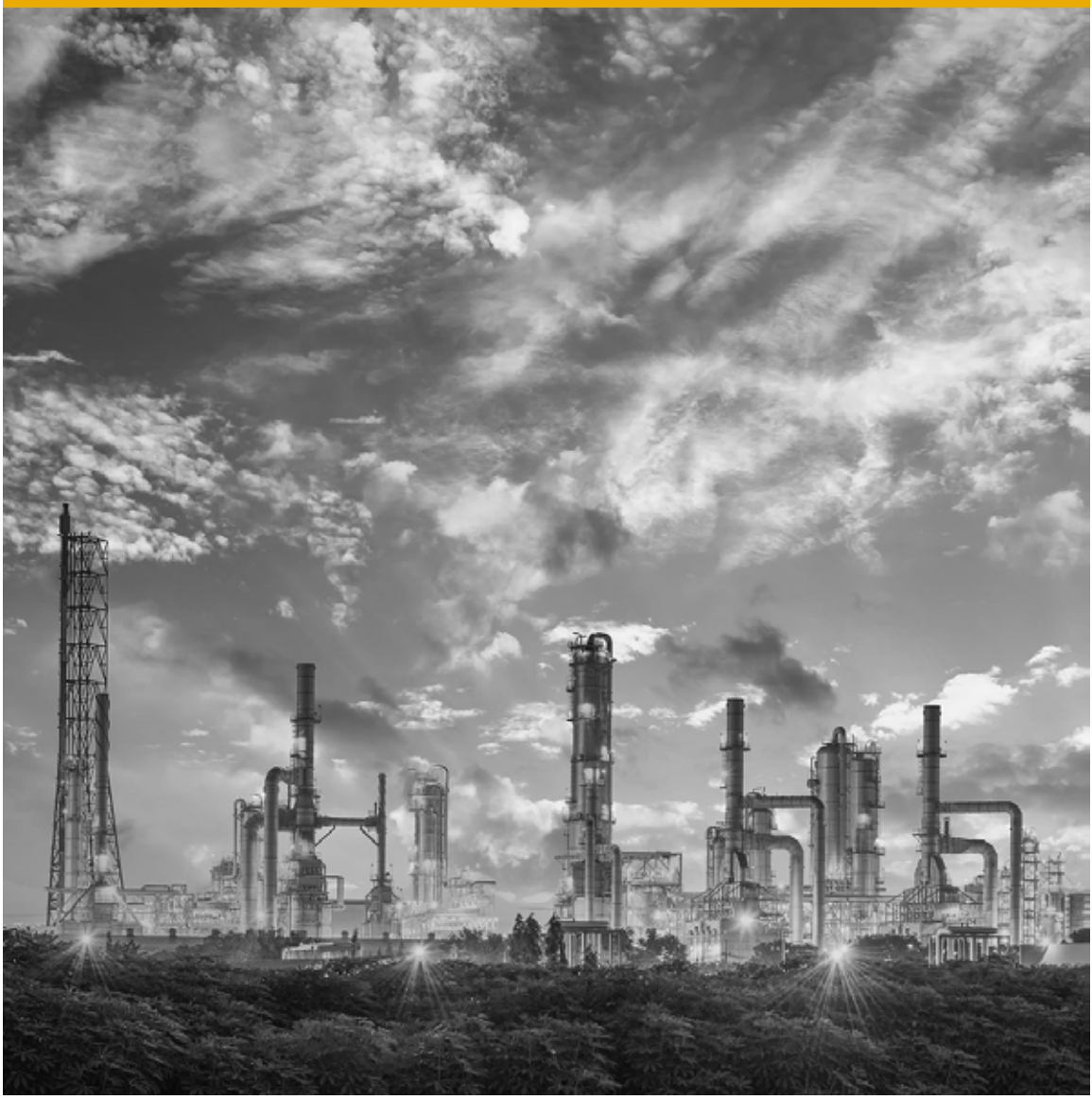
Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid

2023



Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2023

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

Januari 2023

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid

2023

Economisch Instituut
voor de Bouw

Inhoudsopgave

Algemeen beeld 7

Samenvatting 11

1 Inleiding 19
1.1 Algemeen 19
1.2 Achtergronden 21
1.3 Indeling van het rapport 26

2 Woningbouw 27
2.1 Algemeen beeld 27
2.2 Nieuwbouw 29
2.3 Herstel en verbouw 31
2.4 Onderhoud 31
2.5 Recente ontwikkelingen op de woningmarkt 32
2.6 Beleid 34
2.7 Regionale verdeling 44

3 Utiliteitsbouw 47
3.1 Algemeen beeld 47
3.2 Gebouwtypen 50
3.3 Regionale verdeling 64

4 Grond-, water- en wegenbouw 67
4.1 Algemeen beeld 67
4.2 Rijk 72
4.3 Decentrale overheden 74
4.4 Bedrijven 79
4.5 Onderhoud 82
4.6 Deelmarkten 83
4.7 Regionale verdeling 83

5 Werkgelegenheid 85
5.1 Recente ontwikkeling op de bouwarbeidsmarkt 85
5.2 Vooruitzichten op korte termijn 88
5.3 Vooruitzichten voor de periode 2025-2027 88
5.4 Opgave arbeidsaanbod tot 2027 89
5.5 Werkgelegenheid naar sector 93
5.6 Werkgelegenheid uitvoerende bouw 94

EIB-publicaties 99

Algemeen beeld

In het licht van de grote turbulentie in het afgelopen jaar, was de ontwikkeling van de Nederlandse bouwsector in 2022 op het eerste gezicht heel solide te noemen. Aan de totale volumegroei van 2% en een werkgelegenheidsgroei die hier zelfs nog wat bovenuit ging, was een grote turbulentie niet af te lezen. Nadere verkenning van de onderdelen van de bouwproductie en van de voorlopende indicatoren hiervan laten echter duidelijk zien dat er onderliggend wel degelijk een sterke invloed is geweest van de bijzondere ontwikkelingen op de internationale markten in het afgelopen jaar.

De woningnieuwbouw steeg nog met 2% in het afgelopen jaar, maar deze stijging was fors lager dan begin vorig jaar nog werd verwacht. De lagere groei hing samen met twee kernfactoren. De eerste was een stevige daling van het aantal bouwvergunningen voor nieuwe woningen. Het aantal vergunningen daalde van 80.000 woningen in 2021 naar 70.000 woningen in het afgelopen jaar. De tegenvallende groei kon echter niet alleen aan deze lagere vergunningverlening worden toegeschreven. Het aantal opleveringen viel ook tegen afgezet tegen deze feitelijke vergunningverlening. De doorlooptijd van verstrekte vergunningen is toegenomen en dit heeft naar schatting 3.000 minder woningen opgeleverd in 2022. Minder vergunningen en toenemende uitvoeringsproblemen bij al verstrekte vergunningen zijn niet los te zien van de problemen van gestegen rentes en hogere bouwkosten die direct of indirect met de oorlog in Oekraïne samenhangen. Ook lijkt de beperkte capaciteit bij gemeenten om vergunningaanvragen tijdig af te handelen een rol te hebben gespeeld bij de uitvoeringsproblemen in het afgelopen jaar. Daarnaast zijn er de meer structurele problemen rond geschikte bouwlocaties en ontstond een nieuw probleem rond stikstof eind 2022 toen de Raad van State een streep haalde door de bouwvrijstelling. Dat de woningnieuwbouw toch nog licht kon groeien kwam uitsluitend door de stevige groei van de vergunningverlening in 2021, die met vertraging de productie in het afgelopen jaar ondersteunde.

De herstel en verbouw kon het afgelopen jaar - na een incidentele daling in 2021 - weer een stevige volumegroei realiseren van 3½%. De groei was volledig geconcentreerd bij de investeringen in duurzaamheid die met ongeveer 6% zijn toegenomen. Naast structurele groei zullen ook de hogere energieprijzen en de grote aandacht hiervoor een positief effect gehad hebben op de investeringen in duurzaamheid van zowel particulieren als corporaties.

De grootste groei werd in het afgelopen jaar gerealiseerd in de utiliteitsbouw. De nieuwbouw steeg hier met ongeveer 4½% in navolging van stijgende vergunningverlening die hier aan vooraf ging. Vooral de bedrijfsgebouwen vertoonden een stevige groei, terwijl de productie bij logistieke gebouwen en kantoren wat terugliep. Meest opvallend was echter de sterke stijging van de herstel en verbouw die met bijna 10% is gegroeid in 2022. Met name in de zorg en bij schoolgebouwen trad hier een explosieve stijging op. Bij de scholen speelden vrij omvangrijke subsidies om het binnenklimaat te verbeteren hierbij een rol van betekenis.

De groei van de onderhoudsproductie in zowel de woningbouw als de utiliteitsbouw bleef wat achter bij de structurele groei. Bij de woningbouw kan dit deels als een correctie worden gezien op de explosieve groei in 2021.

De grond-, water- en wegenbouw was de enige sector die krimp vertoonde in 2022. De productie daalde met 2½%. Zowel de nieuwbouw als het onderhoud stonden onder druk, waarbij de daling van de nieuwbouwproductie met 3% het meest geprononceerd was.

De productiegroei van de bouw in het afgelopen jaar werd volledig gerealiseerd door een groei van de werkgelegenheid. Zowel de groei van de werkgelegenheid bij werknemers - die met 2% toenam - als die van zelfstandigen - die met 3% toenam - is robuust te noemen. Uitzendarbeid, waaronder die van buitenlandse gedetacheerden, nam met ongeveer 10% toe. Dit kwam overeen met eerdere verwachtingen dat het aantal buitenlandse arbeidskrachten relatief weer sterk zou toenemen na de daling in de coronatijd. De totale werkgelegenheid - werknemers, zelfstandigen en uitzendkrachten - steeg met 2½% zelfs iets sterker dan de productiegroei.

De krapte op de bouwarbeidsmarkt liep ondanks de stevige groei van het aantal werkenden nog maar weinig terug. Wel lijkt de krapte het hoogtepunt te hebben bereikt. Het aantal vacatures is eind 2022 licht gedaald en ook het aantal bouwbedrijven dat aangeeft productiebelemmeringen te ervaren door een gebrek aan personeel nam de laatste maanden van het jaar wat af.

De vooruitzichten voor 2023 en 2024 zijn niet gunstig. Bij de woningnieuwbouw werpt de daling van de vergunningverlening in het afgelopen jaar een schaduw vooruit en de doorwerking van hogere rentes, stijgende bouwkosten en dalende huizenprijzen biedt geen omgeving waarin weer een snel herstel van de vergunningen mag worden verwacht. Ook zijn uitvoeringsproblemen nog steeds aan de orde op de korte termijn, onder meer door het stikstofbesluit. Meest zwaarwegend is echter de rentestijging die de woonkosten voor starters fors verhoogt, de financieringsruimte beperkt en ook de exploitaties van nieuwbouwprojecten aanzienlijk verslechtert. Tegen deze achtergrond moet rekening worden gehouden met een krimp van de nieuwbouwproductie in zowel 2023 als 2024. In dit beeld daalt de nieuwbouwproductie met 3½% in 2023 en nog eens met 5½% in 2024.

Ook in de utiliteitssector staat de nieuwbouw onder druk in de komende twee jaar. Dit jaar krimpt de utiliteitsnieuwbouw met 5%, gevolgd door een nog wat grotere krimp van 6½% in 2024. Lage economische groei en de doorwerking van stijgende rentes en bouwkosten raken vooral de nieuwbouw in de markt-sectoren: bedrijfsruimten, logistieke gebouwen, kantoren en winkels. Daarnaast zorgt stikstof en problemen rond het energienet voor vertragingen bij de nieuwbouw.

De herstel en verbouw vertoont naar verwachting nog wel productiegroei op de korte termijn. Verduurzaming vormt de achtergrond van deze groei die het meest geprononceerd is op de woningmarkt. De herstel en verbouw groeit met 3% dit jaar en 2½% in 2024. In de utiliteitssector neemt de herstel en verbouw dit jaar met 1½% toe om in 2024 te stabiliseren.

De productie in de gww-sector daalt opnieuw in 2023 en 2024. Dit jaar krimpt zowel de nieuwbouw als de onderhoudsproductie en bedraagt de krimp in

totaal 2½%. In 2024 daalt de nieuwbouw opnieuw licht en stabiliseert het onderhoud, waardoor de totale gww-productie nog iets verder afneemt.

Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat de totale bouwproductie zowel in 2023 als in 2024 afneemt. Met een krimp van 1½% dit jaar en 2% volgend jaar is de productiedaling niet omvangrijk, maar het markeert wel een keerpunt na jaren van veelal stevige groei. Ook in het licht van bijvoorbeeld de maatschappelijke ambities rond de woningmarkt zijn de vooruitzichten niet gunstig. Zo zal het aantal opgeleverde reguliere woningen dit en volgend jaar naar verwachting niet uitkomen boven de 70.000. Als niet-zelfstandige woningen worden meegerekend dan kan dit aantal oplopen tot 75.000, waarbij de aantallen ook dan nog steeds achterblijven bij de doelstellingen.

De krimp van de productie markeert ook een verandering op de bouw-arbeidsmarkt. De totale werkgelegenheid groeit niet meer en daalt zelfs heel licht in de komende twee jaar. Daarbij is de instroom vanuit de opleidingen meer dan voldoende om in de vraag te voorzien. Gelet op de acties en inspanningen die lopen om meer jonge mensen naar de sector te trekken, wordt ervan uitgegaan dat de instroom vanuit de opleidingen niet zal teruglopen op korte termijn. Dit betekent dat de aanpassing dan vooral zal komen van de zij-instroom. Na jaren waarin de bouw meer mensen heeft zien instromen vanuit andere sectoren dan dat er mensen vanuit de bouw zijn uitgestroomd naar andere sectoren zou ook hier een keerpunt worden bereikt met meer uitstroom dan instroom. De groei van het buitenlandse arbeids-krachten stagneert naar verwachting ook in de komende twee jaar.

De bouwproductie kan op middellange termijn weer aantrekken. Voorwaarden hiervoor zijn een (gematigd) herstel van de economische groei en een inflatiebeeld dat het mogelijk maakt dat rentes weer wat dalen. Het is niet noodzakelijk dat de kernwaarden hier weer volledig terugkeren tot niveaus die voor de oorlog in Oekraïne golden. Ook bij structureel wat hogere energie-prijzen zal de inflatoire druk duidelijk afnemen en kan het monetaire beleid van de ECB dan geleidelijk weer versoepeld worden.

In een dergelijk klimaat kan de woningbouw weer aantrekken. De nieuwbouw groeit in deze jaren gemiddeld met 1½% per jaar en de herstel en verbouw zelfs met 4% per jaar. Hierbij speelt verduurzaming opnieuw een belangrijke rol, waarbij de verplichte hybride ketel in 2026 voor een sprong zorgt. Ook de utiliteitsbouw en de infrastructuur kunnen in dit klimaat weer een gematigde groei te zien geven na de ongunstige productieontwikkeling die er aan vooraf ging. Met groeicijfers van gemiddeld 1½% per jaar dragen ook de utiliteitsbouw en de infrasector bij aan de groei van de Nederlandse bouwsector. De totale bouwproductie neemt gemiddeld in de periode 2025-2027 met 2% per jaar toe. Daarmee wordt een productieniveau bereikt van € 91 miljard (prijzen 2021). Dit productievolume ligt maar 1% hoger dan het volume dat vorig jaar werd gerealiseerd, zodat het totale beeld in de periode 2023-2027 niet bepaald dynamisch is te noemen. Zonder de stevige positieve effecten van verduurzaming op het productiebeeld, zou zelfs sprake zijn van een daling van de reële productie over deze totale periode.

Het productieherstel zal ook de arbeidsvraag weer doen toenemen na de lichte daling in de periode 2023-2024. In de periode 2025-2027 neemt de werkgelegenheid gemiddeld met 1% per jaar toe, wat neerkomt op een groei met 12.000 arbeidsjaren. De totale instroombehoefte komt tegen het eind van

de periode dan weer boven het niveau te liggen dat structureel vanuit de opleidingen aan instroom is te verwachten. Vanuit de sector als geheel is er dan de uitdaging om de afnemende vraag op korte termijn niet te zeer ten koste te laten gaan van de instroom vanuit de opleidingen, omdat er structureel voldoende perspectief is om een stevig aantal leerlingen in de sector op te leiden en te behouden. Op individueel bedrijfsniveau zal dit niet altijd mogelijk zijn, maar op sectorniveau zijn inmiddels instrumenten ontwikkeld die kunnen helpen om tijdelijk enigszins anticyclisch op te leiden.

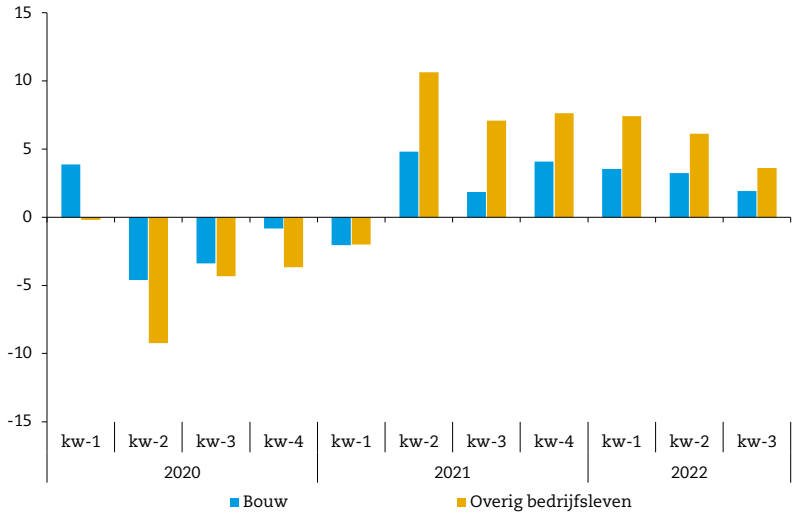
Bij alle prognoses voor de komende jaren moet worden onderstreept dat de onzekerheden dit keer groter zijn dan gebruikelijk. Zo zal het verloop van de oorlog en daarmee verbonden internationale spanningen grote invloed hebben op het productiebeeld voor de bouw, met name op middellange termijn als eerdere pijplijneffecten gaan opdrogen. De bouw wordt niet direct geraakt door (hoge) inflatie, maar de doorwerking naar de rentes via het monetair beleid en het beprijzen van onzekerheid heeft belangrijke gevolgen voor de investeringen die het grootste deel van de bouwproductie vormen. Ook de economische groei heeft grote gevolgen voor de bouw. Hierbij gaat het niet zozeer om de vraag of er al of niet een korte recessie zal plaatsvinden, maar om de structurele groei in de komende vijf jaar. Hoezeer dit doorwerkt kan met een eenvoudige berekening worden geduid. Als de economische groei de komende vijf jaar jaarlijks 1% lager uitvalt dan in de basisraming, dan zal hierdoor het nationaal inkomen na deze vijf jaar € 50 miljard lager uitvallen dan in de basisraming. Het overheidstekort zal dan ongeveer € 27 miljard hoger uitvallen. Het moge duidelijk zijn dat dergelijke verschillen grote gevolgen zullen hebben voor bijvoorbeeld de investeringen in de infrastructuur of andere investeringen die in belangrijke mate mede afhankelijk zijn van publieke middelen. Ook het vooruitzicht bij de uitbreidingsproductie in marktsectoren is gevoelig voor de economische groei. Mede tegen deze achtergronden ontwikkelt het EIB gelijktijdig met de hier gepresenteerde prognose een drietal scenario's met uiteenlopende vertrekpunten voor de economische groei, inflatie, rentes en bouwkosten. Twee scenario's verkennen een minder gunstig beeld voor de economie, waarbij een scenario lage groei met een lage inflatie verkent (stagnatiescenario) en een scenario lage groei met hoge inflatie verkent (stagflatiescenario). Daarnaast wordt een scenario bekeken dat een vrijwel volledig herstel omvat naar de verhoudingen van voor de oorlog in Oekraïne (herstelscenario). De in deze studie gepresenteerde prognose ligt binnen de bandbreedte van deze scenario's voor de bouwproductie in de komende jaren, maar de relatief grote onzekerheid van de ramingen in deze verwachtingen voor de bouwproductie is een gegeven waarmee rekening moet worden gehouden bij het interpreteren van de cijfers.

