductie, zowel autonoom als beleidsgebonden, is weergegeven in tabel 7.1.

De productie in de bouw die ten goede komt aan verduurzaming neemt toe van ongeveer € 4,5 miljard in 2017 tot € 6 miljard in 2023. In 2023 loopt deze iets terug. In de volgende paragrafen gaan we in op de verduurzamingsproductie per sector.

7.2 Woningbouw

In de afgelopen jaren is er fors geïnvesteerd in de verduurzaming van bestaande woningen. Per jaar worden er ongeveer 1 miljoen maatregelen genomen die de energetische kwaliteit van woningen verbeteren (zie figuur 7.1). Het grootste deel, bijna 800.000 maatregelen, heeft betrekking op de isolatie van daken, gevels, spouwmuren, vloeren en plaatsing van HR-glas. Iets minder dan 200.000 maatregelen hebben betrekking op installaties zoals warmtepompen,

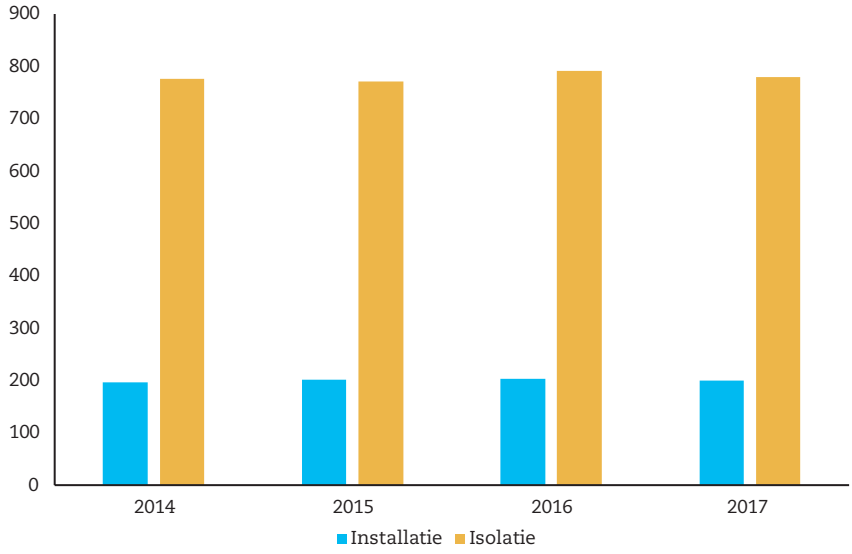
35 ECN (2017), Nationale Energieverkenning 2017, Petten.
36 RVO (2017), Monitor energiebesparing gebouwde omgeving 2016, Utrecht.
37 RVO (2016), Actualisatie investeringskosten maatregelen EPA-Maatwerk-advies bestaande utiliteitsbouw 2016 en Actualisatie investeringskosten maatregelen EPA-Maatwerk-advies bestaande woningbouw 2016, Utrecht.

Tabel 7.1 Raming verduurzamingsproductie per sector, 2017-2023 (miljoen euro, prijzen 2016)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Woningbouw	3.025	3.105	3.220	3.415	3.610	3.805	3.805
Utiliteitsbouw	1.325	1.350	1.420	1.530	1.685	1.665	1.465
GWW	165	250	340	465	490	540	455
Totaal	**4.515**	**4.705**	**4.980**	**5.410**	**5.785**	**6.010**	**5.725**

Bron: EIB

Figuur 7.1 Aantal genomen maatregelen in bestaande woningbouw, 2014-2017 (duizend maatregelen)



Bron: RVO, bewerking EIB

zonneboilers en zon PV. Gemiddeld bedragen de investeringen per verbeterde woning bijna € 3.000.

In totaal levert dit een bijdrage in de woningbouwproductie op van gemiddeld € 3 miljard per jaar. De installatiebranche neemt hiervan € 1,2 miljard voor haar rekening. De overige € 1,8 miljard productie wordt gerealiseerd door isolatie-

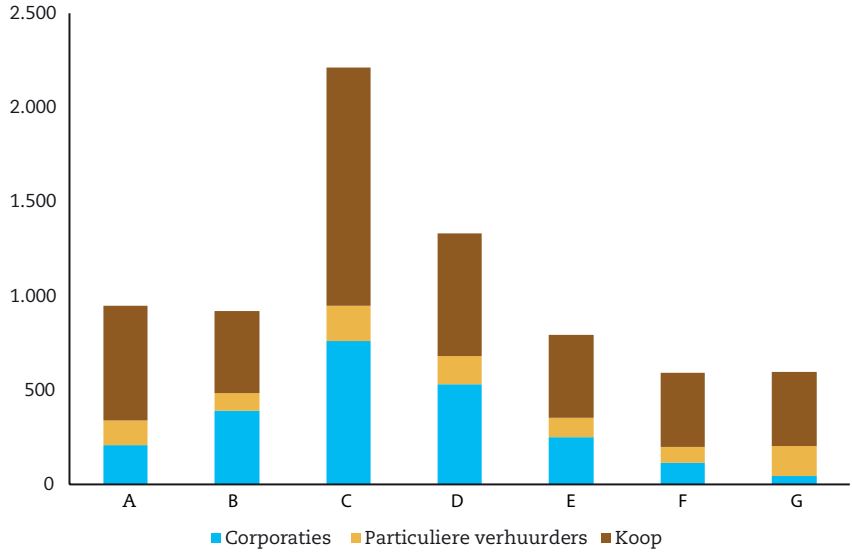
Tabel 7.2 Verduurzamingsproductie per sector, 2017-2023 (miljoen euro)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Installatie	1.235	1.250	1.295	1.365	1.420	1.515	1.515
Isolatie	1.790	1.855	1.925	2.050	2.190	2.290	2.290
Totaal	**3.025**	**3.105**	**3.220**	**3.415**	**3.610**	**3.805**	**3.805**

