

Middellange termijn scenario's voor de bouw

eib

Economisch Instituut
voor de Bouw

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.

Juni 2023

Middellange termijn scenario's voor de bouw

Camille Diephuis
Martin Koning
Max de Lange
Sem van Meurs

| | |
|------------------------------------|-----------|
| Inhoudsopgave | |
| Algemeen beeld | 7 |
| Samenvatting | 13 |
| 1 Inleiding | 29 |
| 2 Het Herstel-scenario | 31 |
| 2.1 Economische situatie | 31 |
| 2.2 Woningbouw | 33 |
| 2.3 Utiliteitsbouw | 35 |
| 2.4 Grond-, weg- en waterbouw | 36 |
| 2.5 Totale bouw | 37 |
| 2.6 Bouwarbeidsmarkt | 38 |
| 2.7 Maatschappelijke consequenties | 40 |
| 3 Het Stagnatie-scenario | 41 |
| 3.1 Economische situatie | 41 |
| 3.2 Woningbouw | 43 |
| 3.3 Utiliteitsbouw | 45 |
| 3.4 Grond-, water- en wegenbouw | 46 |
| 3.5 Totale bouw | 47 |
| 3.6 Bouwarbeidsmarkt | 47 |
| 3.7 Maatschappelijke consequenties | 49 |
| 4 Het Stagflatie-scenario | 51 |
| 4.1 Economische situatie | 51 |
| 4.2 Woningbouw | 54 |
| 4.3 Utiliteitsbouw | 56 |
| 4.4 Grond-, water- en wegenbouw | 56 |
| 4.5 Totale bouw | 58 |
| 4.6 Bouwarbeidsmarkt | 59 |
| 4.7 Maatschappelijke consequenties | 61 |
| 5 Beleidsimplicaties | 63 |

Algemeen beeld

Scenario's voor de bouw: 2023-2027

De externe omgeving voor de bouw is in het afgelopen jaar drastisch gewijzigd en daarmee lijkt een nieuwe periode te worden ingeluid. Hoe kunnen de komende jaren er nu uit gaan zien? Is een crisis met structureel dalende productie en werkgelegenheid een realistisch toekomstbeeld? Of is eerder sprake van een afkoeling met minder groei of kortstondige krimp? Onder welke omstandigheden kunnen welke beelden realiteit worden en welke ontwikkelingen zijn niet waarschijnlijk? Wat zijn de beelden op de deelmarkten: de woningbouw, de utiliteitsbouw en de infrastructuur? En tenslotte, hoe gaat de bouwmarkt zich ontwikkelen in de komende jaren? In deze studie worden de volgende conclusies getrokken.

Fors uiteenlopend productiebeeld mogelijk bij realistische scenario's

De ontwikkeling van de bouwproductie kan in realistische scenario's sterk uiteenlopen in de komende jaren. Er zijn geen extreme uitgangspunten of rampenscenario's nodig om zeer uiteenlopende volumeontwikkelingen op te leveren. In deze studie zijn drie scenario's opgesteld voor de periode 2023-2027 met uiteenlopende uitgangspunten voor de economische groei, de inflatie, de renteontwikkeling en de bouwkosten (tabel A).

Tabel A Kernfactoren voor de bouwproductie in drie scenario's, 2023-2027

| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|----------------------|------|------|------|------|------|
| Herstel | | | | | |
| Gasprijs (€ per MWh) | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 |
| Inflatie (%) | 3 | 1½ | 1½ | 1½ | 1½ |
| Lange rente (%) | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Hypotheekrente (%) | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Bouwkosten b&u (%) | 0 | 0 | 1½ | 1½ | 1½ |
| Bouwkosten gww (%) | -5 | -2½ | 1½ | 1½ | 1½ |
| BBP-groei (%) | 1½ | 2½ | 2 | 2 | 2 |
| Stagnatie | | | | | |
| Gasprijs (€ per MWh) | 108 | 115 | 100 | 85 | 70 |
| Inflatie (%) | 4 | 3½ | 1 | 1 | 1½ |
| Lange rente (%) | 3½ | 3 | 2 | 2 | 2 |
| Hypotheekrente (%) | 4½ | 4½ | 3 | 3 | 3 |
| Bouwkosten b&u (%) | 3½ | 3 | 1 | 1 | 1½ |
| Bouwkosten gww (%) | 2 | 1 | -1 | -1 | -1 |
| BBP-groei (%) | ½ | ½ | 1 | 1 | 1 |
| Stagflatie | | | | | |
| Gasprijs (€ per MWh) | 125 | 150 | 150 | 150 | 150 |
| Inflatie (%) | 5 | 5 | 4 | 3½ | 3 |
| Lange rente (%) | 4½ | 4½ | 4½ | 4½ | 4½ |
| Hypotheekrente (%) | 5½ | 5½ | 5½ | 5½ | 5½ |
| Bouwkosten b&u (%) | 5 | 5 | 4 | 3½ | 3 |
| Bouwkosten gww (%) | 5 | 4 | 3 | 3 | 2½ |
| BBP-groei (%) | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 |

Bron: EIB

In het **Herstel**-scenario is er sprake van een terugkeer naar een omgeving van voor de oorlog in Oekraïne. In het **Stagnatie**-scenario houden de internationale spanningen aan met structureel lage economische groei. In het **Stagflatie**-scenario lopen de internationale spanningen op met lage economische groei en hoge inflatie.

Een eerste beeld voor de kernfactoren is dat deze op het eerste gezicht nog niet heel ver uiteenlopen. Dit hangt deels samen met de keuze om geen rampenscenario's te schetsen, maar hangt ook samen de doorwerking in de tijd. Zo werken beperkte jaarlijkse verschillen in economische groei cumulatief sterk door in het bruto binnenlands product (BBP) aan het einde van de periode. Zo bedraagt het verschil in het niveau van het BBP in 2027 tussen het herstel-scenario en het stagflatie-scenario € 70 miljard. Voor andere grootheden zoals inflatie, rentes en bouwkosten kunnen grote verschillen optreden op korte termijn en is juist het beeld dat hier gaandeweg zekere tegenkrachten gaan werken, zodat gunstige of minder gunstige ontwikkelingen niet blijven doorzetten in de tijd.

Een ander aspect is dat gezocht is naar interne consistentie. Hogere inflatie heeft gevolgen voor de rentes, meer demografische groei leidt ook tot meer economische groei op middellange termijn en energieprijzen werken door in de inflatie en ook in de bouwkosten. Lagere economische groei heeft ook weer gevolgen voor budgetten, bijvoorbeeld voor de infrastructuur. De economische groei heeft ook weer gevolgen voor de koopkracht en de particuliere bestedingen. Getracht is zoveel mogelijk met deze samenhangen rekening te houden.

De internationale omgeving is bepalend voor het verloop van de **energieprijzen**. Aanhoudende of zelfs oplopende internationale spanningen zorgen voor een hernieuwde stijging van de energieprijzen na de sterke daling in de eerste maanden van dit jaar. De piekniveaus die medio 2022 werden bereikt nadat de markt overvallen werd door de oorlog in Oekraïne worden naar verwachting echter in geen van de scenario's opnieuw gehaald. Wel is in twee van de drie scenario's sprake van fors hogere energieprijzen in relatie tot de situatie voor 2022. Het beeld voor de energieprijzen werkt door in de **inflatie**, waarbij ook de loonstijging in relatie tot de productiviteitsgroei een belangrijke rol speelt en ligt in het stagflatiescenario de gehele periode boven het gewenste niveau van de ECB. Hierdoor stijgt de **rente** nog verder en ligt de gehele periode op een relatief hoog niveau. In herstel daalt de inflatie in 2024 al naar 1½% en blijft daarna rond dit niveau liggen, zodat ook de rentes dalen.

Na de spectaculaire stijging van de **bouwkosten** in 2021 en 2022 treedt in herstel een daling van de bouwkosten op door lagere energieprijzen en productiviteitsherstel. In het stagnatiescenario stabiliseren de bouwkosten zich, terwijl er in stagflatie een verdere stevige bouwkostenstijging optreedt.

Woningbouw: nieuwbouw onder druk, verduurzaming zet door

De woningnieuwbouw staat op korte termijn onder druk. Zelfs in het herstel scenario daalt de nieuwbouw op korte termijn en ligt deze rond 2027 maar marginaal hoger dan in 2022 het geval was. Bij stagnatie daalt de woningnieuwbouw met 13% over de gehele periode en in stagflatie is zelfs sprake van een daling met meer dan 25%. Het aantal reguliere woningen dat in deze scenario's wordt opgeleverd bedraagt respectievelijk 65.000 en 57.000 in 2027. De doelstellingen van het woningmarktbeleid blijven hier ver buiten beeld. In het herstelscenario is het beeld met 73.000 opgeleverde woningen, 6.000 onzelfstandige wooneenheden en 13.000 woningen vanuit transformatie en splitsingen positiever, maar ook in dit scenario worden ook in 2027 nog steeds geen 100.000 woningen gerealiseerd.

Bij de herstel en verbouw is het beeld gunstiger en in alle scenario's wordt hier robuuste groei gerealiseerd. Deze groei wordt gedreven door de verduurzamingsinvesteringen in de bestaande voorraden die veel sterker groeien dan de overige renovatie-activiteiten. Daarbij geldt in de scenario's met lage groei waar het bekostigen van verduurzaming lastiger ligt, dat hier ook sprake is van weer stijgende energieprijzen die gunstig zijn voor de opbrengsten van verduurzaming. Door dergelijke tegengestelde invloeden vertoont de groei van de investeringen in duurzaamheid in de bestaande voorraden geen grote verschillen tussen de scenario's.

De onderhoudsproductie is relatief weinig conjunctuurgevoelig, maar ligt gemiddeld wel op een lager niveau bij stagflatie en stagnatie dan bij herstel.

Utiliteitsbouw: langdurige druk op nieuwbouw en reguliere verbouwingsactiviteiten

De utiliteitsbouw wordt in de lage groeiscenario's nog zwaarder getroffen dan de woningbouw. Hoge energieprijzen en de doorwerking van loonstijging en andere kostenverhogingen tasten de bedrijfsrendementen aan en zetten investeringen in de wacht. Ook vanuit het accelerator-principe - aanhoudend lage groei in de economie - worden de investeringen in deze scenario's gedrukt. Ten slotte hebben ook de budgetsectoren met bezuinigingen te maken in een ongunstig economische omgeving. Enige compensatie ligt bij de investeringen in duurzaamheid die groei vertonen in alle scenario's, al is die groei gematigder dan bij de woningbouw.

Infrastructuur: budgetten onder druk

Voor de infrastructuur zijn vaak al meerjarig budgetten gereserveerd, zodat de gevolgen van afnemende groei en hogere rentes hier niet overal even sterk doorwerken. Bouwkostenstijgingen werken wel direct door in wat met de budgetten kan worden gerealiseerd. Hierdoor staan de investeringen in de scenario's met hoge bouwkostenstijgingen - met name het stagflatiescenario - sterk onder druk. Deze factoren spelen ook bij investeringen door marktpartijen een rol, waarbij de slechte economische omstandigheden in de lage groeiscenario's nog een extra negatieve dimensie toevoegen. De nieuwbouw en herstelactiviteiten groeien alleen nog licht in herstel, terwijl deze met 10% respectievelijk 15% dalen in de periode 2023-2027 in de overige scenario's.

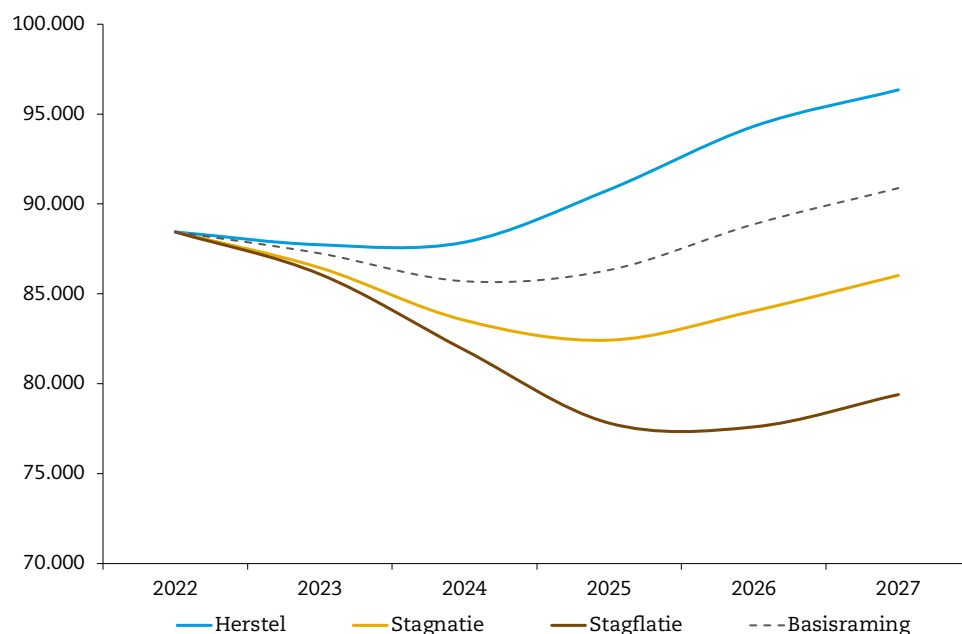
Forse verschillen in productievolume

Het totale beeld voor de bouwproductie in de drie scenario's wordt in figuur A grafisch weergegeven en afgezet tegen de laatste raming van het EIB voor de middellange termijn (hier aangeduid als het basisscenario).

Het eerste dat opvalt is dat op de korte termijn in geen van de scenario's sprake is van groei van de bouwproductie. In de periode 2023 en 2024 is sprake van een cumulatieve daling van de bouwproductie van 1% (herstel) tot 6% (stagflatie). Het basisscenario zit hier tussenin. Het is met andere woorden lastig een beeld op te stellen waarin de bouwproductie op korte termijn toeneemt. Lichte tot stevige krimp is het beeld.

Op middellange termijn lopen de beelden verder uiteen. In het herstelscenario ligt de productie in 2027 weer ruim boven het niveau van 2023, terwijl het productieniveau bij stagflatie ook na een voorzichtig herstel aan het einde van de periode nog altijd 10% lager ligt dan in 2022 het geval was. In termen van het productievolume in niveaus (bij constante prijzen) is sprake van een bandbreedte in 2027 van € 81 miljard (stagflatie) tot € 96 miljard (herstel). Ook hier ligt het basisscenario van het EIB met een productievolume van € 91 miljard binnen de bandbreedte.

Figuur A Scenario's in beeld: de bouwproductie in de periode 2022-2027, miljoenen € en prijzen 2021



Bron: EIB

Stevig uiteenlopend werkgelegenheidsbeeld

De stevige verschillen in de ontwikkeling van de productie is ook terug te zien bij het werkgelegenheidsbeeld. De totale bouwgerelateerde werkgelegenheid varieert van ruim 450.000 tot 500.000 in de scenario's. In stagflatie daalt de werkgelegenheid in de periode 2023-2027 met ruim 30.000 voltijdbanen, terwijl het herstelscenario een groei laat zien met 15.000 voltijdbanen.

Deze uiteenlopende ontwikkeling van de werkgelegenheid heeft belangrijke gevolgen voor de arbeidsschaarste. In geen van de scenario's ligt een terugkeer van de arbeidsschaarste zoals wij die in de periode 2019-2022 hebben ervaren in de rede. In het herstelscenario is op middellange termijn wel weer een groei van de arbeidscapaciteit nodig, maar vanuit de opleidingen kan in een vrij groot deel van de vraag worden voorzien. Ook blijft instroom van buitenlandse arbeidskrachten in dit scenario nodig, al is deze instroom niet hoog in historisch perspectief. Voor specifieke groepen, zoals installateurs voor het plaatsen van hybride ketels die in 2026 verplicht worden, kunnen in alle scenario's knelpunten ontstaan. Deze zijn in lage groei-scenario's wat makkelijker op te vangen dan in scenario's met hoge groei, maar een specifiek knelpunt ligt hier naar verwachting in alle scenario's.

In het stagflatiescenario is sprake van een omslag op de arbeidsmarkt. Het kost bij de dalende arbeidsvraag moeite om de opleidingen goed in de lucht te houden en naast een relatief sterke daling van de inzet van flexibele arbeid neemt ook de baanzekerheid van werknemers af en stijgt het aantal faillissementen.

Een andere opvallende ontwikkeling is het zwakke beeld bij de arbeidsproductiviteit. Alleen in het herstel scenario ligt de productie per werknemer in 2027 marginaal boven het niveau dat in 2022 werd bereikt. In de andere scenario's daalt de arbeidsproductiviteit in de tijd. Deze ontwikkeling zet de marges in de bouw onder druk, die toch al onder druk staan door de verslechterde afzetperspectieven in deze lage groeiscenario's.

Omgaan met onzekerheid: inspelen op kansen en bedreigingen

De internationale ontwikkelingen in de scenario's zijn een gegeven. Deze ontwikkelingen zijn belangrijk en werken sterk door in energie- en materiaalkosten, in de inflatie en de rentes en in de economische groei in Nederland. Dit wil echter niet zeggen dat er geen ruimte is voor nationaal beleid dat kansen kan bieden of juist extra druk op de bouw kan zetten. In de scenario's is niet uitgegaan van actief nieuw overheidsbeleid. Hier liggen echter wel mogelijkheden, ook in scenario's met lage groei.

Ruimtelijk beleid en aanpassing regelgeving bieden goede kansen

Overheidsbeleid dat in alle scenario's gunstige effecten kan opleveren, ligt bij het ruimtelijk beleid. Met name liggen er goede mogelijkheden om aansluitend op de bestaande kernen woningbouw vaker toe te staan. Dit zorgt voor extra locaties en ook voor meer rendabel te ontwikkelen locaties. Juist in scenario's met lage groei is het nodig om locaties beschikbaar te hebben die ondanks druk op de woningprijzen rendabel zijn te ontwikkelen. Een ander belangrijk voordeel in een omgeving van lage groei is dat er geen middelen vanuit de overheid nodig zijn.

Aan de aanbodzijde kan verder worden gedacht aan de regelgeving voor corporaties. De eisen vanuit het toezicht zijn zeer stringent, terwijl de corporaties juist bij lage economische groei meer stabiliteit in de markt kunnen brengen. De afschaffing van de verhuurderheffing heeft al veel extra ruimte opgeleverd voor de corporaties en de investeringscapaciteit kan verder worden verhoogd door de hoge risicopremies die corporaties moeten hanteren wat te beperken. Ook een dergelijke maatregel heeft geen budgettaire consequenties voor de overheid.

Naast beleid dat aangrijpt bij het aanbod kan ook worden gedacht aan (tijdelijke) ondersteuning van de vraag. Een eenvoudige en opnieuw kosteloze maatregel grijpt aan bij de regelgeving voor starters in de vorm van inkomensnormen. Door starters die nog een arbeidsloopbaan voor zich hebben wat meer op het inkomen te kunnen laten lenen wordt de positie van de starters op de woningmarkt versterkt. Eerder onderzoek en ervaringsfeiten rond startersleningen wijzen niet op enige betaalbaarheidsproblemen bij een verruiming van de LTI-norm voor starters en ook zijn alleen bescheiden prijseffecten te verwachten. In een situatie van dalende huizenprijzen is enige ondersteuning van de prijzen overigens ook geen slechte zaak. Als de positie van starters wordt versterkt op de huizenmarkt dan heeft dit juist in lage groeiscenario's belangrijke positieve gevolgen voor de gehele woningmarkt. Doorstromers willen in moeilijke tijden vaak eerst zekerheid over de verkoop van het eigen huis alvorens zelf te kopen. De starters zorgen ervoor dat de keten van onderaf wordt opgestart en dit heeft een belangrijk positief effect op de doorstroming, juist in economisch moeilijke tijden.

Regelgeving biedt naast kansen ook bedreigingen. Stikstof en PFAS zijn inmiddels bekend, maar ook nieuwe eisen dienen zich waarschijnlijk aan, zoals rond de Kaderrichtlijn Water (KRW). Hier liggen dan ook neerwaartse risico's voor de productieontwikkeling.

Anticyclisch beleid: biedt kansen, maar vereist goede vormgeving

Een probleem bij de lage groeiscenario's is dat in de neergaande jaren de capaciteit in de sector terugloopt. Dit geldt primair voor de arbeidscapaciteit die tegen het eind van de periode weer moet worden opgeschroefd en in de jaren erna zelfs weer krachtig moet toenemen. Dit laat zich echter niet zo snel organiseren. Hier dreigt een zekere herhaling van de ontwikkelingen voorafgaand, tijdens en na de eurocrisis. Een aantal jaren met sterke teruglopende productie en werkgelegenheid, gevolgd door sterk herstel en snel oplopende arbeidsschaarste. Hetzelfde fenomeen doet zich voor op de woningmarkt, waar de nieuwbouwvergunningen eerst sterk teruglopen en met vertraging in de opleveringen landen. Als de markt weer aantrekt vergt het omgekeerd al snel enkele jaren om de productie weer serieus op te kunnen voeren.

Deze karakteristieken van de bouwproductie roepen de vraag op of het niet mogelijk is om een meer stabiel productiebeeld te realiseren in de tijd met minder terugval in de crisisjaren en een gematigder opleving in de periode erna. In dit licht is vanuit het EIB tijdens de eurocrisis al eens

aandacht gevraagd voor een opkoopfonds voor nieuwbouwwoningen vanuit de overheid. De gedachte is dat de overheid tijdelijk een deel van de terugvallende marktvraag overneemt om deze als de crisis is geweken weer af te stoten richting de markt. Hiervan kan een belangrijke stabiliserende werking uitgaan, maar het vereist wel een goede vormgeving om het in goede banen te leiden. Ook zijn de risico's groter dan het eerdergenoemde beleid rond ruimtelijke ordening en regelgeving. In termen van effectiviteit lijkt een opkoopfonds echter wel goede resultaten te kunnen bieden.

Een andere mogelijkheid voor anticyclisch beleid ligt bij de infrastructuur. Ook hier is eerder door het EIB tijdens de eurocrisis aandacht voor gevraagd. De gedachte hier is dat investeringen die de overheid wil verrichten naar voren kunnen worden gehaald in een periode waarin de vraag zwak is. Voordeel voor de overheid is dat er geen extra uitgaven nodig zijn, maar alleen een zekere verschuiving van het budget in de tijd. Ook kunnen prijsvoordelen aan de orde zijn bij investeren in een zwakke markt. Om dergelijk beleid succesvol te kunnen voeren moet echter vooraf in beeld worden gebracht welke projecten zich lenen voor versnelling en welke voorbereidingen nodig zijn om snel te kunnen schakelen als de vraag terugvalt.

Flexibiliteit bouwwereldmarkt op waarde schatten

Opdrachtgevers kunnen bijdragen aan meer stabiliteit in de markt en de overheid kan de condities verbeteren voor burgers en bedrijven om voldoende te blijven investeren in woningen, andere gebouwen en infrastructuren. Wat kan de bouwsector zelf nu doen in de verschillende scenario's die zich kunnen aandienen?

Een eerste belangrijke constatering is dat het verlies aan arbeidsplaatsen ook in het minst gunstige scenario duidelijk geringer is dan in de periode van de banken- en eurocrisis. Hier speelt mee dat het productieverlies toen groter was door twee opeenvolgende crises en het overheidsbeleid dat toen duidelijk negatief uitwerkte richting (de klanten van) de bouw. Daarnaast vormt ook de grotere flexibilisering van de arbeidsmarkt als het ware een stootkussen voor zittende werknemers. De flexibilisering zorgt ervoor dat conjunctuurgolven beter kunnen worden opgevangen. Hierbij kan zowel gedacht worden aan minder instroom vanuit het buitenland als aan minder arbeidsinzet van zzp'ers. Bij het laatste moet worden bedacht dat deze groep ook kan aanpassen in uren in plaats van alleen in arbeidsplaatsen.

Opleidingen in de lucht houden

Terwijl de al gerealiseerde flexibilisering een basis biedt om schommelingen in de vraag beter op te vangen en hiermee meer baanzekerheid voor werknemers te bieden, levert dit nog geen oplossing voor de verslechterde toegang voor nieuwe werknemers. Tijdens de eerdere crises is gebleken dat juist hier grote klappen vallen. De instroom van jonge arbeidskrachten met bijbehorende opleidingen kan zwaar terugvallen omdat er niet genoeg werk is en dit kanaal is op korte termijn zeer aantrekkelijk als er gedwongen gesneden moet worden in de arbeidscapaciteit. Dit geldt voor een individueel bedrijf dat zich moet aanpassen, maar tegelijkertijd wordt de rekening op sectorniveau doorgeschoven naar de toekomst.

Om deze ontwikkeling te beteugelen of in ieder geval de scherpe kanten ervan af te halen, is het zaak om op collectief niveau vanuit de sector zelf inspanningen te verrichten om de opleidingen zo goed mogelijk op peil te houden. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld het verhogen van de opleidingscomponent ten koste van de arbeidscomponent. Hier zijn uiteraard kosten mee gemoeid, maar als in goede tijden hiervoor een buffer wordt opgebouwd zou die kunnen worden ingezet om meer leerlingen te behouden bij zwaar weer.