Samenvatting

Ontwikkelingen van de bouwproductie

De bouwproductie groeide het afgelopen jaar met 2%. De groei viel lager uit dan aan het begin van het jaar werd verwacht. Aanvankelijk waren de perspectieven nog gunstig. Tijdens het jaar sloeg het beeld om toen door de oorlog in Oekraïne ook turbulentie ontstond op de internationale markten. Doordat de productiebelemmeringen vanwege corona vorig jaar wegvielen, konden sectoren als toerisme, horeca, sport en cultuur de productie weer flink opschroeven, wat de economische groei een belangrijke impuls gaf. De Nederlandse economie kon hierdoor met ruim 4% veel sterker groeien dan de bouw (figuur 1).

Figuur 1 **Volumeontwikkeling van de toegevoegde waarde in de bouw en het overige bedrijfsleven, 2020-2022 (jaar-op-jaarmutaties in procenten)**



Bron: CBS

De utiliteitsbouwproductie nam vorig jaar met 5% het sterkst toe. De woningbouwproductie groeide met 2%. In beide sectoren was het met name de herstel en verbouw die onder invloed van verduurzamingsmaatregelen sterk aantrok. De nieuwbouw van utiliteitsgebouwen nam na de economische opleving in 2021 met 4½% toe, terwijl die van woningen met 2% groeide. Bij de nieuwbouw van woningen bleef de groei sterk achter bij de verwachtingen aan het begin van het jaar. Niet alleen bleef de vergunningverlening sterk achter. Ook liep de doorlooptijd van vergunning tot realisatie op door uitvoerings-problemen, waardoor het aantal gereedmeldingen 3.000 lager uitviel. Het

onderhoud van woningen en utiliteitsgebouwen bleef achter bij de structurele groei. In de gww vielen zowel de investeringen als het onderhoud terug met respectievelijk 3% en 1%.

Tabel 1 Bouwproductie[1] per sector, 2021-2027

	Miljoen euro		Jaarlijkse veranderingen[3] (%)			
	2021[2]	2022[3]	2022	2023	2024	2027[4]
Woningbouw						
- nieuwbouw	17.075	17.425	2	-3½	-5½	1½
- herstel en verbouw	12.400	12.825	3½	3	2½	4
- onderhoud	7.850	7.900	½	½	1	1½
Utiliteitsbouw						
- nieuwbouw	12.675	13.250	4½	-5	-6½	½
- herstel en verbouw	7.500	8.225	9½	1½	0	2½
- onderhoud	5.625	5.675	1	1½	1½	2½
GWW						
- nieuwbouw en herstel	12.125	11.750	-3	-3	-1½	1
- onderhoud	6.800	6.725	-1	-2	0	1½
Externe onderaanneming	4.575	4.675	2	-1½	-2	2
Totaal bouw	**86.625**	**88.450**	**2**	**-1½**	**-2**	**2**

1 Exclusief interne leveringen, machines, overige investeringen, saldo uitvoer diensten en handelsmarges; basis Nationale rekeningen; bedragen in prijzen 2021, exclusief btw
2 EIB-raming op basis van voorlopige CBS-cijfers
3 Raming
4 Gemiddelde jaarlijkse mutatie in de periode 2025-2027

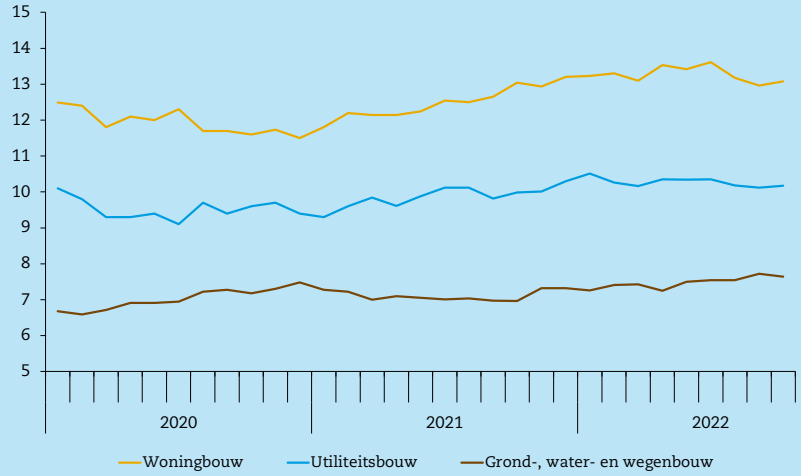
Bron: EIB

In 2023 daalt de totale bouwproductie naar verwachting met 1½%. In lijn met de daling van de vergunningen in het afgelopen jaar neemt de nieuwbouw-productie van woningen met 3½% af en die van utiliteitsgebouwen met 5%. De herstel en verbouw laat ondanks de verslechterde economische situatie door intensivering van de verduurzamingsmaatregelen nog wel een groei zien. In de woningbouw neemt deze met 3% toe en in de utiliteitsbouw met 1½%. Mede door de sterk gestegen bouwkosten en het drukkende effect hiervan op de budgetten nemen de gww-investeringen dit jaar met 3% verder af en het onderhoud in de gww met 2%. Het onderhoud van woningen en van overige gebouwen blijven met een groei van respectievelijk ½% en 1½% opnieuw achter bij de structurele groei.

Orderportefeuilles in de bouw

De orderportefeuilles in de bouw lieten in de tweede helft van vorig jaar een lichte daling zien. De werkvoorraad in de woningbouw liep in deze periode met bijna een half jaar terug tot ruim 13 maanden. De daling was in de utiliteitsbouw beperkter en de werkvoorraad lag hier aan het eind van het jaar iets boven de 10 maanden. Alleen in de gww nam de werkvoorraad nog licht toe tot ruim 7½ maanden. Bevestiging van dit beeld is er ook vanuit onze maandelijkse conjunctuurenquête naar de belemmeringen voor de productie, waar personeelstekort door minder bedrijven wordt ervaren. Wel kan worden vastgesteld dat de orderportefeuilles in de bouw nog steeds goed gevuld zijn.

Orderportefeuilles in de bouw (maanden werk)



In 2024 neemt de totale bouwproductie met 2% verder af. De lage economische groei, verslechterde koopkracht, hoge bouwkosten en scherp gestegen rentes zorgen voor een verdere sterke terugval van zowel de nieuwbouw van woningen als die van utiliteitsgebouwen. Meer investeringen in verduurzaming leidt bij woningen nog steeds tot een krachtige groei van de herstel en verbouw, terwijl die bij utiliteitsgebouwen stabiliseert. Het onderhoud van woningen en van utiliteitsgebouwen trekken iets aan, maar blijven nog steeds achter bij de structurele groei. De daling van de woningbouwproductie blijft door de sterkere groei van de herstel en verbouw beperkt tot 1½%, terwijl de utiliteitsbouw met 3% sterker zal afnemen. In de gww dalen de investeringen in een minder krachtig tempo door, terwijl het onderhoud stabiliseert. De daling van de totale gww-productie vlakt hierdoor af tot 1%. In twee jaar tijd valt de totale bouwproductie met € 3½ miljard terug (prijzen 2021).

Op de middellange termijn neemt de totale bouwproductie met gemiddeld 2% per jaar toe. Een belangrijke bijdrage in deze productiegroei wordt geleverd door verduurzamingsinvesteringen. Om de klimaatdoelstellingen voor 2030 te kunnen realiseren, is intensivering van deze investeringen noodzakelijk, waarvoor omvangrijke middelen beschikbaar zijn gesteld. Dit geeft vooral extra impuls aan de herstel en verbouw van woningen en utiliteitsgebouwen die

respectievelijk met gemiddeld 4% en 2½% groeien. Bij de herstel en verbouw van woningen zorgt de verplichting bij het vervangen van de cv-installatie door een (hybride) warmtepomp in 2026 voor een extra impuls. Ook de hogere economische groei, lagere rentes en energieprijzen leiden tot een hogere vraag en daarmee voor meer bouwproductie. Op de woningmarkt neemt de vergunningverlening na de dalingen in 2022 en 2023 geleidelijk weer toe tot 75.000 nieuwbouwwoningen aan het eind van de periode. Vanwege de gefaseerde doorlooptijden van vergunningverlening tot realisatie neemt de nieuwbouwproductie van woningen geleidelijk toe met gemiddeld 1½% per jaar. De nieuwbouw van utiliteitsgebouwen blijft met gemiddeld een ½% per jaar hierbij achter. Met uitzondering van logistieke gebouwen en overige gebouwen voor de marktsector neemt de nieuwbouwproductie van utiliteitsgebouwen toe. De sterkste groei zal worden gerealiseerd bij zorggebouwen en in iets mindere bij bedrijfsruimten. De gww-productie neemt met gemiddeld 1½% per jaar toe, waarbij de groei van de investeringen iets later op gang komt dan bij het onderhoud. Het herstel hangt samen met toenemende investeringen van gemeenten in het bouw- en woonrijp maken van (woning)-bouwlocaties en het aantrekken van de economische groei na een aantal magere jaren. De investeringen in de bedrijvensector laten door de omvangrijke investeringen in energienetwerken een wat sterkere toename zien dan de overheidsinvesteringen.

De totale bouwproductie bereikt in 2027 een volume van bijna € 91 miljard (prijzen 2021), hetgeen ruim € 2½ miljard hoger is dan in het afgelopen jaar (tabel 2).

Tabel 2 Bouwproductie[1] per sector, 2022-2027 (miljoen euro)

	2022	2023	2024	2027
Woningbouw	38.150	37.975	37.450	40.400
- nieuwbouw	17.425	16.825	15.900	16.700
- herstel en verbouw	12.825	13.200	13.525	15.275
- onderhoud	7.900	7.950	8.025	8.425
Utiliteitsbouw	27.150	26.700	25.925	27.200
- nieuwbouw	13.250	12.600	11.750	11.875
- herstel en verbouw	8.225	8.350	8.350	9.025
- onderhoud	5.675	5.750	5.825	6.300
GWW	18.475	17.975	17.800	18.500
- nieuwbouw en herstel	11.750	11.375	11.200	11.600
- onderhoud	6.725	6.600	6.600	6.900
Externe onderaanneming	4.675	4.600	4.525	4.775
Totaal bouw	**88.450**	**87.250**	**85.700**	**90.875**

1 Exclusief interne leveringen, machines, overige investeringen, saldo uitvoer diensten en handelsmarges; basis Nationale rekeningen; bedragen in prijzen 2021

Bron: EIB

De arbeidsmarkt in de bouw

De werkgelegenheid liet vorig jaar voor de tweede keer op rij na het uitbreken van de coronapandemie een robuuste groei zien. In 2022 nam het totale arbeidsvolume in de bouw met 12.000 arbeidsjaren toe, waarvan de helft bij werknemers. De flexibele schil van zelfstandigen en uitzendkrachten (voor een belangrijk deel buitenlandse arbeidskrachten) groeide relatief krachtiger met respectievelijk 4.000 en 2.000 arbeidsjaren (tabel 3). De arbeidsproductiviteit nam in 2022 met een ½% af. Een belangrijke oorzaak hiervan is het toegenomen ziekteverzuim door corona dat in het begin van het jaar het hoogtepunt van 6% bereikte, terwijl dit voor corona rond de 4% lag. In de tweede helft van het jaar lijkt de arbeidsmarkt door lagere productiegroei en minder ziekteverzuim iets te verruimen. De vacaturegraad liep iets terug, maar ligt nog steeds op een historisch hoog niveau. Ook de belemmeringen bij het aantrekken van personeel zijn afgenomen, maar aan het eind van vorig jaar ervaarden bijna twee op de tien bedrijven nog steeds deze belemmeringen.

Tabel 3 Werkgelegenheid in de bouw, 2021-2027[1] (duizend arbeidsjaren)

	2021	2022	2023	2024	2027
Werknemers	312	318	317	314	318
Zelfstandigen	138	142	142	141	147
Totaal bouwnijverheid	450	460	459	455	465
Uitzendkrachten	23	25	25	25	27
Totaal bouwgerelateerd	**473**	**485**	**484**	**480**	**492**

1 De jaren 2022 t/m 2027 zijn ramingen

Bron: EIB

Dit jaar blijft de werkgelegenheid in de bouw min of meer stabiel. Ondanks de productiedaling houden bedrijven de inzet van personeel vanwege de krapte op de bouwarbeidsmarkt zo lang mogelijk op peil. Het totale arbeidsvolume neemt met 1.000 arbeidsjaren af, waarbij de daling volledig geconcentreerd is bij werknemers. De inzet van de flexibele schil blijft dit jaar naar verwachting op peil. De arbeidsproductiviteit loopt met 1½% terug, wat gebruikelijk is in een eerste fase van productiedaling.

In 2024 neemt de werkgelegenheid met 1% af. De werkgelegenheid van werknemers neemt met 3.000 arbeidsjaren af, terwijl de werkgelegenheid van zelfstandigen met 1.000 arbeidsjaren afneemt en die van uitzendkrachten stabiliseert. De arbeidsproductiviteit valt ook met 1% terug.

Op middellange termijn neemt de werkgelegenheid in de bouw geleidelijk weer toe. De totale bouwgerelateerde werkgelegenheid groeit in de periode 2025-2027 gemiddeld met 1% per jaar. Het totale arbeidsvolume neemt met 12.000 arbeidsjaren toe tot 492.000 arbeidsjaren. De flexibiliseringsgraad neemt op middellange termijn licht toe, aangezien de groei van de werkgelegenheid

onder werknemers iets achterblijft bij die van zelfstandigen en uitzendkrachten. Het arbeidsvolume van werknemers groeit met gemiddeld een ½% per jaar. Het arbeidsvolume van zelfstandigen en uitzendkrachten neemt gemiddeld met respectievelijk 1½% en 2½% per jaar toe.

Omgerekend naar personen neemt de werkgelegenheid in de bouw in de periode 2023-2027 met 7.000 arbeidskrachten toe. Hiernaast moeten in deze periode 49.000 nieuwe arbeidskrachten de sector instromen om de natuurlijke uitstroom van arbeidsongeschikten en gepensioneerden op te vangen. De verwachte gelijkmatige instroom vanuit de bouwopleidingen is met 64.000 ruim voldoende om in de totale instroombehoefte van 56.000 arbeidskrachten te voldoen. Hierbij is op korte termijn het aanbod vanuit de bouwopleidingen ruimschoots voldoende om in de instroombehoefte te voorzien, wat betekent dat in deze jaren de instroom vanuit andere bedrijfstakken achterblijft bij de uitstroom richting deze bedrijfstakken. Op middellange termijn is wel nog extra aanbod nodig om aan de instroombehoefte te voldoen. De resterende benodigde instroom kan met een groei van buitenlandse arbeidskrachten goed worden opgevangen. De bouwarbeidsmarkt komt na jaren van oplopende spanning geleidelijk in rustiger vaarwater.

De bouw regionaal

De regionale ontwikkeling van de bouwproductie wordt bepaald door specifieke regionale kenmerken van de bevolkingsomvang en -opbouw, de samenstelling van de werkgelegenheid en de samenstelling van de gebouwenvoorraad. Tabel 4 geeft een samenvatting van de regionale verdeling van de totale bouwproductie voor de periode 2021-2023. De regionale verdeling van de totale bouwproductie is gebaseerd op informatie uit voortgangsstatistieken en vergunningverleningen. In de afzonderlijke hoofdstukken wordt de regionale verdeling van respectievelijk de woningbouw, de utiliteitsbouw en de gww-productie beschreven. Uit de tabel valt op dat er een flinke bandbreedte is in termen van groei in de verschillende provincies. De verschillen in ontwikkeling tussen de provincies worden vooral veroorzaakt door de woning- en utiliteitsbouw. De verschillen bij de gww lopen minder sterk uiteen.

In 2022 is de totale bouwproductie in de provincies met 2% toegenomen. In Noord-Holland was sprake van een forse productiegroei in zowel de woning- als de utiliteitsbouw. Ook in de provincies Friesland, Drenthe en Overijssel lag de productiegroei ruim boven het landelijk groeicijfer, waarbij de groei vooral geconcentreerd was bij de utiliteitsbouw. In Groningen, Flevoland, Utrecht en in mindere mate Zuid-Limburg nam de productie af. In Groningen daalde de productie relatief het sterkst en ook over de gehele linie. In Flevoland nam de woningbouw fors af, terwijl de utiliteitsbouw juist een krachtige groei liet zien. In Utrecht en Noord-Brabant bleef de productiedaling beperkt, waarbij de woningbouw nog licht toenam. In de overige provincies ontwikkelde bouwproductie meer in lijn met het landelijk beeld.

Tabel 4	Regionale verdeling van de totale bouwproductie, 2021-2023 (prijzen 2021)				
	Miljoen euro			Mutaties (%)	
	2021[1]	2022[2]	2023[2]	2022[2]	2023[2]
Noord					
Groningen	3.155	3.010	2.810	-4½	-6½
Friesland	2.990	3.145	3.155	5	½
Drenthe	2.080	2.185	2.145	5	-2
Oost					
Overijssel	5.605	5.965	6.030	6½	1
Flevoland	2.435	2.365	2.480	-3	5
Gelderland	9.945	10.180	10.000	2½	-2
West					
Utrecht	6.290	6.220	6.315	-1	1½
Noord-Holland	12.785	13.810	13.760	8	-½
Zuid-Holland	19.885	19.935	19.280	½	-3½
Zuid					
Zeeland	2.575	2.585	2.460	½	-5
Noord-Brabant	13.230	13.415	13.335	1½	-½
Limburg	5.650	5.635	5.480	-½	-3
Totaal Nederland	**86.625**	**88.450**	**87.250**	**2**	**-1½**

1 Voorlopige cijfers
2 Raming

Bron: EIB

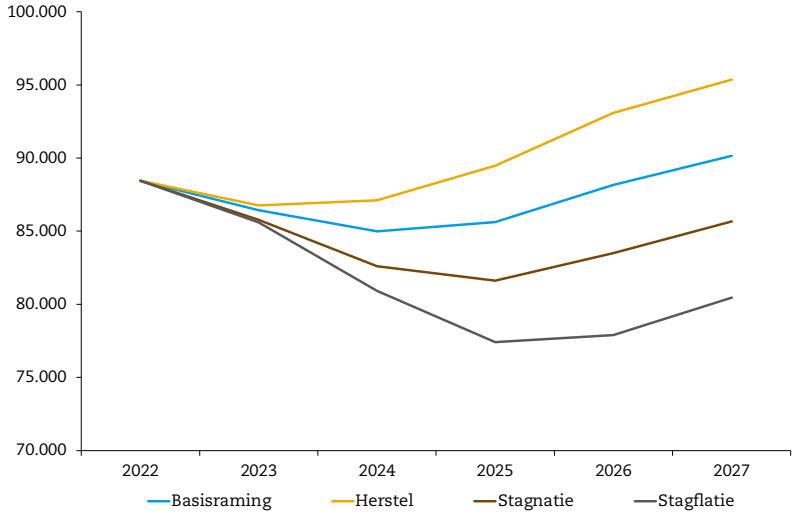
In 2023 zal de bouwproductie in de provincie Groningen opnieuw het sterkst worden getroffen, waarbij vooral de utiliteitsbouw fors terugvalt. Andere provincies waar de bouwproductie zal krimpen zijn Drenthe, Gelderland, Noord- en Zuid-Holland, Zeeland en Limburg. In Zuid-Holland en Zeeland neemt de utiliteitsbouw relatief sterk af, terwijl in de overige provincies de krimp meer gelijkmatiger over de verschillende soorten werken gespreid is. Met name in Flevoland, maar in mindere mate ook in Friesland, Overijssel, Utrecht zal naar verwachting de bouwproductie dit jaar verder toenemen. Het is in Flevoland de utiliteitsbouw die fors stijgt, terwijl de woningbouw en de gww hier wel afneemt. In Noord-Brabant zal de totale bouwproductie naar verwachting stabiliseren.