Bron: EIB

maatregelen. In de komende jaren vindt een intensivering van de verduurzaming plaats. Dit gebeurt deels door introductie van nieuw beleid en deels door de eerder voorgenomen intensivering door corporaties. Investeren in duurzaamheid levert ook labelverbeteringen op in de woningvoorraad. De totale woningvoorraad in Nederland heeft gemiddeld een C-label. De particuliere huursector presteert hierbinnen relatief slecht door relatief veel G-labels (zie figuur 7.2). Hierdoor komt het gemiddelde label in deze sector uit op een D-label.

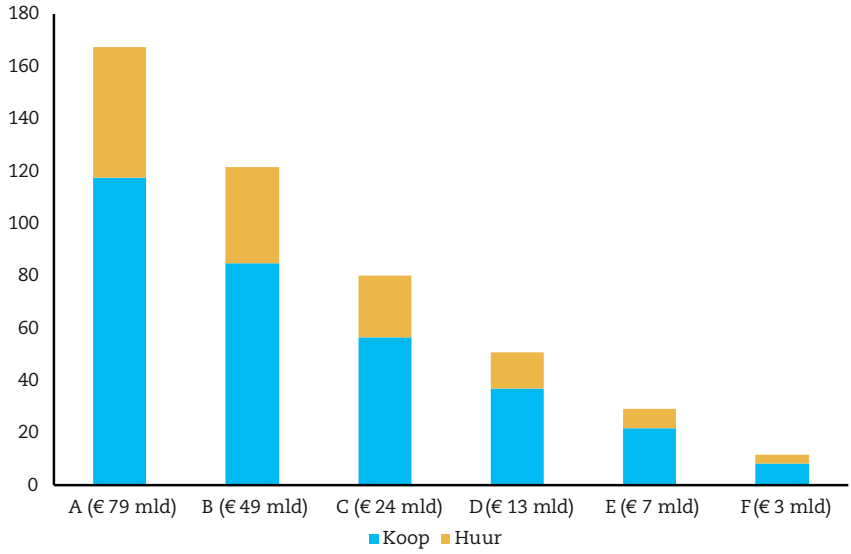
Figuur 7.2 Verdeling woningvoorraad naar energielabel, 2017 (duizend woningen)



Bron: RvO, WoON 2015, bewerking EIB

Verbeteringen van de energieprestaties in de woningvoorraad zijn het effectiefst te halen in woningen met relatief slechte energielabels. Hier kan met eenvoudige maatregel veel energiewinst worden geboekt.

Figuur 7.3 Besparing (PJ) en benodigde investering voor minimaal energielabel in de woningvoorraad, 2017



Bron: RvO, WoON 2015, ECN, bewerking EIB

Uit figuur 7.3 wordt duidelijke dat er nog veel potentiële energiebesparing te halen valt in de woningvoorraad met name in de koopsector. De investeringen die hiertegenover staan zijn fors, maar te overzien. Zeker in de lage labelstappen valt relatief veel energiewinst te halen voor beperkte investeringen. Het verbeteren van alle woningen naar label C bijvoorbeeld zou 80 PJ kunnen besparen voor een investering van € 24 miljard[38].

7.2.1 Staand beleid en intensivering

Het regeerakkoord Rutte III heeft additionele duurzaamheidsambities geformuleerd met name op gebied van het isoleren van woningen en het gasloos maken van woningen en wijken. De instrumentering van deze beleidsdoelen is nog niet concreet ingevuld, op het voornemen van een korting van € 100 miljoen op de verhuurderheffing na.

38 Deze berekeningen gaan uit van een theoretische besparing. Majcen (2016) heeft aangetoond dat de werkelijke besparingen lager liggen dan theoretisch verondersteld. Met name de gedragscomponent speelt hierin een belangrijke rol. Een deel van de energiebesparing wordt gecompenseerd door verhoogd comfort.

Subsidieregelingen particulieren
Voor particuliere eigenaren zijn verschillende subsidies beschikbaar voor verduurzaming van woningen. De belangrijkste hiervan voor 2017-2018 is de ISDE. Dit is een investeringssubsidie van € 90 tot € 100 miljoen die beschikbaar is voor particulieren en zakelijke gebruikers gericht op duurzame installaties. Voor particulieren is deze vooral aangevraagd voor warmtepompen en zonneboilers. Een deel van de huishoudens die gebruik maakt van de subsidie zou ook zonder subsidie de maatregelen hebben genomen (free riders). Hierdoor valt het additionele effect van de subsidie lager uit.

De SEEH is een subsidie voor particuliere eigenaar-bewoners en verenigingen van eigenaren gericht op isolatiemaatregelen. Van de € 60 miljoen beschikbaar is er reeds € 44 miljoen door particulieren aangevraagd en € 4 miljoen door VvE's. Het gemiddelde subsidiebedrag ligt rond de 20% van de investering. Ook hier valt echter een groot free-ridereffect te verwachten.

De STEP is een subsidie voor verduurzaming die met name is gericht op verduurzaming door corporaties. De regeling is geïntroduceerd in 2014 en loopt tot en met de eerste helft van 2017. Van het budget van € 395 miljoen is reeds € 253 miljoen verleend, waarvan € 240 miljoen aan corporaties. Het gemiddelde subsidiebedrag ligt rond de 45% van de investering. De overige € 13 miljoen is verleend aan particuliere verhuurders met een gemiddeld subsidiebedrag van 25% van de investering.