Samenvatting

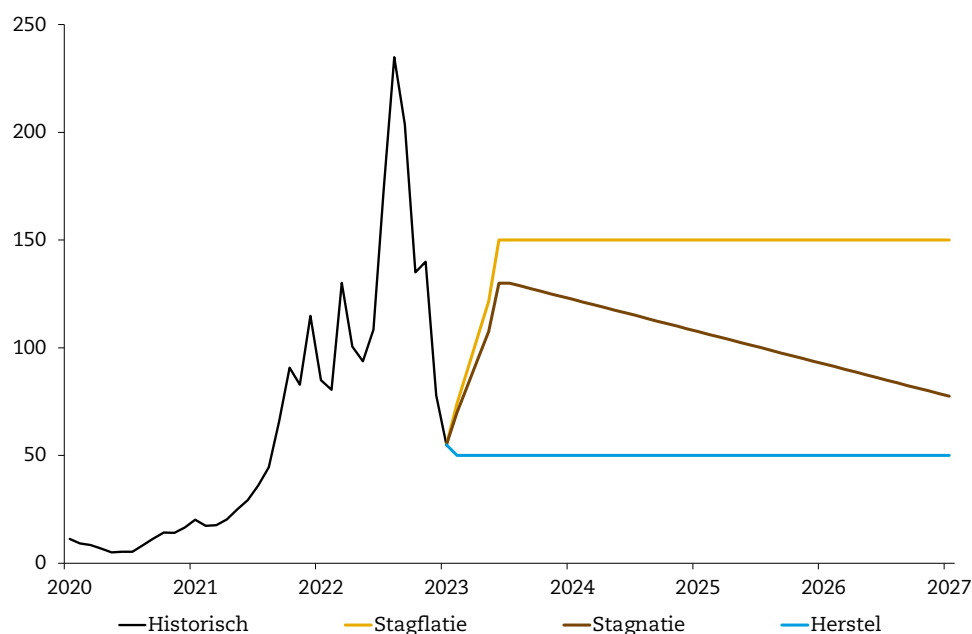
De externe omgeving voor de bouw is in het afgelopen jaar drastisch gewijzigd. Door de oorlog in Oekraïne is er veel onzekerheid ontstaan over de geopolitieke ontwikkelingen. Dit heeft de internationale economische ontwikkelingen - met name via hogere energieprijzen - al sterk beïnvloed en het is nog onduidelijk hoe de economische situatie zich verder zal ontwikkelen, en wat dit uiteindelijk voor de bouwsector kan betekenen. Er zijn meerdere scenario's denkbaar:

- **Herstel:** Dit scenario gaat ervan uit dat de internationale spanningen rond Oekraïne afnemen met een terugkeer naar een omgeving van voor de oorlog. De gastoevoer vanuit Rusland naar Europa en Nederland wordt niet hersteld, maar de aanvoer vanuit alternatieve bronnen komt snel op gang, waardoor de energieprijzen laag blijft. Ook de logistieke ketens van grondstoffen, onderdelen en producten worden weer stabiel. Dit alles heeft een positief effect op de wereldhandel en neemt veel onzekerheid over de economische ontwikkeling weg. De inflatie zakt snel weer naar een normaal niveau, waardoor ook de rente snel daalt. De Nederlandse economie kent een robuuste economische groei gedurende de periode 2023-2027 en ondervindt geen bijzondere tegenslagen.
- **Stagnatie:** In dit scenario houdt de oorlog in Oekraïne met de bijbehorende geopolitieke spanningen aan. De gastoevoer naar Europa en Nederland van voor de oorlog in Oekraïne wordt niet hersteld en het kost tijd om de aanvoer vanuit alternatieve bronnen op gang te brengen, waardoor energieprijzen eerst weer stijgen en geleidelijk in de tijd weer gaan dalen. De inflatie en rentes blijven op korte termijn hoog. De internationale spanningen drukken de wereldhandel, waardoor de economie op korte termijn vrijwel stagneert. De consumptie en investeringen nemen af, waarbij het aantal faillissementen en de werkloosheid toenemen. Op middellange termijn verbetert de economische situatie. De hogere rente beteugelt de inflatie, terwijl door afnemende energieprijzen en het op gang komen van alternatieve handelsstromen ook de onderliggende inflatie lager komt te liggen. Vanaf 2025 trekt de economische groei weer aan, maar deze blijft structureel laag.
- **Stagflatie:** In dit scenario wordt uitgegaan van hoge en oplopende geopolitieke spanningen die zich vertalen in hoge energieprijzen, inflatie en rente, die de economie internationaal en in Nederland afremmen. De gastoevoer naar Europa en Nederland van voor de oorlog in Oekraïne wordt niet hersteld en alternatieve aanvoerlijnen of energiebronnen kunnen de Europese energiemarkt slecht bedienen. In combinatie met andere problemen aan de aanbodzijde (o. a. problemen met leveringen) neemt de internationale handel af en blijft de inflatie hoog. Hoewel de rente verder wordt verhoogd, is dat niet genoeg om de inflatie in toom te houden. Er treedt een loonprijsspiraal op waarbij lonen worden verhoogd als reactie op de hoge inflatie, maar ook hoge inflatie tot gevolg hebben. Ook is er veel volatiliteit in de prijzen. Grote onzekerheid op de internationale markten, de lage economische groei en de hoge rente drukken de investeringen en de consumptie. Dit alles leidt tot een groei in het aantal faillissementen en de werkloosheid. De economie trekt wat aan vanaf 2025 en kent een lage groei gedurende de gehele periode.

Energieprijzen: onzekerheid ligt bij aanbod vanuit alternatieve bronnen

In de aanloop naar de oorlog in Oekraïne liepen de energieprijzen al sterk op en in augustus 2022 bereikten de energieprijzen een hoogtepunt. Hierna daalde de gasprijs tot onder de € 50 per MWh in het eerste kwartaal van 2023. Er bestaat nog grote onzekerheid over de ontwikkeling van de energieprijzen op korte en middellange termijn. In de scenario's zijn hiervoor uiteenlopende ontwikkelingen aangenomen. In figuur 1 wordt de ontwikkeling van de gasprijs in de drie scenario's weergegeven.

Figuur 1 **Ontwikkeling van de gasprijs in de drie scenario's, 2020-2027, € per MWh**



Bron: EIB

In *Herstel* blijft de gasprijs de komende jaren rond het niveau van € 50 per MWh liggen. De terugval in gaslevering vanuit Rusland wordt gecompenseerd door energiebesparingen en aanvoer van gas uit alternatieve bronnen. Wel liggen de winnings- en transportkosten van de nieuwe aanvoer hoger dan die vanuit Rusland, zodat de lage gasprijzen van voor 2021 voorlopig buiten beeld blijven.

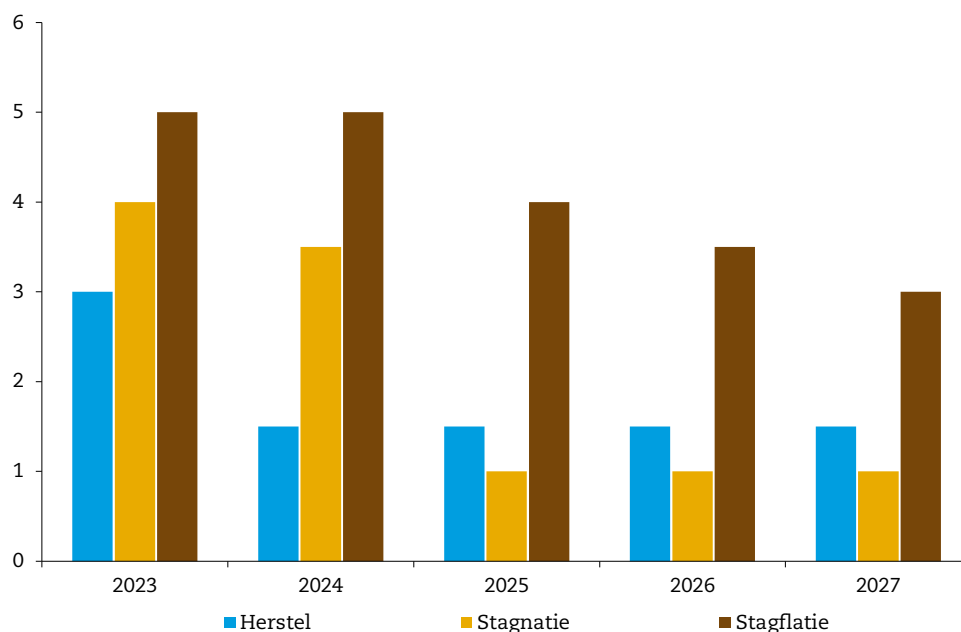
In *Stagnatie* treedt een geleidelijke verlaging van de energieprijzen op. In dit scenario is verondersteld dat het meer tijd vergt om voldoende gasaanvoer uit andere bronnen op gang te kunnen brengen. Na een zachte winter zijn de gasvoorraden nog goed op peil, maar door strengere winters in komende jaren is meer aanvoer nodig om deze na komende winters weer op peil te brengen. Aangenomen is dat de markt hier al voortijdig op anticipeert, waardoor de gasprijs in 2023 oplopen tot gemiddeld € 130 per MWh en dat deze door een oplopende aanvoer vanuit alternatieve aanbod deze geleidelijk afneemt tot € 70 per MWh in 2027.

In *Stagflatie* wordt de gastoevoer vanuit Rusland niet hersteld en ook alternatieve aanvoerlijnen of energiebronnen kunnen de Europese energiemarkt slecht bedienen. In dit scenario is verondersteld dat de gasprijzen in 2023 oplopen tot € 150 per MWh en dat deze ook op middellange termijn rond dit niveau zal blijven schommelen.

Inflatie: kostenstijging door hogere energieprijzen en hogere lonen

De hoge energieprijzen en de leveringsproblemen van materialen zorgden afgelopen jaar voor een inflatie van 10%, terwijl in de voorgaande tien jaar de inflatie jaarlijks gemiddeld 1½% bedroeg. De producenten rekenen de hogere kosten door in hun afzetprijzen. Ter compensatie namen de contractlonen en uitkeringen toe, wat de inflatie verder versterkte.

Figuur 2 **Ontwikkeling van de inflatie (CPI) in de drie scenario's, 2023-2027, procenten**



Bron: EIB

In *Herstel* lopen de lonen in 2023 eerst nog op. Wel dempen de lagere energieprijzen een deel van dit effect. In 2023 komt de inflatie uit op 3%. In latere jaren ligt de inflatie met 1½% weer op het niveau van voor de inval in Oekraïne.

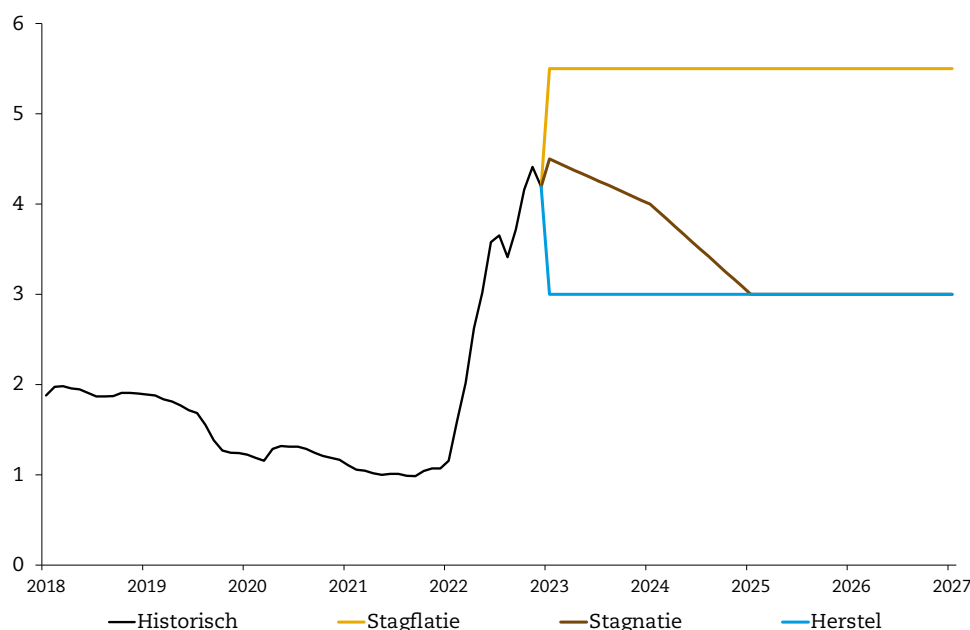
In *Stagnatie* lopen de energieprijzen geleidelijk terug, waardoor de inflatie op korte termijn hoger is dan in *Herstel*. Op middellange termijn ligt de inflatie daarentegen lager omdat niet alleen de energieprijzen nog dalen, maar ook de lagere economische groei minder druk geeft op de prijsontwikkeling.

In *Stagflatie* blijft de inflatie hoog. De energieprijzen stabiliseren op een hoog niveau en de hoge mate van onzekerheid over de economische vooruitzichten en ongunstige inflatieverwachtingen zorgen voor een relatief sterke loon-prijsspiraal. In 2023 en 2024 bedraagt de inflatie 5% en ligt hiermee ruim boven het gewenste niveau van de Europese Centrale Bank. Hierna neemt de inflatie wel weer geleidelijk af tot 3% in 2027.

Rente: doorwerking van inflatie en onzekerheid

De inflatieverwachting werkt door in de renteontwikkeling. Hiernaast speelt de mate van onzekerheid over de toekomstige economische situatie een rol. Rentes worden opgebouwd uit een reële risicovrije premie, risico-opslagen en een vergoeding van de geldontwaarding (inflatie). Leningen worden voor lange termijn afgesloten, waarvoor de geldverstrekkers de toekomstige inflatie over de gehele looptijd van de lening moeten inschatten. De rente op staatsleningen was voor 2022 licht negatief en liep in 2022 op tot 2,5%. De hypotheekrente is tijdens het afgelopen jaar verviervoudigd tot 4½% (figuur 3).

Figuur 3 **Ontwikkeling van de hypotheekrente in de drie scenario's, 2018-2027, in procenten**



Bron: EIB

In *Herstel* loopt de rente in navolging van de inflatie en de relatief gunstige economische ontwikkelingen snel terug, maar deze blijft wel hoger liggen dan de niveaus van voor 2022. De rente op staatsleningen komt in 2023 uit op 2% en blijft op dit niveau liggen. De rente ligt dan een ½%-punt boven de jaarlijkse inflatie. Het verschil tussen de hypotheekrente en de rente op staatsleningen komt dan uit op 100 basispunten.

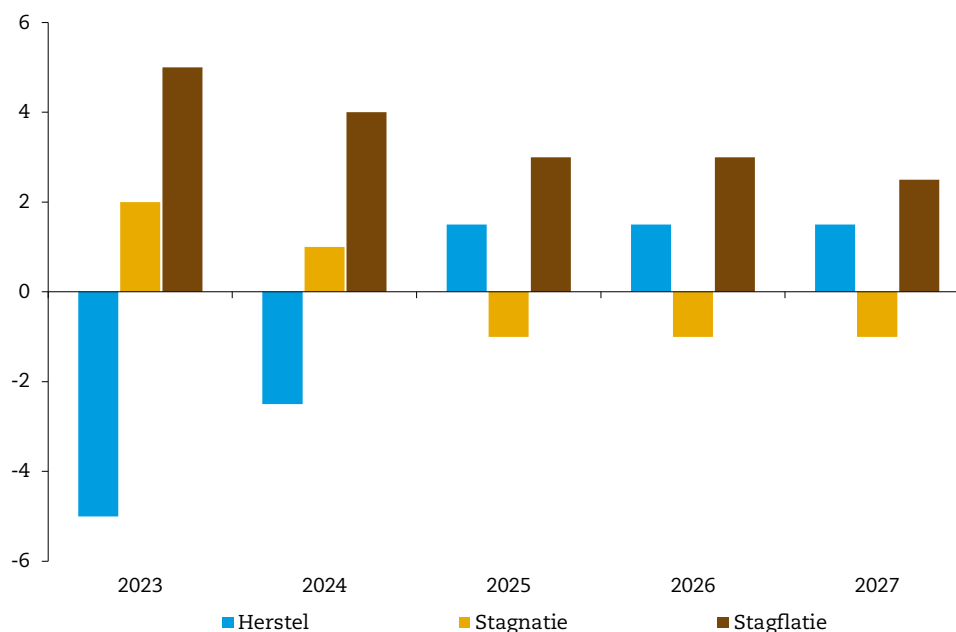
In *Stagnatie* blijven de rentes eerst nog op een relatief hoog niveau, maar door minder druk vanuit de vraag en teruglopende inflatie komen de rentes op middellange termijn op hetzelfde niveau als in *Herstel* te liggen.

In *Stagflatie* lopen de rentes vanwege de hoge mate van onzekerheid over de ontwikkeling van de geopolitieke situatie en de aanhoudend hoge inflatie verder op. De rente op staatsleningen komt in 2023 uit op gemiddeld 4½% en blijft in de jaren hierna op dit niveau. De hypotheekrente ligt hier 100 basispunten boven.

Bouwkosten: lagere energieprijzen en hogere lonen

De hoge energieprijzen, de schaarste aan specifieke materialen en de aanpassing van de lonen werken door in de bouwkosten. Deze zijn in de afgelopen anderhalf jaar dan ook sterk opgelopen. De bouwkostenstijging in de b&u liep in lijn met de algemene inflatie. De looncomponent nam met 5% toe, terwijl de materiaalcomponent met 20% toenam. In de gww was het effect op de bouwkosten veel sterker. Hier kwam door een stijging van de materiaalcomponent met 35% de totale bouwkosten met een kwart toe. De gww kent een relatief sterk verbruik van energie-intensieve materialen.

Figuur 4 Ontwikkeling nominale bouwkosten in de gww in de drie scenario's, 2023-2027, in procenten



Bron: EIB

In *Herstel* zorgt de snelle verlaging van de energieprijzen in de eerste twee jaar voor een prijsverlaging van de materiaalcomponent. Deze prijsverlaging compenseert slechts ten dele de prijsverhoging in 2021 en 2022. De looncomponent heeft in de eerste jaren nog een relatief sterk prijsopdrijvend effect. Per saldo nemen de bouwkosten in de gww de komende twee jaar met respectievelijk 5 en 2½% af. Hierna ligt de ontwikkeling weer in lijn met de inflatie.

In *Stagnatie* nemen de bouwkosten in 2023 en 2024 nog met respectievelijk 2% en 1% toe. De materiaalcomponent neemt geleidelijk in de tijd af. Door een forse loonstijging op korte termijn van gemiddeld 5% neemt de bouwkostenstijging eerst nog toe, maar op langere termijn dalen de bouwkosten met gemiddeld 1% per jaar.

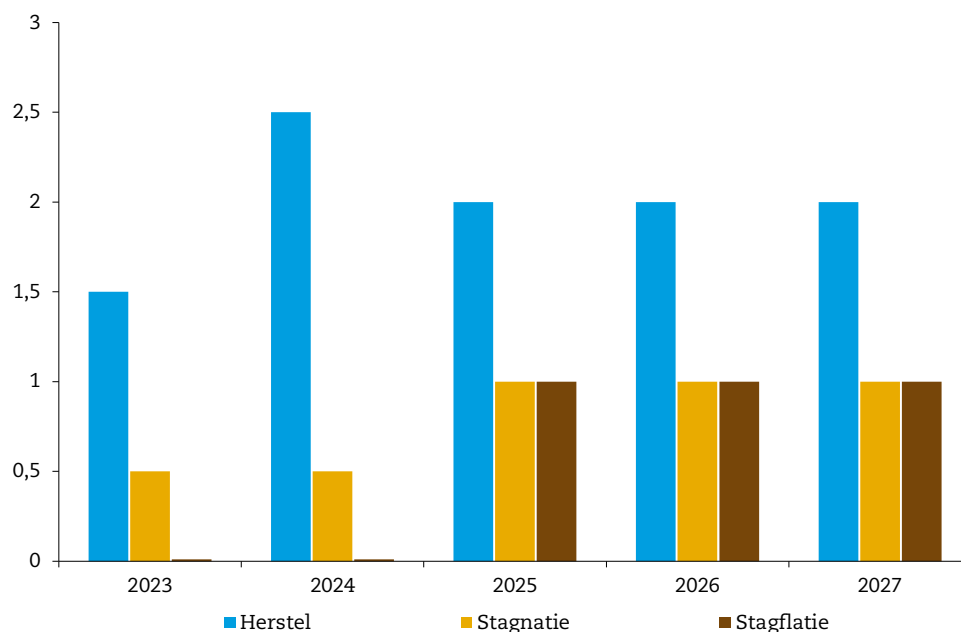
In *Stagflatie* blijven de energieprijzen op een hoog niveau en houdt de schaarste aan materialen aan. Door hogere loonkosten nemen de bouwkosten in dit scenario op korte termijn sterk toe. Op middellange termijn vlakt de groei van de bouwkosten weliswaar af, maar deze is ten opzichte van de andere scenario's met 3% per jaar nog steeds hoog.

Economische groei

In het afgelopen jaar zette de oorlog in Oekraïne al een rem op de economische ontwikkeling. Dat de economische groei desondanks met 4½% is toegenomen, kwam doordat de coronapandemie ten einde kwam en de hierdoor belemmerde sectoren hun omzet weer konden vergroten.

Doordat de internationale spanningen en daarmee ook de onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen in *Herstel* afnemen, heeft dit een positief effect op de economische groei. Over de gehele periode bezien is er sprake van een robuuste groei. Dit jaar zakt de bbp-groei terug tot 1½% en trekt volgend jaar aan tot 2½%. In de jaren hierna stabiliseert de groei zich op 2%. In 2027 ligt het bbp in volume € 100 miljard hoger dan het niveau in 2022.

Figuur 5 **Ontwikkeling van het bruto binnenlands product in de drie scenario's, 2023-2027, in procenten**



Bron: EIB

In *Stagnatie* houden de internationale spanningen en handelsbelemmeringen voorlopig aan en zetten hiermee een druk op de economische groei. Dit jaar valt de bbp-groei terug tot een ½%. In de jaren hierna ligt de economische groei met jaarlijks 1% iets hoger, maar blijft hiermee wel achter bij de gemiddelde historische groei. In 2027 ligt het bbp in volume € 40 miljard hoger dan het niveau in 2022.

Door hoge en oplopende geopolitieke spanningen valt in *Stagflatie* de economische groei op korte termijn stil. Op middellange termijn ontstaat er ruimte voor een beperkte groei van 1%. In 2027 ligt het bbp in volume € 30 miljard hoger dan het niveau in 2022.

Het verschil in economische groei heeft ook gevolgen voor de ruimte die overheden hebben om budgetten aan te passen. In *Herstel* is het bbp-volume € 60 miljard hoger dan in *Stagnatie* en € 70 miljard in *Stagflatie*. In de regel levert dit naast minder uitgaven voor meer dan de helft aan extra overheidsmiddelen op.

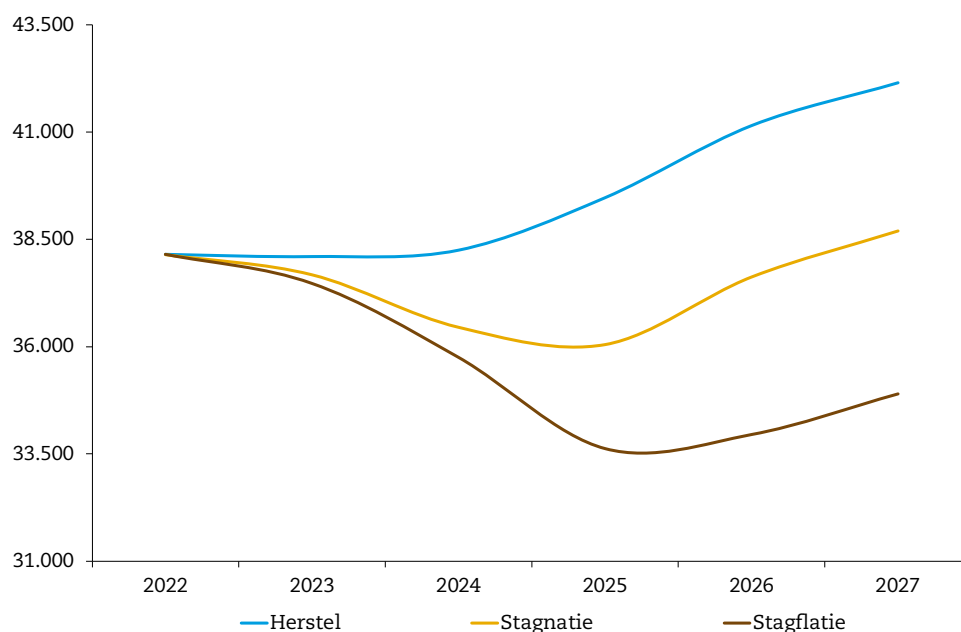
Woningbouw: belangrijke rol van rente, verduurzaming remt terugval

De woningnieuwbouw komt in alle scenario's op korte termijn onder druk te staan. De hoge rente beperkt de vraag die huishoudens kunnen uitoefenen en verlaagt - naast de hogere bouwkosten en lagere verkoopopbrengsten - ook het rendement van woningbouwprojecten.

In *Herstel* kunnen door de daling van de rente huishoudens meer vraag uitoefenen en kunnen ook betere rendementen op woningbouwprojecten worden behaald. Al snel kan de vergunningverlening weer aantrekken, wat echter met vertraging doorwerkt in de nieuwbouwproductie. Ondanks een krachtige groei van de nieuwbouwproductie op middellange termijn ligt in 2027 slechts € 0,7 miljard hoger dan in 2022. Het aantal gereedmeldingen loopt op tot 73.000

woningen in 2027.¹ Door een verdere groei van de verduurzamingsinspanningen biedt de herstel en verbouw tegenwicht aan de daling van de nieuwbouwproductie en overige herstel- en verbouwwerkzaamheden. De gunstige economische ontwikkeling compenseert de invloed van de lagere energieprijzen bij de keuze om te verduurzamen. In alle jaren neemt de herstel- en verbouwproductie toe en deze ligt in 2027 € 2,7 miljard hoger dan in 2022. De onderhoudsproductie is minder conjunctuurgevoelig, waardoor de verschillen tussen de scenario's relatief beperkt zijn.