Onzekerheden

Bij de ramingen voor komende jaren zijn de onzekerheden dit keer groter dan gebruikelijk. Zo zal het verloop van de oorlog in Oekraïne en daarmee verbonden internationale spanningen grote invloed hebben op het productie-beeld voor de bouw. De bouw wordt niet direct geraakt door (hoge) inflatie, maar de doorwerking naar de rentes via het monetair beleid en het beprijzen van onzekerheid heeft belangrijke gevolgen voor de investeringen die het

grootste deel van de bouwproductie vormen. Ook de economische groei en de invloed daarvan op het overheidstekort hebben grote gevolgen voor de bouw. Dit is niet alleen het geval voor investeringen in de infrastructuur en andere investeringen die in belangrijke mate mede afhankelijk zijn van publieke middelen. Ook het vooruitzicht bij de uitbreidingsproductie in marktsectoren is gevoelig voor de economische groei. Om een beeld te schetsen van de onzekerheden rond de in deze publicatie beschreven prognose heeft het EIB gelijktijdig een drietal scenario's uitgewerkt met uiteenlopende vertrekpunten voor de economische groei, inflatie, rentes en bouwkosten. Twee scenario's verkennen een minder gunstig beeld voor de economie, waarbij een scenario lage groei met een lage inflatie verkent (stagnatiescenario) en een scenario lage groei met hoge inflatie verkent (stagflatiescenario). Daarnaast wordt een scenario bekeken dat een vrijwel volledig herstel omvat naar de verhoudingen van voor de oorlog in Oekraïne (herstelscenario). De bandbreedte die hieruit resulteert voor de totale bouwproductie is weergegeven in figuur 2.

Figuur 2 **Volumeontwikkeling bouwproductie volgens basisraming en in drie scenario's, 2022-2027 (miljoen euro, prijzen 2021)**



Bron: CBS

Zoals uit figuur 2 kan worden afgeleid ligt de basisraming in deze verwachtingen binnen de bandbreedte van de scenario's. Tevens is duidelijk dat er flinke onzekerheidsmarges zijn, vooral op middellange termijn. De scenario's worden beschreven in een aparte publicatie die kort na deze verwachtingen zal worden gepubliceerd.

1 Inleiding

1.1 Algemeen

De ‘Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2023’ beschrijft de ontwikkeling van de productie en werkgelegenheid van de bouwsector in de periode 2023-2027. Algemene en gespecialiseerde bouwbedrijven, project-ontwikkelaars, toeleveranciers, financiers en overheden kunnen met deze inzichten hun bedrijfsvoering en strategische beslissingen aanpassen.

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

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

Binnen deze hoofdcategorieën worden ook deelmarkten onderscheiden. Het gaat hierbij om type gebouwen (bijvoorbeeld koop- of huurwoningen, agrarische gebouwen, kantoren, winkels, etc.) of om verschillende opdrachtgevers (bijvoorbeeld Rijk of gemeenten, privaat of publiek).

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

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

In deze publicatie wordt de productie van projectontwikkelaars buiten beschouwing gelaten. Bij de cijfers voor de werkgelegenheid is geen onderscheid te maken en is de werkgelegenheid voor projectontwikkelaars wel meegenomen.

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

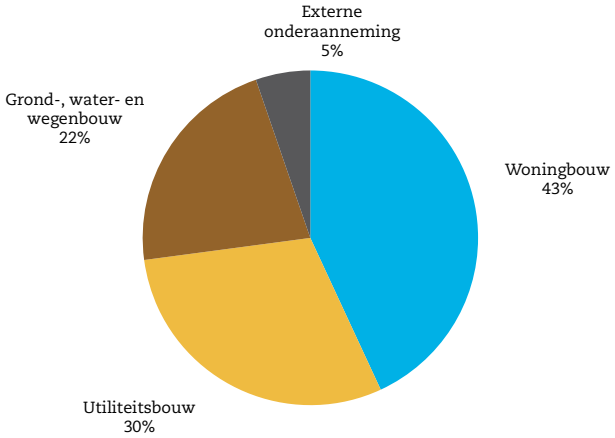
Alle productiebedragen zijn genoteerd in vaste prijzen van 2021, het meest recente realisatiejaar van de Nationale rekeningen van het CBS. Alle bedragen zijn exclusief btw. De ontwikkelingen en de prognoses hebben betrekking op het volume van de productie. Als bijvoorbeeld een groei van 3% wordt geraamd, is daar niet de bouwkostenstijging bij inbegrepen. Als deze 2% bedraagt, komt de omzetgroei dus globaal uit op 5%.

De historische cijfers van de bouwproductie in deze publicatie zijn eigen schattingen. Het CBS is in 2014 gestopt met het maken van gedetailleerde onderverdelingen van de bouwproductie; voor 2013 en latere jaren zijn deze niet beschikbaar. Op basis van de tabellen van Nationale rekeningen die wel beschikbaar blijven, kunnen het totale volume van de investeringen en het totale volume van het onderhoud vrij nauwkeurig worden geschat en kan de verdeling hiervan naar b&u en gww redelijk betrouwbaar worden gemaakt. De uitsplitsing van deze aggregaten is gebaseerd op verhoudingen voor eerdere jaren en indirecte informatie. Echter, ook in de oude situatie zou de gedetailleerde uitsplitsing door het CBS voor de twee afgelopen jaren op relatief beperkte informatie en aannames gebaseerd zijn en een voorlopig karakter hebben.

Verhoudingen
In figuur 1.1 is aangegeven hoe de totale bouwproductie in 2021 over de verschillende onderdelen van de bouwproductie was verdeeld. De woningbouw is de grootste sector van de Nederlandse bouw, goed voor ruim 40% van de bouwproductie. De utiliteitsbouw draagt 30% bij aan de bouwproductie terwijl de grond-, water- en wegenbouw ruim 20% van de bouwproductie voor hun rekening neemt. De restpost ‘externe onderaanneming’ bestaat uit werkzaamheden van bouw- en bouwinstallatiebedrijven die in onderaanneming zijn uitgevoerd voor partijen buiten de bouw. Het gaat daarbij vooral om werk voor projectontwikkelaars die zelf als hoofdaannemer van werken optreden.

[1] Euroconstruct. ‘The Construction Market in Europe’. London. November 2022.

Figuur 1.1 De bouwproductie naar sector, procentuele verdeling, 2021



Bron: CBS, bewerking EIB

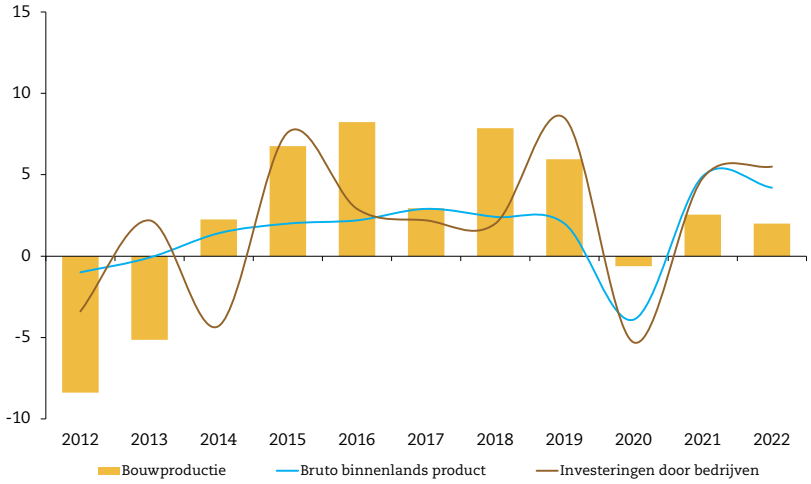
1.2 Achtergronden

Conjunctuur
De ontwikkeling van de bouw kent een duidelijke samenhang met de conjunctuur (figuur 1.2). Als indicator voor de conjunctuur geldt de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp). Het zijn vooral de nieuwbouw en in mindere mate de herstel- en verbouwactiviteiten in de b&u die zeer conjunctuurgevoelig zijn. De gww-productie en het onderhoud van gebouwen zijn minder conjunctuurgevoelig.

De Nederlandse economie herstelde in de eerste helft van 2022 zeer sterk na de coronapandemie. Ondanks de hoge inflatie van 10%, door met name de fors hogere energie- en materiaalprijzen als gevolg van de oorlog in Oekraïne, gaven consumenten veel meer uit dan een jaar eerder aan duurzame consumptie-goederen en diensten. Uitgaven aan horeca, cultuur en toerisme leefden weer op nadat deze in de twee voorafgaande jaren door contactbeperkende maatregelen werden beperkt. Bedrijven investeerden in 2022 fors meer dan in 2021, vooral in vervoersmiddelen en gebouwen. Na de krachtige groei in de eerste helft van het jaar begon de economie in de tweede helft van het jaar af te koelen. Met het geleidelijk verminderen van het inhaaleffect kregen de hoge inflatie en de stijgende rentes meer grip op zowel de binnenlandse als de buitenlandse vraag. Zo lag de consumptie over de gehele breedte vanaf mei aanzienlijk lager dan een jaar eerder, en zwakten ook de uitvoer van diensten en van investeringen sterk af. Dit mondde uit in een daling van het bbp in het derde kwartaal met 0,2% ten opzichte van het kwartaal eerder. Deze daling wordt naar verwachting doorgezet in de twee opvolgende kwartalen. In de loop van 2023 kan de economie naar verwachting weer beperkt groeien, maar het wordt een mager jaar voor de Nederlandse economie. Het Centraal Planbureau verwacht over het gehele jaar gemeten een bescheiden groei van het bbp van 0,9% na de forse toename van 4,2% in het afgelopen jaar. De consumptiegroei is

hierbij bescheiden, de uitvoer groeit zeer matig en de investeringen krimpen. In 2024 groeit de Nederlandse economie naar verwachting met het trendmatige tempo van 1,5%. Door de situatie in de Oekraïne zijn de verwachtingen voor de Nederlandse economie met veel meer onzekerheid omgeven dan gebruikelijk, waarbij met name de energieprijzen en uitvoerbeperkingen een belangrijke impact hebben op de mondiale economische ontwikkelingen.

Figuur 1.2 Ontwikkeling van de economie, bedrijfsinvesteringen en bouwproductie, 2012-2022, jaarlijkse mutaties in procenten



Bron: CBS, CPB, EIB

De belangrijkste bijdrage aan de economische groei dit jaar komt vanuit de overheidsconsumptie. Met een groei van 3,2% door met name hogere uitgaven aan zorg, onderwijs, defensie en openbaar bestuur (o.a. opvang Oekraïners) levert dit een bijdrage van 0,7% aan de verwachte bbp-groei op. Bij de aanname dat de energieprijs op de wereldmarkt dit jaar al iets zal gaan dalen, zal de inflatie afvlakken tot 3,5%. Zonder het plafond op de energieprijzen zou de inflatie 6% bedragen. De cao-loongroei in de marktsector blijft over 2022 en 2023 gemeten ver achter bij de inflatie, waardoor een doorsnee huishouden van werkenden in deze periode 5% aan koopkracht inlevert. Bij gepensioneerden is de daling door een hogere indexering iets beperkter, terwijl de laagste inkomensgroep en uitkeringsgerechtigden in doorsnee door steunmaatregelen er in koopkracht op vooruit gaan. Deze ontwikkelingen samen met de grote onzekerheid over hoe deze zich verder gaan ontwikkelen, zorgden in 2022 voor een in historisch perspectief zeer sterke daling van het consumenten-vertrouwen met vooral een sterke afname van de koopbereidheid van grote uitgaven. Het CPB verwacht dit jaar in de basisraming dat de particuliere consumptie met 1,1% zal toenemen, waarbij de besparingen van huishoudens zullen afnemen. De zwakke wereldwijde economische ontwikkelingen drukken de vraag naar Nederlandse goederen en diensten in het buitenland. De groei van de Nederlandse uitvoer halveert in 2023 naar 2,5%. Exclusief energie groeit de uitvoer van binnenlands geproduceerde goederen en diensten naar

verwachting met slechts 0,6%. Het volume van investeringen neemt dit jaar met 0,3% af, waarbij bedrijfsinvesteringen relatief sterk worden getroffen.

Het sterke economische herstel in 2022 ging gepaard met een krachtige groei van de werkgelegenheid. Bij de matige economische groei blijft de Nederlandse werkgelegenheidsgroei in 2023 beperkt tot 0,3%. De krapte op de arbeidsmarkt kan hierbij enigszins afnemen, maar mede door de uitbreidingsbehoefte van de overheid blijft de arbeidsmarkt krap. Door het koopkrachtverlies zullen niet-werkende partners vaker op zoek gaan naar een baan. Door een toename van het arbeidsaanbod in combinatie met een lage werkgelegenheidsgroei loopt de werkloosheid in 2023 geleidelijk op tot gemiddeld 4,4% in 2023, maar blijft hiermee nog ver onder het langjarige gemiddelde.

De groei van de Nederlandse economie valt naar verwachting hoger uit dan die van het gehele eurogebied. De Europese Commissie gaat hiervoor in haar najaarsraming uit van een bbp-groei van 0,3% in 2023. De economieën van twee van onze belangrijkste Europese handelspartners krimpen in 2023: in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk neemt het bbp met respectievelijk 0,6% en 0,9% af. Het Duitse bbp daalt met 0,6% en de economie van de VK neemt met 0,9% af. In België neemt het bbp met 0,2% toe en in Frankrijk met 0,4%. De overheids-bestedingen nemen in Nederland met 3,2% veel sterker toe dan in de andere grotere eurolanden en het gehele eurogebied als geheel (0,5%). Ook de groei van de particuliere consumptie is in Nederland met 1,1% sterker dan gemiddeld in het gehele eurogebied (0,1%). Wel dalen de investeringen in Nederland met 0,3%, terwijl die in het eurogebied met 0,5% toenemen. Duitsland, Cyprus en Slovenië zijn de enige andere landen in de eurogebied waar de investeringen dit jaar afnemen. Door een relatief veel sterkere groei van de invoer dan van de uitvoer verslechtert in Nederland de handelsbalans sterker dan in alle andere landen, met uitzondering van Italië.

De bouw in Europa

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

In figuur 1.3 zijn de recente ontwikkelingen en vooruitzichten voor de verschillende onderdelen van de bouwmarkt in de landen van het Euroconstructgebied[3] samengevat. De cijfers zijn ontleend aan Euroconstruct[4], een samenwerkingsverband van negentien Europese instituten die zich

[2] EIB (2014). 'Bouwconcerns in beeld 2012-2013'.

[3] Het Euroconstructgebied omvat: Oostenrijk, België, Tsjechië, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Ierland, Italië, Nederland, Noorwegen, Polen, Portugal, Slowakije, Spanje, Zweden, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk.

[4] Euroconstruct. 'Summary Report'. London. November 2022.

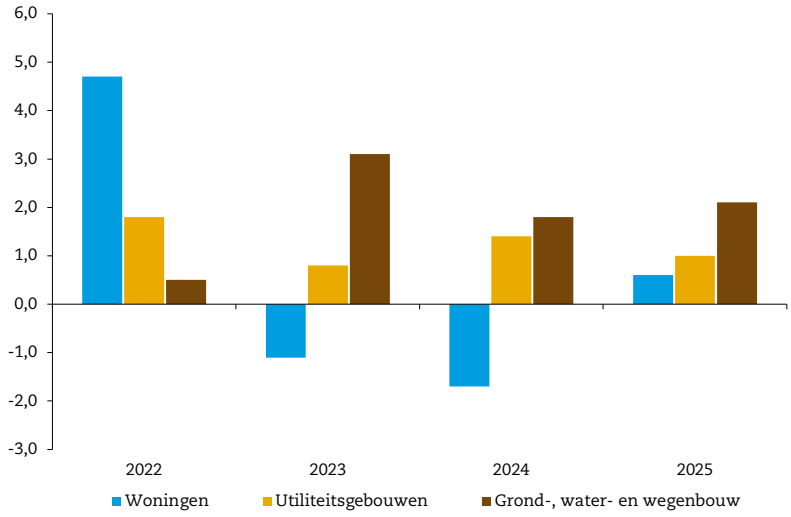
bezighouden met onderzoek naar de bouwmarkt en de bouwarbeidsmarkt. Per type bouwwerk (woningen, utiliteitsgebouwen en gww-werken) is de ontwikkeling van de totale bouw (nieuwbouw, herstel en verbouw, onderhoud) weergegeven.

In het afgelopen jaar nam de Europese bouwproductie met 3% toe. De vooruitzichten voor dit en volgend jaar zijn gunstig. In 2023 en 2024 blijft de Europese bouwproductie naar verwachting steken op het niveau van 2022. Voor 2025 wordt een groei van 1% verwacht.

De nieuwbouw van woningen neemt na een groei van 2,5% vorig jaar, dit jaar met 2% af. Deze daling is vooral het gevolg van een zeer stevige krimp in de vier noordelijke landen (Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden). Elders in West-Europa blijft het totale productievolume van nieuwe woningen min of meer op peil. In de komende jaren neemt de woningnieuwbouw naar verwachting licht toe. In 2024 neemt deze met 0,3% nauwelijks toe en voor 2025 wordt een groei van 1% voorzien. In de vier noordelijke landen en in Oostenrijk blijft de nieuwbouw van woningen verder dalen. Na een stabilisatie dit jaar wordt voor Duitsland in 2024 en 2025 ook een productiedaling voorzien. In de andere West-Europese landen neemt de nieuwbouw van woningen toe.
Na een krachtige groei in voorgaande jaren daalt de productie van renovatie en onderhoud van woningen ondanks de grote opgaven rond verduurzaming met 0,7% in 2023 en met 3% in 2024. In 2025 neemt de productie met 0,3% iets toe. Het beeld wordt sterk beïnvloed door de forse productiedalingen in Italië, nadat de productie hier in 2021 en 2022 ieder jaar met een kwart was toegenomen. In de resterende West-Europese landen neemt de productie dit en komend jaar met rond de 1,3% per jaar toe, waarna de groei in 2025 afvlakt tot 0,6%.

De nieuwbouw van utiliteitsgebouwen maakt dit jaar in Europa een pas op de plaats. Voor 2024 en 2025 wordt een groei verwacht van respectievelijk 1,5% en 1,2%. In België en Finland treedt in de periode 2023-2025 een sterke krimp op, waardoor het productieniveau in 2025 meer dan 10% lager ligt dan in 2022. In Zweden valt de productiedaling met 5% iets lager uit dan in Nederland. Hiertegenover staat een zeer sterke productiegroei in Italië en sterke productiegroei in Frankrijk, Ierland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk. In de andere West-Europese landen ligt de productiegroei rond het Europees gemiddelde. De bouw van zorggebouwen is de enige sector in West-Europa waar in de periode 2023-2025 stevige groeicijfers van gemiddeld 4% per jaar kunnen worden behaald. De nieuwbouw van onderwijsgebouwen, kantoren, commerciële en overige gebouwen zal rond de 1% à 1,5% komen te liggen. Het productieniveau van logistieke en agrarische gebouwen ligt naar verwachting op het niveau van 2022. De bouw van industriële gebouwen krimpt in West-Europa met 1% per jaar door de stevige productiedalingen in Finland, Nederland en Zweden. De renovatie en onderhoud van utiliteitsgebouwen groeit in 2023 en 2024 met respectievelijk 1,7% en 1,4%. In 2025 vlakt de productiegroei af tot 0,9%.

Figuur 1.3 Ontwikkeling van de bouwproductie naar sector in Europese landen, procentuele verandering, 2022-2025



Bron: Euroconstruct

De nieuwbouw van de gww-werken in West-Europa heeft de beste perspectieven voor de periode 2023-2025. De productie stijgt hier met 4% in 2023, 2% in 2024 en 3% in 2025. Deze stijging wordt voor het overgrote deel gedragen door een forse groei in Italië, waar de productie naar verwachting dit jaar met 40% toeneemt en in zowel 2024 als 2025 met meer dan 10% stijgt. De productie in de West-Europese landen buiten Italië stijgt met 1,3% in 2023 en 2024 en 1,6% in 2025. De meeste landen realiseren in de komende drie jaar een solide groei van meer dan 1,5% tot 3% per jaar. De vooruitzichten zijn minder gunstig voor de twee grootste markten Duitsland (+0,7% per jaar) en de VK (stabilisatie). In Finland, Nederland en Zwitserland neemt de nieuwbouw-productie van gww-werken af, terwijl in Noorwegen en Spanje de groei bovengemiddeld zal zijn. Het onderhoud van gww-werken groeit in de periode 2023-2025 met gemiddeld 1,5% per jaar.

De bouwproductie in onze buurlanden België en Duitsland zal naar verwachting in de periode 2023-2025 min of meer stabiliseren met een gemiddelde groei van 0,3% per jaar in België en 0,1% per jaar in Duitsland, terwijl die in Nederland juist negatief zal uitvallen.