De FEH verstrekt leningen voor verduurzaming van huurwoningen voor eigenaren die vijf of meer woningen tegelijk verduurzamen. Op dit moment zijn er geen lopende aanvragen voor het fonds bekend.

Al deze regelingen hebben tot doel een intensivering van de verduurzaming te bewerkstelligen. De ISDE, STEP en SEEH zijn generieke investeringssubsidies die waarschijnlijk een groot percentage free-riders kennen. In de ramingen is hiervoor een percentage van 50% aangehouden. De additionele effecten op de bouwproductie worden hierdoor beperkt.

Verhuurderheffing
In het nieuwe regeerakkoord is € 100 miljoen gereserveerd voor een korting op de verhuurderheffing voor corporaties die ingezet moet worden voor de verduurzaming van woningen. De exacte vormgeving van deze maatregel zal voor een belangrijk deel bepalen wat het additionele effect ervan is. Bij een generieke investeringssubsidie zal het effect gering zijn door een groot free-ridereffect van corporaties die de investeringen toch al gepland hadden, maar nu subsidie krijgen. Voor een sterker additioneel effect is het aan te raden de korting te richten op corporaties die zonder subsidie de investeringen niet rond zouden kunnen krijgen vanwege hun financiële positie en leen-mogelijkheden bij het Waarborgfond Sociale Woningbouw.

Intensivering investeringen door corporaties
Uit de meest recente prognoses van corporaties blijkt een intensivering van de investeringen in de kwaliteit van bestaande woningen. Zowel de dPi 2015 en het Sectorbeeld 2016 laten een toename van de investeringen voor de komende

jaren zien[39]. De dPi laat wel naar 2020 een afvlakking zien van de energetische verbeteringen in de woningvoorraad van corporaties. Dit kan deels veroorzaakt worden omdat de doelstelling uit het huurconvenant van gemiddeld label B in de cijfers van de dPi dan bereikt is. Dit lijkt echter optimistisch, gezien uit de doorrekeningen voor de Nationale Energieverkenning blijkt dat de doelen uit het huurconvenant niet gehaald gaan worden. Een andere reden kan zijn dat de verduurzamingsplannen voor de latere jaren nog niet concreet zijn.

Voor de komende jaren kan een intensivering van de investeringen in duurzaamheid door corporaties door zowel de korting op de verhuurderheffing als een reeds geplande intensivering verwacht worden.

Intensivering door regeerakkoord
In het regeerakkoord is € 4 miljard gereserveerd voor verduurzaming. Het grootste deel hiervan, € 3,2 miljard, is gereserveerd voor de SDE+ regeling. Van de overige € 800 miljoen is € 100 miljoen gereserveerd voor de korting op de verhuurderheffing en € 300 miljoen voor verkenning van toekomstig beleid, expertise-opbouw en proefprojecten. Van de laatste € 400 miljoen is nog niet bekend waar deze aan uitgegeven wordt.

Voor deze laatste € 700 miljoen is aangenomen dat de helft ten goede komt aan de gebouwde omgeving waarbij de woningbouw met € 300 miljoen het focuspunt is. De andere € 50 miljoen komt ten goede aan de utiliteitsbouw. Het aflopen van de STEP zorgt echter ook voor een gat van ongeveer € 60 miljoen per jaar aan subsidie waardoor het additionele effect van de maatregelen uitkomt op € 340 miljoen. De additionele bouwproductie valt hoger uit doordat het investeringen losmaakt bij partijen die gebruik maken van regelingen. Daartegenover staat dat er afhankelijk van de vormgeving van de subsidies substantiële free-ridereffecten kunnen optreden. In de ramingen is aangenomen dat er een multiplier van twee maal het subsidiebedrag aan bouwproductie kan worden verwacht.

Het potentieel voor maatregelen in de woningvoorraad ligt op dit moment met name bij isolatie. In het grootste deel van de woningen is reeds een HR-ketel aanwezig. De installatie van warmtepompen is in veel huizen pas rendabel als er eerst een goede isolatie van de schil aanwezig is. Warmtepompen kunnen moeilijker inspelen op piekvraag dan HR-ketels. Hierdoor neemt de rentabiliteit van warmtepompen af bij slechter geïsoleerde woningen. De nieuwe subsidies en regelgeving zou het efficiëntst zijn als deze met name wordt gericht op het isoleren van relatief slechte woningen.

In het regeerakkoord wordt verder gesproken over het uitwerken van de opties voor gebouwgebonden financiering. Dit kan een voordeel opleveren voor huishoudens die tegen de financieringslastnormen aanlopen of de investering niet volledig terugzien in de verkoopprijs. Dit voordeel zal echter beperkt zijn. Voor de eerste groep geldt dat zij waarschijnlijk een relatief hoge rente moeten betalen. De tweede groep zal waarschijnlijk ook een negatief effect van de

39 Ieder jaar verzamelt de Autoriteit Woningcorporaties de plannen van de woningcorporaties voor de komende jaren. De databank met al deze gegevens wordt de Prognose Informatie (dPi) genoemd.

gebouwgebonden lening op de verkoopprijs ervaren. De kwantitatieve bijdrage aan de bouwproductie van deze maatregel lijkt hierdoor beperkt.