Figuur 6 Ontwikkeling van de woningbouwproductie in de drie scenario's, 2022-2027, in miljoenen € en prijzen 2021



Bron: EIB

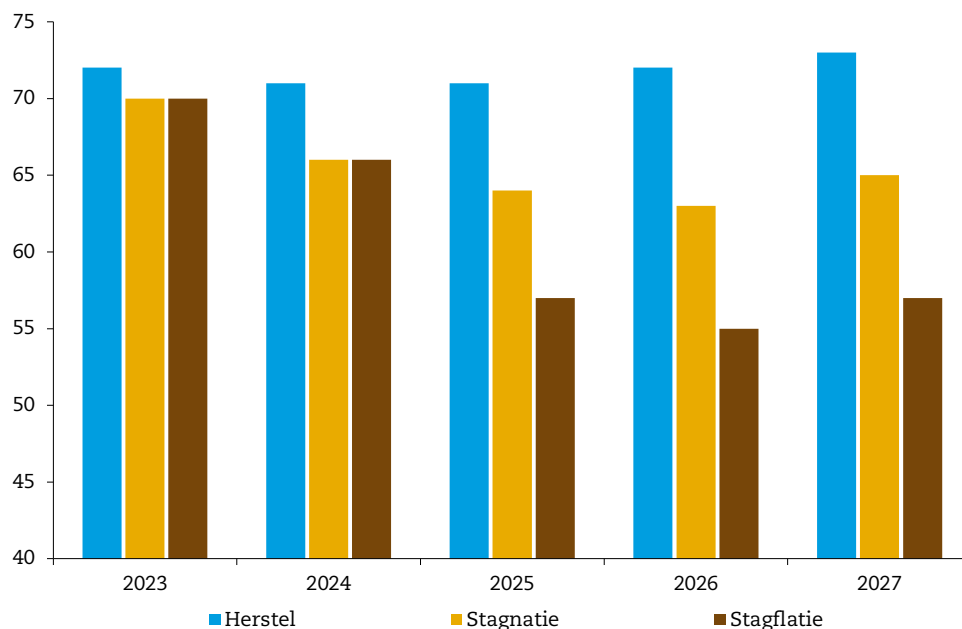
In *Stagnatie* blijven de rentes eerst nog op een hoog niveau, waardoor op korte termijn de woningvraag afneemt en de woningbouwproductie krimpt. In 2024 ligt het volume van de totale woningbouwproductie € 1,7 miljard (prijzen 2021) lager dan in 2022. De nieuwbouw wordt door de hogere rentes het sterkst getroffen, waarbij het productieniveau in 2025 € 2,8 miljard lager ligt dan in 2022. De herstel- en verbouwproductie neemt door toenemende verduurzamingsactiviteiten toe met € 1,1 miljard. Op middellange termijn verbeteren met de economische situatie ook de perspectieven voor de woningbouw. De rentes dalen en komen in lijn te liggen met die in *Herstel*. De woningbouwproductie herstelt zich en komt in 2027 € 1 miljard boven het niveau van 2022 uit. Het herstel van de nieuwbouw neemt vanwege de gebruikelijke doorlooptijden langere tijd in beslag. De nieuwbouwproductie ligt in 2027 € 1,9 miljard onder het niveau van 2022. Het aantal gereedmeldingen schommelt in de periode 2023-2027 op jaarbasis iets boven de 65.000 woningen. De hogere woningbouwproductie in 2027 ten opzichte van 2022 komt volledig voor rekening van de herstel en verbouw. Door de groei van de verduurzamingsactiviteiten ligt de herstel en verbouw € 2 miljard hoger dan in 2022. Ondanks de hogere energieprijzen nemen de bekostigingsmogelijkheden van verduurzamingen af, waardoor de verduurzamingsproductie iets lager is dan in *Herstel*.

¹ Het aantal andere wooneenheden bedraagt in aanvulling op het aantal woningen 6.000.

In *Stagflatie* loopt de hypotheekrente verder op, wat een verdere rem op de woningvraag en de woningbouwproductie. Het is de nieuwbouw die hierdoor het sterkst wordt getroffen. De nieuwbouwproductie valt verder terug en ligt in 2026 en 2027 € 4,6 miljard (9%) onder het niveau van 2022. Het aantal gereedmeldingen loopt in dit scenario geleidelijk terug tot 55.000 in 2026, waarna het aantal in lijn met een aantrekkende vergunningverlening weer voorzichtig zal gaan toenemen. De hoge reële rentes zetten ook een rem op de herstel en verbouw, maar onder druk van de aanhoudend hoge olieprijsen blijft verduurzaming voor een forse impuls zorgen. Op korte termijn stabiliseert de herstel en verbouw en neemt in de laatste jaren weer beperkt toe. In 2027 ligt de productie in de herstel en verbouw € 1 miljard hoger dan in 2022.

Figuur 7 geeft de ontwikkelingen van het aantal gereedmeldingen in de drie scenario's weer. In Herstel worden in de periode 2023-2027 bijna 360.000 woningen gerealiseerd, terwijl in Stagnatie respectievelijk 330.000 en 300.000 woningen gerealiseerd worden. Als één van de laatste twee scenario's zich voltrekt dan komen bij de huidige inzet van maatregelen de beleidsambities rond de woningbouw verder uit zicht.

Figuur 7 Aantal gereedmeldingen per jaar in de drie scenario's, 2023-2027

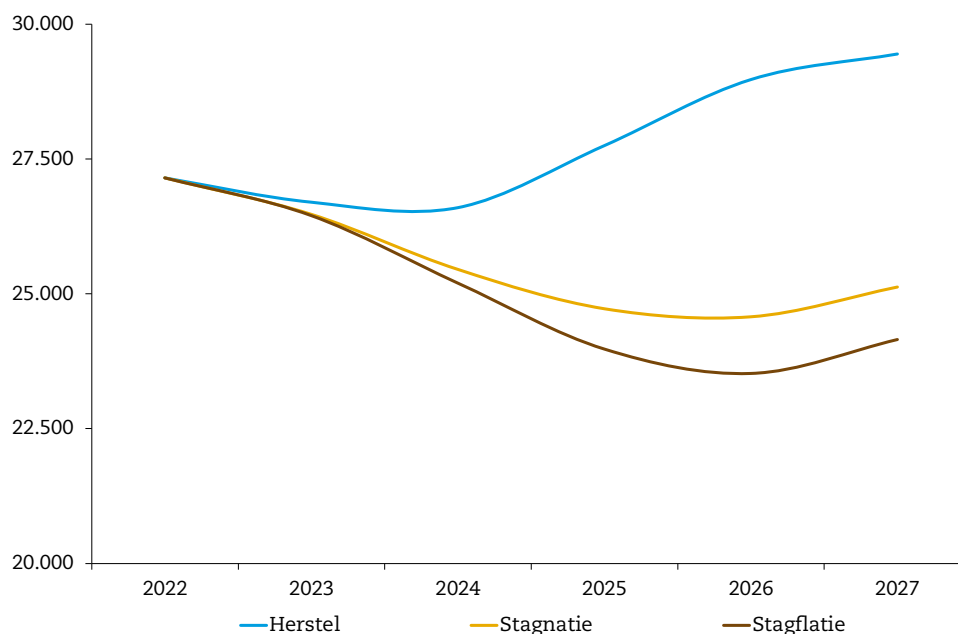


Bron: EIB

Utiliteitsbouw: sterke invloed van economische groei en bouwkosten

Binnen de utiliteitsbouw bestaan twee type opdrachtgevers die ieder anders op economische ontwikkelingen reageren. De eerste groep bestaat uit opdrachtgevers in marktsectoren. Hoge energieprijzen en de doorwerking van loonstijging en andere kostenverhogingen tasten de bedrijfsrendementen aan en zetten investeringen in de wacht. Ook vanuit het accelerator-principe - aanhoudend lage groei in de economie - worden de investeringen in Stagnatie en Stagflatie gedrukt. De utiliteitsbouw wordt in de lage groeiscenario's zwaarder getroffen dan de woningbouw. De opdrachtgevers in budgetsectoren krijgen in een ongunstige economische omgeving te maken met oplopende bouwkosten en tegelijkertijd bezuinigingen op hun budgetten. Net als bij de woningbouw nemen de investeringen in verduurzaming toe, al is de groei gematigder dan bij de woningbouw.

Figuur 8 Ontwikkeling van de utiliteitsbouwproductie in de drie scenario's, 2022-2027, in miljoenen € en prijzen 2021



Bron: EIB

In *Herstel* blijft de krimp van de utiliteitsbouwproductie op korte termijn beperkt. De terugval in economische groei is beperkt en kortstondig. Vanaf 2024 neemt het bruto binnenlands product met jaarlijks 2% groei toe. Dit betekent dat ook snel de noodzaak voor capaciteitsuitbreidingen toeneemt en daarmee ook de investeringen in de utiliteitsgebouwen. In 2023 en 2024 daalt de nieuwbouwproductie in totaal met € 1 miljard. Hierna trekt de nieuwbouwproductie aan en ligt in 2027 iets boven het niveau van 2022. Binnen de utiliteitsbouw worden de investeringen van de marktsectoren sterker getroffen dan die van de budgetsectoren. De groei in dit scenario wordt gerealiseerd in de bestaande bouw. Door het snel economisch herstel wordt de herstel en verbouw beperkt getroffen en zorgt verduurzaming van de bouwvoorraad voor extra productie. De herstel en verbouw en onderhoud nemen vanaf 2023 geleidelijk toe en liggen samen in 2027 € 2 miljard boven het niveau van 2022.

In *Stagnatie* neemt de totale utiliteitsbouwproductie in de periode 2023-2025 met € 2,4 miljard af. Het bruto binnenlandsproduct neemt nauwelijks toe, waarmee de noodzaak voor capaciteitsuitbreidingen afneemt. Ook op middellange termijn blijft de bbp-groei van jaarlijks 1% achter bij de gebruikelijke groeicijfers. De bouwkosten blijven in dit scenario eerst hoog omdat de energieprijzen in dit scenario geleidelijk afnemen en de reële loonkosten eerst nog oplopen. Op middellange termijn nemen de kosten voor bedrijven af, waardoor ruimte voor een beperkte productiegroei ontstaat. In 2027 ligt de totale utiliteitsbouwproductie € 2,0 miljard onder het niveau van 2022. Het is de nieuwbouwproductie die relatief sterk wordt getroffen. De nieuwbouwproductie bereikt in 2026 het dieptepunt en ligt dan € 2,9 miljard lager dan in 2022. In 2027 loopt de nieuwbouwproductie licht op. De daling is sterk geconcentreerd bij de nieuwbouw in opdracht van de marktsector. De lage economische groei treft ook de herstel en verbouw, maar net als voor de woningbouw wordt dit effect gemitigeerd door aantrekkende investeringen in verduurzaming. De herstel en verbouw neemt in 2023 door een hoge vergunningverlening in 2022 eerst iets toe, maar daalt vervolgens in 2024 en 2025. Hierna neemt de herstel en verbouw weer toe en komt in 2027 € 0,3 miljard hoger uit dan in 2022. Het zijn met name de verduurzamingsactiviteiten die in omvang toenemen. De overige werkzaamheden

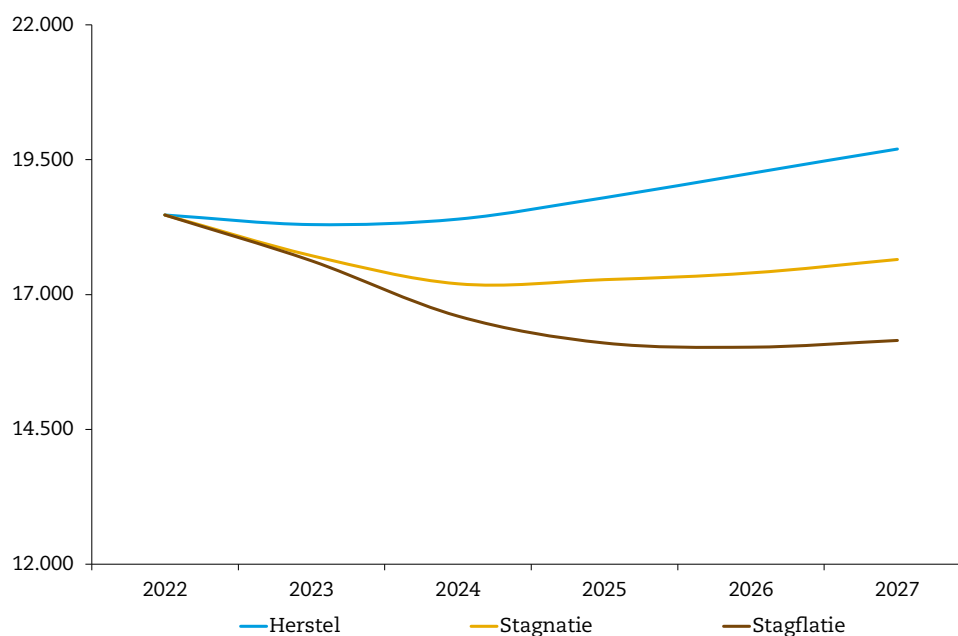
liggen in 2027 nog onder het niveau van 2022. De onderhoudsproductie blijft in alle jaren licht doorgroeien, waarbij in latere jaren op aanvankelijk uitgesteld onderhoud wordt ingelopen.

In *Stagflatie* is in 2023 stagneert de Nederlandse economie en blijven ook de energieprijzen op een hoog niveau. De extra onzekerheid rond de economische ontwikkelingen uit zich in een loon-prijsspiraal die de bouwkosten verder verhoogd. Doordat de winstmarges sterk onder druk komen te staan en ook de toekomstige ontwikkeling onzeker is, zijn bedrijven terughoudend met hun investeringen. De krimp van de productie in de utiliteitsbouw is sterker en duurt langer dan bij *Herstel* en *Stagnatie*. In de periode 2023-2026 daalt de productie met € 3,6 miljard. De daling is vrijwel geheel geconcentreerd bij nieuwbouw. De productie bij de herstel en verbouw blijft door groei van de verduurzamingsinvesteringen min of meer op peil. Het onderhoud neemt wel toe, maar blijft wel achter bij de structurele groei. Doordat het verschil in bbp-groei met *Stagnatie* beperkt is, geldt dit ook voor de utiliteitsbouwproductie.

Gww: budgetten staan onder druk

Voor de infrastructuur zijn vaak al meerjarige budgetten gereserveerd. De gevolgen van afnemende groei en hogere rentes werken hierdoor niet overal even sterk door. Deze factoren spelen vooral bij investeringen door marktpartijen een rol. De relatief sterke bouwkostenstijgingen in de grond-, water- en wegenbouw (gww) werken wel direct door, omdat dit de mogelijkheden beperkt wat binnen de budgetten kan worden gerealiseerd. In anderhalf jaar tijd zijn de bouwkosten in de gww met een kwart toegenomen. Om bij deze prijsstijging geheel op te kunnen vangen, is voor de totale gww-productie € 4½ miljard extra aan extra budget nodig. Hiernaast zet een lagere economische groei door lagere overheidsopbrengsten extra druk op de beschikbare budgetten. De ontwikkeling van de bouwkosten in de gww loopt tussen de scenario's sterk uiteen (figuur 4). In figuur 9 worden de ontwikkelingen van de totale gww-productie in de drie scenario's weergegeven.

Figuur 9 Ontwikkeling van de totale gww-productie in de drie scenario's, 2022-2027, in miljoenen € en prijzen 2021



Bron: EIB

In *Herstel* treedt op korte termijn al een sterk herstel van de reële bouwkosten op, waardoor de negatieve effecten voor de gww-productie ook beperkt zijn. De gww-productie blijft op korte termijn vrijwel stabiel en neemt op middellange termijn weer toe. In 2027 ligt de gww-productie € 1,2 miljard hoger dan in 2022. De investeringen in nieuwbouw en herstel worden sterker getroffen dan het onderhoud. Door lagere bouwkosten en meer bestedingsruimte nemen de investeringen op middellange termijn jaarlijks met 2½% toe. De sterke groei van de investeringen van netwerkbedrijven in de energie-infrastructuur dragen hier in belangrijke mate toe bij. Het onderhoud in de gww stukt in 2023, maar neemt hierna met gemiddeld bijna 2% per jaar toe.

In *Stagnatie* neemt het (gedeeltelijke) herstel van de bouwkosten meer tijd in beslag. Dit heeft negatieve gevolgen voor zowel de investeringen als het onderhoud. De productie daalt op korte termijn en ligt in 2024 € 1,3 miljard lager dan in 2022. Bij de investeringen treedt vanaf 2026 een gematigd herstel op. Het onderhoud neemt vanaf 2025 jaarlijks met 1% toe. In 2027 ligt de totale gww-productie € 0,8 miljard onder het niveau van 2022.

In *Stagflatie* blijven de bouwkosten op een hoog niveau en komen de budgetten sterker onder druk te staan. Daarnaast blijft de financiële ruimte van de overheden beperkt door de beperkte economische groei. De investeringen in de energie-infrastructuur vertonen weinig dynamiek. Ook de investeringen in de marktsector blijven in dit scenario achter. De gww-productie krimpt tot 2025 met € 2,5 miljard en blijft hierna op dit niveau steken. Deze ontwikkeling geldt zowel voor de investeringen als het onderhoud. Bij de investeringen ligt de productie in 2027 € 1,7 miljard lager dan in 2022 en die bij het onderhoud € 0,8 miljard lager.

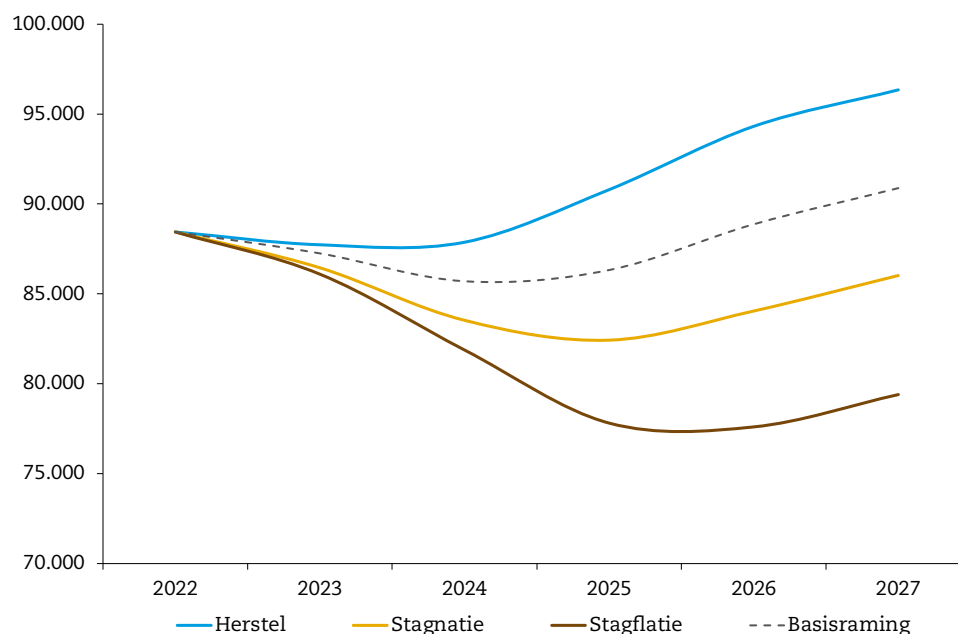
De totale bouwproductie

De bouw moet in alle gevallen op korte termijn rekening houden met een krimp van de totale bouwproductie (figuur 10). In *Herstel* is de cumulatieve daling met 1% beperkt, terwijl deze in *stagnatie* en *stagflatie* met respectievelijk 6% en 7½% veel sterker.

Op de middellange termijn gaan de ontwikkelingen sterker tussen de scenario's uiteenlopen. In *Herstel* laat de totale bouwproductie een krachtige groei zien van gemiddeld 3% per jaar. In 2027 bereikt de totale bouwproductie het niveau van ruim € 96 miljard (prijzen 2021), zo'n € 8 miljard meer dan die in het afgelopen jaar. In *Stagnatie* en *Stagflatie* krimpt de totale bouwproductie eerst nog verder, en treedt in beide scenario's pas in 2026 herstel op. Wel is door de veel ongunstigere omstandigheden de krimp in *Stagflatie* groter dan in *Stagnatie* (€ 9 miljard versus € 6 miljard). Ook is het herstel in *Stagflatie* beperkter. In *Stagnatie* bedraagt de totale bouwproductie in 2027 bijna € 87 miljard (prijzen 2021) en blijft hiermee € 2 miljard onder het niveau van afgelopen jaar. De totale bouwproductie blijft in *Stagflatie* hier sterk bij achter en komt in 2027 uit op € 81 miljard (prijzen 2021).

Ten opzichte van de basisraming, die eind januari gepubliceerd is in de 'Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2023', ontwikkelt de bouwproductie zich in *Herstel* gunstiger en in *Stagnatie* en *Stagflatie* ongunstiger.

Figuur 10 **Ontwikkeling van de totale bouwproductie in de drie scenario's, 2022-2027, in miljoenen € en prijzen 2021**

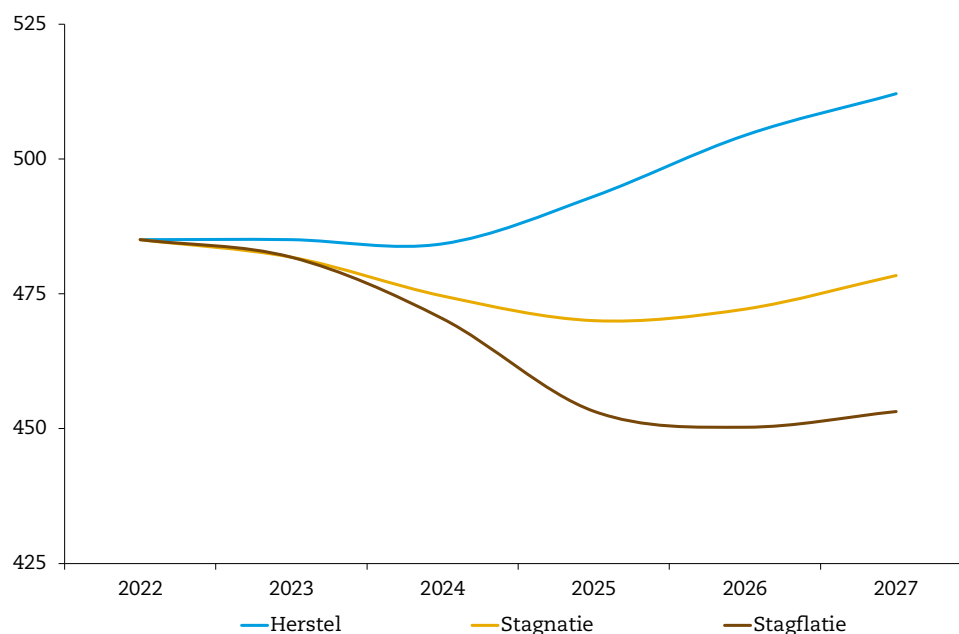


Bron: EIB

Arbeidsmarkt: langdurige productieuitval nadelig voor aanbod vanuit de opleidingen

De uiteenlopende ontwikkelingen van de bouwproductie tussen de scenario's slaan zowel neer in de arbeidsproductiviteit als in het arbeidsvolume van de sector. Een krimp van de productie slaat eerst vooral neer in een lagere arbeidsproductiviteit. Bedrijven houden eerst nog personeel aan, ook al worden deze minder benut. Gaandeweg worden bedrijven terughoudender met het aannemen van nieuw personeel waardoor verdere productiedalingen sterker neerslaat in de werkgelegenheid. Bij het aantrekken van de productie zijn bedrijven eerst terughoudend met het aantrekken van nieuw personeel en wordt eerst de resterende capaciteit van het personeel benut.

Figuur 11 **Ontwikkeling van de werkgelegenheid in de bouw in de drie scenario's, 2022-2027, in duizend arbeidsjaren**



Bron: EIB

In *Herstel* zijn de gevolgen voor de werkgelegenheid in de bouw beperkt. Op korte termijn blijft de werkgelegenheid op peil. Met het aantrekken van de productie neemt ook de werkgelegenheid snel weer toe en komt in 2027 het totale arbeidsvolume uit op ruim 510.000 arbeidsjaren, ruim 20.000 meer dan in 2022.

In *Stagnatie* is de productiedaling sterker en duurt de daling ook langer. Het arbeidsvolume neemt in dit scenario met 15.000 af tot 470.000 arbeidsjaren in 2025. Bij een aantrekkende productie neemt het arbeidsvolume toe tot 478.000 arbeidsjaren in 2027, 7.000 onder het niveau van 2022.

In *Stagflatie* is sprake van een scherpere daling van de werkgelegenheid in de bouw. Door de langdurige en scherpe productieval vindt er een sterk verlies aan werkgelegenheid plaats. De productiekrimp slaat in dit scenario sterker neer in de werkgelegenheid dan in de arbeidsproductiviteit. Het arbeidsvolume daalt in vier jaar tijd met 35.000 tot 450.000 arbeidsjaren. In 2027 vindt bij een aantrekkende productiegroei slechts een licht herstel van de werkgelegenheid op die geheel geconcentreerd is bij de flexibele schil van zelfstandigen en uitzendkrachten.

De arbeidsproductiviteit ontwikkelt zich in alle scenario's zwak. In het Herstel scenario ligt deze in 2027 marginaal boven het niveau van 2022. In de andere scenario's daalt de arbeidsproductiviteit en ligt deze in 2027 lager dan in 2022. Deze ontwikkeling vertaalt zich in lagere marges in de bouw.

Naast de veranderingen in werkgelegenheid wordt de totale instroombehoefte van de bouw bepaald door vervanging van de uitstroom van arbeidsongeschikten en gepensioneerden. Het is vooral de leeftijd en gezondheid die op deze uitstroom van invloed is en de economische situatie heeft hier geen substantiële invloed op. In al de drie scenario's loopt de natuurlijke

uitstroom in de periode 2023-2027 door de leeftijdssamenstelling licht op van 9.600 in 2023 tot 10.000 in 2027.

De totale instroombehoefte in de drie scenario's worden in tabel 1 weergegeven. Ook wordt in de tabel aangegeven op welke wijze via de drie gebruikelijke aanbodkanalen in deze behoefte wordt voorzien.

Tabel 1 Instroombehoefte en aanbod nieuwe arbeidskrachten in drie scenario's, 2023-2027, aantal arbeidskrachten

| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|---------------------------------------|--------|--------|---------|--------|--------|
| Herstel | | | | | |
| Instroombehoefte | 9.600 | 8.900 | 18.900 | 21.600 | 17.900 |
| - Opleidingen | 13.050 | 13.000 | 13.000 | 13.150 | 12.850 |
| - Buitenland | 0 | 0 | 5.900 | 7.000 | 4.000 |
| - Overige netto instroom ¹ | -3.450 | -4.100 | - | 1.450 | 1.050 |
| Stagnatie | | | | | |
| Instroombehoefte | 6.200 | 2.300 | 5.100 | 12.100 | 16.400 |
| - Opleidingen | 12.000 | 11.500 | 11.000 | 11.500 | 12.000 |
| - Buitenland | 1.000 | -2.000 | -1.000 | 2.000 | 4.000 |
| - Overige netto instroom ¹ | -6.800 | -7.200 | -4.900 | -1.400 | 400 |
| Stagflatie | | | | | |
| Instroombehoefte | 6.200 | -2.100 | -7.900 | 6.800 | 13.000 |
| - Opleidingen | 12.000 | 11.000 | 10.000 | 9.000 | 9.500 |
| - Buitenland | 1.000 | -5.000 | -4.000 | 0 | 3.500 |
| - Overige netto instroom ¹ | -6.800 | -8.100 | -13.900 | -2.200 | - |

¹ Dit is het saldo van de instroom van arbeidskrachten vanuit andere Nederlandse bedrijfstakken en de uitstroom richting andere Nederlandse bedrijfstakken.