In België is de meest opvallende ontwikkeling de sterke krimp van de nieuwbouw van utiliteitsgebouwen met 9,5% dit jaar en rond de 3% in zowel 2024 als 2025. In 2025 ligt de nieuwproductie bij overige utiliteitsgebouwen ruim 35% lager dan in 2022, bij kantoren, scholen en zorggebouwen 25% lager en bij commerciële gebouwen 20% lager. Alleen bij industriële en agrarische gebouwen blijft de daling beperkt tot enkele procenten. De nieuwbouw van woningen groeit in de periode 2023-2025 naar verwachting met een ½% tot 1% per jaar. Mede door de financiële stimulans voor het verbeteren van de

energiekwaliteit van woningen stijgt de productie van de renovatie en het onderhoud van woningen met gemiddeld 2% per jaar. De groei bij de renovatie en onderhoud van utiliteitsgebouwen blijft hier met 1% bij achter. De nieuwbouw van gww-werken groeit met 3% in 2023 en 3,5% in 2024 door intensivering van infrastructurele uitgaven bij lokale overheden in aanloop tot de verkiezingen van 2024, bij de Oosterweelverbinding en bij het herstel van infrastructuur en oevers na de overstromingen in 2021. In 2025 daalt de productie met 2,6%. De renovatie en onderhoud van gww-werken stijgt in de periode 2023-2025 met gemiddeld 0,7% per jaar.

In Duitsland zijn de vooruitzichten het minst gunstig bij de nieuwbouw van woningen. Dit jaar blijft de productie nog op peil maar in 2024 en 2025 neemt het bouwvolume hier met respectievelijk 2,0% en 2,5% af. Bij renovatie en onderhoud van utiliteitsgebouwen is sprake van stabilisatie en ligt de productie in 2025 op het niveau van 2022. Bij de andere markten van de Duitse bouw is de groei in de periode 2023-2025 zeer bescheiden. Bij de renovatie en onderhoud van woningen en bij de nieuwbouw en onderhoud van gww-werken neemt de productie met gemiddeld 0,5% per jaar toe. De groei bij de nieuwbouw van utiliteitsgebouwen is met gemiddeld 1% per jaar het gunstigst. Hierbij zijn de vooruitzichten met gemiddeld 1,5% per jaar het gunstigst bij industriële, logistieke en overige gebouwen

1.3 Indeling van het rapport

In de hoofdstukken 2 tot en met 4 komen de sectorale bouwmarktramingen aan de orde. Deze hoofdstukken richten zich achtereenvolgens op de woningbouw, de utiliteitsbouw en de grond-, water- en wegenbouw. Per sector worden de recente ontwikkelingen op de verschillende deelmarkten geanalyseerd en wordt onderzocht of en in welke mate in de toekomst veranderingen optreden in de omstandigheden waaronder de bedrijven in deze specifieke sectoren moeten opereren. Voor deze rapportage zijn landelijke bouwmarktramingen opgesteld voor de korte (2023 en 2024) en de middellange termijn (2025-2027). In de bouw is het kleinbedrijf sterk vertegenwoordigd. Veel van deze bedrijven zijn in hoofdzaak gericht op de lokale of de regionale markt. Per onderdeel worden de landelijke ramingen voor 2023 daarom ook uitgesplitst naar provincie. In aansluiting daarop komen in hoofdstuk 5 de gevolgen van de geraamde bouwproductie voor de vraag op de arbeidsmarkt aan de orde. De analyse vindt plaats op het niveau van werknemers, zelfstandigen (waaronder zelfstandigen zonder personeel) en bij de bouw gedetacheerd personeel.

2 Woningbouw

De woningbouwproductie is het afgelopen jaar met 2% toegenomen. Door een toename van de vergunningverlening in voorgaande jaren groeide de nieuwbouwproductie van woningen met 2%. Het was de herstel en verbouw die met name door verduurzaming met 3½% het sterkst toenam. Dit jaar slaat het productiebeeld om. De woningbouwproductie daalt op korte termijn naar verwachting met een ½% in 2023 en 1½% in 2024. De daling is in beide jaren geheel geconcentreerd bij de nieuwbouw. Door de sterke terugval van het aantal verleende vergunningen in 2022 en de ongunstige economische omstandigheden door de Oekraïne-oorlog daalt de nieuwbouwproductie met 3½% in 2023 en 5½% in 2024. Mede onder invloed van de hoge energieprijzen blijft verduurzaming de woningbouwproductie ondersteunen. De productie van herstel en verbouw groeit met 3% in 2023 en 2½% in 2024. Op de middellange termijn laat de woningbouwproductie weer een groei zien van gemiddeld 2½% per jaar. Naar verwachting komt de vergunningverlening in deze jaren uit op gemiddeld bijna 75.000 woningen per jaar. De nieuwbouwproductie van woningen neemt met gemiddeld 1½% per jaar toe. De herstel en verbouw blijft onder invloed van de verduurzamingsmaatregelen met gemiddeld 4% per jaar stevig doorgroeien. De onderhoudsproductie ligt met gemiddeld 1½% per jaar in lijn met het structurele groeipad.

2.1 Algemeen beeld

Recente ontwikkelingen
De totale woningbouwproductie steeg in 2022 met 2%. In lijn met de groei van de vergunningverlening in voorgaande jaren nam de nieuwbouwproductie van woningen het afgelopen jaar met 2% toe. Het aantal gereedmeldingen kwam uit op 67.000 woningen.[5] Dit aantal lag ver beneden het niveau dat nodig was om de uitzonderlijk hoge huishoudensgroei als gevolg van de hoge toevlucht van migranten op te vangen, waardoor de woningmarkt verder verkrapte. Het aantal nieuwbouwvergunningen nam in 2022 met 10.000 af tot circa 70.000 woningen. Door de sterke rentestijging, gestegen bouwkosten, onvoldoende geschikte plancapaciteit, beperkte capaciteit bij gemeenten en aanhoudende problemen rond stikstof is het veel moeilijker geworden om nieuwbouw te realiseren. De herstel en verbouw groeide het afgelopen jaar met 3½%. De hoge energieprijzen en intensivering van het verduurzamingsbeleid boden extra prikkels voor het investeren in verduurzaming van de eigen woning. De productiegroei van het onderhoud van woningen lag met een ½% in 2022 onder de structurele groei.

Hoewel de nieuwbouwproductie van woningen in 2022 een toename liet zien, viel deze groei aanzienlijk minder sterk uit dan in het begin van het jaar werd verwacht. Allereerst kwam dit door een tegenvallende vergunningverlening gedurende het jaar. Daarnaast bleven de feitelijke realisaties met 3.000 woningen achter bij de gebruikelijke doorloop van vergunning tot realisatie als gevolg van uitvoeringsproblemen rond projecten.

[5] Dit is het aantal woningen volgens de definitie van de vergunningenstatistiek. Het aantal gereedgemelde wooneenheden volgens de BAG-definitie is hoger omdat deze ook onzelfstandige wooneenheden zoals bijvoorbeeld studentenwoningen omvat. Het verschil tussen woningen en wooneenheden bedroeg in 2022 7.000 wooneenheden.

Tabel 2.1 Woningbouwproductie, 2021-2027 (prijzen 2021)

	Miljoen euro		Jaarlijkse veranderingen[2] (%)			
	2021[1]	2022[2]	2022	2023	2024	2027[3]
Nieuwbouw	17.075	17.425	2	-3½	-5½	1½
Herstel en verbouw	12.400	12.825	3½	3	2½	4
Onderhoud	7.850	7.900	½	½	1	1½
Totaal	**37.325**	**38.150**	**2**	**-½**	**-1½**	**2½**

1 EIB-raming op basis van voorlopige CBS-cijfers
2 Raming
3 Gemiddelde jaarlijkse mutatie in de periode 2025-2027

Bron: EIB

Korte termijn
Het beeld voor de woningbouwproductie slaat dit jaar om. De woningbouwproductie zal in 2023 en 2024 naar verwachting gaan dalen met respectievelijk een ½% en 1½%. De daling is in beide jaren geheel geconcentreerd bij de nieuwbouw. Door de sterke terugval van het aantal verleende vergunningen in 2022 en verwachte verdere afname van de vergunningverlening in 2023 daalt de nieuwbouwproductie met 3½% in 2023 en 5½% in 2024. De gevolgen van de gestegen rente worden in deze jaren goed merkbaar en vormen een belangrijk risico voor de woningbouw. Zo drukt de hoge rente de vraag naar woningen van potentiële huizenkopers en komen nieuwbouwprojecten financieel lastiger van de grond. Ook het wegvallen van de bouwvrijstelling stikstof vergt extra stikstofdepositieberekeningen en voor een deel van de woningprojecten nieuw ecologisch onderzoek en maatregelen om de schade door stikstofdepositie tijdens de bouw uit te sluiten. Dit leidt tot vertraging en mogelijk zelfs uitval dichtbij N2000-gebieden. Verduurzaming van de woningvoorraad blijft de woningbouwproductie nog wel ondersteunen. Onder andere intensivering van isolatiemaatregelen geeft een flinke impuls aan de herstel en verbouw. De productie van herstel en verbouw groeit met 3% in 2023 en 2½% in 2024. Het onderhoud van woningen neemt in beide jaren toe met respectievelijk een ½% en 1% en blijft daarmee nog steeds achter bij de structurele ontwikkeling.

Middellange termijn
De woningbouwproductie laat in de periode 2025-2027 weer een groei zien van gemiddeld 2½% per jaar. Na twee jaren van krimp komt de nieuwbouwproductie op middellange termijn weer op gang. Bij een dalende rente komt aan de huizenprijsdaling geleidelijk een einde en trekt de vraag naar woningen weer aan. Het aantal vergunningen komt in deze periode weer op gang en loopt op tot 75.000 woningen in 2027, waarvan 6.000 tijdelijk en 69.000 regulier. Een hoger aantal lijkt moeilijk te realiseren vanwege het beperkte aanbod van geschikte bouwlocaties. In navolging van de vergunningen trekt met enige vertraging ook de nieuwbouwproductie aan. Het aantal voltooide woningen loopt vanwege de gebruikelijke doorlooptijden in de bouw geleidelijk op tot een niveau van bijna 70.000 woningen in 2027. De investeringen in de herstel en

verbouw van woningen vormen de motor achter de groei van de woningbouwproductie en nemen op middellange termijn toe met gemiddeld 4% per jaar. Naast tal van subsidies die beschikbaar zijn voor verduurzaming van de woningvoorraad geeft de verplichtstelling van de hybride warmtepomp bij vervangingsmomenten van een cv-ketel vanaf 2026 een extra impuls aan de herstel en verbouw. Het woningonderhoud volgt op middellange termijn de structurele groei van 1½%.

2.2 Nieuwbouw

Korte termijn
Door de sterk teruggelopen vergunningverlening in 2022 neemt de nieuwbouwproductie van woningen op korte termijn af. Het aantal vergunningen nam in 2022 met 10.000 af tot circa 70.000 woningen. Door de gebruikelijke doorlooptijd tussen vergunningverlening en realisatie werkt de terugval vooral door in de nieuwbouwproductie in 2023 en 2024. In 2023 krimpt de nieuwbouw van woningen met 3½%. De sterkste terugval vindt in 2024 plaats, als de nieuwbouw met nog eens 5½% fors daalt. De gevolgen van de gestegen rente voor de nieuwbouw worden hiermee goed merkbaar. Door de gestegen hypotheekrente zijn de rentelasten bij aankoop van een woning fors opgelopen, waardoor ook de financieringsruimte van huishoudens wordt beperkt. Daarnaast kunnen verwachtingen van potentiële huizenkopers over een voortzettende huizenprijsdaling leiden tot uitstel van de vraag. Ook was sprake van een historisch lage koopbereidheid van consumenten in het afgelopen jaar (paragraaf 2.6). De hoge rente is ook van negatieve invloed op de projectfinanciering van nieuwbouwprojecten. Daarbij halen de dalende huizenprijzen en hoge bouwkosten het rendement van bouwprojecten nog verder onderuit en wordt het veel lastiger om projecten van de grond te krijgen. Door het wegvallen van de bouwvrijstelling stikstof moet bovendien voor ieder woningbouwproject waarvan de vergunning nog niet onherroepelijk is verleend een AERIUS-berekening voor de bouwfase worden gemaakt om te kunnen bepalen of een natuurvergunning nodig is. Voor een klein deel van de projecten zal aanvullend ecologisch onderzoek nodig zijn om aan te kunnen tonen dat de extra stikstofdepositie tijdens de bouwfase niet tot extra schade aan N2000-gebieden zal leiden. Dit leidt tot vertraging en mogelijk zelfs uitval dicht bij deze gebieden. Naar verwachting loopt het aantal verleende vergunningen in 2023 verder terug tot 65.000 woningen. Pas in 2024 trekt bij een stabilisatie van de rente de vergunningverlening weer wat aan tot 68.000 woningen. Het aantal gereedmeldingen ligt in 2023 en 2024 op respectievelijk 70.000 en 68.000 woningen. Deze aantallen liggen onder de verwachte huishoudensgroei en vervangingsvraag in beide jaren.

Middellange termijn
Na twee jaren van krimp komt de nieuwbouwproductie van woningen op middellange termijn weer op gang. De nieuwbouwproductie groeit met gemiddeld 1½% per jaar. Bij een dalende rente komt aan de huizenprijsdaling geleidelijk een einde en trekt de vraag naar woningen weer aan. Hierdoor komt ook de vergunningverlening geleidelijk op gang. Op de middellange termijn loopt het aantal vergunningen op tot 75.000 in 2027, waarvan 6.000 tijdelijke woningen. Een hoger aantal lijkt moeilijk te realiseren vanwege het beperkte aanbod van geschikte bouwlocaties. Het aantal voltooide woningen loopt op

middellange termijn stapsgewijs op tot een niveau van 69.000 woningen in 2027.[6]

Vergunningen voor nieuw te bouwen woningen
In 2022 werden voor ongeveer 70.000 nieuwe woningen vergunningen verleend. Hiermee lag de vergunningverlening in het afgelopen jaar beduidend lager dan in 2021, toen door een sterke opleving in de eerste helft van het jaar voor 80.000 woningen vergunningen werden verleend. Al in de tweede helft van 2021 liep het aantal vergunde woningen geleidelijk terug. De belangrijkste factoren achter de terugvallende vergunningverlening zijn de oplopende rentestanden, gebrek aan geschikte plancapaciteit, stijgende bouwkosten en aanhoudende problemen rond stikstof. De verwachting is dat de vergunningverlening in 2023 nog verder zal teruglopen tot 65.000 woningen en in 2024 bij een eerste herstel van de woningvraag weer aantrekt tot 68.000. Op de middellange termijn trekt het aantal verleende vergunningen weer aan tot het niveau van 75.000 woningen. Door het beperkte planaanbod van geschikte en snel te ontwikkelen locaties ligt een hoger aantal vergunningen op deze termijn niet in de rede.

Tabel 2.2 Bouwvergunningen voor nieuw te bouwen woningen, naar woningtype en opdrachtgever, 2021-2027 (duizend)

Opdrachtgever	2021	2022[1]	2023[1]	2024[1]	2027[1]
Woningtype					
Huur	34	34	28	31	36
Koop	46	36	37	37	39
Opdrachtgever					
Woningcorporaties en overheid	12	9	10	13	17
Bouwers voor de markt	58	53	48	48	50
Overige particulieren	10	8	7	7	8
Totaal	80[2]	70	65	68	75

1 Raming

Bron: CBS, EIB

De afname van het aantal verleende vergunningen in 2022 deed zich voor bij alle typen opdrachtgevers. Bij marktpartijen was de daling in absolute termen het sterkst. Zo liep het aantal vergunningen voor marktpartijen met 5.000 terug tot 53.000 woningen in 2022. Naar verwachting neemt het aantal vergunde woningen voor marktpartijen in 2023 verder af met 5.000 tot het niveau van 48.000 woningen, waarna in 2024 stabilisatie optreedt. Op de middellange termijn loopt de vergunningverlening voor marktpartijen licht op tot 50.000 woningen in 2027. Bij corporaties nam de vergunningverlening in 2022 af van 12.000 tot 9.000 woningen. De vergunningverlening voor corporaties neemt in 2023 en 2024 weer toe met respectievelijk 1.000 en 3.000 woningen en loopt in de daaropvolgende jaren naar verwachting verder op tot uiteindelijk 17.000

[6] Met inbegrip van het aantal andere woonheden komt dit overeen met 75.000 woningen volgens de BAG-definitie.

woningen in 2027. Dit is vooral het gevolg van de prestatieafspraken die zijn gemaakt tussen het Rijk en woningcorporaties om de sociale woningvoorraad de komende jaren weer te laten groeien. Tot slot is de vergunningverlening aan overige particulieren in 2022 met 2.000 afgenomen tot 8.000 woningen. Op korte termijn loopt dit aantal verder terug tot 7.000 woningen. Na een lichte stijging in 2025 stabiliseert op de middellange termijn de vergunningverlening aan particulieren op het niveau van 8.000 woningen.

Het aandeel van huurwoningen in het totaal aantal verleende vergunningen loopt zowel op korte als op middellange termijn geleidelijk op.

2.3 Herstel en verbouw

Korte termijn
Op de korte termijn blijft verduurzaming van de woningvoorraad onder invloed van de hoge energieprijzen en de hiervoor beschikbare overheidssubsidies de herstel en verbouwproductie verder ondersteunen. Met name intensivering van isolatiemaatregelen geeft de komende jaren een flinke impuls. De productie groeit naar verwachting met 3% in 2023 en 2½% in 2024. De overige investeringen in de herstel en verbouw nemen mede door de minder gunstige economische omstandigheden in beide jaren af. De transformatie van overige gebouwen in woningen - onderdeel van de herstel en verbouw - blijft in beide jaren steken op het niveau van 10.000 woningen. Tegenover extra beleids-inspanningen vanuit het Programma Woningbouw staat het effect van een dalende structurele leegstand en de tijdelijke opvang van vluchtelingen in leegstaande gebouwen. Ook het aantal extra woningen uit woningsplitsing loopt naar verwachting vanaf 2023 iets terug vanwege onder meer de opkoop-bescherming die in een aantal gemeenten gaat gelden en een verdere verhoging van de overdrachtsbelasting voor beleggers. In totaal gaat het in de aankomende jaren om ongeveer 13.000 woningen die jaarlijks via herstel en verbouw van bestaande gebouwen aan de woningvoorraad worden toegevoegd.

Middellange termijn
De productie van herstel en verbouw zal op middellange termijn met gemiddeld 4% per jaar stevig toenemen. Naast de reguliere groei door de toenemende woningvoorraad en kwaliteitsverbetering, krijgt de herstel en verbouw een impuls door extra inspanningen in de verduurzaming van de woningvoorraad in samenhang met het klimaatbeleid. Hierbij geeft de verplichtstelling van de hybride warmtepomp bij vervangingsmomenten van een cv-ketel vanaf 2026 een belangrijke impuls aan de herstel en verbouw.

2.4 Onderhoud

Onderhoud is het minst conjunctuurgevoelige onderdeel van de bouw-productie. Onderhoudsproductie betreft namelijk alle werkzaamheden die worden gedaan om de huidige kwaliteit van de woningvoorraad te behouden en is daarmee sterk afhankelijk van structurele invloeden zoals de kwaliteit en omvang van de woningvoorraad. Dit in tegenstelling tot herstel- en verbouw-werkzaamheden, die de kwaliteit van de woningvoorraad verbeteren en daarmee veel sterker afhankelijk zijn van de conjunctuur.

Na een forse groei van het woningonderhoud in 2021 bleef het afgelopen jaar de onderhoudsproductie met een groei van een ½% achter bij de structurele ontwikkeling. Ook voor 2023 is de verwachting dat onder invloed van de

ongunstige economische omstandigheden de onderhoudsproductie met een ½% zal groeien. Bij een gunstigere economische ontwikkeling volgt het woning-onderhoud op middellange termijn de structurele groei van 1½% per jaar.