7.2.2 Gasloze wijken

In het regeerakkoord zijn ambitieuze doelen geformuleerd voor het gasloos maken van de woningvoorraad. De doelstelling is om 30.000 tot 50.000 woningen per jaar van het gas af te halen aan het eind van de regeerperiode. Op lange termijn moet dit aantal stijgen naar 200.000 woningen per jaar om in 2050 een volledig gasloze woningvoorraad te hebben. De verwachting is dat hierdoor ongeveer de helft van de € 300 miljoen die gereserveerd is voor het verkennen van succesvol beleid, opbouwen van expertise en proefprojecten terecht zal komen in extra bouwproductie. Pas op langere termijn zullen grotere effecten van de overgang naar gasloze wijken tot substantiële bouwproductie leiden.

Het afsluiten van woningen van gas betekent investeringen in gebouwen en infrastructuur. Hiervoor zijn twee paden mogelijk. Ten eerste kunnen eerst alle gebouwen gereedgemaakt worden voor de overgang naar een nieuwe warmtebron en vervolgens kan in een keer de infrastructuur worden vervangen. Een tweede en waarschijnlijk meer realistisch pad is een overlap van infrastructuur voor gas en een ander warmtebron, waardoor gebouwen geleidelijk en op natuurlijke momenten over kunnen gaan naar verwarming zonder gas. Vervolgens kan het gasnet indien nodig verwijderd worden.

7.3 Utiliteitsbouw

In tabel 7.3 wordt de bouwproductie weergegeven die met verduurzaming samenhangt voor de sectoren zorg, onderwijs, kantoren, winkels en horeca (cafés en restaurants). Voor deze sectoren is gekozen omdat zij met bijna 45% een substantiële gebruiksoppervlakte binnen de utiliteitsbouw vertegenwoordigen en omdat duurzaamheid voor deze sectoren een relevante rol speelt in

Tabel 7.3 Raming verduurzamingsproductie onderwijs, zorg, kantoren, winkels en horeca, 2017-2023 (miljoen euro, prijzen 2016)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Onderwijs	325	340	355	370	385	400	405
Zorg	450	455	460	465	470	475	480
Kantoren	400	400	445	530	660	615	400
Winkels	115	120	120	125	125	130	135
Horeca	35	35	40	40	45	45	45
Totaal	**1.325**	**1.350**	**1.420**	**1.530**	**1.685**	**1.665**	**1.465**

Bron: EIB

de bouwproductie. De overige gebruiksoppervlakte in de utiliteitsbouw bestaat voor ongeveer 45% uit bedrijfshallen, waarin relatief weinig gebouwgebonden maatregelen plaatsvinden, en uit logies, sport en 'bijeenkomstfunctie', waaronder bijvoorbeeld bioscopen en congrescentra vallen. Gezien de diversiteit in de utiliteitsbouw, is de duurzaamheidsproductie indicatief.

De grootste bijdrage aan de duurzaamheidsproductie komt vanuit de zorg en de kantoren, waar in 2017 gezamenlijk voor ongeveer € 750 miljoen aan verduurzaming heeft plaatsgevonden. In de zorg worden relatief veel energiebesparende maatregelen genomen en het totale kantooroppervlakte is groot vergeleken met andere sectoren. Het relatief geringe aantal maatregelen bij winkels en in de horeca zorgt voor een beperkter aandeel van deze sectoren in de productie.

7.3.1 Beleid en intensivering

Het huidige energiebesparingsbeleid voor de bestaande utiliteitsbouw bestaat uit een aantal instrumenten. De Wet Milieubeer schrijft voor dat energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd korter dan vijf jaar moeten worden uitgevoerd. Het vrijwillige MJA3-convenant verplicht deelnemende organisaties om jaarlijks 2% energiebesparing te realiseren. Daarnaast omvat het huidige beleid energie-efficiencyeisen in het kader van de Ecodesignrichtlijn. Staande subsidieregelingen zijn de ISDE-regeling (een tegemoetkoming bij de aankoop van zonneboilers, warmtepompen, biomassaketels en pelletkachels) en een subsidieregeling voor verduurzaming van sportaccommodaties. In de Nationale Energieverkenning 2017 veronderstelt ECN dat de aanscherping van de Ecodesign-richtlijn en de ISDE-regeling niet of nauwelijks leiden tot (aanvullende) energiebesparingsmaatregelen in de utiliteitsbouw. Sportaccommodaties worden in deze analyse buiten beschouwing gelaten.

Intensivering van de verduurzaming in de utiliteitsbouw vindt de komende jaren plaats door maatregelen uit het regeerakkoord. Naar verwachting zal ongeveer € 50 miljoen van de rijksmiddelen in de utiliteitsbouw landen. Net als bij de woningbouw valt de additionele bouwproductie hoger uit doordat het investeringen losmaakt bij partijen die gebruik maken van regelingen. Naast maatregelen uit het regeerakkoord zullen een verplicht energielabel C voor kantoren, een green deal in de zorg en intensivering van de handhaving van de Wet Milieubeheer in meer of mindere mate voor intensivering van de verduurzamingsproductie zorgen.

Onderwijs
Het gemiddelde energielabel in het onderwijs is relatief slecht vergeleken met de rest van de utiliteitsbouw: bijna 30% van de onderwijsgebouwen heeft energielabel G. De maatschappelijke discussie over de kwaliteit van de schoolgebouwen in Nederland wordt momenteel dan ook actief gevoerd. Uit de jaarlijkse monitor energiebesparing gebouwde omgeving blijkt dat er veel slecht geïsoleerde schoolgebouwen in de voorraad aanwezig zijn. Gezien deze potentie, de relatief slechte labels en de middelen die het Rijk en decentrale overheden beschikbaar zullen stellen voor de verduurzamingsopgave, is de verwachting dat de investering in duurzame schoolgebouwen de komende jaren zal toenemen. In de raming zijn wij er vanuit gegaan dat maatregelen uit

het regeerakkoord zullen leiden tot een intensivering van uiteindelijk € 75 miljoen in 2022. Aangezien 31 HBO-instellingen en 14 universiteiten deelnemen aan het MJA3-convenant, is de verwachting dat de intensivering vooral zal neerslaan bij basisscholen en middelbare schoolgebouwen.