Bron: EIB

Opleidingen

Na een langdurige en scherpe terugval van het aantal leerlingen tijdens de banken- en eurocrisis hebben de bouwopleidingen hun aandeel in de totale opleidingen inmiddels herwonnen. Een kortstondige terugval in de instroombehoefte heeft weinig effect op de instroom van leerlingen op de bouwopleidingen. In Herstel blijft de instroom vanuit de opleidingen rond de 13.000 arbeidskrachten liggen. In Stagnatie duurt de terugval in de instroombehoefte langer en is deze ook groter. Bedrijven zijn terughoudend met het aanbieden van leerlingplaatsen, waardoor het aantal leerlingen terugloopt tot 11.000 in 2025 en hierna met de instroombehoefte geleidelijk weer toeneemt. In Stagflatie houdt is de terugval van de instroombehoefte nog sterker en houdt ook langer aan. Net als tijdens de banken- en eurocrisis loopt de instroom van leerlingen in de bouwopleidingen tot 2027 relatief sterk terug.

Schaarste en vacaturegraden

Eind 2022 was de situatie op de bouwmarkt nog steeds gespannen. Zo lag de vacaturegraad in de bouw op een historisch hoog niveau. In al de drie scenario's treedt op korte termijn een ontspanning op de bouwmarkt op. Door het wegvallen van de uitbreidingsvraag in Herstel of zelfs krimp van de werkgelegenheid in Stagnatie en Stagflatie ligt de instroombehoefte in alle scenario's lager dan het aanbod vanuit de opleidingen. In deze situatie neemt niet alleen het aantal vacatures af, maar kunnen deze ook sneller worden ingevuld. De vacaturegraden zullen hierdoor snel afnemen.

Op middellange termijn loopt de ontwikkeling van de vacaturegraden tussen de scenario's uiteen. In Herstel loopt de instroombehoefte duidelijk op, maar deze kan goed vanuit de

opleidingen en het buitenland worden opgevangen. Bij de gunstige groeiperspectieven zullen de vacaturegraden snel teruglopen van 67 vacatures per 1.000 banen eind 2022 naar 45 in 2027. In Stagnatie en Stagflatie neemt de instroombehoefte scherper af en treedt ook later herstel van de arbeidsvraag op. In deze scenario's lopen de vacaturegraden sterker terug. In Stagnatie moet pas in het eindjaar 2027 een sterker beroep worden gedaan op de netto instroom vanuit andere bedrijfstakken en zal tot die tijd de vacaturegraden teruglopen tot 15. In Stagflatie ligt de instroombehoefte in 2027 lager dan in de andere twee scenario's, maar door de terugval van de instroom vanuit de opleidingen is wel extra instroom nodig, die vooral door extra buitenlandse arbeidskrachten zal worden opgevangen. Het zal enige jaren vergen voordat de leerling-aantallen weer op het gebruikelijke niveau zullen liggen, wat tot extra spanning in latere jaren kan leiden.

Bedrijven: overleven in verschillende omstandigheden

Ieder van de drie scenario's levert bedrijven een eigen omgevingsbeeld op, waarbinnen zij moeten opereren. In Herstel is de terugval in productie kortstondig en zet het eerdere verwachte beeld van robuuste groei op middellange termijn weer snel in. Na een zekere ontspanning van de bouwmarkt op korte termijn neemt de werkgelegenheid ook weer spoedig toe, maar het benodigde extra aanbod kan goed vanuit de opleidingen en buitenlandse arbeidskrachten worden gerealiseerd. De bouwkosten blijven door een snelle daling van de energieprijzen achter bij de inflatie en ook aan de forse loonstijging komt snel een eind. In dit scenario kunnen de winstmarges snel normaliseren en blijft het aantal faillissementen laag. In beide andere scenario's zijn de perspectieven voor de bouw minder gunstig. In Stagnatie is de productiedaling fors en houdt langer aan. Ook de hogere prijzen, die de bedrijven slechts ten dele kunnen doorrekenen, zetten de winstmarges onder druk. Meer bedrijven komen hierdoor in de problemen, waardoor het aantal faillissementen oploopt. De grootste nadelige gevolgen voor bedrijven treden op in Stagflatie. Langdurige aanhoudende hoge rentes, inflatie en bouwkosten zetten zowel de vraag als de winsten sterk onder druk. Bovendien is er sprake van van volatiele prijsontwikkelingen wat het voor bedrijven extra moeilijk maakt om hierop te anticiperen. De productiedaling zorgt voor een langdurige krimp van de werkgelegenheid, waardoor om financieel te kunnen overleven bedrijven steeds minder leerlingenplaatsen gaan aanbieden. Dit is een scenario waarin de winstmarges sterk onder druk komen te staan en ook het aantal faillissementen aanmerkelijk zal oplopen. Door de sterke terugloop van leerlingen op de bouwopleidingen zal het na 2027 lastiger worden om dan aan de instroombehoefte te voldoen. Het vergt enige jaren voordat dit aanbod is hersteld, wat de spanning op de bouwmarkt zal verhogen.

Verduurzaming biedt in alle scenario's belangrijk tegenwicht aan productieverlies

Naast verschillen is er ook een belangrijke overeenkomst tussen de drie scenario's. Verduurzaming van de gebouwvoorraad heeft een belangrijke dempende werking op de schokken die de oorlog in Oekraïne voor de bouw veroorzaakt. Bedrijven die hier actief in zijn, kunnen een groeiende markt tegemoet blijven zien. Voor bedrijven die zich vooral richten op de nieuwbouw zijn de perspectieven minder gunstig.

Maatschappelijke opgaven komen in stagnatie- en stagflatie-scenario in de knel

De maatschappelijke opgaven zijn groot in Nederland. De bouw van nieuwe woningen moet een belangrijke bijdrage leveren aan het verminderen van het woningtekort, maar met name bij hoge rentes en lage rendementen van woningbouwprojecten kunnen niet worden gerealiseerd. Ten opzichte van Herstel met een woningproductie van 71.000 er jaar valt deze in Stagnatie ruim 5.000 woningen lager uit en in Stagflatie ruim 10.000 woningen. Ook de opgaven rond uitbreiding, renovatie en onderhoud van infrastructuur komen in deze scenario's extra in de knel. Een deel van de projecten loopt vertraging of zelfs uitval op. De hoge energieprijzen geven een extra impuls aan de verduurzaming en leveren potentieel een bijdrage aan de klimaatverbetering. Het hiervoor benodigde beroep op de capaciteit van het elektriciteitsnet loopt nu al tegen de capaciteitsgrenzen aan. De extra impuls zal het capaciteitsprobleem verder vergroten, waardoor selectieve keuzes zal moeten worden gemaakt bij nieuwe aansluitingen.

1 Inleiding

Door de oorlog in Oekraïne is er veel onzekerheid ontstaan over de geopolitieke ontwikkelingen. Dit heeft de internationale economische ontwikkelingen - met name via hogere energieprijzen - al sterk beïnvloed en het is nog onduidelijk hoe de economische situatie zich verder zal ontwikkelen en wat dit uiteindelijk voor de bouwsector kan betekenen.

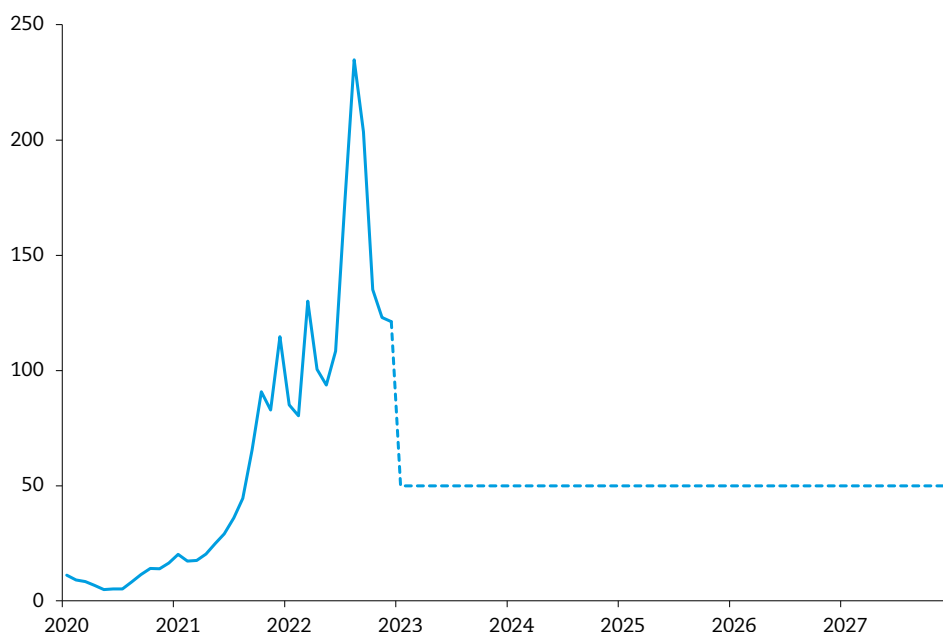
Om de mogelijke gevolgen voor de Nederlandse bouwsector in kaart te brengen heeft het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) in opdracht van Bouwend Nederland een drietal scenario's opgesteld voor een aantal voor de bouw belangrijke economische factoren als energieprijzen, inflatie, rentes, bouwkosten en economische groei. Twee scenario's schetsen een minder gunstig beeld voor de economie: een scenario met lage groei en lage inflatie (stagnatie) en een scenario met lage groei en hoge inflatie (stagflatie). Daarnaast wordt een scenario beschreven dat een vrijwel volledig herstel naar de verhoudingen van voor de oorlog in Oekraïne veronderstelt. Vervolgens zijn de ontwikkelingen in de drie scenario's vertaald naar de vooruitzichten van de verschillende onderdelen van de bouw en de bouw arbeidsmarkt.

De indeling van deze publicatie is als volgt. Eerst worden in drie hoofdstukken achtereenvolgend het Herstel-scenario, het Stagnatie-scenario en het Stagflatie-scenario beschreven. Tot slot worden in hoofdstuk 5 de beleidsimplicaties hiervan beschreven.

2 Het Herstel-scenario

In het Herstel-scenario zwakt de oorlog in Oekraïne af en lopen de internationale spanningen terug naar het niveau van voor de oorlog. De gastoevoer vanuit Rusland naar Europa en daarmee naar Nederland wordt niet hersteld. Wel zullen bestaande aanvoerlijnen zich uitbreiden en zal de aanvoer vanuit alternatieve bronnen op gang komen. Ook de logistieke ketens voor de koop en verkoop van grondstoffen, onderdelen en producten worden weer stabiel. Dit alles heeft een positief effect op de wereldhandel en vermindert de onzekerheid over de economische ontwikkeling. De inflatie zakt snel weer naar een normaal niveau, waardoor ook de rente snel daalt. De Nederlandse economie ondervindt geen bijzondere tegenslagen, waardoor de groei in de periode 2023-2027 robuust zal zijn.

Figuur 2.1 Ontwikkeling gasprijzen in het Herstel-scenario, 2020-2027, in euro's per MWh



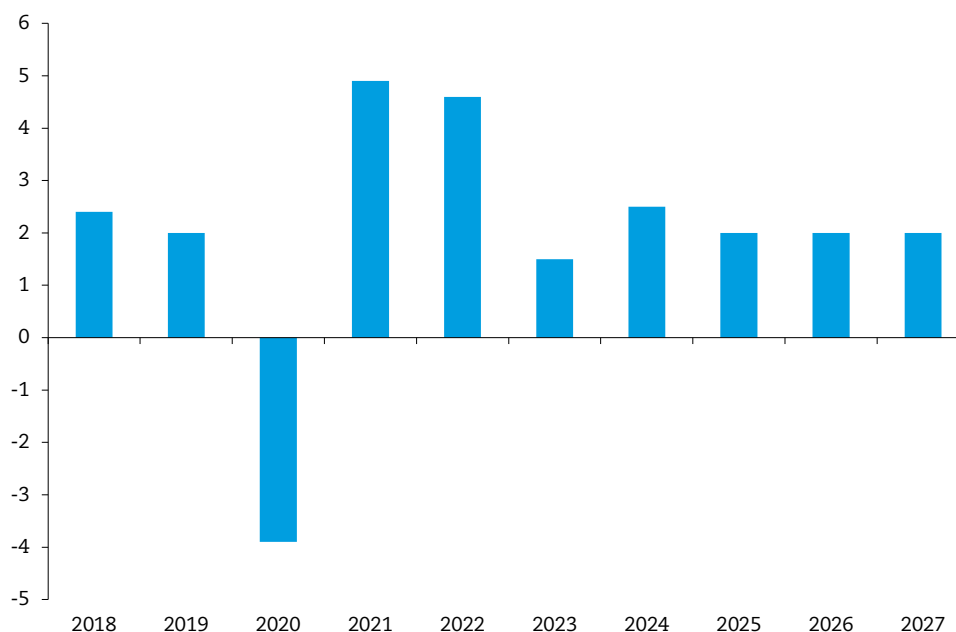
Bron: EIB

2.1 Economische situatie

Economie groeit gemiddeld met 2% per jaar

Met een aantrekkende wereldhandel ontstaat weer ruimte voor internationale economische groei, waarvan ook de Nederlandse economie kan profiteren. De economische groei bedraagt in de periode 2023-2027 gemiddeld 2% per jaar (figuur 2.2).

Figuur 2.2 **Ontwikkeling Nederlands bbp in het Herstel-scenario, 2018-2027, in procenten**



Bron: CPB, EIB

Inflatie daalt naar 1,5% per jaar vanaf 2024

Bij een ruimer aanbod van olie en gas blijven de energieprijzen op het niveau van begin 2023. De gasprijs komt niet meer terug op het lage niveau van voor de invasie in Oekraïne, maar door een stabiele aanvoer van gas blijven sterke schommelingen in prijs zoals in 2022 uit. De stabiele energieprijs maakt het mogelijk dat de inflatie terugkeert naar oorspronkelijke niveaus. Dit werkt door in de inflatieverwachting, waardoor ook de rentes snel dalen (figuur 2.3).

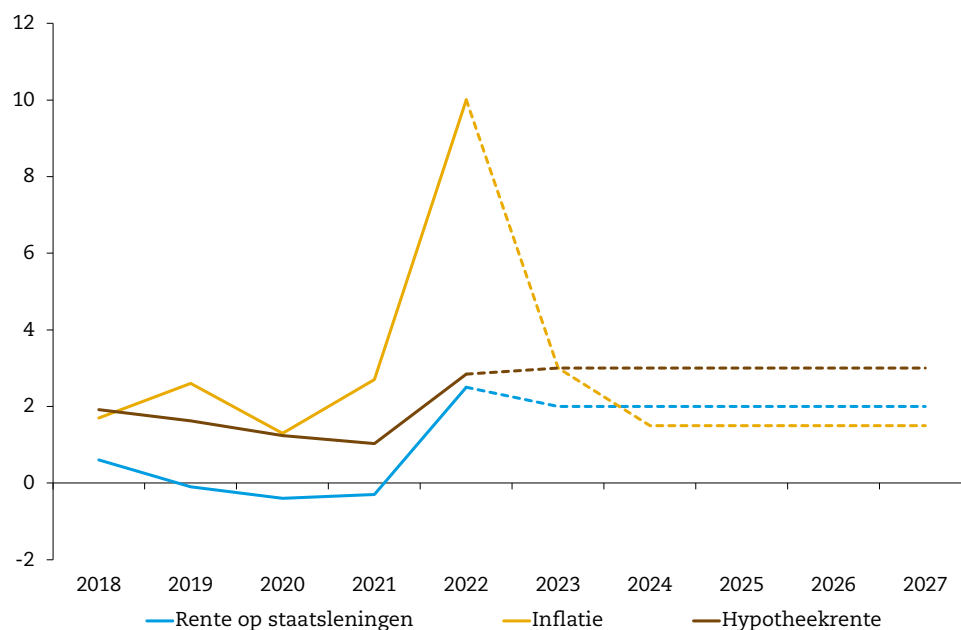
Grotere zekerheid heeft positief effect op investeringsklimaat

Doordat lonen en prijzen minder scherp oplopen en de rente op een relatief laag niveau stabiliseert, blijven de marges van bedrijven beter op peil en ontstaat er meer ruimte voor investeringen. De sterke economische groei biedt bedrijven meer zekerheid over de toekomstige situatie waardoor bedrijven meer durven te investeren.

Overheidsfinanciën bieden meer ruimte

Dee relatief sterke economische groei zorgt enerzijds voor meer belastingopbrengsten en anderzijds voor minder uitgaven aan uitkeringen. Daarnaast werkt de lagere rente door in lagere financieringskosten van de overheidsschuld. Met de verbetering van de overheidsfinanciën ontstaat er meer budgettaire ruimte voor investeringen door zowel het Rijk als de decentrale overheden.

Figuur 2.3 Ontwikkeling Nederlandse inflatie en staatsrente in het Herstel-scenario, 2018-2027, in procenten



Bron: EIB

Asielinstroom krimpt, terwijl arbeidsmigratie verder toeneemt

In de afgelopen periode hebben we een uitzonderlijk hoge huishoudensgroei gekend als gevolg van het grote aantal mensen dat naar Nederland is gemigreerd. Met het afnemen van internationale spanningen in de komende jaren zullen minder mensen genoodzaakt zijn om naar Nederland te komen om asiel aan te vragen. De gunstige economische situatie biedt wel betere kansen voor arbeidsmigranten om in Nederland te komen werken.

2.2 Woningbouw

Woningbouwproductie neemt met € 4 miljard toe

Op korte termijn stabiliseert de woningbouwproductie, waarna deze vanaf 2025 sterk aantrekt (tabel 2.1). Door de lagere hypotheekrente ontstaat er meer financiële ruimte voor huishoudens om hun woonwensen te realiseren. De vraag trekt hierdoor aan, waardoor ook de huizenprijzen weer zullen toenemen. Met de hogere verkoopopbrengsten en de lagere rente verbetert ook het rendement van woningbouwprojecten, waardoor het aanbod van nieuwbouwwoningen weer gaat toenemen. Wel zal stikstof en andere beperkingen vanuit regelgeving ervoor zorgen dat projecten incidenteel moeten worden uitgesteld. De nieuwbouwproductie ligt in 2027 € 0,7 miljard hoger dan in 2022.

Tabel 2.1 Ontwikkeling woningbouwproductie in het Herstel-scenario, 2022-2027

| | Miljoen € | | | | Mutaties (%) | |
|--------------------|---------------|------|------|------|--------------|------|
| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
| Woningbouw | 38.150 | 0 | ½ | 3 | 4 | 2½ |
| Nieuwbouw | 17.425 | -3 | -2½ | 4½ | 3 | 2 |
| Herstel en verbouw | 12.825 | 3 | 3 | 2½ | 7½ | 3½ |
| Onderhoud | 7.900 | 1 | 2 | 1½ | 1½ | 1½ |

Bron: EIB

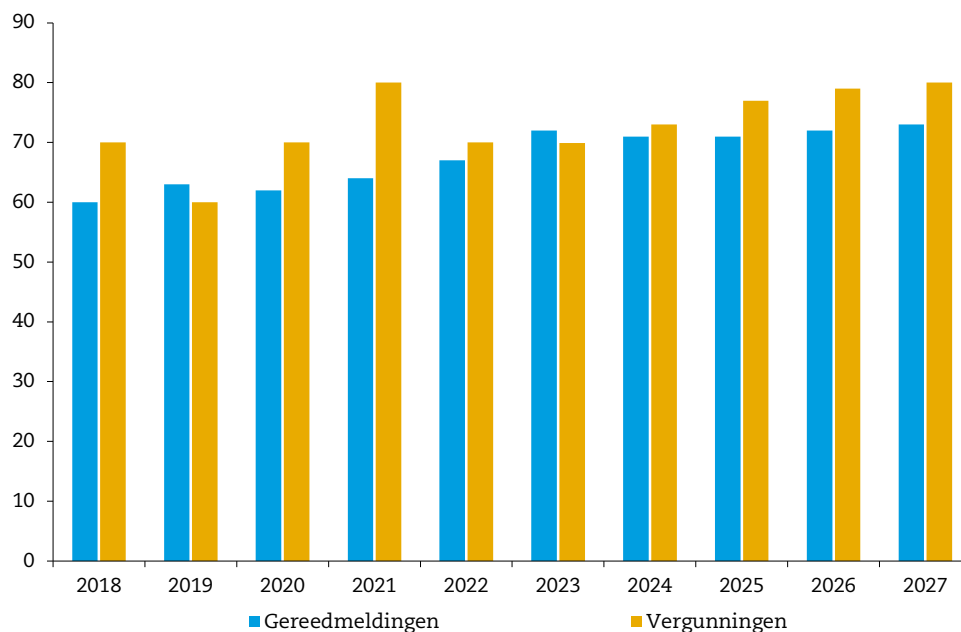
Het aantal vergunningen loopt op tot 80.000 in 2027

Het hoge aantal vergunningen dat in 2021 is uitgegeven, beperkt het effect van de daling van de vergunningverlening in 2022 en 2023 op de gereedmeldingen (figuur 2.4). Na een stabilisatie van de vergunningverlening dit jaar neemt de vergunningverlening in volgende jaren geleidelijk toe tot 80.000 woningen in 2027. Het aantal gereedmeldingen volgt vanwege de gebruikelijke fasering met enige vertraging en komt uit op 73.000 in 2027. Hierbij neemt het aandeel van corporaties toe ten koste van het aandeel van marktpartijen. Terwijl aan marktpartijen niet meer vergunningen worden verleend en dit aantal op de korte termijn zelfs krimpt, stijgt het aantal vergunningen bij woningbouwcorporaties. Met een nieuwbouwproductie van 79.000 woningen (inclusief onzelfstandige wooneenheden) wordt de ambitie van de minister van Wonen om jaarlijks 100.000 nieuwe woningen te realiseren net niet gehaald. Naast de bijna 80.000 wooneenheden vanuit de nieuwbouw worden jaarlijks 15.000 wooneenheden door transformaties en splitsingen aan de woningvoorraad toegevoegd.

Duurzaamheid blijft aanjager van herstel en nieuwbouw

Terwijl de nieuwbouwproductie van woningen op korte termijn afneemt, blijft de productie uit herstel en verbouw van woningen verder toenemen. Deze stijging wordt geheel gedragen door de verduurzaming van bestaande woningen die sterk doorzet. De hoge energieprijzen hebben het bewustzijn van huiseigenaren voor energiebesparingen versterkt en hiernaast wordt de verduurzaming ondersteund door vele subsidieprogramma's van de overheid. Op middellange termijn neemt de herstel en verbouw met gemiddeld bijna 4% toe. De verplichting van de hybride warmtepomp vanaf 2026 zorgt in dat jaar voor een extra impuls voor de herstel en verbouw. In 2027 ligt de productie uit herstel en verbouw € 2,7 miljard hoger dan in 2022. Het onderhoud neemt in alle jaren toe, waarbij de groei iets boven de trendmatige groei uitkomt. De onderhoudsproductie ligt in 2027 € 0,6 miljard hoger dan in 2022.

Figuur 2.4 Aantal gereedmeldingen¹ en vergunningen in het Herstel-scenario, 2018-2027, in duizenden woningen



1 Aantal gereedmeldingen van woningen op basis van de vergunningenstatistieken (exclusief onzelfstandige wooneenheden).

Bron: EIB

2.3 Utiliteitsbouw

Herstel en verbouw- en onderhoudsproductie in de utiliteitsbouw neemt met € 2 miljard toe
De productie van de utiliteitsbouw ligt in 2027 € 2,3 miljard hoger dan in 2022 (tabel 2.2). De stijging van de productie wordt voornamelijk gerealiseerd in de bestaande bouw. De nieuwbouwproductie daalt op korte termijn met € 1 miljard. Naast een lagere economische groei zorgen ook lagere marges door de hoge energieprijzen, rente en loonstijgingen voor een daling van de investeringen in nieuwbouw op korte termijn. De daling is relatief sterker dan bij de nieuwbouw van woningen. Met het aantrekken van de economische groei en lagere kostenstijgingen neemt vanaf 2025 de nieuwbouwproductie weer toe en ligt deze in 2027 € 0,7 miljard hoger dan in 2022. Aan het eind van de periode stabiliseert de nieuwbouwproductie op een hoog niveau. De nieuwbouwproductie binnen de marktsector wordt harder geraakt dan die van de budgetsector. Net als bij de woningbouw krijgt de herstel en verbouw een extra impuls door de verduurzaming van de gebouwenvoorraad, waardoor deze in alle jaren blijft toenemen. Bij het onderhoud biedt de gunstige economische situatie meer ruimte voor onderhoud, waardoor de groei op middellange termijn boven de structurele groei kan uitkomen.

Tabel 2.2 Ontwikkeling utiliteitsbouwproductie in het Herstel-scenario, 2022-2027

| | Miljoen € | | | Mutaties (%) | | |
|-----------------------|---------------|------|------|--------------|------|------|
| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
| Utiliteitsbouw | 27.150 | -1½ | -½ | 4½ | 4½ | 1½ |
| Nieuwbouw | 13.250 | -5 | -3 | 5 | 5½ | 0 |
| Herstel en verbouw | 8.225 | 1½ | 1½ | 4½ | 4 | 3½ |
| Onderhoud | 5.675 | 1½ | 2½ | 3 | 3 | 2½ |

Bron: EIB

2.4 Grond-, weg- en waterbouw

Hoge bouwkostenstijging in 2022 zorgt op korte termijn voor een lagere gww-productie

De sterke bouwkostenstijging door hogere prijzen van energie en materialen in de afgelopen twee jaar heeft ertoe geleid dat projecten niet meer binnen bestaande budgetten konden worden gerealiseerd. Hiervoor zijn deels budgetten naar voren gehaald, deels zijn projecten uitgesteld. Ondanks dat de bouwkosten op korte termijn dalen, is dit niet voldoende om de eerder bouwkostenstijgingen te compenseren. Ook de lagere nieuwbouwproductie van woningen en utiliteitsgebouwen zorgen voor minder gww-productie. De gww-productie zal daardoor in 2023 nog licht afnemen (tabel 2.3), met name bij de nieuwbouw en herstel. In 2024 zal nieuwbouw en herstel stabiliseren. Het relatief sterke herstel van de economie zorgt in combinatie met verder afnemende energie- en materiaalkosten voor betere vooruitzichten. De woningnieuwbouw neemt echter nog af waardoor de gemeentelijke investeringen in het bouwen en woonrijp maken van bouwlocaties enigszins onder druk blijven staan. Het onderhoud groeit in 2024 weer met 1½%.