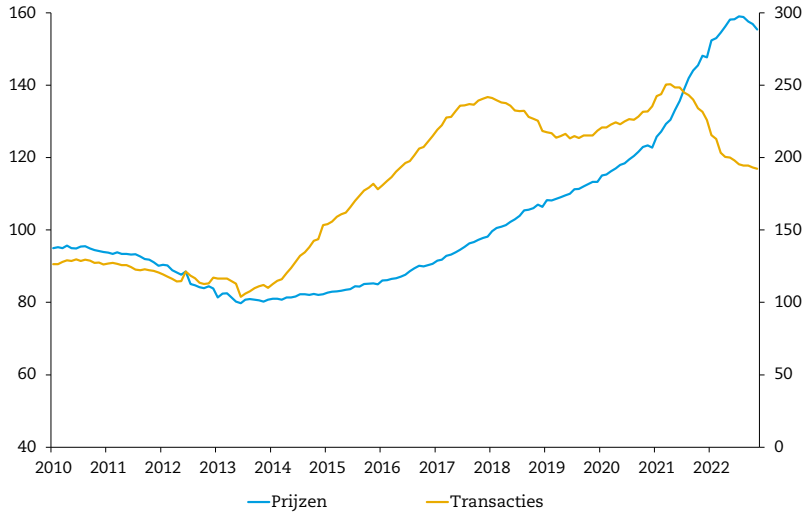
2.5 Recente ontwikkelingen op de woningmarkt

Huizenprijsontwikkeling slaat om, aantal transacties gedaald
In januari van het afgelopen jaar werd de hoogste huizenprijsstijging van ruim 20% op jaarbasis bereikt. In de maanden daarop vlakte de prijsstijging van koopwoningen sterk af. Vanaf augustus lieten de huizenprijzen zelfs iedere maand een daling zien ten opzichte van de maand ervoor. Afgelopen november bedroeg de stijging op jaarbasis nog iets minder dan 5%. Daarmee is na een periode van zeven jaar huizenprijsstijging de huizenprijsontwikkeling in het afgelopen jaar omgeslagen. Sinds het voorjaar van 2021 is ook een daling zichtbaar in het aantal woningtransacties. Deze trend heeft zich in het afgelopen jaar verder doorgezet. Zo lag in de eerste elf maanden van 2022 het transactievolume ruim 16% lager dan in dezelfde periode een jaar eerder.

Hypotheekrente stijgt snel vanaf historisch laag niveau
Het afgelopen jaar kwam er ook een einde aan een jarenlange trend van dalende hypotheekrentes. Oorzaak hiervan is de toegenomen onzekerheid en inflatie als gevolg van de oorlog in Oekraïne. De gemiddelde verstrekte hypotheekrente (10 jaar vast NHG) steeg in uitzonderlijk tempo van 1,15% in januari 2022 tot 4,17% in december 2022. De stijging van de hypotheekrente ging gepaard met een daling van de huizenprijzen. Ook heeft de rentestijging een sterk negatief effect gehad op het aantal transacties.

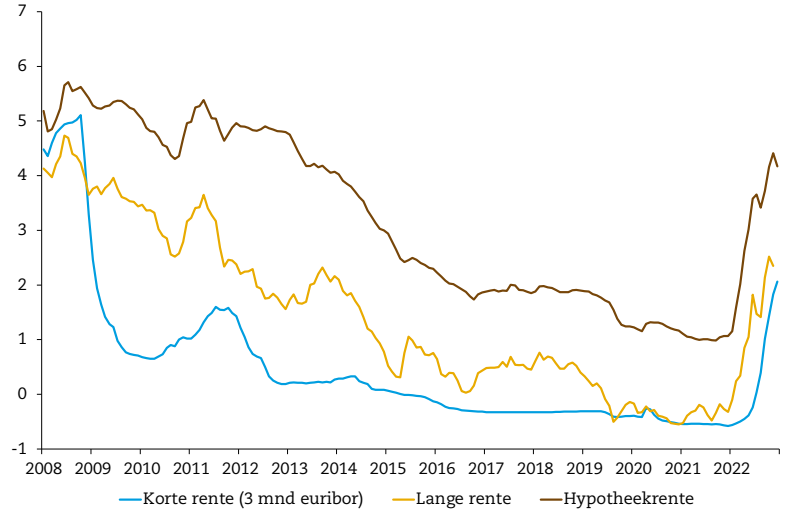
De hypotheekrente ontwikkelde zich de afgelopen jaren min of meer in lijn met de korte rente (3-maands Euribor) en lange rente (jongste 10-jarige staats-obligaties). Ook de rentetarieven op de kapitaalmarkt zijn in het afgelopen jaar fors gestegen. Daarbij lieten de hypotheekrente en lange rente een wat grilliger patroon zien dan de korte rente. De lange rente lag in november 2022 ruim 2,5%-punt hoger dan eind 2021. Het verschil tussen de korte en de lange rente ten opzichte van de hypotheekrente is in 2022 groter geworden.

Figuur 2.1 **Bestaande koopwoningen: index prijzen (linker as) en index cumulatief aantal transacties (12 maanden) (rechter as), 2010-2022 (januari 2008=100)**



Bron: CBS, Kadaster, bewerking EIB

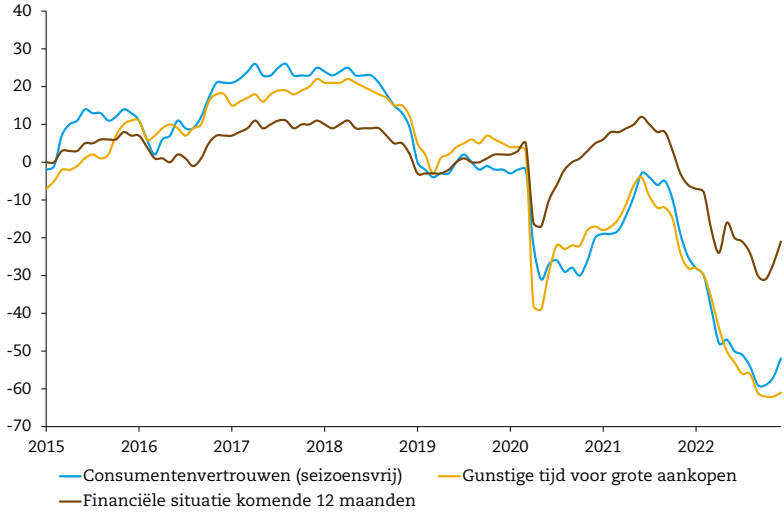
Figuur 2.2 **Korte rente (3-maands Euribor), lange rente (jongste 10-jarige staatsobligaties) en hypotheekrente (10 jaar vast NHG), per maand (%), 2008-2022**



Bron: DNB, De Hypotheekshop, bewerking EIB

Consumentenvertrouwen en koopbereidheid historisch laag
Aan het einde van 2021 liet het consumentenvertrouwen een forse daling zien als gevolg van het sterk oplopende aantal coronabesmettingen destijds. In het afgelopen jaar vertoonde het vertrouwen nog geen tekenen van herstel en bereikte het in september zelfs een historisch dieptepunt (-59). Ook in de afgelopen maanden bleven consumenten somber gestemd. In december kwam het consumentenvertrouwen uit op -52. Hetzelfde patroon is waar te nemen bij de koopbereidheid en het uitzicht op de financiële situatie. Het uitzicht op de financiële situatie liet weliswaar in de afgelopen maanden voor het eerst in een half jaar tijd weer een lichte stijging zien, maar ligt met -21 in december 2022 nog steeds ver beneden het nulpunt.

Figuur 2.3 Consumentenvertrouwen, houding ten opzichte van grote aankopen en vooruitzicht financiële situatie 12 maanden (antwoorden 100% positief - 100% negatief), per maand, 2015-2022



Bron: CBS

2.6 Beleid

2.6.1 Stimuleringsbeleid nieuwbouw

Het kabinet beschrijft in de Miljoenennota 2023 een aantal maatregelen om de nieuwbouw van woningen een extra impuls te geven. Het betreft deels nieuw beleid alsook continuering van bestaand beleid.

Veel extra middelen om woningbouwambities tot en met 2030 te realiseren
Het kabinet heeft de ambitie om 900.000 woningen te bouwen tot en met 2030, waarvan twee derde betaalbaar.[7] Het kabinet heeft via de woningbouwimpuls in de periode 2019-2022 in vier tranches al cumulatief € 1 miljard verdeeld over gemeenten om de bouw van betaalbare woningen te stimuleren. Ook in de komende jaren zijn fors extra middelen beschikbaar gesteld om de woningbouwproductie verder te stimuleren:

- Er wordt € 250 miljoen beschikbaar gesteld voor een vijfde tranche van de woningbouwimpuls om projecten vlot te trekken. Hiermee komt de totale woningbouwimpuls uit op ongeveer € 1,25 miljard.

- Voor 2023 is € 475 miljoen beschikbaar voor brede gebiedsontwikkeling in de 17 grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties en daarbuiten. Dit zijn de eerste gereserveerde miljoenen van de € 7,5 miljard die in totaal hiervoor is gereserveerd in de komende tien jaar. Ongeveer € 6 miljard hiervan zal aan infrastructuurontsluiting worden besteed om betere condities voor woningbouw te bieden. De overige € 1,5 miljard wordt ingezet voor het versnellen van woningbouwprojecten. De subsidies voor grootschalige woningbouwlocaties komen echter op de korte termijn nog niet tot uiting in de bouwproductie.

- Voor continuering van het Volkshuisvestingsfonds wordt € 600 miljoen extra gereserveerd in de periode 2023-2026 met als doel de bestaande woningvoorraad in kwetsbare gebieden te herstructureren. Hiertoe is voor 2023 de eerste € 150 miljoen beschikbaar gesteld.

- Er is voor de komende vijf jaar in totaal € 1 miljard beschikbaar voor de bouw van tijdelijke woningen. Het kabinet beoogt hiermee de komende twee jaar 15.000 flexwoningen per jaar te realiseren. Die woningen zijn onder andere bedoeld voor de opvang van asielzoekers en statushouders.

Woningbouwimpuls
In de eerste vier tranches van de woningbouwimpuls is ongeveer € 1 miljard toegekend aan 113 verschillende projecten met in totaal ongeveer 165.000 woningen (€ 6.000 per woning). De middelen zijn bedoeld om publieke financiële tekorten te dekken en kunnen onder andere worden gebruikt voor het bouw- en woonrijp maken van bouwlocaties, de financiering van de benodigde infrastructuur en het opvangen van de negatieve gevolgen van de stikstofuitspraak voor de woningbouw. Om in aanmerking te komen voor de uitkering moeten ten minste 500 woningen binnen een project[8] worden toegevoegd en moet binnen drie jaar met de bouw van de eerste woning worden gestart. Daarnaast moet minimaal 50% van de woningen uit betaalbare woningen bestaan. In de eerste vier tranches is 67% van de woningen die gebouwd gaan worden betaalbaar. Hiervan bestaat weer 42% uit sociale huurwoningen, 29% uit middenhuur en 29% uit betaalbare koopwoningen.

[7] Sociale huurwoningen of huurwoningen voor middeninkomens met een huurprijs van maximaal € 1.000 per maand of lager als de bovengrens van middenhuurwoningen door de gemeente lager is vastgesteld of betaalbare koopwoningen met een verkoopprijs onder de kostengrens van de Nationale Hypotheek Garantie.

[8] Vanaf de 4e tranche geldt voor alle kleine gemeenten (minder dan 50.000 inwoners) dat de grens voor het minimumaantal woningen op 200 ligt.

De eerste twee tranches zijn in 2020 toegekend, waarvan met de bouw van de cumulatief ruim 95.000 woningen uiterlijk dit jaar gestart moet worden. Dit betekent dat vanwege de gebruikelijke doorlooptijd tussen het moment van vergunningafgifte en de start van de bouw al voor het merendeel van deze woningen een vergunning moet zijn verleend. Veel van de gesubsidieerde woningbouwprojecten zaten al in de pijplijn, waardoor relatief snel met de vergunningaanvraag kon worden gestart. In de vergunningverlening is een sterke opleving echter vooralsnog niet zichtbaar geweest. In het afgelopen jaar is de vergunningverlening ten opzichte van een jaar eerder zelfs afgenomen. Dit impliceert dat de woningbouwimpuls slechts voor een beperkt deel tot extra woningen leidt. Ook wordt een belangrijk deel van de subsidie ingezet om de huren of de koopprijs van de woningen te verlagen. Per saldo is er van de woningbouwimpuls een zeker positief effect op het aantal gerealiseerde woningen in de komende jaren te verwachten, maar de effecten hiervan moeten niet worden overschat. Naar verwachting leidt de woningbouwimpuls in de komende jaren tot maximaal 5.000 extra woningen per jaar. De subsidie leidt vooral tot de bouw van meer betaalbare woningen en in mindere mate tot meer woningen.

Regionale woondeals
Om de hierboven beschreven woningbouwambities tot en met 2030 te realiseren, hebben alle Nederlandse provincies ambitieuze biedingen gedaan aan de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening die vervolgens zijn vastgelegd in provinciale woningbouwafspraken. In deze afspraken is per provincie vastgelegd hoeveel nieuwe woningen er worden opgeleverd. Realisatie van deze doelen zou neer komen op een productie van 100.000 woningen per jaar in Nederland, waarvan twee derde in de categorie betaalbaar. Voor acht van de twaalf provincies zou realisatie van de biedingen een duidelijke stijging betekenen ten opzichte van de huidige productie.

De regionale woondeals betreffen verdere uitwerkingen van de hierboven genoemde provinciale woningbouwafspraken die eerder dit jaar zijn gemaakt. Er heerst bijvoorbeeld nog veel onduidelijkheid over de locaties waar de woningen gerealiseerd moeten gaan worden. In de regionale woondeals moet worden vastgelegd op welke concrete locaties gebouwd kan en gaat worden, wat het aandeel betaalbare woningbouw is en voor welke doelgroep wordt gebouwd. Inmiddels hebben in Overijssel en Drenthe provincies, gemeenten en andere partijen samen met de minister de eerste regionale woondeals ondertekend. In de komende maanden zullen de woondeals in de rest van het land gesloten worden.

Planaanbod
In de afgelopen jaren is het totale planaanbod sterk toegenomen. Zo waren er in 2018 plannen voor in totaal 690.000 woningen. In de laatste inventarisatie in het voorjaar van 2022 werd geschat dat er op dat moment voor ruim 1 miljoen woningen aan plannen waren, een toename van bijna 50% ten opzichte van 2018. Bedacht moet worden dat deze toename van het planaanbod niet alleen het resultaat is van het daadwerkelijk toevoegen van nieuwe plannen. Een groot deel van de toename komt door actualisatie van inventarisaties op provincieniveau en nieuwe criteria voor de afbakening van plannen. Desalniettemin gaat het om een grote toename van het aantal plannen.

Op welke termijn er daadwerkelijk woningen kunnen worden gerealiseerd vanuit het planaanbod hangt af van de concreetheid en fase waarin de plannen verkeren. Het planaanbod wordt daarom in de regel opgedeeld in harde en zachte plannen op basis van de juridische status. Harde plannen zijn plannen die al verankerd zijn in een bestemmingsplan of waarvoor al een collegebesluit tot wijziging van het bestemmingsplan is genomen. In de gevallen waarvoor nog een collegebesluit tot wijziging van het bestemmingsplan nodig is, wordt gesproken over zachte plannen. Deze plannen vergen een besluitvormingsproces en zijn vatbaar voor bezwaren van burgers. Om deze reden kennen deze plannen een grotere mate van onzekerheid rond de uiteindelijke realisatie. Harde plannen zijn concreter en zijn minder afhankelijk van besluitvorming. Echter, ook bij harde plannen geldt dat de realisatie niet gegarandeerd is en in de praktijk is ook hier sprake van uitval en vertraging.

Wanneer gekeken wordt naar de huidige samenstelling van het planaanbod blijkt dat een zeer groot deel van het planaanbod bestaat uit zachte plannen. Opmerkelijker is dat de sterke stijging van het planaanbod van de afgelopen jaren vrijwel uitsluitend bestaat uit zachte plannen. Waar in 2019 het zachte planaanbod nog goed was voor 39% van het totale aanbod, is dit in 2022 gestegen naar 66%. Het harde planaanbod is vrijwel gestagneerd, terwijl het zachte planaanbod explosief is gestegen. Een van de belangrijke redenen voor de sterke vertegenwoordiging van het zachte planaanbod zijn nieuwe criteria die worden aangehouden voor wat kan worden gezien als plancapaciteit. Door het zeer grote aandeel van zachte plannen in het totale planaanbod bestaan er relatief veel risico's voor het uiteindelijke aantal woningen dat kan worden gerealiseerd. Daarnaast is de doorlooptijd van dergelijke projecten relatief lang. De versnelling in het planaanbod zou zich moeten vertalen in meer woningbouwvergunningen en vervolgens in meer productie en opleveringen. De ontwikkeling van de vergunningverlening bevestigt dit beeld echter tot nu toe niet.

Nationale Prestatieafspraken Corporatiesector
Om de woningbouwdoelstellingen van de Rijksoverheid waar te maken zijn ook halverwege dit jaar de Nationale Prestatieafspraken Corporatiesector gemaakt. Met deze prestatieafspraken hebben corporaties zich gecommitteerd om tot 2030 250.000 nieuwe sociale huurwoningen en 50.000 middenhuurwoningen te bouwen. Daarnaast moeten 450.000 bestaande woningen van het gas worden gehaald en worden 675.000 woningen geïsoleerd. Uit berekeningen van ABF Research en Ortec in opdracht van Aedes komt naar voren dat met deze opgave een prijskaartje van € 108 miljard euro is gemoeid.[9]

In het verleden is vaak gebleken dat bij corporaties de feitelijke realisaties achterbleven bij de woningbouwambities. Dit komt mede doordat ook corporaties te maken hebben met omstandigheden als onvoldoende geschikte bouwlocaties en langdurige gemeentelijke procedures die leiden tot vertragingen. Met het afschaffen van de verhuurderheffing per 1 januari 2023 komt er extra investeringscapaciteit vrij voor corporaties die zij kunnen inzetten om de ambitieuze doelen uit de prestatieafspraken te realiseren. Voor de meeste corporaties geldt dat zij voldoende financiële ruimte hebben om in de komende kabinetsperiode de benodigde investeringen te doen.[10] Echter, de

[9] Aedes (2022). 'Doorrekening effecten op corporatiefinanciën op basis van doorrekening door ABF/Ortec'.

[10] EIB (2020). 'Woningbouwopgave tot 2035 en investeringscapaciteit corporaties'.

hoge rente, de sterk gestegen bouwkosten en het betaalbaarheidsbeleid zet de investeringsruimte van corporaties wel onder druk. Voor een beperkt aantal corporaties geldt om bovenstaande redenen dat zij financieel gerestricteerd worden. Voorshands wordt hierdoor in de raming verondersteld dat de doelstellingen uit de prestatieafspraken niet volledig kunnen worden gerealiseerd. Niettemin neemt het marktaandeel van de corporatiesector in de komende jaren wel toe in het totale aantal vergunningen.

2.6.2 Subsidies verduurzaming bestaande woningen

Duurzaamheidsinvesteringen in bestaande woningen worden al lange tijd door de overheid gestimuleerd door middel van velerlei subsidies en vrijstellingen. In de laatste Miljoenennota 2023 zijn veel extra middelen gereserveerd voor verduurzamingsmaatregelen om de klimaatambities voor 2030 te behalen. Het gaat om ongeveer € 2,5 miljard in de periode 2023-2027. Met name in de komende twee jaar is er een forse toename zichtbaar ten opzichte van voorgaande jaren. Dit komt voornamelijk door een intensivering van het budget van de Investeringssubsidie duurzame energiebesparing (ISDE) door vrijgemaakte middelen voor een nationaal isolatieprogramma en voor de toepassing en het stimuleren van aanvullende verbeterstappen in de techniek rond warmtepompen. Met het nationaal isolatieprogramma wordt een versnelling beoogd in het isoleren van huur- en koopwoningen, met name in huizen die nu nog een slechte energieprestatie hebben. Bewoners kunnen bijvoorbeeld aanspraak maken op vouchers bij het nemen van isolatiemaatregelen. Na 2024 lopen de verduurzamingssubsidies vooralsnog terug. Het ligt echter in de rede dat in de komende jaren extra middelen worden vrijgemaakt of bestaande subsidieregelingen worden verlengd om de doelstellingen voor 2030 te kunnen behalen.

Het gaat bij de subsidieregelingen voor de verduurzaming van woningen om de volgende bedragen in de Rijksbegrotingen:

- De Investeringssubsidie duurzame energiebesparing (ISDE) is een tegemoetkoming bij de aankoop van een zonneboiler of warmtepomp, isolatiemaatregelen en aansluiting op een warmtenet. In de periode 2023-2027 is er voor de ISDE € 1 miljard beschikbaar.

- Voor particuliere verhuurders en institutionele beleggers die gereguleerde huurwoningen verhuren is in 2022 een regeling gestart voor verduurzaming en onderhoud (SVOH). In 2023-2027 is hiervoor € 150 miljoen gereserveerd.