In 2015 is de green deal scholen gestart. De green deal richt zich uitsluitend op basisscholen en voortgezet onderwijs en ziet het uitwisselen van ervaringen als speerpunt. De green deal heeft geen doelstellingen geformuleerd waardoor (nog) geen effect op de bouwproductie kan worden bepaald.

Zorg
In zorggebouwen wordt op autonome wijze het meest geïnvesteerd in verduurzaming. Gezien het belang van een gezond binnenklimaat in zorggebouwen, vormen investeringen in isolatie een belangrijke component van de verduurzamingsproductie. Negen universitaire medische centra nemen bovendien deel aan het MJA3-convenant.

In de Green Deal 'Nederland op weg naar duurzame zorg' wordt gestreefd naar systematische verduurzaming van de bedrijfsvoering door 80% van de ziekenhuizen en 50% van de overige zorgaanbieders. De Green Deal stimuleert het werken met de Milieuthermometer zorg, wat bijdraagt aan het nemen van gebouwgebonden energiebesparingsmaatregelen die voorkomen op de erkende maatregelenlijst van de Wet milieubeheer. In 2015 hadden 54 partijen de Green Deal ondertekend, in 2017 waren dit er ruim honderd. Naar verwachting zorgen de Green Deal en beschikbare overheidsmiddelen tezamen voor een intensivering van de duurzaamheidsproductie van € 25 miljoen per 2022.

Kantoren
In de Kamerbrief over energiebesparing in de gebouwde omgeving van 28 november 2016 heeft toenmalige minister Blok van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangekondigd een verplicht energielabel C in te voeren voor kantoorgebouwen per 1 januari 2023. Het EIB en ECN hebben gezamenlijk onderzoek uitgevoerd naar de effecten van deze maatregel, welke leidt tot een additionele investering in de kantorenmarkt van ongeveer € 1 miljard tot 2023. Het merendeel van de maatregelen als gevolg van de verplichtstelling vindt naar verwachting plaats tussen 2020 en 2022. Na 2022 is een terugval in de verduurzamingsproductie te verwachten, aangezien kantoren vanaf dat moment aan de geldende eisen voldoen. De intensivering als gevolg van het verplichte energielabel vormt de belangrijkste additionele investering in de utiliteitsbouw.

Winkels
Het relatief geringe aantal maatregelen bij winkels zorgt voor een beperkter aandeel van deze sector in de verduurzamingsproductie. Winkels liggen veelal in plinten, waardoor isolatiemaatregelen weinig effect sorteren en beperkt dakoppervlak zorgt ervoor dat zonnepanelen minder kunnen worden toegepast dan in andere sectoren. Energiebesparing komt voornamelijk voor door het installeren van energiezuinigere HR-ketels, warmtepompen en energiezuinige verlichting.

Vanaf 1 januari 2018 wordt voor een derde lichting branches een erkende maatregellijst van kracht voor het activiteitenbesluit van de Wet Milieubeheer,

waaronder bedrijfshallen en detailhandel. Handhaving van de Wet Milieubeheer kan hierdoor beter vormgegeven worden. Winkels hebben in het algemeen echter al een relatief goed energielabel, waardoor verbeterde handhaving van de Wet Milieubeheer de duurzaamheidsproductie in beperkte mate intensiveert.

Horeca
Net als bij winkels bevindt relatief veel horeca zich in plinten, waardoor energiebesparende maatregelen weinig rendabel zijn. Daarbij komt dat het niet ondenkbaar is dat energiezuinige verlichting weinig wordt toegepast in de horeca. Veel horecapanden worden naar verwachting gehuurd, waardoor een split incentive bestaat tussen eigenaar en huurder: investeringen in energiebesparende maatregelen komen voor rekening van de eigenaar, maar de huurder profiteert door een lagere energierekening. Dit belemmert autonome investeringen in duurzaamheid. De handhaving van de Wet Milieubeheer is in deze sector net gestart; sinds januari 2017 is de erkende maatregelenlijst van kracht. Naar verwachting zal de handhaving leiden tot een beperkte toename van energiebesparende maatregelen in de horeca.

7.3.2 Beleidsalternatieven

Gezien de ambities van het kabinet en de toezegging van de minister voor Wonen en Rijksdienst om energiebesparing te verkennen voor andere gebouwtypen in de utiliteitsbouw, is het niet ondenkbaar dat, naast een verplicht energielabel C voor kantoren, een verplicht energielabel voor andere sectoren wordt ingevoerd. De bouwproductie die samenhangt met een verplicht energielabel C voor kantoren toont aan dat dergelijk beleid veel impact kan hebben op de verduurzamingsproductie van de bouw.

In het rapport 'Verkenning utiliteitsbouw'[40] heeft ECN de additionele productie en feitelijke energiebesparing van een mogelijke verplichtstelling van energielabel C en A voor basisscholen, verpleeghuizen, horeca (cafés en restaurants) en winkels op indicatieve wijze onderzocht. Tabel 7.4 geeft ter illustratie de additionele productie van de verplichtstelling van energielabel C voor deze gebouwtypen weer, uitgaande van mogelijke invoering per 1 januari 2019 en een verplicht energielabel per 1 januari 2024.