Op middellange termijn sprake van een robuuste groei van de gww-productie

In 2025 treedt breder herstel in en nemen zowel nieuwbouw en herstel als onderhoud met 2% per jaar toe. De gunstige economische groei en de gematigde en stabiele kostenontwikkeling dragen zowel bij aan verbetering van de financiële positie van Rijk en decentrale overheden als aan het investeringsperspectief in de bedrijvensector, waaronder de havens en industrie. De gunstige economische ontwikkeling zorgt voor meer congestie, waardoor op de middellange termijn na een terughoudend aanlegbeleid in 2022 en 2023 ook de investeringen in hoofdwegen weer toenemen.

Investeringen netwerkbedrijven groeien over de gehele periode met 12%

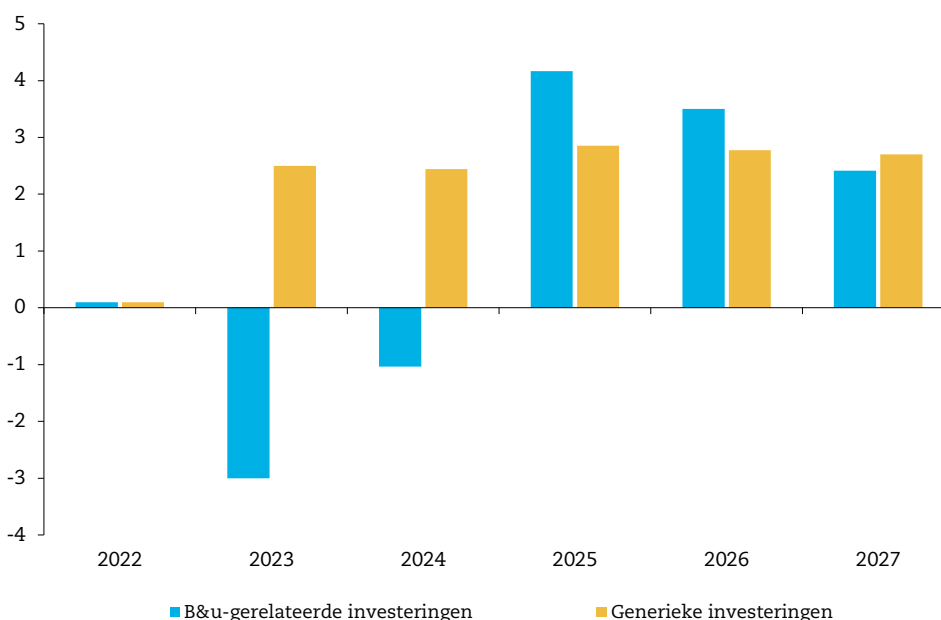
Van alle opdrachtgevers voor de infrasector laten de netwerkbedrijven de gunstigste ontwikkeling zien. De opgaven vanuit de energietransitie zijn groot waardoor de generieke investeringen in uitbreiding van de netwerken een continue toename laten zien. De b&u-gerelateerde investeringen blijven in 2023 en 2024 hierbij nog achter (figuur 2.5). De bouwkostenstijging en de beperkte budgetten hebben gezien de urgentie van de opgaven echter veel minder dan bij de overheden een effect gehad op de fysieke volumes. In 2027 zijn de investeringen van de netwerkbedrijven 12% hoger dan in 2022. Gezien de gunstige ontwikkelingen bij de investeringen van de netbeheerders zullen de infrabedrijven in de kabel- en leidingsector het meest kunnen profiteren. Hiermee wordt de bovengemiddelde groei van deze sector in 2022 ook de komende jaren gecontinueerd. De relatief gunstige ontwikkeling van de overheidsfinanciën komt daarnaast ook ten goede aan de wegenbouwsector.

Tabel 2.3 **Ontwikkeling grond-, water- en wegenbouwproductie in het Herstel-scenario, 2022-2027**

| | Miljoen € | | | Mutaties (%) | | |
|----------------------|---------------|------|------|--------------|------|------|
| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
| GWW | 18.475 | -1 | ½ | 2 | 2½ | 2½ |
| Nieuwbouw en herstel | 11.750 | -1½ | 0 | 2½ | 2½ | 2½ |
| Onderhoud | 6.725 | 0 | 1½ | 1½ | 2 | 2 |

Bron: EIB

Figuur 2.5 **Investeringen netwerkbedrijven, 2022-2027, mutatie in procenten**



Bron: EIB

2.5 Totale bouw

Bouwproductie is in 2027 € 8 miljard hoger dan in 2022

Op korte termijn krimpt de totale bouwproductie. In 2024 ligt de bouwproductie € 0,6 miljard lager dan in 2022. Doordat de economische situatie zich snel verbetert, kan de totale bouwproductie op middellange termijn met gemiddeld ruim 3% per jaar sterk gaan groeien. De totale bouwproductie ligt in 2027 bijna € 8 miljard (11%) hoger dan in 2022.

Door hoger productievolume meer kans op problemen met stikstof en locaties

Door de relatief hoge groei van de bouwproductie in alle sectoren van de bouw, neemt ook de kans op belemmeringen toe. Door de druk vanuit de vraag moeten meer locaties worden ontwikkeld, waardoor ook vaker op problemen vanuit stikstof, de Kaderrichtlijn Water of de tijdige beschikbaarheid van bouwlocaties zal worden gestoten.

Tabel 2.4 Verwachte bouwproductie in het Herstel-scenario, 2022-2027, in miljoenen euro's en prijzen 2021

| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|-------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Woningbouw | 38.150 | 38.100 | 38.250 | 39.475 | 41.150 | 42.150 |
| - Nieuwbouw | 17.425 | 16.900 | 16.475 | 17.225 | 17.750 | 18.100 |
| - Herstel en verbouw | 12.825 | 13.225 | 13.650 | 14.000 | 15.025 | 15.550 |
| - Onderhoud | 7.900 | 7.975 | 8.125 | 8.250 | 8.375 | 8.500 |
| Utiliteitsbouw | 27.150 | 26.700 | 26.600 | 27.750 | 28.975 | 29.450 |
| - Nieuwbouw | 13.250 | 12.600 | 12.225 | 12.825 | 13.525 | 13.525 |
| - Herstel en verbouw | 8.225 | 8.350 | 8.475 | 8.850 | 9.200 | 9.525 |
| - Onderhoud | 5.675 | 5.750 | 5.900 | 6.075 | 6.250 | 6.400 |
| GWW | 18.475 | 18.300 | 18.400 | 18.800 | 19.250 | 19.700 |
| - Nieuwbouw/herstel | 11.750 | 11.575 | 11.575 | 11.875 | 12.175 | 12.475 |
| - Onderhoud | 6.725 | 6.725 | 6.825 | 6.925 | 7.075 | 7.225 |
| <i>Externe onderaanneming</i> | 4.675 | 4.625 | 4.625 | 4.775 | 4.950 | 5.050 |
| Totaal bouw | 88.450 | 87.725 | 87.875 | 90.800 | 94.325 | 96.350 |

Bron: EIB

2.6 Bouwarbeidsmarkt

Werkgelegenheid in de bouw neemt toe met 27.000 arbeidsjaren

Bij een lichte productiedaling neemt de werkgelegenheid op korte termijn met 1.000 arbeidsjaren af en daalt ook de arbeidsproductiviteit licht (tabel 2.5). De daling van de werkgelegenheid is volledig geconcentreerd bij werknemers. Op middellange termijn kan met het aantrekken van de productiegroei de werkgelegenheid en de arbeidsproductiviteit in de bouw weer toenemen. In 2027 is de werkgelegenheid opgelopen tot 512.000 arbeidsjaren, 27.000 hoger dan in 2022. De groei is voor een groot deel geconcentreerd bij de flexibele schil van zelfstandigen (10.000) en uitzendkrachten (10.000). De groei van het arbeidsvolume van werknemers blijft hier relatief bij achter (7.000). Naast de werkgelegenheid neemt ook de arbeidsproductiviteit toe. Door het relatief hoge productieniveau van afgelopen jaren is de ruimte voor extra arbeidsproductiviteitsgroei beperkt. De arbeidsproductiviteit ligt in 2027 bijna 4% hoger dan in 2022.

Tabel 2.5 Samenstelling bouwgerelateerde werkgelegenheid in duizend arbeidsjaren en arbeidsproductiviteit in duizend € per arbeidsjaar in het Herstel-scenario, 2022-2027

| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|-------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Werknemers | 318 | 318 | 317 | 318 | 322 | 325 |
| Zelfstandigen | 142 | 142 | 142 | 146 | 149 | 152 |
| Uitzendkrachten | 25 | 25 | 25 | 29 | 33 | 35 |
| Totaal bouwgerelateerd | 485 | 485 | 484 | 493 | 504 | 512 |
| <i>Arbeidsproductiviteit</i> | 182 | 181 | 181 | 184 | 187 | 188 |

Bron: EIB

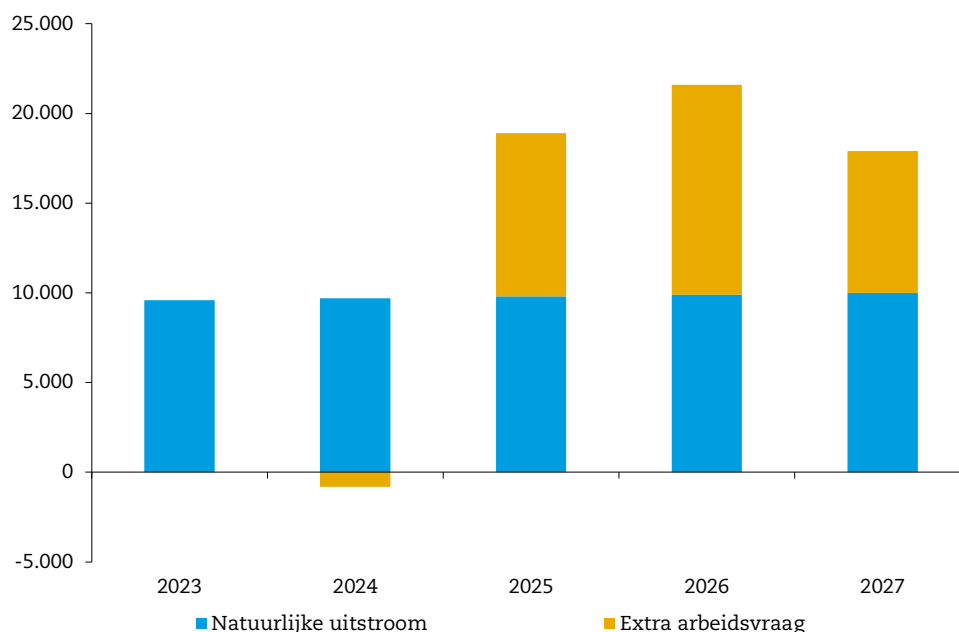
Op korte termijn bestaat de instroombehoefte vooral uit het opvangen van de mensen die de bouw door arbeidsongeschiktheid en pensionering definitief verlaten (figuur 2.6). Het gaat

hierbij op jaarbasis om gemiddeld 10.000 personen. Op middellange termijn ligt door de groei van de werkgelegenheid (gemiddeld 9.000 per jaar) de instroombehoefte fors hoger. De instroombehoefte ligt hiermee rond de niveaus tijdens de periode 2017-2022, waarin deze gemiddeld 21.000 per jaar bedroeg.

Instroom vanuit de opleidingen blijft op peil ondanks tijdelijke stagnatie werkgelegenheid

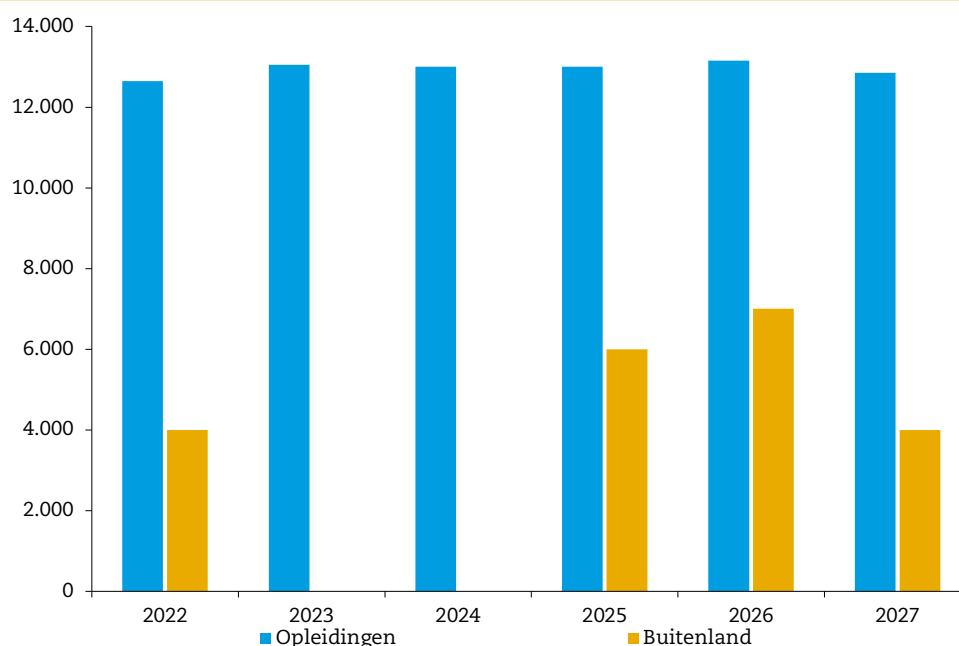
Op de korte termijn is door stabilisatie van de werkgelegenheid geen instroom nodig vanuit het buitenland of vanuit andere Nederlandse sectoren naar de bouw. Bij een beperkte krimp in de totale bouwproductie blijven de opleidingsplekken voor leerlingen bij bouwbedrijven nagenoeg in stand. De instroom vanuit de opleidingen is op korte termijn voldoende om de natuurlijke uitstroom te vervangen. Wel zal de instroom van werknemers vanuit het buitenland en andere sectoren naar de bouw tijdelijk opdrogen. Op middellange termijn is de instroombehoefte door werkgelegenheidsgroei groter en is naast de opleidingen ook extra instroom nodig die met extra buitenlandse arbeidskrachten (6.000 per jaar) en netto instroom vanuit andere bedrijfstakken (1.000 per jaar) kan worden opgevangen.

Figuur 2.6 Verwachte instroombehoefte van arbeidskrachten naar natuurlijke uitstroom en extra arbeidsvraag in de totale bouw in het Herstel-scenario, 2023-2027



Bron: EIB

Figuur 2.7 Verwachte instroom vanuit opleidingen en buitenlandse arbeidskrachten in de totale bouw in het Herstel-scenario, 2022-2027



Bron: EIB

2.7 Maatschappelijke consequenties

Schaarste op bouwwereldmarkt keert terug, maar minder dan in afgelopen jaren

Hoewel de werkgelegenheid tot en met 2025 nauwelijks groeit, neemt deze gedurende de gehele periode met 27.000 arbeidsjaren toe. Hoewel de arbeidsmarkt de afgelopen jaren krap was, is deze krapte in de laatste twee kwartalen afgenomen. De krapte zal nog iets verder afnemen door de stagnatie van de productie. Op middellange termijn zal bij een sterke toename van de instroombehoefte de krapte op de arbeidsmarkt weer gaan toenemen, maar een terugkeer naar de schaarste in de afgelopen jaren ligt niet in de rede. Voor bepaalde beroepen kan de krapte wel sterker zijn. Zo zal door de verplichting van een hybride warmtepomp in 2026, de vraag naar installateurs die hierbij betrokken zijn sterk toenemen.

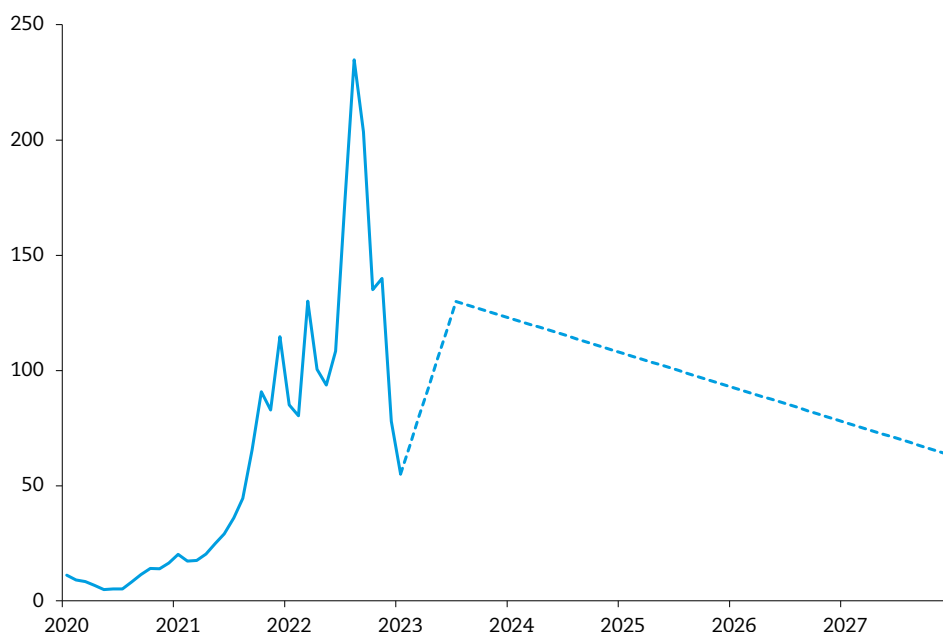
Bouw kan oog houden op doelen voor verduurzaming en woningbouw na 2027

In de periode tot en met 2027 wil de overheid belangrijke stappen zetten met betrekking tot de nieuwbouw van woningen en het verduurzamen van de gebouwde omgeving. Het aantal gereedmeldingen loopt op tot 75.000 woningen, en de verduurzamingsinvesteringen nemen verder sterk toe. Hoewel de productie zich positief ontwikkelt, speelt er wel het gevaar dat obstakels via stikstof, de Kaderrichtlijn Water of een tekort aan bouwlocaties ontstaan. Op de langere termijn spelen opgaven voor het gasloos maken van bestaande woningen en de elektrificatie van de gebouwde omgeving. Om deze doelen te halen is er na 2027 een sterke intensivering nodig van de activiteiten, waar bovendien een groot aantal arbeidskrachten voor nodig is. De ontwikkeling van de totale bouwproductie en de instroom vanuit de opleidingen is in dat licht positief.

3 Het Stagnatie-scenario

In het Stagnatie-scenario duurt de oorlog in Oekraïne voort en houden de internationale spanningen aan. Op korte termijn blijven hierdoor de energieprijzen, inflatie en rente op een hoog niveau en stagneert de economische groei. De gastoevoer naar Europa en Nederland van voor de oorlog in Oekraïne wordt niet hersteld en het kost tijd om de aanvoer vanuit alternatieve bronnen op gang te brengen. De internationale ontwikkelingen drukken de wereldhandel. Op termijn nemen de energieprijzen geleidelijk af als het aanbod vanuit andere bronnen toeneemt. Daarnaast vermindert het materiaaltekort doordat er alternatieve handelsstromen op gang komen. De inflatie en de rentes dalen dan licht en is er vanaf 2025 sprake van een beperkte economische groei.

Figuur 3.1 Ontwikkeling energieprijzen in het Stagnatie-scenario, 2020-2027, in euro's per MWh



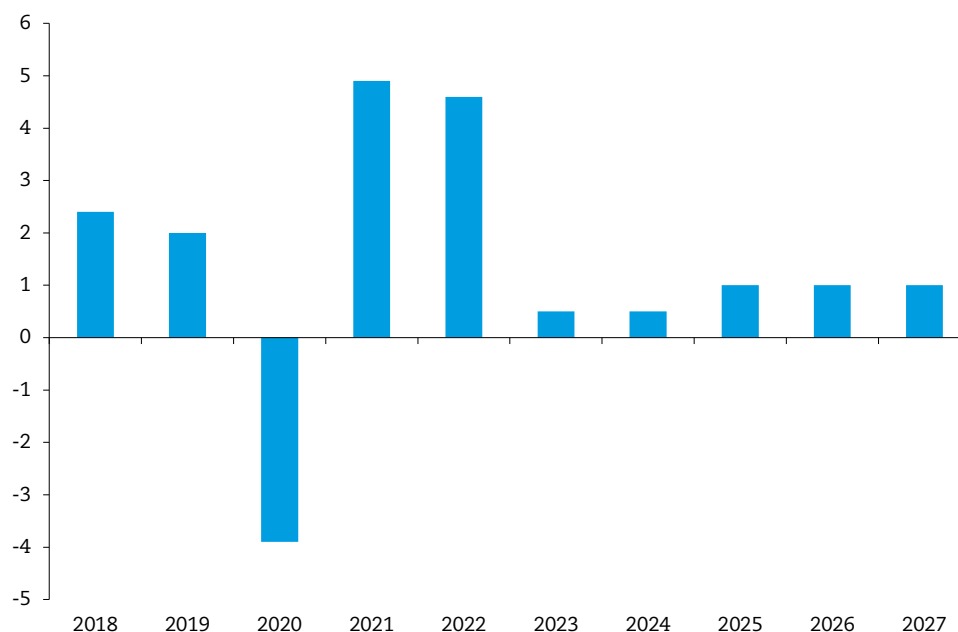
Bron: EIB

3.1 Economische situatie

Internationale omstandigheden leiden tot beperkte bbp-groei van gemiddeld 1% per jaar

Door de aanhoudende spanningen in Europa vermindert de internationale handel. Op korte termijn werken de hoge energieprijzen door in de gehele economie waardoor er vrijwel stagnatie optreedt (figuur 3.2). Gedurende de periode past de productie zich aan en treedt er een daling van de energieprijzen, inflatie en rente op. Hierdoor is er ruimte voor economische groei, deze blijft echter historisch laag met jaarlijks 1%.

Figuur 3.2 **Ontwikkeling Nederlands bbp in het Stagnatie-scenario, 2018-2027, in procenten**

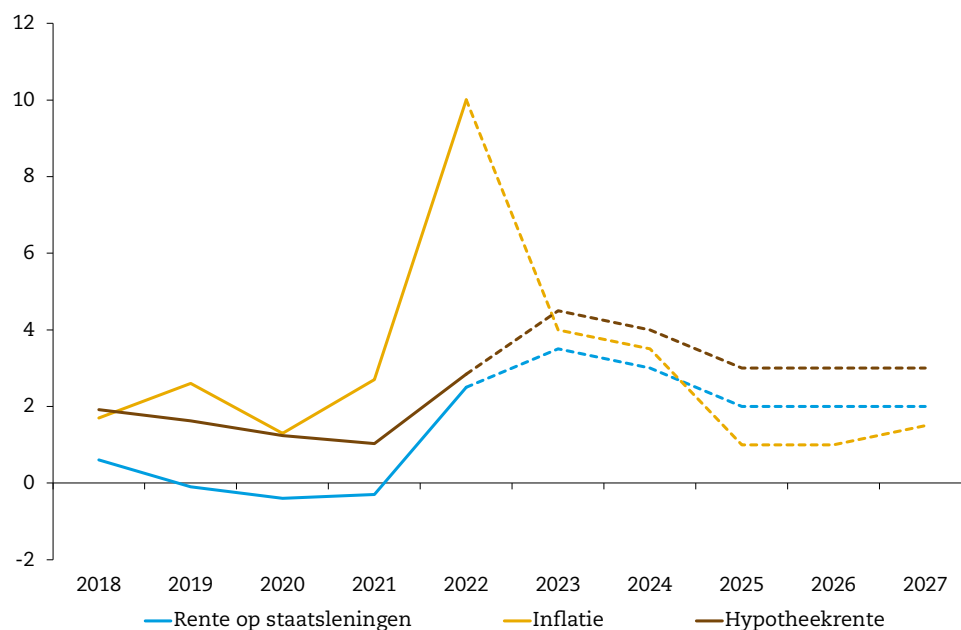


Bron: CPB, EIB

Jaarlijkse inflatie komt vanaf 2025 onder de 2%

De krapte op de energiemarkt leidt op korte termijn tot een hoge inflatie (figuur 3.3). Door de inflatieverwachtingen stijgen ook de rentes naar een, zeker in historisch perspectief, hoog niveau. De spanning op de energiemarkt, de verstoorde goederenstromen en een forse loonstijging van jaarlijks rond de 5% leiden tot hogere bouwkosten. Geleidelijk in de tijd groeit het aanbod van andere energiebronnen en komen alternatieve materiaalstromen opgang. Dit vermindert de druk op de prijzen, waardoor de inflatie daalt tot jaarlijks 1 tot 1½% op middellange termijn. Dit vertaalt zich al spoedig in lagere inflatieverwachtingen, waardoor ook de rente daalt. De rente op staatsleningen komt uit op jaarlijks 2% en de hypotheekrente op 3%, waarmee de rentes nog op een aanmerkelijk hoger niveau liggen dan in de afgelopen jaren. De materiaalcomponent neemt in lijn met de daling van de energieprijzen en de schaarste aan materialen geleidelijk in de tijd af. In de gww-sector is de invloed van de lagere materiaalprijzen groter en dalen de totale bouwkosten met gemiddeld 1% per jaar.

Figuur 3.3 Ontwikkeling Nederlandse staatsrente, inflatie en hypotheekrente in het Stagnatie-scenario, 2018-2027, in procenten



Bron: EIB

Consumptie, investeringen en overheidsfinanciën staan onder druk

Door de stagnerende economie neemt het vertrouwen af en daalt het bbp per hoofd van de bevolking langdurig. Hierdoor minderen consumenten hun bestedingen. Wel geldt er een prijsplafond ter compensatie van de hoge energieprijzen. Dit plafond wordt geleidelijk afgebouwd omdat de energieprijzen ook afnemen. Bedrijven zijn terughoudend met investeringen bij gebrek aan uitzicht op verbetering van hun afzet en marges. De overheid compenseert het koopkrachtverlies van de consumenten slechts ten dele. De stagnatie van de economie zorgt voor lagere overheidsinkomsten wat in combinatie met de hoge rente de budgettaire ruimte voor overheidsinvesteringen beperkt. Op de middellange termijn mitigeren de lagere inflatie en rentes deze ontwikkeling enigszins.