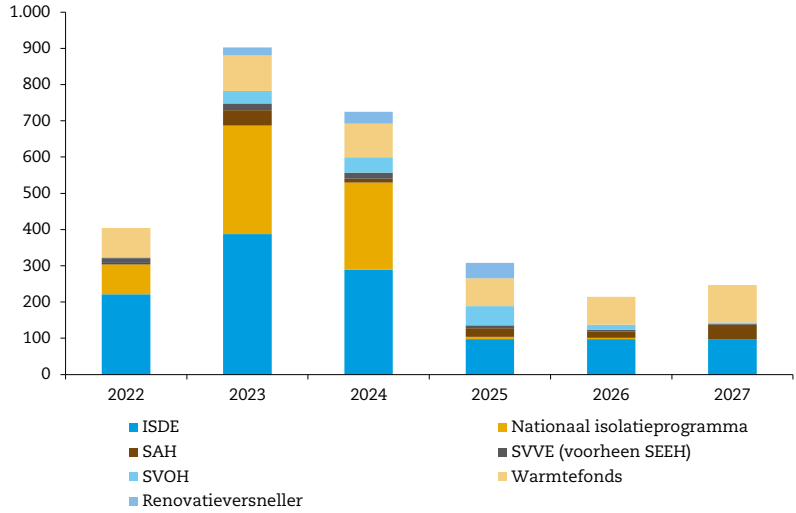
- Om opschaling bij verduurzaming van huurwoningen te bevorderen met het oog op kostenreductie is de Renovatieversneller opgezet. In de komende drie jaar is hiervoor in totaal bijna € 100 miljoen gereserveerd.

- Met de Subsidieregeling Aardgasvrije Huurwoningen (SAH) wordt subsidie gegeven voor de aansluiting van huurwoningen op een extern warmtenet, zowel voor aanpassingen in de woningen als voor de aansluitkosten op het warmtenet. In de periode 2023-2027 is € 133 miljoen voor deze regeling begroot.

- Huiseigenaren die willen investeren in een energiezuiniger huis, kunnen een energiebespaarlening afsluiten met een speciale rente bij het Nationaal Warmtefonds. Tot en met 2027 is € 450 miljoen aan Rijksbijdrage hiervoor begroot.

- Ook is er vanaf 2023 de regeling Subsidieregeling verduurzaming voor verenigingen van eigenaars (SVVE). De SVVE is voor (gemengde) VvE's, woonverenigingen en wooncoöperaties die energie willen besparen in hun gebouw en de appartementen. In de periode 2023-2027 is ruim € 50 miljoen hiervoor gereserveerd.

Figuur 2.4 Subsidies verduurzaming woningen (miljoen euro)



Bron: BZK, EZK

2.6.3 Hypotheekregels

De financieringslastpercentages voor het bepalen van de maximale financieringsruimte zijn voor 2023 aangepast aan de hoge inflatie en fiscale veranderingen. De hoge inflatie heeft over het algemeen grote impact op de financiële ruimte die huishoudens hebben voor woonlasten en daarmee op de financieringslastpercentages. Ondanks de koopkrachtondersteuning van de overheid kunnen de meeste huishoudens daardoor bij een gelijke rente en een gelijkblijvend inkomen minder lenen dan vorig jaar (tabel 2.3). Dit geldt voor zowel een- als tweeverdieners met een bruto huishoudinkomen tot ongeveer € 40.000. Met name voor eenverdieners met een laag inkomen is de daling groot, waardoor deze groep nog minder toegang zal hebben tot de koopwoningmarkt. Alleen voor huishoudens met een inkomen vanaf € 50.000 blijft volgens het Nibud de maximale hypotheek ten minste gelijk ten opzichte van het jaar ervoor. Dit hangt samen met het toegestane financieringslastpercentage per inkomensgroep dat door het Nibud wordt vastgesteld.

Tabel 2.3 Omvang maximale hypotheek naar inkomen, constante hypotheekrente, 2019-2023

Inkomen	2019	2020	2021	2022	2023
Eenverdiener					
€ 25.000	96.000	101.500	104.200	109.700	87.800
€ 30.000	131.700	131.700	131.700	138.300	131.700
€ 40.000	180.000	180.000	180.000	184.400	180.000
€ 50.000	230.400	230.400	230.400	230.400	230.400
Tweeverdiener					
€ 30.000	115.200	128.400	131.700	138.300	131.700
€ 40.000	180.000	180.000	180.000	184.400	180.000
€ 50.000	225.000	225.000	225.000	230.400	230.400
€ 60.000	283.100	276.500	283.100	283.100	283.100

1 Bij tweeverdieners is een gelijke inkomensbijdrage verondersteld
2 Bij een constante hypotheekrente van 2,2%

Bron: NIBUD, bewerking EIB

Tabel 2.3 gaat uit van een constant hypotheekrentepercentage in de tijd om te illustreren wat aanpassingen van de financieringslastpercentages betekenen voor de omvang van de maximale hypotheek. In werkelijkheid hebben we in het afgelopen jaar te maken gehad met een fors gestegen hypotheekrente. De stijgende hypotheekrentes hebben meer invloed op de leencapaciteit dan de verandering in de financieringslastpercentages (tabel 2.4). Over de hele linie is bij een gelijkblijvend inkomen een duidelijke afname zichtbaar in de maximale hypotheeksom die huishoudens kunnen lenen. Bedacht moet worden dat in deze rekenvoorbeelden een gelijkblijvend inkomen is verondersteld, terwijl in werkelijkheid contractloonstijgingen enigszins tegenwicht bieden aan de gestegen rente en aangepaste financieringslastpercentages.

Tabel 2.4 Omvang maximale hypotheek naar inkomen, feitelijke hypotheekrente, 2019-2023

Inkomen	2019	2020	2021	2022	2023
Eenverdiener					
€ 25.000	96.000	101.400	107.200	109.700	80.700
€ 30.000	131.700	132.100	135.700	138.300	123.100
€ 40.000	180.000	180.700	185.700	184.400	167.600
€ 50.000	230.400	231.700	238.100	230.400	209.500
Tweeverdiener					
€ 30.000	115.200	128.600	135.700	138.300	123.100
€ 40.000	180.000	180.700	185.700	184.400	167.600
€ 50.000	225.000	225.900	232.200	230.400	209.500
€ 60.000	283.100	278.000	292.900	283.100	261.800

1 Bij tweeverdieners is een gelijke inkomensbijdrage verondersteld
2 Bij een feitelijke hypotheekrente in een bepaald jaar

Bron: NIBUD, bewerking EIB

Ter compensatie van de versnelde afbouw van de hypotheekrenteaftrek verlaagt het kabinet het eigenwoningforfait in 2023 naar 0,35% voor woningen met een WOZ-waarde tussen de € 75.000 en € 1.200.000 (was 0,45% in 2022). Het tarief voor woningen met een waarde vanaf € 1.200.000 blijft 2,35%. Het lagere eigenwoningforfait beperkt het effect van de lagere hypotheekrenteaftrek.

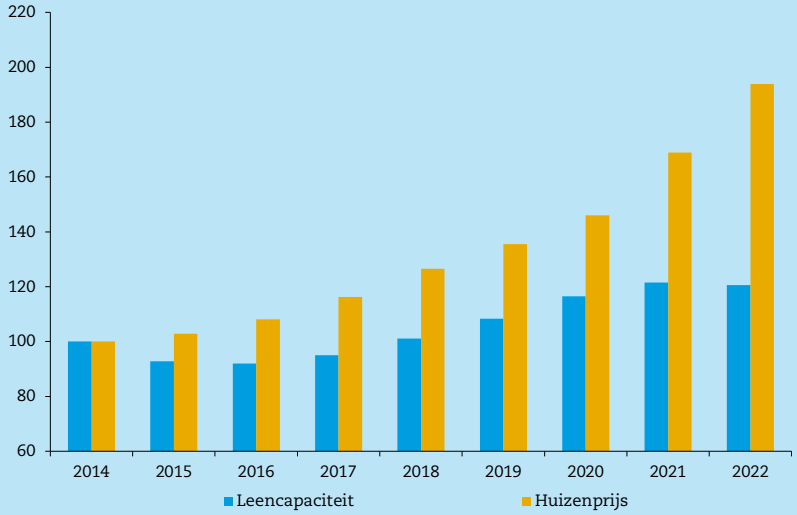
De NHG-grens is voor 2023 verhoogd van € 355.000 tot € 405.000. Als energie-besparende maatregelen worden meegefinancierd, dan ligt de grens 6% hoger (€ 429.300). Het verhogen van de NHG-grens volgt in principe de ontwikkeling van de gemiddelde huizenprijs, zodat hiermee dezelfde woningkwaliteit kan worden gefinancierd als in voorgaande jaren. In 2022 bleef de verhoging van de NHG-grens echter sterk achter bij de in 2021 al fors gestegen huizenprijzen. Dit jaar ligt de verhoging wel in lijn met de huizenprijsontwikkeling van vorig jaar.

Toegankelijkheid en doorstroming
De toegankelijkheid van de woningmarkt is voor koopstarters mede door de hypotheekregels in de achterliggende jaren verslechterd. De financierbaarheid van de woning bleef hierdoor achter bij de sterk gestegen koopprijzen (zie kader). De effectieve kredietrantsoenering is hierdoor toegenomen. Deze restrictie treft vooral de starters op de koopmarkt, die nog een relatief laag inkomen hebben. Meer financiële ruimte voor deze groep door ook rekening te houden met het inkomensperspectief zou de toegang tot de woningmarkt voor deze groep vergroten. In het coalitieakkoord is dit echter niet voorzien, zodat verondersteld is dat hier geen wijzigingen zullen optreden.

Leencapaciteit en huizenprijsontwikkeling lopen verder uiteen

Hoewel voor een mediaan huishouden de maximale leencapaciteit in de periode 2014-2022 beperkt is toegenomen, blijft deze ontwikkeling ver achter bij de stijging van de huizenprijzen. Vooral in 2022 zijn de huizenprijzen en financieringsmogelijkheden ver uit elkaar komen te liggen. De ontwikkeling van de hypotheekrente en de afbouw van de hypotheekrenteaftrek heeft hier een belangrijke rol in gespeeld. Zo daalde in de periode 2014-2021 de hypotheekrente van 4% tot 1,5%. De lagere rente droeg in deze periode weliswaar bij aan een betere betaalbaarheid van koopwoningen, maar in de financieringsruimte werd dit maar beperkt verdisconteerd. Onder invloed van de sterk gestegen hypotheekrente nam de leencapaciteit van een mediaan huishouden in 2022 voor het eerst sinds jaren zelfs wat af. De contractloonstijgingen boden niet genoeg tegenwicht aan de gestegen rente. De huizenprijzen stegen nog wel fors door in 2022, waardoor de huizenprijzen en financieringscapaciteit nog verder uiteen kwamen te liggen. Het wordt hierdoor voor huishoudens alsmaar moeilijker om een woning van de gewenste kwaliteit te financieren.

Ontwikkeling leencapaciteit en prijsontwikkeling bijbehorende woning voor mediaan huishouden, 2014-2022 (2014=100)



Voor de leencapaciteit is uitgegaan van de feitelijke hypotheekrente in een bepaald jaar en een gemiddelde inkomensgroei van 3% in de periode 2014-2022.

Bron: CBS, NIBUD, bewerking EIB

2.6.4 Huren in de sociale sector

Als onderdeel van de eerder beschreven prestatieafspraken gaan corporaties de komende drie jaar voor alle huurders de huren matigen. Daarbij wordt de koppeling met de inflatie losgelaten. Het gaat in totaal om ruim 2 miljoen sociale huurwoningen. De maximale huurverhoging voor huurders wordt gelijk aan de ontwikkeling van de lonen. Aangezien de maximaal toegestane huurverhoging niet overal zal worden toegepast, zullen in de praktijk de huren wat minder hard stijgen dan de lonen. Dat de huidige hoge inflatie niet geheel wordt verwerkt in de sociale huren heeft gecumuleerd over toekomstige jaren

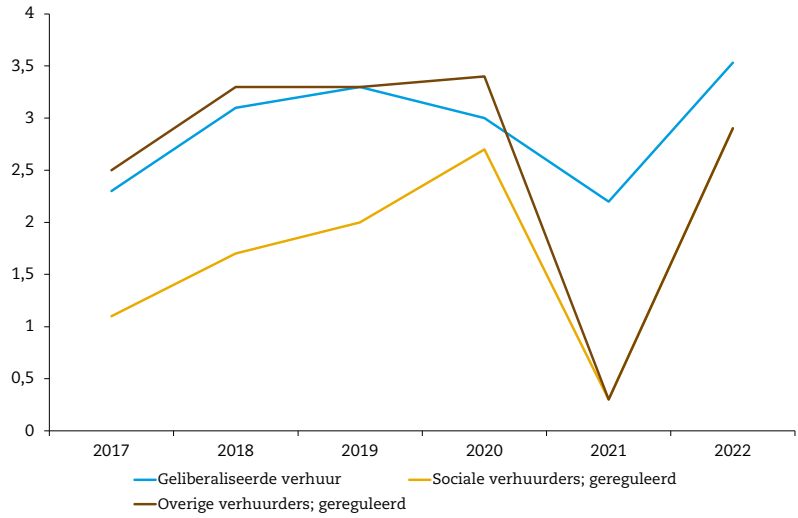
grote gevolgen voor de reële huuropbrengsten van corporaties. De gevolgen hiervan worden wel voor een deel gecompenseerd door het afschaffen van de verhuurderheffing.

Naast de huurmatiging geldt als bindende afspraak ook een huurverlaging voor huurders uit de laagste inkomensgroepen. Huurders met een inkomen op of onder 120% sociaal minimum krijgen een wettelijk verplichte eenmalige huurverlaging tot maximaal € 550. Ruim een half miljoen huishoudens komen hier volgens de Rijksoverheid voor in aanmerking.

Verder is de middenhuurregeling een ingrijpende maatregel om een groter deel van de huursector te reguleren. Een belangrijke pijler van deze regeling is het oprekken van het puntensysteem dat momenteel ook al geldt voor de sociale huursector voor vrije huurwoningen tot ongeveer € 1.100 per maand. Huurstijgingen kunnen zo ook voor huurders met een middeninkomen worden beperkt. Het voornemen is dat deze maatregel per 1 januari 2024 ingaat. Door deze aanpassing gaat naar verwachting de huur van ruim 300.000 woningen omlaag.

De huurprijsstijging voor gereguleerde huurwoningen van woningcorporaties bleef in de afgelopen vijf jaar overigens ook al achter bij de inflatie (figuur 2.5).

Figuur 2.5 Jaarlijkse huurverhoging inclusief harmonisatie, in procenten



Bron: CPB

De huuropbrengsten namen in reële termen af waardoor het financiële plaatje voor het tot stand brengen van nieuwbouw op dure en grootschalige binnenstedelijke locaties verslechterde. De gemiddelde huur bij andere verhuurders van gereguleerde woningen (inclusief harmonisatie) en de geliberaliseerde sector namen wel reëel toe in de periode tot en met 2021, maar dit betreft een

relatief beperkt deel van de huurwoningen. In het afgelopen jaar gingen de reële huuropbrengsten over de gehele linie fors omlaag als gevolg van de uitzonderlijk hoge inflatie.

2.7 Regionale verdeling

De woningbouwproductie is in 2022 toegenomen met 2%. In Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland was de productiestijging bovengemiddeld. In Noord-Holland was sprake van een forse stijging van zowel de herstel en verbouw als de nieuwbouw. In Zuid-Holland en Zeeland was de woningnieuwbouw de motor achter de groei. De herstel en verbouwproductie liet in deze twee provincies een krimp zien van enkele procenten. Niet in iedere provincie was echter sprake van een stijging van de woningbouwproductie. In de provincies Flevoland, Noord-Brabant en Groningen nam de woningbouwproductie fors af. In Flevoland en Groningen werd deze daling veroorzaakt door krimp in zowel de woningnieuwbouw als in de herstel en verbouw. In Noord-Brabant liet alleen de nieuwbouw een forse daling zien, terwijl de herstel en verbouw in deze provincie nog enigszins tegenwicht bood met een groei van enkele procenten. In Friesland, Overijssel, Gelderland en Utrecht bleef de woningbouwproductie nagenoeg stabiel. Zuid-Holland had in 2022 wederom het hoogste productieniveau van alle provincies, al neemt het verschil met Noord-Holland al enkele jaren op rij af.

In 2023 krimpt de woningbouwproductie naar verwachting licht met een ½%. Daarbij zijn sterk tegengestelde ontwikkelingen zichtbaar op provincieniveau. In Flevoland is de productiedaling wederom veel sterker dan het landelijk gemiddelde. De afname wordt veroorzaakt door een sterke terugval van de nieuwbouw en in mindere mate van de herstel en verbouwproductie. Ook de zuidelijke provincies Zeeland en Limburg presteren flink onder het landelijk gemiddelde als gevolg van forse krimp in de nieuwbouw met dubbele cijfers. Vorig jaar groeide de woningbouw in deze twee provincies nog bovengemiddeld sterk. Ook in Zuid-Holland zet de sterke groei van vorig jaar niet door en neemt de woningbouwproductie af met enkele procenten. In Drenthe, Gelderland en Utrecht is de productiedaling wat gematigder en is de krimp gelijk aan het landelijk gemiddelde. Naar verwachting realiseren de provincies Friesland, Overijssel, Noord-Holland en Noord-Brabant daarentegen een groei van de woningbouwproductie variërend van 1% tot 2½%

Tabel 2.5 Regionale verdeling van de woningbouwproductie, 2021-2023 (prijzen 2021)

	Miljoen euro			Mutaties (%)	
	2021[1]	2022[2]	2023[2]	2022[2]	2023[2]
Noord					
Groningen	1.440	1.385	1.345	-4	-3
Friesland	1.360	1.370	1.405	½	2½
Drenthe	975	995	990	2	-½
Oost					
Overijssel	2.345	2.355	2.380	0½	1
Flevoland	1.070	945	890	-11½	-6
Gelderland	4.220	4.195	4.180	-½	-½
West					
Utrecht	2.885	2.900	2.885	½	-½
Noord-Holland	5.920	6.520	6.640	10	2
Zuid-Holland	8.120	8.640	8.465	6½	-2
Zuid					
Zeeland	1.025	1.070	1.030	4½	-3½
Noord-Brabant	5.775	5.550	5.615	-4	1
Limburg	2.190	2.225	2.150	1½	-3½
Totaal Nederland	**37.325**	**38.150**	**37.975**	**2**	**-½**

1 Voorlopige cijfers
2 Raming

Bron: EIB

3 Utiliteitsbouw

De totale utiliteitsbouwproductie nam in 2022 met 5% toe. De nieuwbouwproductie groeide sterk, maar niet in elke sector. Bij logistieke gebouwen, kantoren en onderwijsgebouwen nam de productie af. Vooral de groei in de productie van bedrijfsruimtes zorgt voor een sterke toename van de totale nieuwbouwproductie. Bij herstel en verbouw nam de productie in het afgelopen jaar met circa 10% toe, waarbij deze groei zich concentreerde bij zorggebouwen en enkele marktsectoren. Dit jaar daalt de utiliteitsproductie naar verwachting met 2½%, waarbij de nieuwbouw sterk krimpt. In 2023 komt deze daling naar verwachting uit op 7%. De blijvende lichte groei van de herstel en verbouwproductie op korte termijn komt voornamelijk door intensivering van verduurzamingsmaatregelen. Bij de nieuwbouwproductie is de krimp op korte termijn het sterkst in de marktsector. Op de middellange termijn komt de productiegroei van de utiliteitsbouw uit op gemiddeld 1½% per jaar. Hierbij groeit de nieuwbouw niet of nauwelijks in de periode 2025-2027. De herstel en verbouw groeit met gemiddeld 2½% per jaar onder invloed van een doorlopende noodzaak voor verduurzamingsmaatregelen.