Bovenstaande tabel geeft aan dat een verplicht energielabel C leidt tot een cumulatieve additionele investering van bijna € 2 miljard wanneer al deze sectoren met een verplichting worden geconfronteerd. In de horeca zijn de benodigde investeringen voor een verplicht energielabel relatief hoog, mede omdat handhaving van de Wet Milieubeheer in deze sector recent is gestart en er relatief weinig energiebesparing op autonome wijze plaatsvindt. Hierbij moet worden aangetekend dat in de analyse is uitgegaan van een vrijstaand horecapand. In de praktijk zullen veel horecagelegenheden zich in plinten bevinden, waardoor isolatiemaatregelen en zonnepanelen minder toegepast kunnen worden en de additionele investering wordt beperkt. Door een grote overlap tussen de Wet Milieubeheer en een labelverplichting voor winkels, is de additionele investering van een verplicht energielabel voor winkels beperkt.

40 ECN (2017), Verkenning Utiliteitsbouw, Petten.

Tabel 7.4 Additionele verduurzamingsproductie van basisscholen, verpleeghuizen, horeca en winkels bij een eventuele verplichting van energielabel C, 2019-2023 (miljoen euro)

	2019	2020	2021	2022	2023	Cumulatief
Basisscholen	20	60	80	100	140	400
Verpleeghuizen	20	60	80	100	140	400
Horeca	55	165	220	275	385	1.100
Winkels	1	2	2	2	3	10
Totaal	**96**	**287**	**382**	**477**	**668**	**1.910**

Bron: ECN, bewerking EIB

Naast de investeringen bij een verplicht energielabel, heeft ECN ook de bijbehorende energiebesparing in Petajoule berekend. De additionele energiebesparing voor basisscholen, verpleeghuizen, horeca en winkels is respectievelijk 0,6PJ, 1,4PJ, 6,2PJ en 0,03PJ. Door de benodigde cumulatieve investeringen te relateren aan de energiebesparing in PJ, kan de efficiëntie van de verplichtstelling in termen van energiebesparing ten opzichte van de investeringen worden berekend. De meest efficiënte besparing treedt op bij een verplichtstelling van energielabel C in de horeca: per PJ is € 177 miljoen nodig. De minst efficiënte sector voor een verplichtstelling zijn basisscholen met € 667 miljoen aan investeringen per PJ. Voor alle gebouwtypen geldt dat de grootste energiebesparing (tot 80%) te behalen valt door verbetering van panden met energie-label G naar C of A. Focus op met name slechte energielabels lijkt een succesvolle route voor verduurzamingsbeleid in de utiliteitsbouw.

7.4 Energiebesparing gebouwen

De maatregelen die genomen worden in de woning- en utiliteitsbouw zullen ook leiden tot energiebesparing. Een indicatieve berekening hiervan laat zien dat er in de woningbouw over de periode 2018 tot 2023 ongeveer 58 PJ bespaard zal gaan worden en in de utiliteitsbouw over dezelfde periode ongeveer 28 PJ (zie tabel 7.5).

Woningen en diensten hadden in 2016 een totaal gebouwgebonden energieverbruik van 515 PJ. In totaal wordt er de periode 2018 tot en met 2023 ongeveer 86 PJ bespaard. Het grootste deel hiervan komt door autonome ontwikkelingen. De effecten van beleid, zoals het Energieakkoord, binnen deze besparing zijn beperkt. De bijdrage aan de doelstelling van het Energieakkoord om 100 PJ extra te besparen is hierdoor beperkt.

Tabel 7.5 Indicatieve besparing door duurzaamheidsmaatregelen in de woning- en utiliteitsbouw, 2017-2023 (PJ)

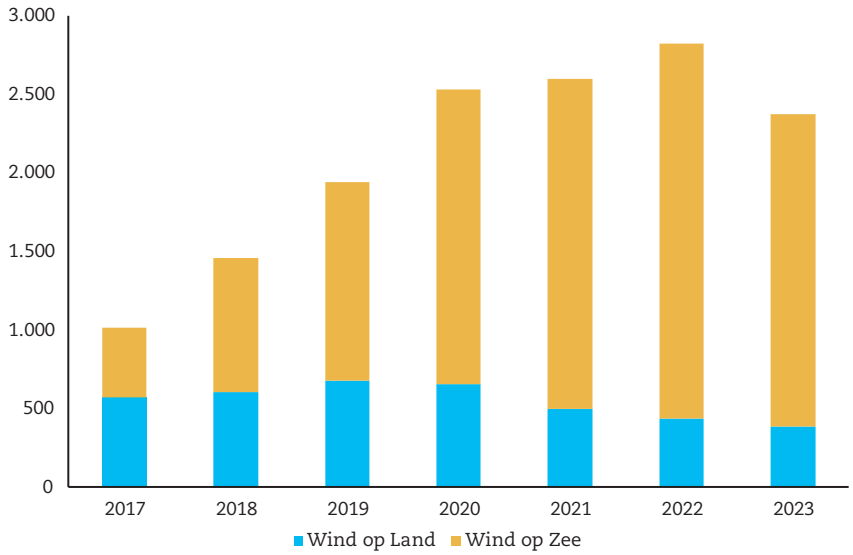
	2017	2018	2019	2023	2018-2023
Woningbouw	8,4	8,7	9,0	10,6	58,4
Utiliteitsbouw	4,0	4,1	4,3	4,5	27,8
Totaal	**12,4**	**12,8**	**13,3**	**15,1**	**86,2**