Handhaving van internationale spanningen leidt tot hoge asielinstream

Doordat internationale spanningen in de komende jaren aanhouden, zet de hoge asielinstream door. Mensen blijven geconfronteerd worden met gevaar en onzekerheid door oorlog en geweld in hun omgeving, waardoor ze ook naar Nederland zullen vluchten. Ook zal de economie en de werkgelegenheid stagneren. Daardoor is er minder vraag naar nieuwe arbeidskrachten en zijn er minder economische kansen voor arbeidsmigranten.

3.2 Woningbouw

Woningbouwproductie krimpt tot 2026 met ruim € 2 miljard

Tot 2026 krimpt de woningbouwproductie (tabel 3.1). Voor de woningbouw is met name de rente van groot belang. Doordat de rente in historisch perspectief hoog is, drukt dit de woningvraag en dalen de huizenprijzen. Daarnaast drukken de hogere rente en bouwkosten in combinatie met de lagere verkoopopbrengsten de winstgevendheid van projecten. Vooral de nieuwbouwproductie wordt in de periode 2023-2025 sterk geraakt. Deze daalt in de periode met € 2,8 miljard. Door pijplijneffecten is de krimp het sterkst in 2024, maar ook in beide andere

jaren is de krimp van de woningbouwproductie fors. Op termijn trekt door de lagere rente de vraag weer aan en kan er een vrij krachtig herstel van de nieuwbouwproductie plaatsvinden. Ondanks dit herstel ligt in 2027 de nieuwbouwproductie € 1,9 miljard onder het niveau van 2022.

Tabel 3.1 Ontwikkeling woningbouwproductie in het Stagnatie-scenario, 2022-2027

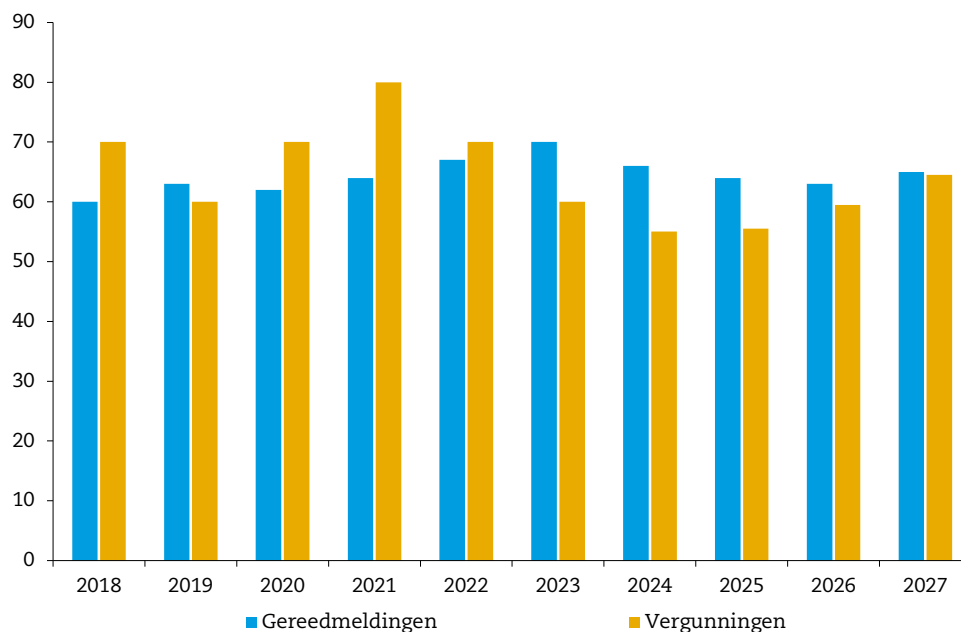
| | Miljoen € | | | | Mutaties (%) | |
|--------------------|---------------|------|------|------|--------------|------|
| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
| Woningbouw | 38.150 | -1 | -3½ | -1 | 4½ | 3 |
| Nieuwbouw | 17.425 | -4½ | -8½ | -4 | 3 | 3 |
| Herstel en verbouw | 12.825 | 2 | 1 | 1 | 7½ | 3½ |
| Onderhoud | 7.900 | ½ | ½ | 1 | 1½ | 1½ |

Bron: EIB

Tot en met 2027 worden 350.000 nieuwbouwwoningen opgeleverd

De vergunningverlening valt met name in 2023 sterk terug (figuur 3.4). Daarna neemt deze weer toe, maar pas in 2026 wordt het niveau van 2022 weer bereikt. Het aantal gereedmeldingen neemt door pijlijneffecten in 2023 nog toe, maar daalt daarna. Pas in 2027 stijgt het aantal

Figuur 3.4 Aantal gereedmeldingen¹ en vergunningen in het Stagnatie-scenario, 2018-2027, in duizenden woningen



¹ Aantal gereedmeldingen van woningen op basis van de vergunningenstatistieken (exclusief onzelfstandige wooneenheden).

Bron: EIB

gereedmeldingen weer naar ongeveer 65.000 en is daarmee lager dan het niveau in 2022. De afname van het aantal gereedmeldingen leidt ertoe dat er in de periode 2023-2027 350.000 nieuwbouwwoningen (inclusief onzelfstandige wooneenheden) worden opgeleverd. Hiernaast komen 75.000 woningen uit transformaties en splitsingen. In totaal komt dit uit op 425.000 woningen, wat beduidend minder is dan de ongeveer 500.000 woningen die het kabinet gedurende deze periode zou willen opleveren.²

Stijging hypotheekrente leidt tot 20% hogere woonlasten en ruim 10% lagere woningprijzen
Doordat in 2023 de hypotheekrente tot 4½% stijgt, lopen de nominale woonlasten met ruim 20% op ten opzichte van begin 2022 toen de hypotheekrente 1¼% bedroeg. Daardoor drukken de woonlasten sterker op het inkomen van huishoudens en hebben deze minder te besteden. Dit effect wordt enigszins gematigd door de hypotheekrenteaftrek. De stijging van de hypotheekrente en de woonlasten leidt tot een daling van de woningprijzen met ruim 10%. Doordat de hypotheekrente op de middellange termijn weer daalt naar het niveau in 2022, nemen de woningprijzen weer toe en de woonlasten af.

Duurzaamheid blijft aanjager van herstel en verbouw

De herstel- en verbouwproductie wordt minder hard geraakt dan de nieuwbouwproductie. Voor de korte termijn wordt een gematigde groei voorzien. De lage economische groei en hoge rentes drukken de investeringen. Echter, de duurzaamheidsinvesteringen nemen wel toe, wat de productieterugval beperkt. In 2026 geeft de verplichte hybride warmtepomp een extra impuls aan de herstel en verbouwproductie. Daarnaast zijn de onderhoudsuitgaven op een laag niveau door de beperkte bestedingsruimte van consumenten. Door de groeiende verduurzamingsactiviteiten neemt de herstel en verbouw in alle jaren toe en ligt de productie uit herstel en verbouw in 2027 € 2,0 miljard hoger dan in 2022. De onderhoudsproductie neemt ook toe, waarbij de groei door de verslechterde economische omstandigheden achterblijft bij de trendmatige groei.

3.3 Utiliteitsbouw

Utiliteitssector hard geraakt door economische ontwikkelingen

De ontwikkelingen in de utiliteitssector zijn nauw verbonden met het economisch klimaat en de productie krimpt dan ook sterker dan in de woningbouwsector (tabel 3.2). Pas in 2027 is er weer sprake van productiegroei. In 2027 ligt de totale utiliteitsbouwproductie € 2 miljard onder het niveau van 2022.

Binnen de sector wordt de nieuwbouwproductie het hardst getroffen. Deze daalt in 5 jaar tijd met ruim 20% (€ 2,9 miljard). De marktsector krimpt relatief sterker doordat bij een lage economische groei weinig noodzaak is voor uitbreiding. Daarnaast drukken de hoge bouwkosten en rente de investeringen. Ook in de budgetgedreven sectoren is de ruimte voor investeringen beperkt. Op termijn ontstaat hier ruimte voor herstel door de gunstige bouwkosten- en renteontwikkeling.

De herstel- en verbouwproductie wordt minder sterk geraakt dan de nieuwbouw. Op korte termijn dalen de investeringen door de lage economische groei en de hoge rente. De duurzaamheidsinvesteringen houden aan en vanaf 2026 ontstaat er meer ruimte voor productiegroei. In 2027 is er een krachtig herstel, waardoor de productie uit herstel en verbouw nagenoeg terugkeert naar het niveau in 2022. De onderhoudsproductie neemt in alle jaren nog beperkt toe.

² BZK (2022) Programma Woningbouw.

Tabel 3.2 Ontwikkeling utiliteitsbouwproductie in het Stagnatie-scenario, 2022-2027

| | Miljoen € | | | | Mutaties (%) | |
|-----------------------|-----------|------|------|------|--------------|------|
| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
| Utiliteitsbouw | 27.150 | -2½ | -4 | -3 | -½ | 2 |
| Nieuwbouw | 13.250 | -6 | -8 | -6½ | -3½ | 1 |
| Herstel en verbouw | 8.225 | 1 | -1 | -½ | 1 | 3½ |
| Onderhoud | 5.675 | 1 | 1 | 1½ | 2½ | 2½ |

Bron: EIB

3.4 Grond-, water- en wegebouw

Krimp gww-markt zet zich door in 2023 en 2024

Op korte termijn nemen de bouwkosten in de gww nog verder toe. De nieuwbouw van woningen en utiliteitsgebouwen neemt eerst af, waardoor ook de gww-productie rond bouwlocaties krimpt. Verder ontwikkelt de financiële situatie bij de overheid zich ongunstig, wat negatief uitwerkt voor de investeringen van zowel Rijk als decentrale overheden. Vooral de gemeentelijke investeringen nemen hierdoor sterk af. Provincies en waterschappen vertonen een minder ongunstig beeld. Vanaf 2025 nemen de bouwkosten onder invloed van de geleidelijk dalende energieprijzen licht af, wat meer ruimte biedt aan infrastructuurprojecten. De opleving vanaf 2025 is te beperkt om de productiedaling in 2023 en 2024 van in totaal € 1,3 miljard te compenseren. De totale gww-productie ligt in 2027 € 0,8 miljard onder het niveau van 2022.

Gering productieherstel maakt realisatie van maatschappelijke ambities lastig

Na de sterke daling van de fysieke investeringen in 2023 en 2024 zullen deze op de middellange termijn weer enigszins kunnen toenemen. De achterstanden die zijn ontstaan op het gebied van congestiebestrijding en onderhoudskwaliteit, zullen echter niet kunnen worden weggewerkt. Ook maatschappelijke ambities die rond duurzaamheid en circulariteit door de publieke opdrachtgevers aan de infrastructuur (o.a. elektrificatie en warmtenetten) worden gesteld, zullen vanwege de hoge kosten die hiermee gepaard gaan, slechts met moeite kunnen worden gerealiseerd.

Tabel 3.3 Ontwikkeling grond-, water- en wegebouwproductie in het Stagnatie-scenario, 2022-2027

| | Miljoen € | | | | Mutaties (%) | |
|----------------------|-----------|------|------|------|--------------|------|
| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
| GWW | 18.475 | -4 | -3 | ½ | ½ | 1½ |
| Nieuwbouw en herstel | 11.750 | -4 | -3½ | 0 | ½ | 1½ |
| Onderhoud | 6.725 | -4 | -2 | 1 | 1 | 1 |

Bron: EIB

3.5 Totale bouw

Bouwproductie krimpt in eerste drie jaar met € 5 miljard

De economische stagnatie leidt tot een krimp van de bouwproductie in de komende jaren (tabel 3.4). Investerings vallen door de hoge rente lager uit. Door pijplijneffecten is de krimp in 2023 nog enigszins beperkt, vooral in 2024 loopt de productie sterk terug. Door de lagere inflatie, bouwkosten en rente is er vanaf 2026 een opleving van de groei en neemt de productie jaarlijks met ongeveer 2% toe. Ondanks de groei in latere jaren ligt de totale bouwproductie in 2027 € 2,4 miljard onder het volumenniveau van 2022.

Productiedaling raakt bouwbedrijven en verhoogt het aantal faillissementen

Hoewel de meeste bouwbedrijven de productiedaling het hoofd kunnen bieden, zal in de periode tot en met 2025 een substantieel aantal bouwbedrijven in de problemen komen. Aangezien de productie in drie jaar tijd met € 5,5 miljard daalt terwijl de kosten oplopen, komen de winstmarges van veel bedrijven onder druk te staan. Dit zorgt voor een toename van het aantal faillissementen van bouwbedrijven. Vanaf 2026 verbetert de situatie als de productie aanzet en de kosten dalen, zodat het aantal faillissementen ook geleidelijk kan afnemen.

Tabel 3.4 Verwachte bouwproductie in het Stagnatie-scenario, 2022-2027, in miljoenen euro's en prijzen 2021

| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|-------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Woningbouw | 38.150 | 37.675 | 36.450 | 36.050 | 37.625 | 38.700 |
| - Nieuwbouw | 17.425 | 16.650 | 15.225 | 14.625 | 15.075 | 15.525 |
| - Herstel en verbouw | 12.825 | 13.075 | 13.225 | 13.350 | 14.350 | 14.850 |
| - Onderhoud | 7.900 | 7.950 | 8.000 | 8.075 | 8.200 | 8.325 |
| Utiliteitsbouw | 27.150 | 26.475 | 25.450 | 24.725 | 24.575 | 25.125 |
| - Nieuwbouw | 13.250 | 12.450 | 11.450 | 10.700 | 10.325 | 10.425 |
| - Herstel en verbouw | 8.225 | 8.300 | 8.225 | 8.175 | 8.250 | 8.550 |
| - Onderhoud | 5.675 | 5.725 | 5.775 | 5.850 | 6.000 | 6.150 |
| GWW | 18.475 | 17.725 | 17.200 | 17.275 | 17.400 | 17.650 |
| - Nieuwbouw/herstel | 11.750 | 11.275 | 10.875 | 10.875 | 10.925 | 11.100 |
| - Onderhoud | 6.725 | 6.450 | 6.325 | 6.400 | 6.475 | 6.550 |
| <i>Externe onderaanneming</i> | 4.675 | 4.575 | 4.425 | 4.375 | 4.450 | 4.550 |
| Totaal bouw | 88.450 | 86.450 | 83.525 | 82.425 | 84.050 | 86.025 |

Bron: EIB

3.6 Bouwarbeidsmarkt

Werkgelegenheid daalt tot 2025 met 15.000 arbeidsjaren

Door de productiekrimp daalt zowel de werkgelegenheid als de arbeidsproductiviteit in de bouw (tabel 3.5). Tussen 2022 en 2025 daalt de werkgelegenheid met 15.000 arbeidsjaren. De krimp is bijna volledig geconcentreerd bij werknemers. Vanaf 2026 is er sprake van een voorzichtige groei van de werkgelegenheid. De werkgelegenheid komt in 2027 uit op 478.000 arbeidsjaren en is daarmee 7.000 arbeidsjaren lager dan in 2022. De werkgelegenheid van werknemers neemt over de gehele periode met 9.000 af, terwijl die van uitzendkrachten gelijk blijft en van zelfstandigen met 2.000 zelfs iets toeneemt.

Tabel 3.5 Samenstelling bouwgerelateerde werkgelegenheid in duizend arbeidsjaren en arbeidsproductiviteit in duizend € per arbeidsjaar in het Stagnatie-scenario, 2022-2027

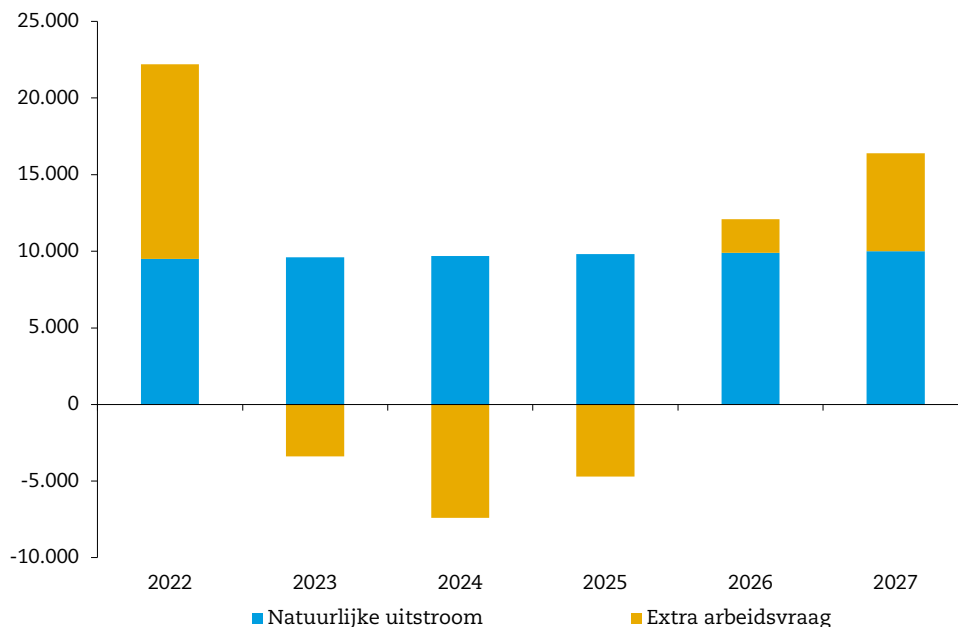
| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|-------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Werknemers | 318 | 317 | 312 | 307 | 307 | 309 |
| Zelfstandigen | 142 | 141 | 140 | 140 | 141 | 144 |
| Uitzend | 25 | 24 | 23 | 23 | 24 | 25 |
| Totaal bouwgerelateerd | 485 | 482 | 475 | 470 | 472 | 478 |
| Arbeidsproductiviteit | 182 | 180 | 177 | 176 | 179 | 181 |

Bron: EIB

Tijdelijke toename van de werkloosheid ondanks minder instroom vanuit opleidingen

Terwijl in de voorgaande jaren telkens sprake was van een groei van de werkgelegenheid, is het beeld in dit scenario veel somberder voor de komende jaren. Eerst houden bouwbedrijven werknemers aan, maar deze *labour hoarding* kan niet lang standhouden. In 2024 neemt bij een verdergaande krimp van de bouwproductie de werkgelegenheid sterker af. Om personeel te behouden bieden bedrijven minder stageplekken voor leerlingen met een bouwopleiding aan. Door de terugval in werkgelegenheid tot 2026 is de lagere instroom vanuit de opleidingen meer dan voldoende om de natuurlijke uitstroom op te vangen (figuur 3.5).

Figuur 3.5 Verwachte instroombehoefte van arbeidskrachten naar natuurlijke uitstroom en extra arbeidsvraag in de totale bouw in het Stagnatie-scenario, 2022-2027

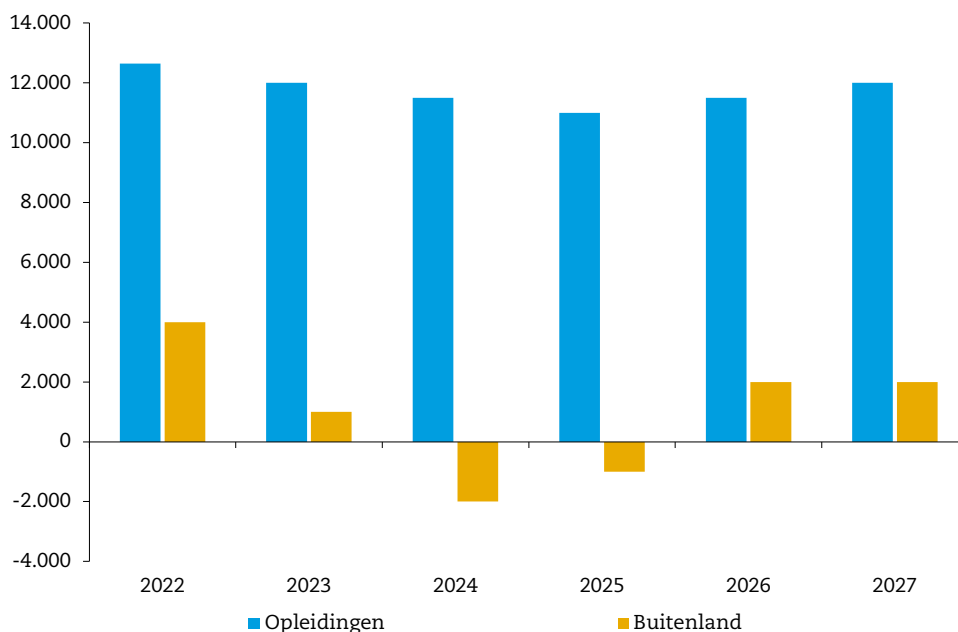


Bron: EIB

Tot 2026 leidt dit tot een netto uitstroom boven op de natuurlijke uitstroom die gepaard gaat met ontslag van werknemers en faillissementen van bouwbedrijven. Vanaf 2026 neemt met de groei van de werkgelegenheid ook de instroombehoefte toe. Naast de instroom vanuit de

opleidingen zijn dan ook weer extra buitenlandse arbeidskrachten nodig om de benodigde instroom te kunnen realiseren (figuur 3.6).

Figuur 3.6 Verwachte in- en uitstroom vanuit opleidingen en buitenlandse arbeidskrachten in de totale bouw in het Stagnatie-scenario, 2022-2027



Bron: EIB

Vacaturegraad neemt snel af door terugval in productie

De vacaturegraad in de bouw is inmiddels al sterk teruggelopen. Doordat bedrijven bij de lagere productie hun werknemers eerst aanhouden, nemen de vacatures sterk af. De vacaturegraad valt terug tot 15 per 1.000 banen. Pas in 2026 wordt weer een sterker beroep gedaan op zij-instromers en tot die tijd blijft de vacaturegraad dus laag.

3.7 Maatschappelijke consequenties

Algemene krapte op de arbeidsmarkt verdwijnt door krimp productie en werkgelegenheid

Tot en met 2027 neemt de werkgelegenheid in de bouw met 7.000 arbeidsjaren af, waardoor het aantal openstaande vacatures verder zal afnemen. De instroom uit de opleidingen neemt slechts beperkt af, nadat deze na een halvering tijdens de euro- en bankencrisis pas recent weer op peil is gekomen. De terugval in werkgelegenheid duurt in Stagnatie veel korter en is minder sterk dan tijdens de euro- en bankencrisis, waardoor ook de terugval in opleidingen beperkter is. Met het overschot aan aanbod vanuit de opleidingen verdwijnt ook de algemene schaarste op de bouwmarkt en deze keert ook op middellange termijn niet terug.

Woningbouw- en verduurzamingsdoelen komen onder druk te staan

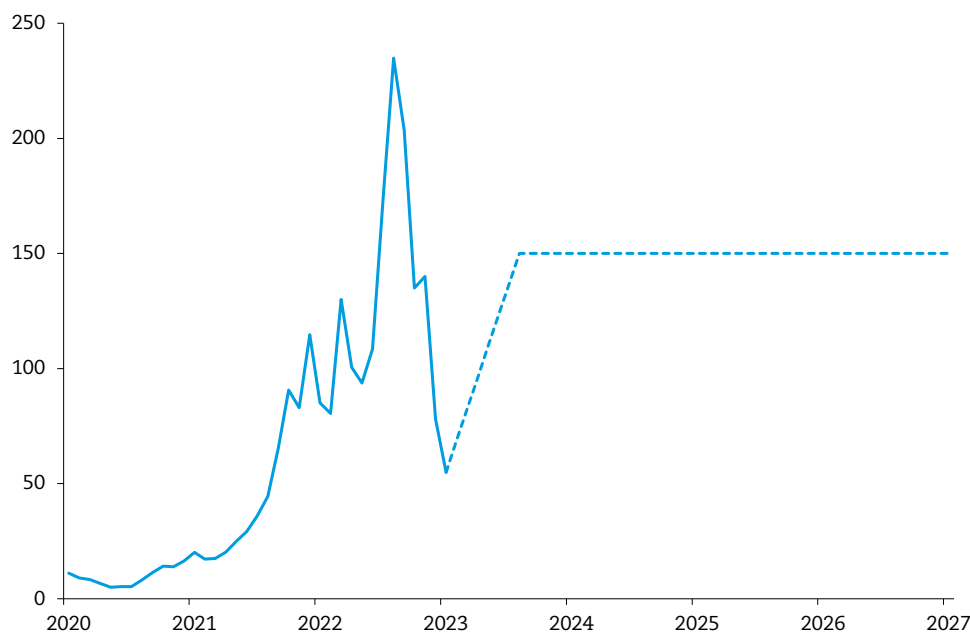
Met een totale oplevering van 425.000 wooneenheden inclusief transformatie en splitsingen in de periode 2023-2027 blijft de woningproductie 75.000 wooneenheden achter bij de ambities van de minister van Wonen. Om zicht te houden op het doel om 900.000 woningen te bouwen tussen 2021 en 2030, zal in de periode na 2027 een veel hogere jaarlijkse productie gerealiseerd moeten worden om te compenseren voor de terugval in de komende jaren. Dit lijkt een zeer lastige opgave.

Ondanks dat de investeringen in verduurzaming in alle jaren sterk blijven toenemen, ligt er na 2027 nog een belangrijke opgave voor de bouw om de doelen voor verduurzaming te realiseren. Voor de elektrificatie en het gasloos maken van bestaande gebouwen is een grote inspanning vereist, die enkele decennia zullen duren. Na 2030 is op beide vlakken een grote intensivering nodig, wat een groot deel van de capaciteit in de bouw in beslag zal nemen. In dit scenario zal het herstel van de productie en werkgelegenheid voor een belangrijk deel na 2027 plaatsvinden, waardoor mogelijk een capaciteitstekort voor de verduurzaming kan ontstaan.