3.1 Algemeen beeld

Recente ontwikkelingen
De productie in de utiliteitsbouw nam in het afgelopen jaar met 5% toe. De motor achter deze krachtige groei was de herstel en verbouw, die met 9½% toenam. Vooral bij scholen en zorggebouwen waren veel extra herstel en verbouwactiviteiten te zien. Dit hangt bij scholen waarschijnlijk samen met de subsidieregeling SUVIS, waarvoor al bijna € 200 miljoen aan subsidie is verleend om het binnenklimaat op scholen te verbeteren. In de zorg is de financiële situatie in de afgelopen jaren verbeterd, waardoor meer investeringsruimte voor zorggebouwen is ontstaan. Bij kantoren bleef de impuls door de energielabel C verplichting die vanaf dit jaar geldt uit, ondanks dat bij een kwart van de kantoorgebouwen in april 2022 naar schatting nog investeringen moesten worden gedaan om de verplichting te halen.

Ook de nieuwbouwproductie heeft vorig jaar opnieuw een forse groei laten zien. Bij de meeste type gebouwen nam de nieuwbouwproductie toe, met uitzondering van logistieke gebouwen, kantoren en scholen. De krachtigste groei werd bij bedrijfsgebouwen gerealiseerd. Hier werd geprofiteerd van de economische oplevering in 2021. Ook bij winkels was sprake van een relatief hoge productiegroei, wat mogelijk samenhangt met uitbreidingen bij bouwmarkten, supermarkten en meubelwinkels. De productie van kantoren en logistieke gebouwen nam vorig jaar sterk af. Bij kantoren komt dit doordat de vergunningverlening sinds corona op een relatief laag niveau ligt, waardoor het aantal kantoren in aanbouw is afgenomen. Voor logistieke gebouwen geldt dat de corona-impuls bij online bestedingen is weggevallen en er daardoor minder behoefte is aan nieuwe gebouwen.

Na een sterke groei in 2021 nam de onderhoudsproductie in 2022 met 1% toe. Hiermee ontwikkelt de productie zich weer richting de structurele groei door uitbreiding en veroudering van de voorraad.

Tabel 3.1 Utiliteitsbouwproductie, 2021-2027 (basis Nationale rekeningen, prijzen 2021)

	Miljoen euro		Jaarlijkse veranderingen[2] (%)			
	2021[1]	2022[2]	2022	2023	2024	2027[3]
Nieuwbouw	12.675	13.250	4½	-5	-6½	½
Herstel en verbouw	7.500	8.225	9½	1½	0	2½
Onderhoud	5.625	5.675	1	1½	1½	2½
Totaal	**25.800**	**27.150**	**5**	-1½	-3	1½

1 EIB-raming op basis van voorlopige CBS-cijfers
2 Raming
3 Gemiddelde jaarlijkse mutatie in de periode 2025-2027

Bron: EIB

Korte termijn
Na de sterke groei in het afgelopen jaar zal op korte termijn sprake zijn van een krimp van de totale utiliteitsbouwproductie. Naar verwachting neemt de utiliteitsbouwproductie in 2023 met 1½% af en in 2024 met 3%. De krimp is volledig geconcentreerd bij de nieuwbouwproductie, die met respectievelijk 5% en 6½% in 2023 en 2024 afneemt. De lage economische groei in combinatie met een sterk gestegen rente zorgen voor minder investeringen door marktpartijen in nieuwe gebouwen. Daarnaast maken de sterk gestegen bouwkosten het ook lastig voor opdrachtgevers om de investeringen op peil te houden. Hierbovenop komen extra beperkingen door het vervallen van de stikstofvrijstelling en aansluitingsproblemen op het energienet.

De krimp van investeringen in nieuwe gebouwen bij marktsectoren is op korte termijn - met uitzondering van overige gebouwen - zeer krachtig, terwijl dit een stuk beperkter is bij de budgetsectoren. Bij logistieke gebouwen werkt het wegvallen van de corona-impuls ook op korte termijn door in minder aanbod van nieuwe logistieke gebouwen. De bouw van agrarische gebouwen wordt nog aanvullend geraakt door de hoge gasprijzen, waardoor het bouwen van nieuwe kassen weinig rendabel is. De nieuwbouw van overige gebouwen bij de budgetsector neemt als enige toe in beide jaren.

De herstel en verbouwproductie neemt dit jaar naar verwachting met 1½% toe en stabiliseert in 2024 op dat niveau. Binnen de herstel en verbouwproductie zit de groei voornamelijk bij verduurzaming door de toegenomen vraag naar isolatie van gebouwen en het plaatsen van (nagenoeg) gasloze installaties. De hoge gasprijzen maken het verduurzamen van de gebouwenvoorraad interessanter om hiermee de afhankelijkheid van gas te verminderen. Wel krimpt de productie die samenhangt met het plaatsen van zonnepanelen, omdat het niet kunnen terugleveren van stroom vanwege congestie op het energienet het minder interessant maakt om zonnepanelen te plaatsen.

Middellange termijn
Op de middellange termijn neemt de totale utiliteitsbouwproductie met gemiddeld 1½% per jaar toe. De totale nieuwbouwproductie blijft met een daling van een ½% per jaar min of meer stabiel. Bij de logistiek (-7% per jaar) en de overige marktsector (-9% per jaar) zet de daling van nieuwbouwproductie op middellange termijn verder door. Dit is het gevolg van een zekere verzadiging van de groei in online winkelen, krapte op het energienetwerk en lokale tegenstand bij de bouw van distributiecentra. In andere sectoren zal naar verwachting wel sprake zijn van productiegroei. Na de krimp op korte termijn wordt in deze sectoren een inhaalslag verwacht als de economie weer wat aantrekt en de energieprijzen, de inflatie, en de bouwkostenstijgingen afvlakken. Ook wordt verwacht dat de productie van agrarische gebouwen weer wat herstelt vanaf historische lage niveaus. Desalniettemin is de verwachting dat dit herstel beperkt is vanwege de relatief grote onzekerheid als gevolg van beleid waarmee boeren geconfronteerd worden. Mogelijk kan het beleid om innovatieve stallen te plaatsen en bedrijven te verplaatsen enige tegenwicht bieden voor de productie van agrarische gebouwen.

Bij de nieuwbouwproductie van zorggebouwen wordt op middellange termijn de groei versterkt door de toenemende reële zorguitgaven en de plannen van het kabinet om de eerste of anderhalvelijnszorg een grotere rol te laten spelen. Hierdoor zal veel van de zorg immers worden verplaatst van het ziekenhuis naar huisartsen en verpleegcentra. Hiervoor zijn nieuwe gebouwen nodig.

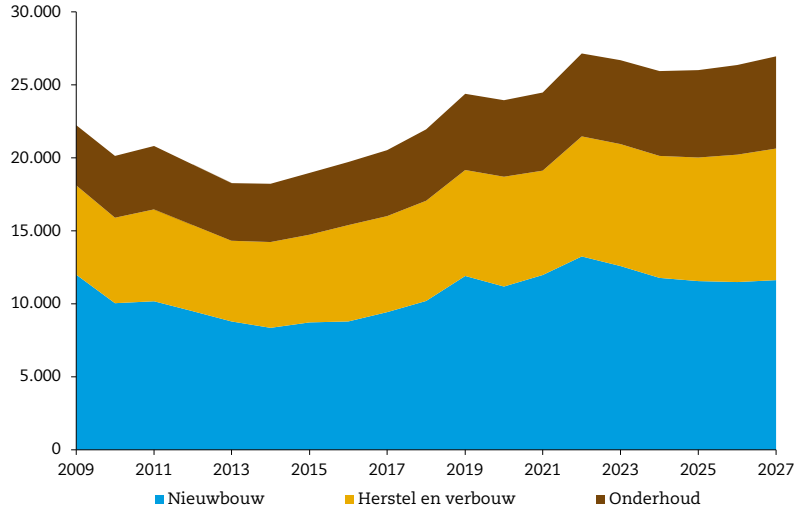
Een grote onzekerheid voor vrijwel de gehele nieuwbouw in de utiliteitssector is en blijft de ruimte op het energienet voor nieuwe aansluitingen. Doordat de hoge gasprijzen en verduurzaming zowel de vraag als het aanbod van elektriciteit in Nederland vergroten, zal de krapte op het energienet niet verminderen. Dit kan mogelijk invloed hebben op beslissingen van bedrijven om lokaal bouwplannen te schrappen en/of om nieuwproductie te verplaatsen naar een plek waar wel ruimte is op het energienet.

De herstel en verbouwproductie neemt in de periode 2025-2027 met gemiddeld 2½% per jaar toe. Naast veroudering van de voorraad draagt verduurzaming ook hieraan bij. Wel valt in deze periode de investeringsimpuls van het maatschappelijk vastgoed en het verplicht energielabel C weg. Aangenomen is dat op middellange termijn nieuwe maatregelen worden genomen of de budgetten voor verduurzaming worden vergroot om de klimaatdoelen te behalen.

Het onderhoud blijft ook op middellange termijn trendmatig in lijn met de groei van de gebouwenvoorraad en de economische groei met gemiddeld 2½% per jaar toenemen.

Figuur 3.1 laat de ontwikkeling van de utiliteitsbouwproductie in de periode 2009-2027 zien. Tijdens de financiële crisis en de eurocrisis nam de utiliteitsproductie af. Het herstel dat volgde tussen 2014 en 2019 leidde tot een sterke productiestijging, waardoor de productie in 2019 zelfs boven het niveau van 2008 uitkwam. De productie in 2020 nam vervolgens af, onder andere door problemen in de vergunningverlening vanwege stikstof. In 2022 is een nieuwe piek bereikt die wat zal afzwakken op de korte termijn. Het belang van de nieuwbouw in de totale utiliteitsbouwproductie neemt in de prognose af van 49% in 2021 naar bijna 45% in 2027.

Figuur 3.1 Utiliteitsbouwproductie, 2009-2027 (miljoen euro, prijzen 2021)



Bron: EIB

3.2 Gebouwtypen

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

Voortgangscontrole versus Nationale rekeningen

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

Tabel 3.2 Utiliteitsbouwproductie en vergunning nieuwbouw, 2020-2027 (Basis voortgangsstatistiek, prijzen 2021)

	2020	2021[1]	2022[2]	2023[2]	2024[2]	2027[3]
Productie in miljoen euro						
Bedrijfsruimten	343	326	425	300	250	325
Logistieke gebouwen	864	1.044	975	925	775	625
Kantoren	291	322	275	225	200	275
Winkels	82	88	103	70	60	67
Agrarische gebouwen	280	312	325	250	275	325
Onderwijsgebouwen	338	385	375	375	325	375
Zorggebouwen	439	491	500	475	475	600
Overige gebouwen	1.752	1.845	2.025	2.125	2.100	1.775
Productie, mutatie in %						
Bedrijfsruimten		-5	33½	-29½	-16½	10
Logistieke gebouwen		21	-6½	-5	-16	-7
Kantoren		10½	-14½	-18	-11	7
Winkels		7½	17	-32	-14½	6
Agrarische gebouwen		11½	5	-23	10	5½
Onderwijsgebouwen		14	-4	1½	-13½	5
Zorggebouwen		12	2	-5	0	14
Overige gebouwen		5	10	5	-1	-5
Vergunningen in miljoen euro						
Bedrijfsruimten	305	435	300			
Logistieke gebouwen	1.027	1.023	850			
Kantoren	261	245	175			
Winkels	109	105	60			
Agrarische gebouwen	367	314	250			
Onderwijsgebouwen	404	425	350			
Zorggebouwen	418	579	425			
Overige gebouwen	1.878	2.013	2.125			
Vergunningen, mutatie in %						
Bedrijfsruimten		42½	-31			
Logistieke gebouwen		-½	-17			
Kantoren		-6	-28½			
Winkels		-3½	-43			
Agrarische gebouwen		-14½	-20			
Onderwijsgebouwen		5	-17½			
Zorggebouwen		38½	-26½			
Overige gebouwen		7	5½			

1 EIB-raming op basis van voorlopige CBS-cijfers
2 Raming
3 Gemiddelde jaarlijkse mutatie in de periode 2024-2026

Bron: EIB

3.2.1 Bedrijfsruimten

Na sterke dalingen van de nieuwbouwproductie in 2020 en 2021 werd in 2022 een groei van ruim 30% gerealiseerd. De belangrijkste oorzaak van de toegenomen productie is meer uitbreidingsbehoefte bij de industrie vanwege een hoge economische groei in 2021 van bijna 5%. [11] Zo lag de vergunning-verlening in 2021 respectievelijk 20% en 40% hoger dan in 2019 en 2020. De gunstige ontwikkeling in de industrie is ook terug te zien in de gemiddelde dagproductie die in 2021 5% hoger lag dan in 2019. De dagomzet was het sterkst in de elektrotechnische en machine-industrie met een toename van bijna 30%.

Productiedaling op korte termijn door verslechterde economische situatie
De nieuwbouwproductie van bedrijfsgebouwen neemt in 2023 en 2024 naar verwachting met respectievelijk 30% en 15% af. Hierdoor valt het volume van de nieuwbouw van bedrijfsgebouwen terug tot onder het langjarig historisch gemiddelde. De bouw van bedrijfsgebouwen neemt af doordat zowel de hogere rente als de lagere economische groei de vraag naar bedrijfsgebouwen drukt. Dit was al te zien in de vergunningverlening voor bedrijfsgebouwen in 2022, die met circa 30% is teruggelopen. Daarnaast wordt in 2023 een verdere terugval van de vergunningverlening verwacht vanwege de ongunstige economische omstandigheden in combinatie met het vervallen van de stikstofvrijstelling en gebrek aan netcapaciteit om gebouwen aan te sluiten.[12]

Op middellange termijn neemt de productie toe
In de periode 2025-2027 neemt de nieuwbouwproductie na de krimp op de korte termijn met gemiddeld bijna 10% per jaar toe. Met een hogere economische groei neemt ook de uitbreidingsbehoefte van bedrijfsruimte toe. De nieuwbouwproductie veert terug naar het niveau dat past bij een stabiele economische groei en rente. De gemiddelde productie komt op ongeveer hetzelfde niveau te liggen als in 2017. Er is wel een neerwaarts risico indien de capaciteit op het energienet beperkt blijft of verder wordt beperkt. Industriële bedrijven hebben hier vanwege het hoge energieverbruik meer last van.

3.2.2 Logistiek

De nieuwbouwproductie van logistiek vastgoed is in 2022 met circa 5% afgenomen, nadat de productie in 2021 op een historisch hoog niveau was uitgekomen. De investeringen in logistieke gebouwen lagen in 2021 2½ keer hoger dan in 2016 door de sterke toename van online winkelen, groei van de wereldhandel en het aanhouden van ruimere voorraden door bedrijven. Dit hoge productieniveau zal niet worden vastgehouden doordat de groei van de online bestedingen, na een zeer sterke groei tijdens corona, weer afzwakt. De hoeveelheid goederen die online wordt verkocht is zelfs vorig jaar gekrompen doordat een deel van het terrein dat online winkels wonnen op offline winkels samenhing met de lockdowns. Naar schatting is de omzet bij pure webshops met 6% afgenomen en bij winkels die zowel online als offline verkopen met 5% (multi-channel).[13]

[11] CBS (2022). 'De Nederlandse economie in 2021'.

[12] https://vastgoedjournaal.nl/news/57799/tennet-waarschuwt-net-zit-vol-geen-garantie-dat-nieuwe-bedrijven-elektriciteit-krijgen

[13] ING (2022). 'Prognoses Trade & Retail'.

Ook het restrictievere grondbeleid van gemeenten en provincies (in vooral het zuiden van Nederland) ten aanzien van logistieke gebouwen heeft een negatieve invloed op de productie.[14] Dit restrictievere beleid komt voort uit het beeld dat de bouw van grote logistieke gebouwen tot 'verdozing' van het landschap leidt.

Nieuwbouwproductie logistieke gebouwen daalt op korte termijn
De nieuwbouwproductie van logistieke gebouwen zal op korte termijn sterk dalen in navolging van de sterk afgenomen vergunningverlening in het afgelopen jaar. Ondanks dalingen met gemiddeld meer dan 10% per jaar is het productieniveau in historisch perspectief nog relatief hoog. De krimp op korte termijn komt mede doordat online verkopen zich minder gunstig zullen ontwikkelen vanwege verslechterde economische omstandigheden. Zo is de verwachte BBP-groei in zowel 2023 als 2024 relatief laag en wordt koopkracht van consumenten uitgehold door relatief hoge inflatie in zowel 2022 als 2023. Samen met het wegvallen van de corona-impuls, de relatief sterk gestegen rente en de relatief lage groei van de wereldhandel zorgt dit voor relatief minder vraag naar nieuwe logistieke centra.

Ook beperkingen aan de aanbodzijde kan de nieuwbouwproductie van logistieke gebouwen op korte termijn hinderen. Zo zijn overheden terughoudender geworden met het verlenen van nieuwe vergunningen voor logistieke centra, en maken ook de beperktere aansluitmogelijkheden op het energienet het lastiger om nieuwe logistieke gebouwen in te plannen.

Op middellange termijn neemt de productie af
De krimp van de nieuwbouwproductie van logistieke gebouwen zet op middellange termijn door. De nieuwbouwproductie neemt op middellange termijn met gemiddeld ruim 5% per jaar af. Naast de factoren die ook op korte termijn spelen, speelt op middellange termijn ook de lagere groeiverwachting van online bestedingen een rol. Deze liggen minder hoog dan voor de coronacrisis doordat toekomstige groei van online bestedingen door de coronacrisis naar voren was gehaald. Desondanks blijft de groei van de voorraad van logistieke gebouwen nog op een relatief hoog niveau.

Aan de aanbodzijde zal vooral de naar verwachting nog lang doorlopende krapte op het energienet voor nieuwe aansluitingen sterk meespelen in de mindere productie. Daarnaast zorgen restricties op het gebied van stikstof tot een verder beperking van geschikte bouwlocaties bovenop de restricties die door overheden al zijn opgelegd. In de raming is aangenomen dat deze restricties een licht negatief effect hebben op de bouwproductie, maar dit kan ook negatiever uitpakken.

3.2.3 Kantoren

De nieuwbouwproductie van kantoren is in 2022 met circa 15% gedaald. De kantorenproductie schommelt al sinds 2016 tussen de € 250 en € 325 miljoen per jaar, wat in historische perspectief relatief laag is. Zo was het productie-niveau in 2008 meer dan twee keer zo hoog dan momenteel het geval is. Tot 2018 was een relatief hoge leegstand bij kantoren nog een belangrijke beperkende factor voor de bouw van nieuwe kantoren maar dit is al enkele

[14] https://fd.nl/bedrijfsleven/1427713/gemeenten-trappen-op-rem-rond-komst-grote-distributiecentra-nma3caNCqSfu

jaren niet meer het geval. De leegstand is inmiddels afgenomen tot 8,2%, circa vijf procentpunt minder dan in 2017, door een groei van de kantoorhoudende werkgelegenheid en transformaties.[15] In 2019 was er dan ook sprake van een sterk herstel van de vergunningverlening van kantoren maar zakte tijdens de coronacrisis weer terug tot het niveau in de voorgaande jaren vanwege de onzekere impact van de coronacrisis op het gebruik van kantoren.

De nieuwbouwproductie van kantoren zit al langere tijd geconcentreerd op een beperkt aantal kantorenlocaties in het westen en zuiden van Nederland. Dit zijn vaak de locaties waar grote bedrijven zich vestigen en waar leegstand al langere tijd relatief laag is, zoals op de Amsterdamse Zuidas.

Nieuwbouwproductie kantoren daalt sterk op korte termijn
De nieuwbouwproductie van kantoren daalt op korte termijn met bijna 20% in 2023 en circa 10% in 2024. De relatief lage vergunningverlening sinds de coronacrisis leidt met vertraging tot een sterke afname van de kantoren-productie en bereikt daarmee het laagste niveau van deze eeuw. Vooral in 2021 bleef de vergunningverlening sterk achter met een daling van 30% ten opzichte van 2020 en 60% ten opzichte van 2019.

Dat de kantorenproductie het zo slecht doet - ondanks een lagere leegstand in de laatste paar jaar - is het gevolg van een combinatie van factoren. Ten eerste werd tijdens corona de vraag naar kantoorruimte gedrukt door thuiswerken en daardoor is ook het aantal uur dat structureel thuis wordt gewerkt verdubbeld.[16] Hoewel dit de vraag naar kantoorruimte iets drukt, moet dit effect niet overschat worden omdat werknemers vaak op dezelfde dagen thuis-werken. Hierdoor is de hoeveelheid kantoorruimte die nodig is op piekdagen weinig veranderd. Wel zorgde het thuiswerkadvies tijdens de coronapandemie voor tijdelijk minder vraag naar kantoren en voor onzekerheid over de vraag naar kantoorruimte waardoor huisvestings- en investeringsbeslissingen voor de bouw van nieuwe kantoren werden uitgesteld.