Bron: ECN, bewerking EIB

7.5 Grond-, water- en wegenbouw

Wind op zee en land
In het Energieakkoord vormt Wind op Zee en Wind op Land een belangrijk onderdeel van de energietransitie. Door de aanleg van windparken in de komende jaren wordt het belang van windenergie in de elektriciteits-voorziening aanzienlijk vergroot. De aanleg van de windparken betekent een

Figuur 7.4 Investeringen in windparken op zee en op land, 2017-2023 (miljoen euro, prijzen 2016)



Bron: NEV 2017

intensivering van de investeringen in windparken en daarmee ook voor een deel van de Nederlandse bouwproductie. In figuur 7.4 staan de jaarlijkse investeringen volgens de NEV 2017. De investeringen lopen op van € 1 miljard in 2017 tot ruim € 2,5 miljard in 2022. Hierna lopen de investeringen terug,

Een groot deel van de kosten van de windparken bestaan uit de windmolens en de bekabeling. Een beperkt deel bestaat uit bouwproductie. Bij de windparken op zee hebben Nederlandse aannemers een groot marktaandeel in het plaatsen van de windmolens en het leggen van de kabels. Dit zijn kapitaalintensieve bouwactiviteiten. Bij windparken op land is het aandeel van de bouw beperkter. Op basis van een eerder verricht onderzoek wordt het aandeel van de bouw in de investeringen in wind op zee geschat op 20%, terwijl die in wind op land op 10% wordt geschat[41].

De intensivering van de investeringen in de windparken leidt in de periode 2017-2022 tot extra gww-productie die oploopt tot bijna € 400 miljoen in 2022 (zie tabel 7.6). In latere jaren neemt deze impuls af.

Tabel 7.6 Bouwproductie door aanleg windparken, 2017-2023 (miljoen euro, prijzen 2016)

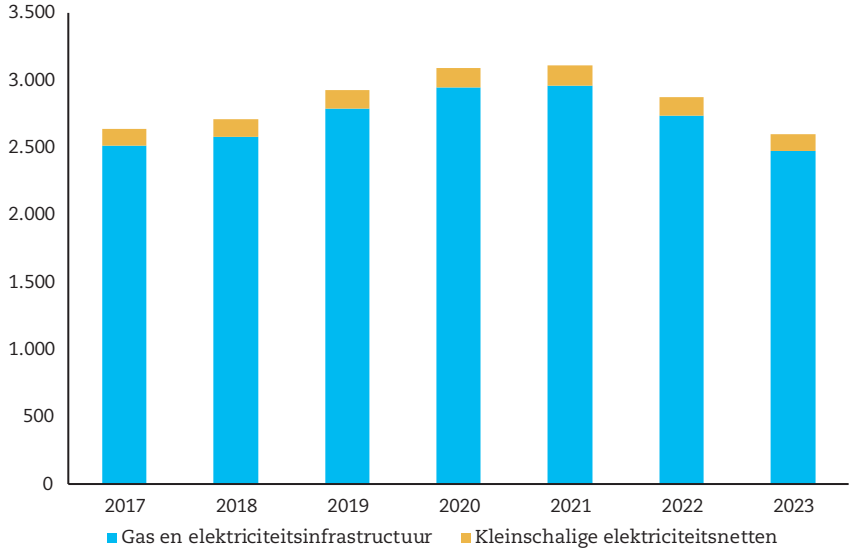
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Wind op Zee	90	170	250	375	420	475	400
Wind op Land	55	60	70	65	50	45	35
Totaal	**145**	**230**	**320**	**440**	**470**	**520**	**435**

Bron: EIB

Elektriciteit- en gasnetten
In het kader van de energietransitie worden ook investeringen gedaan in aanpassingen van de gas- en elektriciteitsnetten (zie figuur 7.5). Aanvankelijk lopen de investeringen in deze netten als gevolg van het Energieakkoord op van € 2,5 miljard naar bijna € 3 miljard in 2021. Hierna nemen de investeringen weer terug. Van de extra investeringen (€ 500 miljoen) levert een beperkt deel extra gww-productie op. Een groot deel van de kosten bestaan uit installaties en kabels. Ook wordt een deel van de werkzaamheden door de netwerkbedrijven zelf uitgevoerd, hetgeen niet tot extra bouwproductie leidt.

41 EIB, ECN en CBS (2016), 'Energieakkoord: Effecten van de energietransitie op de inzet en kwaliteit van arbeid'.

Figuur 7.5 Investeringen in energienetwerken, 2017-2023 (miljoen euro, prijzen 2016)



Bron: NEV 2017

EIB-publicaties

2013

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2013

Verhuurderheffing en huurmaatregelen in krimpregio's

Bouwconcerns in beeld 2011-2012

Woonakkoord - effecten op bouwproductie en werkgelegenheid

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2013-2018

Investeringsfaciliteit en verhuurderheffing

De Stroomversnelling

Ziekteverzuim in de bouw 2012

Verkenning woningbouwprogrammering Regio Amersfoort

De feiten rond aanbesteden

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2012 (ARBOUW)

Bouwen voor het onderwijs

Regionale kantorenmarkten Metropoolregio Rotterdam en Den Haag

SER Energieakkoord

Duurzame inzetbaarheid van arbeid

Bouw in beeld 2012-2013

Restauratie en onderhoud van monumenten

Waterbouw en waterschappen tot 2020

MKBA Zeeuws-Vlaanderen

Infrastructuurmonitor - MIRT 2014

EMVI, tenzij.....