4 Het Stagflatie-scenario

In het Stagflatie-scenario wordt uitgegaan van hoge en oplopende internationale spanningen die zich vertalen in aanhoudende hoge energieprijzen, inflatie en rente, die de economie internationaal en in Nederland afremmen. De gastoevoer naar Europa en Nederland van voor de oorlog in Oekraïne wordt niet hersteld en alternatieve aanvoerlijnen of energiebronnen kunnen de energiemarkt slecht bedienen. In combinatie met andere problemen aan de aanbodzijde (o. a. problemen met leveringen) neemt de internationale handel af en blijft de inflatie hoog. Hoewel de rente verder wordt verhoogd, is dit onvoldoende om de inflatie in toom te houden. Er treedt een loonprijsspiraal op waarbij lonen worden verhoogd als reactie op de hoge inflatie, maar ook weer hoge inflatie tot gevolg hebben. Ook is er veel volatiliteit in de prijzen. Grote onzekerheid op de internationale markten, de lage economische groei en de hoge rente drukken de investeringen en de consumptie. Dit alles leidt tot een groei in het aantal faillissementen en de werkloosheid. De economie trekt wat aan vanaf 2025 en kent een beperkte groei gedurende de gehele periode.

Figuur 4.1 Ontwikkeling energieprijzen in het Stagflatie-scenario, 2020-2027, in euro's per MWh



Bron: EIB

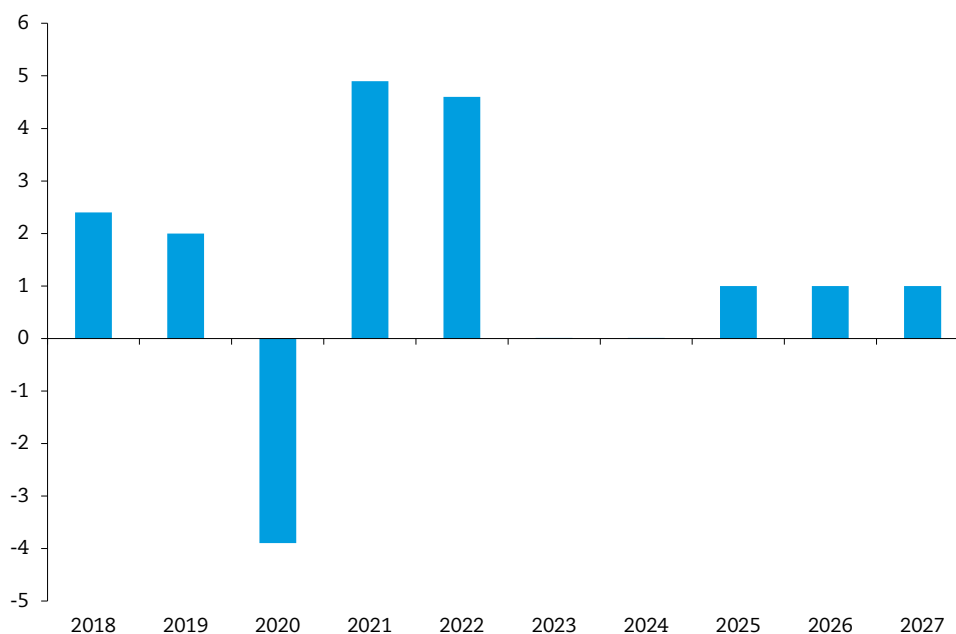
4.1 Economische situatie

Stagnatie op korte termijn en beperkte bbp-groei van 1% op middellange termijn

De gastoevoer naar Europa en Nederland van voor de oorlog in Oekraïne wordt niet hersteld en alternatieve aanvoerlijnen of energiebronnen kunnen de energiemarkt slecht bedienen. Ook de problemen rond de internationale leveringen van materialen houden aan, waardoor de internationale handel bekoeld. De hoge energieprijzen en daaropvolgende inflatie en rente raken de Nederlandse economie sterk. Deze stagneert in 2023 en 2024, waarna deze terugveert

naar een historisch lage groei van 1% per jaar in de periode 2025-2027 (figuur 4.2). In 2027 ligt het bbp-volume € 30 miljard hoger dan in 2022.

Figuur 4.2 **Ontwikkeling Nederlands bbp in het Stagflatie-scenario, 2018-2027, in procenten**

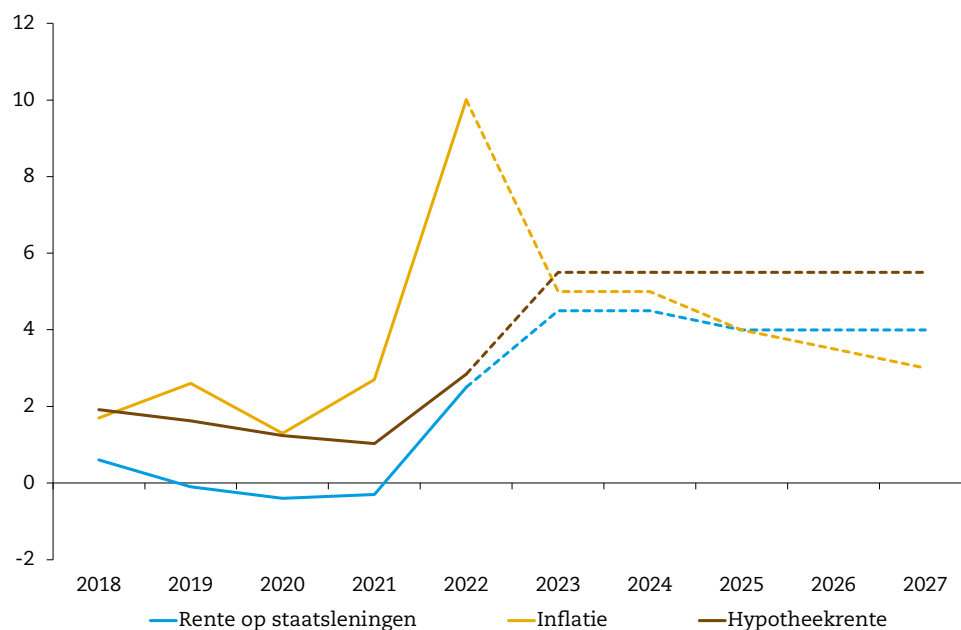


Bron: CPB, EIB

Loon-prijsspiraal stuwt inflatie hoog op ondanks hoge rente

Naast de hoge energieprijzen door de internationale spanningen blijft de onderliggende inflatie gedurende de gehele periode hoog (figuur 4.3). Door stijgende kosten verslechtert de koopkracht van huishoudens en zet de winsten van bedrijven onder druk. De grote mate van onzekerheid over de economische vooruitzichten en ongunstige inflatieverwachtingen zetten een loon-prijsspiraal in gang, waarbij inflatie toeneemt door hogere lonen, die weer tot hogere looneisen leiden. De overheid probeert de inflatie te dempen door de rente te verhogen, maar de inflatie daalt langzaam. Steunpakketten van de overheid worden geleidelijk afgebouwd waardoor de koopkracht van huishoudens daalt, het aantal faillissementen stijgt en de werkloosheid toeneemt.

Figuur 4.3 **Ontwikkeling Nederlandse staatsrente, inflatie en hypotheekrente in het Stagflatie-scenario, 2018-2027, in procenten**



Bron: EIB

Grote onzekerheden komen het investeringsklimaat niet ten goede

Bedrijven lopen mede hierdoor tegen hogere kosten aan, die slechts ten dele worden gedekt door de hogere afzetprijzen. De hoge rente zet druk op externe financieringen en raakt bedrijven met lage winstmarges. In combinatie met de verwachting voor hoge energieprijzen gaan bedrijven minder investeren, wat het bbp aantast. Vergelijkbare omstandigheden in het buitenland raken de export. Bovendien leiden lagere winstmarges bij bedrijven tot het snijden in het personeelbestand en een groei van het aantal faillissementen. Dit ligt de laatste jaren op een historisch laag niveau, waardoor de werkloosheid toeneemt. Dit leidt tot een krimp in de consumptie, maar ook de overheidsfinanciën worden hierdoor geraakt.

Overheidsfinanciën komen onder druk te staan

De hoge rente leidt voor de overheid tot een sterke toename van de (her)financieringskosten als gevolg van de hoge rente. Hier komen de kosten voor aanvullende steunpakketten om het effect van de inflatie te remmen bij, hoewel de overheid ook hogere inkomsten geniet door hogere gasopbrengsten. Het CPB stelt dat het prijsplafond voor de energie de overheid in 2023 € 8 tot € 13 miljard zal kosten. De kosten van aanhoudende hoge energieprijzen voor de overheid zouden bij voortzetting van dit plafond in de jaren daarop hoger liggen door de afbouw van de binnenlandse gasproductie. De lage economische groei en de oplopende werkloosheid zetten de overheidsfinanciën verder onder druk. Aangezien het overheidstekort niet aanhoudend kan oplopen wordt in dit scenario verwacht dat de overheid de lasten geleidelijk bij consumenten en bedrijven zal laten landen.

Asielinstroom neemt sterk toe, terwijl arbeidsmigratie krimpt door economische stagnatie

De intensivering van internationale spanningen hebben niet alleen negatieve effecten op de energieprijzen en de inflatie. Een groot aantal personen wordt direct geraakt door voortdurende oorlogen en geweld en is daardoor genoodzaakt om te vluchten. De asielinstroom naar Nederland neemt de komende jaren dan ook nog verder toe. Ook de economische ontwikkeling heeft invloed op de migratie. Doordat de werkgelegenheid stagneert, is er weinig vraag naar nieuwe arbeidskrachten. De vervangingsvraag wordt grotendeels opgevangen door jongeren die de beroepsbevolking instromen. De vraag naar buitenlandse arbeidskrachten neemt hierbij sterk af.

4.2 Woningbouw

Woningnieuwbouwproductie neemt met ruim een kwart af

De woningbouwproductie wordt tot 2026 sterk geraakt (tabel 4.1). De hypotheekrente loopt verder op, wat een verdere rem zet op de woningvraag en de woningbouwproductie. Door de lagere woningvraag dalen de huizenprijzen. Vanwege de aanhoudende onzekerheid blijven huishoudens afwachtend om zich op de woningmarkt te begeven. Naast de lagere opbrengsten van nieuwbouwprojecten wordt het rendement van woningbouwprojecten door de hoge rente en bouwkosten verder onder druk gezet. Er is weinig ruimte om de grondprijzen verder te verlagen aangezien hier al fikse kortingen op worden gegeven. De totale woningbouwproductie daalt langdurig en ligt in 2027 € 3,3 miljard lager dan in 2022. De daling is volledig geconcentreerd bij de nieuwbouw. De nieuwbouwproductie neemt tot 2027 met € 5 miljard af en pas in 2027 vindt een eerste herstel plaats.

Tabel 4.1 Ontwikkeling woningbouwproductie in het Stagflatie-scenario, 2022-2027

| | Miljoen € | Mutaties (%) | | | | |
|--------------------|---------------|--------------|------|------|------|------|
| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
| Woningbouw | 38.150 | -2 | -4½ | -6 | 1 | 3 |
| Nieuwbouw | 17.425 | -5 | -10½ | -13 | -3½ | 3½ |
| Herstel en verbouw | 12.825 | 1 | 0 | -2 | 5½ | 3½ |
| Onderhoud | 7.900 | ½ | ½ | ½ | 1 | 1½ |

Bron: EIB

Verduurzaming brengt stabiliteit in de markt

Terwijl de nieuwbouw van woningen sterk wordt geraakt, blijft de herstel en verbouw over de gehele periode gemeten groei vertonen. Dat wordt geheel veroorzaakt door een sterke groei van de verduurzaming van woningen. Tegenover minder middelen staat een sterkere prikkel vanuit de hoge energieprijzen om energie te besparen. Mede onder invloed van de vele subsidie-programma's biedt verduurzaming een belangrijke impuls voor de herstel en verbouw die niet sterk afwijkt van die in de andere scenario's. Dit leidt tot een gemiddelde jaarlijkse groei van bijna 4% in de herstel en verbouw van woningen. De verplichting van de hybride warmtepomp vanaf 2026 levert evenals in de andere scenario's een sterke impuls op voor de herstel en verbouw in 2026. De productie uit herstel en verbouw ligt in 2027 € 1 miljard hoger dan in 2022. De productie uit onderhoud neemt ook in alle jaren nog toe, maar blijft wel achter bij de trendmatige groei van het onderhoud.

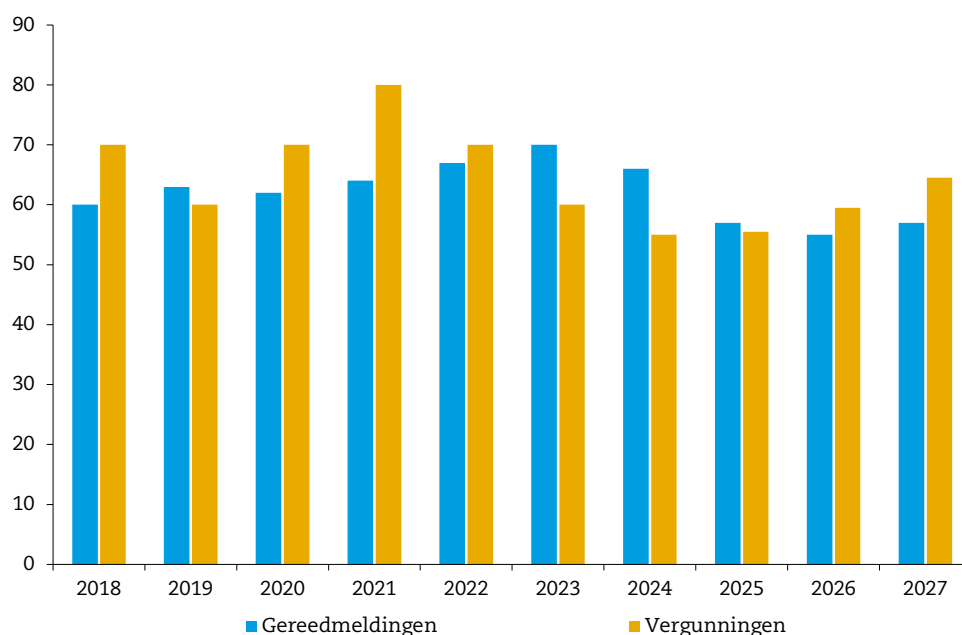
Woonlasten nemen met bijna 30% toe door hogere hypotheekrente

Doordat in 2023 de hypotheekrente tot 5½% stijgt, lopen de nominale woonlasten met bijna 30% op ten opzichte van begin 2022, toen de hypotheekrente 1¼% bedroeg. De woonlasten drukken daarmee sterker op het inkomen van huishoudens, die dus minder bestedingsruimte overhouden. Dit effect wordt enigszins gematigd door de hypotheekrenteaf trek. De stijging van de hypotheekrente en de woonlasten leidt tot een daling van de woningprijzen met bijna 15%. Aangezien de hypotheekrente gedurende de gehele periode hoog blijft, blijven ook de woonlasten hoog en trekken de woningprijzen niet aan.

Vergunningverlening daalt tot 55.000 woningen

Doordat de economische situatie grillig blijft, zijn huiseigenaren afwachtend en voorzichtig met het betreden van de markt. Het aantal woningtransacties daalt daardoor, wat een negatief effect heeft op de doorstroming en herstel van woningprijzen verder drukt. Bovendien raken de fors lagere woningprijzen ook de winstgevendheid van nieuwbouwprojecten. Die krijgen gelijktijdig te maken met hogere financieringskosten en aanhoudend hoge bouwkosten, waardoor een groot aantal nieuwbouwprojecten moet worden stilgezet of afgeblazen. De ontwikkeling van de woningprijzen heeft dus een negatief effect op het aantal verleende vergunningen en gereedmeldingen. Het aantal verleende vergunningen daalt tot ongeveer 55.000 in 2024 en 2025. Onder druk van de sterk onderliggende vraag neemt de vergunningverlening hierna weer geleidelijk toe tot 65.000 woningen in 2027.

Figuur 4.4 Aantal gereedmeldingen¹ en vergunningen in het Stagflatie-scenario, 2018-2027, in duizend woningen



¹ Aantal gereedmeldingen van woningen op basis van de vergunningenstatistieken (exclusief onzelfstandige wooneenheden).

Bron: EIB

Ambitie om 100.000 woningen per jaar te bouwen komt verder buiten bereik

De gereedmeldingen reageren vertraagd op de economische situatie doordat nieuwbouwprojecten in de regel gefaseerd over meerdere jaren na vergunningverlening tot realisatie komen. Het aantal gereedmeldingen daalt tot 57.000 in 2027 en is daarmee zelfs lager dan in 2018 toen er 60.000 woningen werden opgeleverd (figuur 4.4). Gedurende de periode 2023-2027 worden er bijna 305.000 woningen opgeleverd. Hiernaast worden ongeveer 6.000 niet-zelfstandige wooneenheden en ongeveer 15.000 woningen door transformaties en splitsingen

aan de voorraad toegevoegd. In totaal komen er tot 2027 dus 415.000 wooneenheden bij. Dat is 85.000 (17.000 per jaar) minder dan de minister van Wonen nastreeft voor deze periode. Het doel van 900.000 woningen tot 2030 wordt daarmee onbereikbaar, aangezien er in de periode 2028-2030 dan jaarlijks gemiddeld bijna 130.000 woningen zouden moeten worden opgeleverd, waarvan 115.000 reguliere nieuwbouwwoningen. Gelet op de lage vergunningverlening in voorgaande jaren is een dergelijk snel herstel onvoorstelbaar.

4.3 Utiliteitsbouw

De productie van de utiliteitsbouw ligt in 2027 bijna € 3 miljard lager dan in 2022, wat neer komt op een daling van 10% (tabel 4.2). Deze daling van de productie is bijna in het geheel een gevolg van de terugloop van de nieuwbouw die een kwart lager ligt in 2027 ten opzichte van 2022. De nieuwbouw in de utiliteitsbouw is sterk verbonden aan de economische tendens. De slechte economische vooruitzichten in dit scenario verklaren de krimp van de nieuwbouwproductie gedeeltelijk. Daarbij zet de sterke stijging van de rente de financieringsruimte voor investeringen onder druk, waardoor veel nieuwbouwprojecten niet langer uit kunnen.

Budgetsectoren sterk geraakt door hoge bouwkosten

Naast de slechte economische vooruitzichten en de hoge rente, spelen de (verwachting van) hoge energiekosten en hoge bouwkosten een belangrijke rol in de krimp van de nieuwbouw. Ondernemers in de marktsectoren gaan uit van aanhoudend hoge energieprijzen en bouwkosten, waardoor de marge langdurig onder druk komen en zij zeer terughoudend zijn om te investeren. In de budgetsectoren leiden de hoge kosten op korte termijn ook tot een grote krimp van de nieuwbouwproductie, omdat de hiervoor extra benodigde middelen beperkt zijn. Energie-intensieve ondernemingen lijden sterk onder de hoge energieprijzen en kunnen dit slechts gedeeltelijk afvangen door investeringen in verduurzaming.

Herstel en verbouw minder hard geraakt door economische situatie dan nieuwbouw

Het enige segment in de utiliteitsbouw dat gedurende de gehele periode groei vertoont is het onderhoud met gemiddeld ruim 1% per jaar. De herstel en verbouw neemt nog licht toe in 2023 als gevolg van solide groei van de verduurzaming in reactie op de hoge energieprijzen. In de jaren erop daalt de productie in dit segment echter ook vanwege de slechte economische situatie en de hoge bouwkosten. De krimp is echter veel gematigder dan in de nieuwbouw, aangezien de verduurzaming ook hier groei blijft vertonen. Evenals bij de woningbouw neemt het onderhoud in alle jaren toe, maar blijft de groei wel achter bij de trendmatige groei.

Tabel 4.2 Ontwikkeling utiliteitsbouwproductie in het Stagflatie-scenario, 2022-2027

| | Miljoen € | | | | Mutaties (%) | |
|--------------------|-----------|------|------|------|--------------|------|
| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
| Utiliteitsbouw | 27.150 | -2½ | -4½ | -5 | -2 | 2½ |
| Nieuwbouw | 13.250 | -6 | -9½ | -10 | -5½ | 2½ |
| Herstel en verbouw | 8.225 | ½ | -1 | -2 | ½ | 3 |
| Onderhoud | 5.675 | 1 | ½ | 1 | 1½ | 2 |

Bron: EIB

4.4 Grond-, water- en wegenbouw

Op korte termijn stagneert de economie licht, terwijl de rente op staatsleningen verder toeneemt. Naast de hoge bouwkosten vermindert dit de budgettaire ruimte voor infrastructuurprojecten en ook de forse daling van de b&u-nieuwbouw leidt tot minder gww-productie. Dit leidt tot een forse daling van de gww-productie in de periode 2023-2025 (tabel

4.3). Bij de nieuwbouw en herstel is de productiedaling iets sterker dan bij het onderhoud. Beide dalen in de periode 2023-2025 met respectievelijk € 1,6 miljard (14%) en € 0,8 miljard (11%). Bij de nieuwbouw en herstel worden de investeringen door het Rijk en decentrale overheden het sterkst getroffen. De investeringen door bedrijven worden minder sterk getroffen, omdat de investeringen van de netwerkbedrijven in verzwaren van de energienetten op peil blijven.

In 2026 blijft de gww-productie nagenoeg stabiel en treedt aan het eind van de periode een voorzichtig herstel op. De totale gww-productie bereikt in 2027 een omvang van € 16,2 miljard hetgeen bijna 13% lager is dan in 2022.

Tabel 4.3 Ontwikkeling grond-, water- en wegenbouwproductie in het Stagflatie-scenario, 2022-2027

| | Miljoen € | | | | Mutaties (%) | |
|----------------------|---------------|------|------|------|--------------|------|
| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
| GWW | 18.475 | -4½ | -6 | -3 | -½ | 1 |
| Nieuwbouw en herstel | 11.750 | -5 | -6 | -3½ | -½ | 1 |
| Onderhoud | 6.725 | -4 | -5½ | -2 | -½ | ½ |

Bron: EIB

Wegenbouw sterk onder druk door bouwkostenstijgingen

In 2022 hebben de bouwkostenstijgingen de sterkste invloed gehad op de wegenbouwsector. Vooral de hoge energieprijzen, die doorwerken in de productie van asfalt, spelen hierbij een rol. De energieprijzen lopen in 2023 verder op en blijven de jaren daarna op een hoog niveau. Hierdoor zijn de spanningen met de wegenbouwbudgetten groot en naar verwachting ook groter dan in de andere deelmarkten van de infrastructuur.

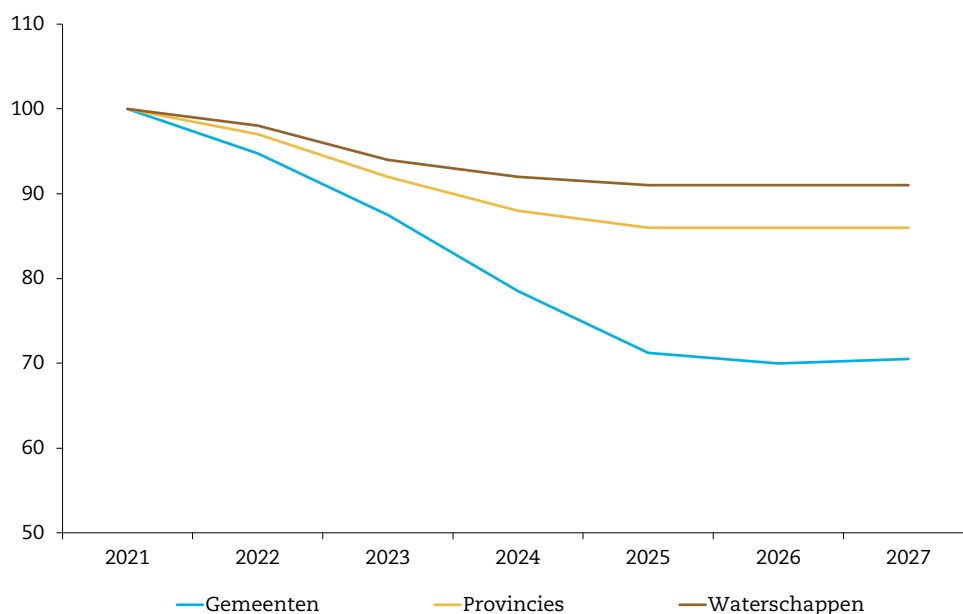
Langdurig ongunstig productiebeeld

De langdurige malaise in de woningnieuwbouw, die pas in 2027 weer groei laat zien, heeft substantiële gevolgen voor de financiële positie en daarmee de investeringen van de gemeenten. De gemeenten hebben door de eerdere bouwkostenstijgingen ingeteerd op hun reserves en zullen ook in de periode 2024-2027 nog te maken hebben met krimpende gww-uitgaven. Ook provincies en waterschappen zien de investeringen per saldo teruglopen al is de krimp veel minder dan bij de gemeenten (figuur 4.5). Ook het onderhoud lijdt onder de ongunstige financiële situatie, vooral bij de overheid.

Maatschappelijke doelen raken uit het zicht

De sterke terugval van zowel investeringen als onderhoud heeft grote maatschappelijke consequenties. Hoewel de congestie in de komende jaren door de ongunstige economische ontwikkeling zal teruglopen, betekent de geringe aandacht voor aanpassing van de infrastructuur dat na 2027 de filedruk weer zal kunnen toenemen. Weguitbreidingen vergen immers de nodige voorbereidingstijd. Daarnaast zullen maatschappelijke ambities rond duurzaamheid en circulariteit nauwelijks kunnen worden gerealiseerd vanwege de sterke druk op de overheidsfinanciën in de komende jaren.

Figuur 4.5 Investerings decentrale overheden, 2021-2027, index 2021=100



Bron: EIB

4.5 Totale bouw

Bouwproductie in 2027 8% lager dan in 2022

De totale bouwproductie neemt in dit scenario en ligt in 2027 € 9 miljard lager dan in 2022 (tabel 4.4). De grootste productiedalingen vinden plaats in 2024 en 2025, in beide jaren daalt de productie met 5. Hoewel de Nederlandse economie het hardst geraakt wordt in 2023 en 2024 werkt dit door de gebruikelijke fasering en doorlooptijden met vertraging door in de bouwproductie. Projecten die al zijn aangevangen of die financieel al rond zijn, worden nog wel gerealiseerd. Het zijn vooral nieuwe projecten die worden getroffen.

Economische malaise raakt bouwbedrijven sterk en drijft het aantal faillissementen op

De langdurige en sterke daling van de bouwproductie in combinatie met lage winstmarges zorgt voor economische malaise in de bouw. Bedrijven kunnen dit in het begin nog wel opvangen, maar in de jaren hierna zal het aantal faillissementen sterk gaan oplopen.

Tabel 4.4 Verwachte bouwproductie in het Stagflatie-scenario, 2022-2027, in miljoenen euro's en prijzen 2021

| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|-------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Woningbouw | 38.150 | 37.475 | 35.750 | 33.625 | 33.950 | 34.900 |
| - Nieuwbouw | 17.425 | 16.550 | 14.800 | 12.875 | 12.425 | 12.850 |
| - Herstel en verbouw | 12.825 | 12.975 | 12.950 | 12.700 | 13.400 | 13.800 |
| - Onderhoud | 7.900 | 7.950 | 8.000 | 8.050 | 8.125 | 8.250 |
| Utiliteitsbouw | 27.150 | 26.450 | 25.200 | 23.975 | 23.525 | 24.150 |
| - Nieuwbouw | 13.250 | 12.450 | 11.275 | 10.150 | 9.600 | 9.850 |
| - Herstel en verbouw | 8.225 | 8.275 | 8.175 | 8.025 | 8.050 | 8.300 |
| - Onderhoud | 5.675 | 5.725 | 5.750 | 5.800 | 5.875 | 6.000 |
| GWW | 18.475 | 17.625 | 16.600 | 16.100 | 16.025 | 16.150 |
| - Nieuwbouw/herstel | 11.750 | 11.175 | 10.500 | 10.125 | 10.075 | 10.175 |
| - Onderhoud | 6.725 | 6.450 | 6.100 | 5.975 | 5.950 | 5.975 |
| <i>Externe onderaanneming</i> | 4.675 | 4.550 | 4.325 | 4.100 | 4.100 | 4.200 |
| Totaal bouw | 88.450 | 86.100 | 81.875 | 77.800 | 77.600 | 79.400 |

Bron: EIB

4.6 Bouwarbeidsmarkt

Binnen vier jaar tijd gaan 35.000 arbeidsjaren verloren

De werkgelegenheid in de bouw loopt op korte termijn sterk terug met 12.000 arbeidsjaren en ook de arbeidsproductiviteit daalt (tabel 4.5). De daling van de werkgelegenheid raakt alle groepen op de arbeidsmarkt; werknemers, zelfstandigen en uitzendkrachten. Op de middellange termijn vindt er licht herstel van de werkgelegenheid en de arbeidsproductiviteit plaats, maar blijven deze onder het niveau van 2022. In 2027 ligt de werkgelegenheid met 32.000 arbeidsjaren lager ten opzichte van 2022 en bedraagt 453.000. De krimp is grotendeels geconcentreerd bij werknemers (21.000), maar ook de flexibele schil van zelfstandigen (7.000) en uitzendkrachten (4.000) wordt sterk geraakt.

Tabel 4.5 Samenstelling bouwgerelateerde werkgelegenheid in duizend arbeidsjaren en arbeidsproductiviteit in duizend € per arbeidsjaar in het Stagflatie-scenario, 2022-2027

| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|-------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Werknemers | 318 | 317 | 310 | 300 | 297 | 297 |
| Zelfstandigen | 142 | 141 | 139 | 134 | 134 | 135 |
| Uitzend | 25 | 24 | 21 | 19 | 19 | 21 |
| Totaal bouwgerelateerd | 485 | 482 | 470 | 453 | 450 | 453 |
| Arbeidsproductiviteit | 182 | 180 | 176 | 174 | 176 | 179 |

Bron: EIB

Omslag op de bouwarbeidsmarkt

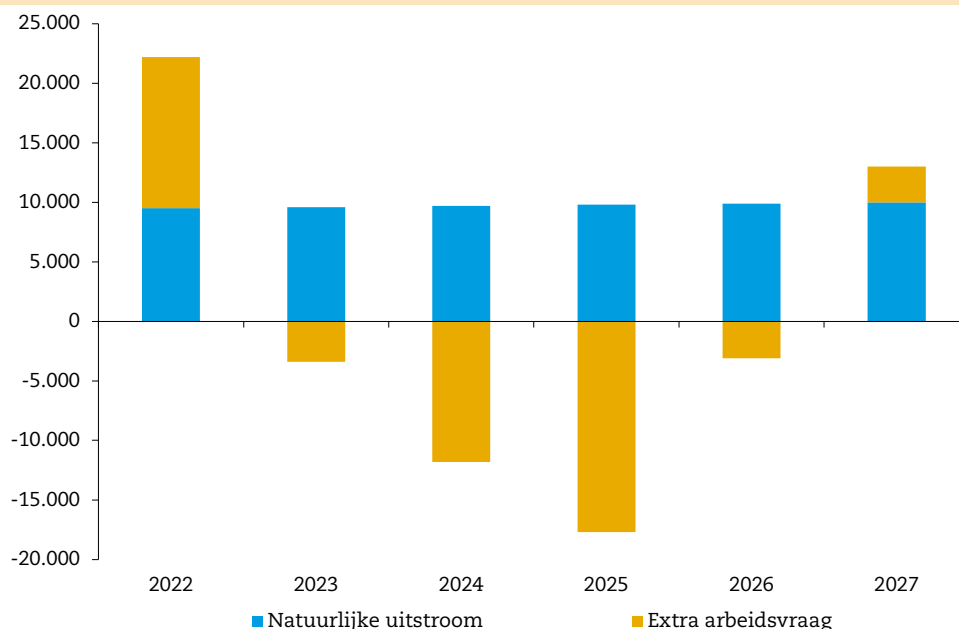
Na jaren van sterke werkgelegenheidsgroei, is er de komende jaren telkens sprake van krimp. De krapte op de bouwarbeidsmarkt verdwijnt daarmee. Op korte termijn is er geen netto instroombehoefte, ondanks de groei van de natuurlijke uitstroom (figuur 4.6). In 2024 en 2025 is er een netto uitstroombehoefte van 2.000 en 8.000 arbeidsjaren. Hoewel de productie al sterk afneemt in 2023, blijft de instroombehoefte in dat jaar netto positief.

Bedrijven houden werknemers tijdelijk aan zo lang ze verwachten dat ze de slechte economische situatie kunnen overbruggen. Op het moment dat blijkt dat ze de kosten niet langer kunnen dekken en looneisen bovendien stijgen, ontslaan bedrijven een groot aantal medewerkers. Op de langere termijn neemt de werkloosheid in de bouw daardoor fors toe. Op middellange termijn is er sprake van een netto instroombehoefte (gemiddeld 3.000 arbeidsjaren per jaar), doordat de productie en de werkgelegenheid vanaf 2026 herstellen. De instroombehoefte ligt hiermee vele malen lager dan tijdens de periode 2017-2022, waarin deze gemiddeld 21.000 per jaar bedroeg.

Werkloosheid neemt sterk toe, terwijl ook de instroom uit de opleidingen terugvalt

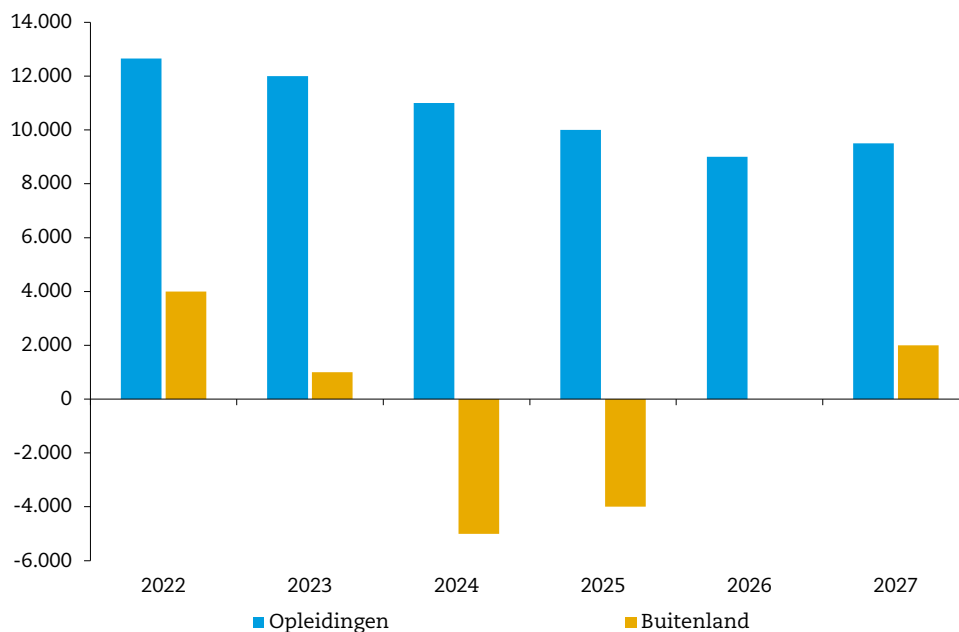
Tot 2025 neemt de werkgelegenheid in de bouw sterk af. Door een stijging van het aantal faillissementen en ontslagen arbeidskrachten neemt de werkloosheid in de bouw sterk toe. De instroom vanuit andere sectoren komt nagenoeg tot stilstand, terwijl ook de instroom uit de opleidingen fors krimpt. In 2023 blijft de instroom uit de opleidingen nog op peil, maar in de jaren daarna daalt het aantal opleidingsplekken. Tot 2026 krimpt de instroom uit de opleidingen ieder jaar, waarna in 2027 pas weer herstel plaatsvindt. In dat jaar trekt de productie ook weer aan. De instroom vanuit de opleidingen ligt in dat jaar 2.500 arbeidsjaren lager dan in 2022.

Figuur 4.6 Verwachte instroombehoefte van arbeidskrachten naar natuurlijke uitstroom en extra arbeidsvraag in de totale bouw in het Stagflatie-scenario, 2022-2027



Bron: EIB

Figuur 4.7 Verwachte in- en uitstroom vanuit opleidingen en buitenlandse arbeidskrachten in de totale bouw in het Stagflatie-scenario, 2022-2027



Bron: EIB

4.7 Maatschappelijke consequenties

Beperkte instroom uit opleidingen is zorgelijk

Tot en met 2027 gaan er ruim 30.000 arbeidsjaren in de bouw verloren. Gelijktijdig neemt de vacaturegraad sterk af en daalt de instroom van nieuwe werknemers vanuit de opleidingen met een paar duizend per jaar. Hoewel er in 2027 licht herstel plaats vindt van zowel de werkgelegenheid als de instroom, gaat dit slechts mondjesmaat. Vooral deze laatste ontwikkeling creëert problemen voor de bouw. Zeker de instroom vanuit de opleidingen zal zich slechts langzaam herstellen, wat grote negatieve gevolgen kan hebben voor de doelen voor de bouw in de periode na 2027.

Doelen voor woningbouw en duurzaamheid worden niet gehaald

Gedurende de periode worden er 85.000 woningen minder aan de voorraad toegevoegd dan BZK als doel heeft gesteld: dat komt neer op een tekort van 17.000 woningen per jaar. Bovendien lopen de vergunningen sterk terug, wat het herstel in de jaren daarna bemoeilijkt. Eerst zal het aantal verleende vergunningen sterk moeten aantrekken, waarna in latere jaren de woningbouwproductie kan volgen. Het doel om 900.000 extra woningen te bouwen tot en met 2030 wordt daardoor niet gehaald. Hoewel de verduurzamingsinvesteringen in de woningbouw sterk toenemen, zal de krimp van de gww-productie de ambities rondom elektrificatie, gasloos en circulariteit belemmeren. Ook voor het verloop van de investeringen in de periode na 2027 heeft dit grote gevolgen. Herstel zal geleidelijk plaatsvinden, waardoor in latere jaren gecompenseerd moeten worden. Het verlies aan werkgelegenheid vertraagt dit herstel verder.

5 Beleidsimplicaties

In de vorige hoofdstukken zijn drie mogelijke scenario's beschreven, waarin op basis van uiteenlopende internationale ontwikkelingen de perspectieven van de bouw voor de korte en middellange termijn zijn beschreven. Terwijl in Herstel snel weer sprake is van een robuuste groei van de bouwproductie en de werkgelegenheid, daalt de bouwproductie in Stagnatie en nog sterker in Stagflatie. Uiteindelijk neemt de bouwproductie weer toe, maar deze blijft in de laatste twee scenario's ruim onder het niveau van 2022.

Omgaan met onzekerheid: inspelen op kansen en bedreigingen

De internationale ontwikkelingen in de scenario's zijn een gegeven. Deze ontwikkelingen zijn belangrijk en werken sterk door in energie- en materiaalkosten, in de inflatie en de rentes en in de economische groei in Nederland. Dit wil echter niet zeggen dat er geen ruimte is voor nationaal beleid dat kansen kan bieden of juist extra druk op de bouw kan zetten. In de scenario's is niet uitgegaan van actief nieuw overheidsbeleid. Hier liggen echter wel mogelijkheden, ook in scenario's met lage groei.

Ruimtelijk beleid en aanpassing regelgeving bieden goede kansen

Kleine groene woonlocaties

Overheidsbeleid dat in alle scenario's gunstige effecten kan opleveren, ligt bij het ruimtelijk beleid. Met name liggen er goede mogelijkheden om aansluitend op de bestaande kernen woningbouw vaker toe te staan. Afgelopen jaar is door het EIB een verkenning gemaakt van mogelijkheden binnen de provincie Noord-Holland voor kleinschalige woningbouw in groene woonomgevingen die aansluit op de bestaande bebouwing.³ Daarbij is uitgegaan van bebouwing van agrarische grond binnen een straal van maximaal 500 meter van de bestaande bebouwing, waardoor maximaal gebruik kan worden gemaakt van bestaande voorzieningen en infrastructuur. Om de landelijke uitstraling en de mogelijkheden om natuurrijk en natuurinclusief te wonen te behouden, wordt maximaal de helft van de geschikte locaties bebouwd met lage dichtheden (15 woningen per hectare). Uit de verkenning kwam naar voren dat kleine groene woonlocaties alleen al in Noord-Holland voor meer dan 300.000 woningen perspectief biedt. Niet in alle gemeenten is het gehele potentieel nodig om de verwachte huishoudensgroei op te vangen. Om tot 2030 de huishoudensgroei in Noord-Holland op te vangen zijn hiervan 74.000 woningen nodig. Dit is ruim voldoende om een kwart van de benodigde woningniewbouw in Noord-Holland op te vangen. De verwachting is dat kleine groene woonlocaties ook in andere drukprovincies een belangrijk potentieel voor woningniewbouw vormen.

Juist in scenario's met lage groei is het nodig om locaties beschikbaar te hebben die ondanks druk op de woningprijzen rendabel zijn te ontwikkelen. Binnenstedelijk locaties zijn in de regel complexer en duurder om te ontwikkelen. Door de aansluiting van kleine groene woonlocaties op bestaande bebouwing kan gebruik worden gemaakt van bestaande infrastructuur en andere voorzieningen, waardoor op deze kosten kan worden bespaard. Een ander belangrijk voordeel in een omgeving van lage groei is dat er geen middelen vanuit de overheid nodig zijn. Hoewel vertraging of uitval ook bij kleine woningbouwlocaties niet is uit te sluiten, kunnen door de grote spreiding van de locaties de risico's ook beter worden gespreid.

Verlagen extreem hoge discontovoet bij corporaties

Aan de aanbodzijde kan verder worden gedacht aan de regelgeving voor corporaties. De eisen vanuit het toezicht zijn zeer stringent, terwijl de corporaties juist bij lage economische groei meer stabiliteit in de markt kunnen brengen. De afschaffing van de verhuurderheffing heeft al

³ EIB (2022). 'Kleine groene woonlocaties'.

veel extra ruimte opgeleverd voor de corporaties en de investeringscapaciteit kan verder worden verhoogd door de hoge risicopremies die corporaties moeten hanteren wat te beperken. Corporaties moeten volgens de regels een zeer hoge discontovoet hanteren bij het contant maken van hun toekomstige kasstromen van gemiddeld 6,4% nominaal ofwel reëel 5%. Dit ligt ruim boven de 3%, die de werkgroep discontovoet hanteert op basis van het gemiddeld vereist rendement van alle economische activiteiten. Er zijn juist redenen om eerder met een lagere discontovoet te rekenen.⁴ Een gemiddelde reële discontovoet van 3% zorgt ervoor dat de beleidswaarde (maatschappelijk economische waardering) van een corporatie toeneemt van gemiddeld € 55.000 naar € 75.000 per woning, waarmee ook de investeringscapaciteit van corporaties ook sterk toeneemt.

Ondersteuning van koopstarters

Naast beleid dat aangrijpt bij het aanbod kan ook worden gedacht aan (tijdelijke) ondersteuning van de vraag. Een eenvoudige en opnieuw kosteloze maatregel grijpt aan bij de regelgeving voor starters in de vorm van inkomensnormen. Door starters die nog een arbeidsloopbaan voor zich hebben wat meer op het inkomen te kunnen laten lenen, wordt de positie van de starters op de woningmarkt versterkt. Jonge kopers zien hun inkomen na het afsluiten van de hypotheek snel in de tijd stijgen, terwijl dit voor oudere huizenbezitters minder het geval is. Dit kan bijvoorbeeld binnen de Nibud-systematiek door een leeftijdsfactor toe te voegen. Door huishoudens tot en met 35 jaar een factor 1,2 toe te kennen voor de hypotheekruimte kan de maximale hypotheekrente worden vergroot van 4,5 naar 5,4 het jaarinkomen. Eerder onderzoek en ervaringsfeiten rond startersleningen wijzen niet op enige betaalbaarheidsproblemen bij een verruiming van de LTI-norm voor starters en ook zijn alleen bescheiden prijseffecten te verwachten.⁵ In een situatie van dalende huizenprijzen is enige ondersteuning van de prijzen overigens ook geen slechte zaak. Als de positie van starters wordt versterkt op de huizenmarkt dan heeft dit juist in lage groeiscenario's belangrijke positieve gevolgen voor de gehele woningmarkt. Doorstromers willen in moeilijke tijden vaak eerst zekerheid over de verkoop van het eigen huis alvorens zelf te kopen. De starters zorgen ervoor dat de keten van onderaf wordt opgestart en dit heeft een belangrijk positief effect op de doorstroming, juist in economisch moeilijke tijden.

Bedreigingen vanuit regelgeving

Regelgeving biedt naast kansen ook bedreigingen. De bedreigingen door Stikstof en PFAS zijn inmiddels bekend, maar ook andere bedreigingen dienen zich aan. Een daarvan is de Kaderrichtlijn Water (KRW), waarvan de invoering in 2015 en 2021 was uitgesteld en nu volgens planning in 2027 zal ingaan. De KRW stelt eisen aan de kwaliteit en kwantiteit van oppervlakte- en grondwater. Aan de ene kant worden eisen gesteld aan de chemische en ecologische toestand van de oppervlaktewateren die moeten voldoen aan de KRW, aan de andere kant worden eisen gesteld aan de kwaliteit (chemische vervuiling) en de kwantiteit van grondwater. Voor oppervlaktewater staan de seinen vooral op rood bij de kwaliteit. Daar voldeed in 2021 slechts 9% van alle wateren aan de chemische normen, terwijl in 2009 nog 75% van de wateren aan de norm voldeed. Hier ligt een belangrijke opgave voor de komende jaren. Veel van de stoffen die de KRW-normen overschrijden zijn moeilijk te verwijderen uit het water. Hier ligt opnieuw het risico dat bouwvergunningen vertraging oplopen door waterlozingen na de reiniging van verontreinigde grond, het onttrekken van grondwater en het tijdelijk verlagen van het grondwaterpeil voor bouwprojecten. Behalve de KRW, die al in de wet is verankerd, lijkt er ook nog andere Europese regelgeving aan te komen. Zo wil de Europese Commissie de biodiversiteit in Europa verbeteren door onder andere een meer strikte bescherming van Natura-2000 gebieden die al in een slechte staat verkeren. Ook de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2024 kan risico's met zich meebrengen. Naast eventuele kinderziektes na invoering kunnen provincies, gemeentes en waterschappen strengere eisen stellen aan bepaalde KRW-normen die beter passen bij de lokale situatie. Vanuit regelgeving liggen dan ook neerwaartse risico's voor de productieontwikkeling.

⁴ EIB (2019). 'Investeringscapaciteit woningcorporaties'.

⁵ EIB (2021). 'Koopstarters op de woningmarkt'.

Anticyclisch beleid: biedt kansen, maar vereist goede vormgeving

Een probleem bij de lage groeiscenario's is dat in de neergaande jaren de capaciteit in de sector terugloopt. Dit geldt primair voor de arbeidscapaciteit die tegen het eind van de periode weer moet worden opgeschroefd en in de jaren erna zelfs weer krachtig moet toenemen. Dit laat zich echter niet zo snel organiseren. Hier dreigt een zekere herhaling van de ontwikkelingen voorafgaand, tijdens en na de eurocrisis. Een aantal jaren met sterke teruglopende productie en werkgelegenheid, gevolgd door sterk herstel en snel oplopende arbeidsschaarste. Hetzelfde fenomeen doet zich voor op de woningmarkt, waar de nieuwbouwvergunningen eerst sterk teruglopen en met vertraging in de opleveringen landen. Als de markt weer aantrekt vergt het omgekeerd al snel enkele jaren om de productie weer serieus op te kunnen voeren.

Opkoopfonds nieuwbouwwoningen

Deze karakteristieken van de bouwproductie roepen de vraag op of het niet mogelijk is om een meer stabiel productiebeeld te realiseren in de tijd met minder terugval in de crisisjaren en een gematigder opleving in de periode erna. In dit licht is vanuit het EIB tijdens de eurocrisis al eens aandacht gevraagd voor een opkoopfonds voor nieuwbouwwoningen vanuit de overheid.⁶ De gedachte is dat de overheid tijdelijk een deel van de terugvallende marktvrage overneemt om deze als de crisis is geweken weer af te stoten richting de markt. Hiervan kan een belangrijke stabiliserende werking uitgaan, maar het vereist wel een goede vormgeving om het in goede banen te leiden. Dit kan als de overheid investeert in marktconforme projecten die via voorverkoop de streep van 40% halen. Op het moment dat dit is bereikt kunnen marktpartijen of gemeenten een beroep doen op het opkoopfonds en zorgt het Rijk voor een investering in een resterende 30% van de te ontwikkelen woningen. Daarmee is 70% voorverkocht, zodat bancaire financiering voor het project kan worden gerealiseerd. Een cruciale factor is dat de overheid de door haar aangekochte woningen niet in de voorverkoop brengt, maar pas bij oplevering deze woningen gaat verkopen of tijdelijk verhuren. Door af te zien van voorverkoop door de overheid in deze periode, wordt verdringing op dit deel van de woningen tijdelijk voorkomen. Het is precies dit punt dat de effectiviteit en doelmatigheid gunstig beïnvloedt. Wel zijn de risico's groter dan het eerdergenoemde beleid rond ruimtelijke ordening en regelgeving.

Flexibele budgetten

Een andere mogelijkheid voor anticyclisch beleid ligt bij de infrastructuur.⁷ Ook hier is eerder door het EIB tijdens de eurocrisis aandacht voor gevraagd. De gedachte hier is dat investeringen die de overheid wil verrichten naar voren kunnen worden gehaald in een periode waarin de vraag zwak is. Voordeel voor de overheid is dat er geen extra uitgaven nodig zijn, maar alleen een zekere verschuiving van het budget in de tijd. Ook kunnen prijsvoordelen aan de orde zijn bij investeren in een zwakke markt. Om dergelijk beleid succesvol te kunnen voeren, moet echter vooraf in beeld worden gebracht welke projecten zich lenen voor versnelling en welke voorbereidingen nodig zijn om snel te kunnen schakelen als de vraag terugvalt.

Flexibiliteit bouwmarkt op waarde schatten

Opdrachtgevers kunnen bijdragen aan meer stabiliteit in de markt en de overheid kan de condities verbeteren voor burgers en bedrijven om voldoende te blijven investeren in woningen, andere gebouwen en infrastructuren. Wat kan de bouwsector zelf nu doen in de verschillende scenario's die zich kunnen aandienen?

Een eerste belangrijke constatering is dat het verlies aan arbeidsplaatsen ook in het minst gunstige scenario duidelijk geringer is dan in de periode van de banken- en eurocrisis. Hier speelt mee dat het productieverlies toen groter was door twee opeenvolgende crises en het overheidsbeleid toen duidelijk negatief uitwerkte richting (de klanten van) de bouw. Daarnaast vormt ook de grotere flexibilisering van de arbeidsmarkt als het ware een stootkussen voor zittende werknemers. De flexibilisering zorgt ervoor dat conjunctuurgolven beter kunnen worden opgevangen. Hierbij kan zowel gedacht worden aan minder instroom vanuit het

⁶ In 'Crisis en crisismaatregelen' (EIB, 2021) wordt het opkoopfonds uitgebreid beschreven.

⁷ EIB (2021). 'Sturing en realisatie van infrastructuurprojecten'.

buitenland als aan minder arbeidsinzet van zzp'ers. Bij het laatste moet worden bedacht dat deze groep ook kan aanpassen in uren in plaats van alleen in arbeidsplaatsen.

Opleidingen in de lucht houden

Terwijl de al gerealiseerde flexibilisering een basis biedt om schommelingen in de vraag beter op te vangen en hiermee meer baanzekerheid voor werknemers te bieden, levert dit nog geen oplossing voor de verslechterde toegang voor nieuwe werknemers. Tijdens de eerdere crises is gebleken dat juist hier grote klappen vallen. De instroom van jonge arbeidskrachten met bijbehorende opleidingen kan zwaar terugvallen omdat er niet genoeg werk is en dit kanaal is op korte termijn zeer aantrekkelijk als er gedwongen gesneden moet worden in de arbeidscapaciteit. Dit geldt voor een individueel bedrijf dat zich moet aanpassen, maar tegelijkertijd wordt de rekening op sectorniveau doorgeschoven naar de toekomst. Om deze ontwikkeling te beteugelen of in ieder geval de scherpe kanten ervan af te halen, is het zaak om op collectief niveau vanuit de sector zelf inspanningen te verrichten om de opleidingen zo goed mogelijk op peil te houden. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld het verhogen van de opleidingscomponent ten koste van de arbeidscomponent. Hier zijn uiteraard kosten mee gemoeid, maar als in goede tijden hiervoor een buffer wordt opgebouwd zou die kunnen worden ingezet om meer leerlingen te behouden bij zwaar weer.



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