Verkenning woningbouwprogrammering regio Arnhem-Nijmegen

Kostenverschil binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties in Noord-Holland

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2010-2012

Bedrijfseconomische kencijfers b&u- en gww-bedrijven 2012

2014

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2014

Bouwconcerns in beeld 2012-2013

Eindgebruiker en opdrachtgever in de bouw: lessen uit het buitenland

Toekomstperspectieven sloopsector

Scenariostudie Overijssel

Verkenning woningbouwprogrammering Regio Amersfoort

Startersregeling Regio Amersfoort

Succesfactoren opdrachtgeverschap

Ziekteverzuim in de bouw 2013

Gebruik en effecten van de Starterslening)

Transactiekosten aanbesteden

Bouw in beeld 2013-2014

Regionale afstemming van werklocaties in Noord-Brabant

Infrastructuurmonitor - MIRT 2015

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2013 (Arbouw)

2015

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2015

Grondmarkt in crisistijd

Van de grond af aan

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2011-2013

Bedrijfseconomische kencijfers - b&u- en gww-bedrijven 2013

Restschulden in Nederland

Beleggen in zorgvastgoed

Effect vrijstelling WWS en verhuurderheffing

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2014 (Arbouw)

Investeren in Nederland

Werkloosheid in de bouw 2009-2011

Woningmarktgebieden in de Noordvleugel

Infrastructuurmonitor: MIRT 2016

Circulaire Projecten in de Praktijk

Vitaliteit op de lange termijn

Succesvolle EMVI-aanbestedingen

Energiebesparende technieken en kwalificaties bouwpersoneel

Bedrijfseconomische kencijfers b&u- en gww-bedrijven 2014

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2012-2014

Monitor bouwketen, najaar 2015

Bouw in beeld 2014-2015

MKBA wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen

Monitor Zzp'ers in de bouw 2014, eerste halfjaar

Monitor Zzp'ers in de bouw 2014, tweede halfjaar

2016

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2016

Macro-economische verkenning betonakkoord

Ziekteverzuim in de bouw 2014

Instandhouding van monumenten

Monitor Zzp'ers in de bouw 2015, eerste halfjaar

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2016 - cijfers over 2015 (Arbouw)

Evaluatie marktvisie waterschappen

Monitor bouwketen, voorjaar 2016

Investeren in de Nederlandse woningmarkt

Ziekteverzuim in de bouw 2015

Energieakkoord

Verplicht energielabel voor kantoren

Monitor Zzp'ers in de bouw 2015, tweede halfjaar

Investeren in de infrastructuur

Monitor bouwketen, najaar 2016

Huurtoeslag en de woningmarkt

2017

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2017

De leermeester in de praktijk

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2013-2015

Bedrijfseconomische kencijfers b&u- en gww-bedrijven 2015

Woningmarktbeleid in de komende regeerperiode

Infrastructuurmonitor: MIRT 2017

Internationale vergelijking kwaliteitsborging

Woningmarkt in Twente

Sustainable Urban Delta

Monitor bouwketen, voorjaar 2017

Bouw in beeld 2015-2016

Monitor ZZP'ers Bouw 2016, eerste halfjaar

Eerder stoppen met werken voor zware beroepen

Energiebesparing in de utiliteitsbouw

Innovatie in de bouw

Ziekteverzuim in de bouw 2016

Analyse plancapaciteit woningbouw in Noord-Holland

Bouwstenen voor beweegbare bruggen

Trends op de funderingsmarkt

De woningmarkt in het regeerakkoord

Trend op de bouwarbeidsmarkt 2017-2022

Kwalitatieve woningvraag in Twente

Marktmonitor Rijksvastgoedbedrijf 2017

Economisch Instituut voor de Bouw

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam

t (020) 205 16 00

eib@eib.nl
www.eib.nl

Desktop publishing: Margo Wakidjan-Nijbroek, EIB
Productie: Venhuis Communicatie Producties

De bouwproductie heeft de opwaartse trend ook in 2017 kunnen doorzetten. In de afgelopen drie jaar is de productie met 20% gestegen, een reële stijging met ruim € 10 miljard. De gevolgen van deze snelle groei worden echter ook steeds duidelijker zichtbaar. De orderboeken van bouwbedrijven raken steeds voller en het aantal vacatures neemt snel toe. De condities aan de vraagzijde zijn gunstig, maar kan de bouw de groeiende vraag nog wel aan of gaan aanbodrestricties het beeld meer en meer bepalen? En wat zijn de gevolgen van de nieuwe demografische ramingen van het CBS? Wat betekent dit voor de spanning op de woningmarkt en de bouwopgave op middellange termijn? Wat zijn de vooruitzichten voor de kantorensector, de winkels en de zorg- en onderwijsgebouwen? En komt de infrasector na jaren van achterblijvende groei de komende jaren nu ook serieus in de lift te zitten? Welke rol speelt het overheidsbeleid rond mobiliteit en waterveiligheid hierbij?

De ontwikkelingen op de woning- en utiliteitsmarkt lijken ook steeds sterker in het teken te staan van duurzaamheid. Het regeerakkoord kondigt intensiveringen aan en ook de provincies en gemeenten hebben hoge ambities. Wat betekent dit voor de investeringen in duurzaamheid van de bestaande gebouwenvoorraad in de komende jaren? Gaan de investeringen van corporaties hierdoor belangrijk toenemen? En wat is voor de inframarkt de rol van investeringen in duurzaamheid?

Deze vragen staan centraal in de ‘Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2018’.

eib
Economisch Instituut voor de Bouw

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam

t (020) 205 16 00

eib@eib.nl
www.eib.nl