Een tweede reden voor de lagere nieuwbouwproductie is dat de recente economische omstandigheden het minder gunstig maken om de bouw van nieuwe kantoren op te starten. Zo verwacht het CPB dat door de lage economisch groei ook de werkgelegenheid in 2023 relatief beperkt groeit, wat een negatief effect heeft op de vraag naar kantoren. Daarnaast is ook de business case van nieuwe kantoren verslechterd door de gestegen bouwkosten in combinatie met de hogere rente. Ook problemen met het aansluiten van nieuwe kantoren op het energienet in regio's waar nog wel behoefte is aan nieuwe kantoren en de stikstofproblematiek drukken de nieuwbouwproductie van kantoren op korte termijn verder.

Een belangrijke uitdaging in de kantorensector is het verplichte energielabel C dat sinds 1 januari van kracht is. Hoewel hiervoor verschillende uitzonderingen hiervoor bestaan, voldoet een relatief groot deel van de voorraad nog niet aan deze eis omdat ze nog geen energielabel hadden.[17] Daarnaast moesten nog bij

[15] Cushman & Wakefield (2022). 'Marketbeat Netherlands: Office Q3 2022'.

[16] KiM (2022). 'Heeft COVID geleid tot structureel ander reisgedrag?'.

[17] Uitzonderingen voor deze regeling gelden onder andere voor panden die maar tijdelijk als kantoor worden gebruikt, monumenten, een gebruiksoppervlakte hebben van minder dan 100 m^2, of wanneer de benodigde maatregelen voor het behalen van energie label C een terugverdientijd hebben van meer dan 10 jaar.

naar schatting een kwart van de kantoren aanvullende maatregelen worden genomen om tot energielabel C of beter te komen. Dit zal vooral nog de herstel en verbouw op korte termijn blijven stimuleren maar kan ook positief uitvallen voor de nieuwbouw. Zo is bij een deel van de kantoren, die op minder interessante locaties zitten, het niet interessant om het gebouw te verduurzamen, waardoor er aanbod uit de markt mogelijk verdwijnt. Dit verhoogt de behoefte aan nieuwbouw op meer toekomstbestendige locaties.

Op middellange termijn hogere productie door kwalitatieve mismatch
De nieuwbouwproductie van kantoren zal op de middellange termijn gemiddeld met ruim 5% per jaar toenemen. Ondanks dat er geen groot kwantitatief tekort is aan kantoren sluit de kwaliteit van de voorraad op steeds meer plekken niet aan bij de vraag, waardoor er meer nieuwbouw nodig is om aan de kwalitatieve vraag te voldoen. Dat het aanbod kwalitatief niet voldoet aan de vraag komt doordat vrijstaande kantoren vaak op verkeerde locaties staan of slecht scoren op het gebied van duurzaamheid. De vraag richt zich voornamelijk op kantoren op populaire locaties in grote steden waar de leegstand nu al relatief laag is. Om aan de eisen van de vraag te voldoen, is er op deze locaties meer nieuwbouw nodig. Ondanks de productiegroei is het productieniveau van kantoren op middellange termijn in historisch perspectief nog steeds relatief laag. Zonder de genoemde aanbodrestricties en de krappe ruimte op het energienet, had de productie op de middellange termijn hoger kunnen uitvallen.

Aan de vraagkant is de belangrijkste onzekerheid hoe de kantoorhoudende werkgelegenheid zich gaat ontwikkelen. Aan de ene kant is er een trend naar relatief meer kantoorhoudende werkgelegenheid waardoor de vraag naar kantoorruimte toeneemt.[18] Aan de andere kant is de werkgelegenheid al op een relatief hoog niveau en kunnen de minder gunstige economische ontwikkelingen tot meer ontslagen leiden en daarmee ook voor een daling van de kantoorhoudende werkgelegenheid zorgen.

3.2.4 Winkels

De nieuwbouwproductie van winkels is in 2022 met ruim 15% toegenomen, ondanks dat de winkelsector het de laatste jaren moeilijk heeft vanwege de coronacrisis. Mogelijk hangt dit samen met het type winkels die nog nieuw gebouwd worden, zoals bouwmarkten, supermarkten en meubelwinkels, die de afgelopen jaren goed draaiden. Winkelsegmenten die minder goed draaiden, zoals kledingwinkels, zitten vaker in oudere panden in het centrum van steden en hebben minder invloed op de nieuwbouwproductie. Wel kan een hogere leegstand in binnensteden ertoe leiden dat overheden terughoudender zijn met het verstrekken van vergunningen voor nieuwe winkels aan de rand van de stad. Doordat de leegstand van winkels tijdens de coronapandemie in de binnenstad afnam[19], ondanks dat winkels in de binnenstad minder verkochten, trapten overheden niet harder op de rem dan in voorgaande jaren. Dat de leegstand zich zo contra-intuïtief ontwikkelde lag vermoedelijk aan het beperkte aantal faillissementen vanwege coronasteunpakketten en meer transformatieactiviteiten bij winkels.

[18] EIB (2019). 'Ruimte voor economische activiteit tot 2030; Verkenning van de ruimtevraag naar bedrijventerreinen en kantoren'.

[19] PBL (2022). 'Winkelleegstand in binnensteden voor, tijdens en na pandemie'.

Op korte termijn neemt nieuwbouwproductie van winkels sterk af
In 2023 en 2024 neemt de nieuwbouwproductie van winkels met respectievelijk 30% en 15% af. Een eerste reden hiervoor is dat de hoge inflatie de koopkracht van consumenten heeft aangetast en waardoor de detailhandelsverkopen negatief zijn beïnvloed. Hierdoor is op korte termijn minder behoefte aan winkelruimte. Een tweede reden voor de daling heeft te maken met het feit dat de vooruitzichten voor enkele winkelsegmenten, die de afgelopen jaren relatief veel gebouwd hadden, zijn verslechterd. Dit betreft onder andere meubelzaken en bouwmarkten die de afgelopen jaren profiteerden van de gunstige ontwikkeling op de woningmarkt en het aantal huishoudens dat verhuisde. Zo is het aantal woningverkopen in 2022 tot en met oktober bijna 20% lager uitgekomen dan in 2021 en de verwachting is dat het aantal verkopen in 2023 niet hoger zal uitvallen.[20]

Nieuwbouwproductie groeit op middellange termijn
Na een sterke daling van de nieuwbouwproductie van winkels in 2023 en 2024, zal de productie op de middellange termijn weer toenemen met gemiddeld ruim 5% per jaar. Desondanks blijft de productie in historische perspectief op een laag niveau. Door de hogere leegstand is er ook op de middellange termijn weinig ruimte voor nieuwbouw. Extra transformatie van winkelpanden is nodig om de negatieve spiraal in de vraag naar winkelpanden te doorbreken.

3.2.5 Agrarische gebouwen

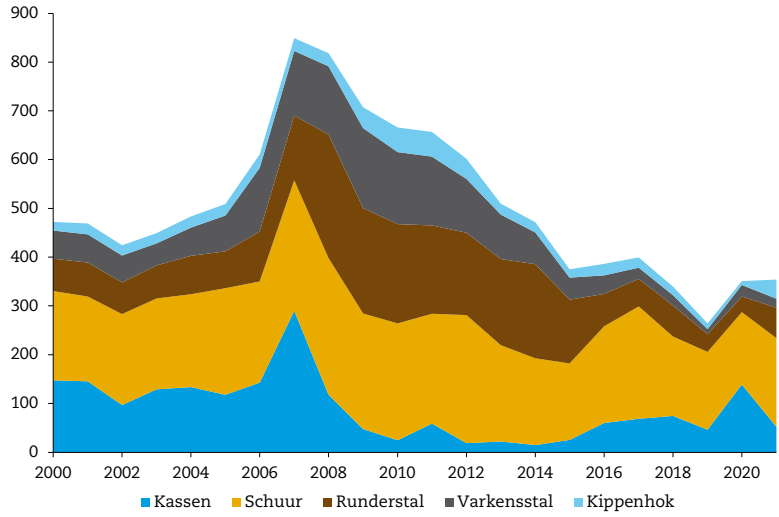
De nieuwbouwproductie van agrarische gebouwen nam dit en vorig jaar toe nadat de productie in 2020 op een historisch laag niveau was uitgekomen. Met een productie van € 325 miljoen in 2022 ligt deze in historisch perspectief nog op een zeer laag niveau. Dit lagere niveau is voornamelijk het gevolg van het fosfaatrechtenstelsel en de stikstofproblematiek. Vooral de bouw van stallen is met een productieniveau van circa € 70 miljoen relatief laag.

Dat de productie in 2021 en 2022 kon toenemen is voornamelijk te danken aan de vergunningverlening voor de bouw van enkele grote kassen, terwijl de bouw van stallen en schuren al enkele jaren relatief stabiel is gebleven.

Productiebeeld agrarische gebouwen ongunstig op korte termijn
De productie van agrarische gebouwen zal zich op korte termijn vooral door de stikstofproblematiek en de hoge energieprijzen minder gunstig ontwikkelen. De stikstofproblematiek vormt voor de hele agrarische sector een belangrijke belemmering, terwijl de hoge energieprijzen vooral de bouw van kassen sterk negatief beïnvloedt. Met de huidige hoge energieprijzen in combinatie met de hoge rente is het voor de energie-intensieve kassen over het algemeen niet rendabel om uit te breiden, wat dan ook al terug te zien is in de vergunning-verlening die in de eerste drie kwartalen van 2022 met 20% afnam ten opzichte van dezelfde periode in 2021.

[20] ESB (2022). 'Verandering aantal binnenlandse verhuizingen'.

Figuur 3.2 Nieuwbouwvergunningen van agrarische gebouwen naar subtype, 2000-2021 (miljoen euro, prijzen 2021)



Bron: CBS, EIB

Op middellange termijn neemt de nieuwbouwproductie toe
Op de middellange termijn zal de nieuwbouwproductie van agrarische gebouwen naar verwachting gemiddeld toenemen met 5% per jaar. Hiermee blijft de productie ook op middellange termijn nog op een relatief laag niveau doordat milieubeleid voor grote beperkingen in de agrarische sector zorgt. Wel lijkt op middellange termijn enige ruimte te zijn voor productieherstel. Zo kan het stikstofbeleid een beperkt positief effect hebben op de productie van agrarische gebouwen. Wel heeft het milieubeleid en de daarmee samenhangende onzekerheid een duidelijk negatief effect op de productie van agrarische gebouwen. Ook is aangenomen dat de gasprijzen op de middellange termijn op een lager niveau komen te liggen, waardoor meer financiële ruimte ontstaat voor investeringen in nieuwe kassen.

Nationaal Programma Landelijk Gebied

Het kabinet heeft € 25 miljard beschikbaar gesteld om te kunnen voldoen aan de Europese en nationale normen en opgaven met betrekking tot de water- en bodemkwaliteit, de strenger wordende klimaatnormen en de bevordering van de biodiversiteit. Een groot deel van dit budget (€ 7 miljard) zal worden gebruikt om de stikstofneerdaling te verminderen. Dit zal onder andere gebeuren door veehouders en varkenshouders de optie te geven om te extensiveren. Dit is het sterk verminderen van het aantal dieren dat de boer per hectare grond houdt. Hierbij zullen subsidiemaatregelen worden opgericht om te helpen bij het aankopen van nieuwe grond.
Ook kan met nieuwe technieken de stikstofuitstoot worden verminderd door bijvoorbeeld te investeren in nieuwe stallen met hulp van overheidsmiddelen. De werking van deze nieuwe technieken staat nog ter discussie, waardoor het de vraag is in hoeverre dit een realistische optie zal zijn. Daarnaast kunnen boeren overstappen naar het verbouwen van gewassen (wat relatief weinig stikstof uitstoot), ook met behulp van een nog op te tuigen overgangsregeling. De laatste optie voor deze boerenbedrijven is om uitgekocht te worden door de overheid. Dit is waarschijnlijk ook meteen de optie die mogelijk het grootste deel van het budget zal opslokken.

In de originele planning was besloten om dit geld vanaf 2025 beschikbaar te stellen, maar na druk vanuit de provincies en landbouworganisaties is er al in 2021 geld vrijgegeven zodat de provincies vaart kunnen maken met het realiseren van de uitkoopregelingen voor veehouders en varkenshouders.

3.2.6 Onderwijsgebouwen

De productie van onderwijsgebouwen nam in 2022 met 4% af na een stijging van 14% in 2021. Deze categorie bestaat uit panden voor alle verschillende onderwijsvormen en onderzoeksinstellingen. Hierbij kan gedacht worden aan basisscholen, scholen voor voortgezet onderwijs en huisvesting van universiteiten, hogescholen en praktijkgericht onderwijs.

Door universiteiten zijn er de afgelopen jaren relatief veel nieuwe gebouwen bijgebouwd omdat het aantal studenten nog toeneemt en het steeds moeilijker wordt om deze in de bestaande gebouwen op te vangen. Daarnaast is er ook relatief veel vastgoed van universiteiten uit de jaren 60 en 70 dat door technische veroudering vervangen zal worden.

Naast de universiteiten is er ook bij basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs in de afgelopen jaren een toenemende behoefte aan nieuwbouw. Zo is ongeveer de helft van de basis-en middelbare scholen toe aan renovatie of nieuwbouw.[21] Doordat veel gemeenten al lange tijd financieel in zwaar weer verkeren, zorgt dit soms voor bouwplannen die steeds opnieuw worden uitgesteld. Om de vaak gebrekkige ventilatie in scholen te verbeteren heeft de Rijksoverheid verschillende impulsregelingen bekend gemaakt om het binnenklimaat op scholen te verbeteren. Deze impulsregelingen, zoals de SUVIS (gesloten op 30 april 2022), waarvoor al € 192 miljoen is verleend[22],

[21] Inschatting van Bouwend Nederland en PO-Raad.

[22] RVO (2023). 'Specifieke uitkering ventilatie in scholen (SUVIS)'.

hebben vooral invloed op de herstel en verbouwactiviteiten binnen de bouwproductie.

Scholenproductie valt terug op korte termijn
In navolging van de recente vergunningverlening zal ook de productie van schoolgebouwen op korte termijn terugvallen. Eerst zal de productie in 2023 nog licht stijgen met 1½% omdat een relatief groot aantal schoolgebouwen nog in aanbouw is. Vervolgens zal in 2024 de productie met circa 15% afnemen. De belangrijkste reden voor de terugval is dat de sterke stijging van de bouwkosten meer budget vereist om tot uitvoering te komen. Het aanpassen van budgetten leidt vaak tot vertraging en in sommige gevallen ook tot uitval van projecten. Daarnaast heeft ook de scholenproductie last van de problemen met betrekking tot het energienet.

De investeringen in het hoger onderwijs zullen naar verwachting in de komende jaren op het huidige hoge niveau blijven of misschien zelfs stijgen, terwijl bij basisscholen en middelbare scholen naar verwachting minder zal worden geïnvesteerd dan in de afgelopen jaren. Zo wordt er door het Rijk de komende tien jaar € 5 miljard extra voor het hoger onderwijs en de wetenschap vrijgemaakt, naast een structurele verhoging van € 700 miljoen per jaar.[23] Ook verwacht Ernst & Young dat scholen de komende jaren extra gaan lenen om onder andere in huisvesting te investeren, waarbij het gaat om investeringen in zowel nieuwbouw als herstel en verbouw.[24] Een belangrijke onzekerheid voor universiteiten is hoe het aantal buitenlandse studenten in Nederland zich gaat ontwikkelen. Als door beleid het aantal buitenlandse studenten wordt beperkt, zal dit de nieuwbouwbehoefte van universiteiten beperken.

Bij basisscholen en middelbare scholen zullen de investeringen afnemen vanwege knelpunten in de financiën bij gemeenten en doordat in de afgelopen jaren naar verhouding al veel is geïnvesteerd in huisvesting. Daarnaast is het verbeteren van de bestaande voorraad interessanter vanwege de SUVIS-subsidie en loopt er een groot scholenprogramma af in de provincie Groningen. In de provincie Groningen zijn sinds 2016 27 schoolgebouwen verduurzaamd en 35 nieuwe scholen gebouwd (ter vervanging van 74 bestaande schoolgebouwen) om ze toekomstbestendig en aardbevingsbestendig te maken.[25]

Licht groeiende productie op de middellange termijn
Op de middellange termijn zal de nieuwbouwproductie van scholen gemiddeld met 5% per jaar toenemen. Dit betreft met name de vervanging van bestaande schoolgebouwen. Zo neemt bij alle schooltypen de behoefte aan vervanging toe vanwege veroudering van gebouwen en de noodzaak van verduurzaming. Dit is in het bijzonder te zien bij het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het wetenschappelijk onderwijs vanwege een relatief grote voorraad gebouwen uit de jaren 60 en 70 van de vorige eeuw. Deze gebouwen hebben een slecht binnenklimaat en zijn over het algemeen niet energiezuinig. Voor veel scholen is het goedkoper om het gebouw te vervangen dan om het grootschalig te renoveren.[26] Doordat er in het coalitieakkoord geld beschikbaar is gesteld voor

[23] https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/06/17/kabinet-investeert-miljarden-in-hoger-onderwijs-en-onderzoek

[24] EY (2022). 'EY Onderwijsbarometer 2022'.

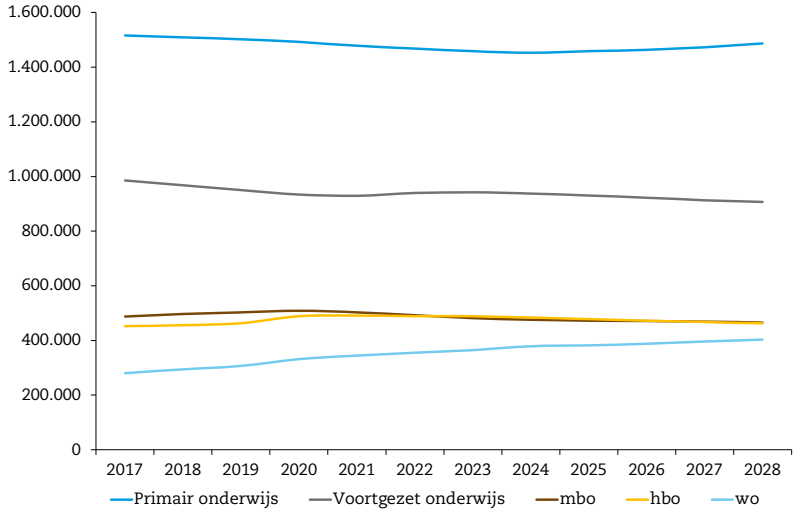
[25] https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/12/19/30-miljoen-extra-voor-versterking-scholen-groningen

[26] EIB (2020). 'Verkenning onderwijsvastgoed'.

onderwijs en er meer geld naar gemeenten, wordt deze vervangingsopgave waarschijnlijk ondersteund. Gegeven de sterke stijging van de bouwkosten is het de vraag in hoeverre dit tot additionele investeringen in het vastgoed zal leiden of dat het extra geld voornamelijk nodig is om de bouwkostenstijging te compenseren.

Ook is bij de raming aangenomen dat het einde van de SUVIS-subsidie zal leiden tot een verschuiving van grootschalige renovatie naar meer vervangende nieuwbouw. Zo was de SUVIS-regeling gericht op het verbeteren van de bestaande voorraad, waardoor er minder budget overbleef bij gemeenten en schoolbesturen voor vervangende nieuwbouw.

Figuur 3.3 Aantal leerlingen naar type onderwijs, 2017-2028



Bron: Referentieraming OCW

3.2.7 Zorggebouwen

De nieuwbouwproductie van zorggebouwen is het afgelopen jaar met 2% toegenomen waarmee de productie voor het vierde jaar op rij toeneemt. Door een betere financiële situatie van de meeste zorgaanbieders vanwege extra overheidsmiddelen en door de toenemende vraag naar zorg kan de productie blijven toenemen. De toegenomen productie in de afgelopen jaren volgt op een periode van tien jaar waarin de nieuwbouwproductie meer dan halveerde door stelselwijzigingen en bezuinigingen in de zorg. Zorgaanbieders hebben inmiddels tijd gehad om zich aan te passen aan de hervormingen en een buffer op kunnen bouwen voor meer nieuwbouw. Daarnaast heeft extra budget voor de ouderenzorg (€ 3 miljard per jaar), jeugdzorg en de geestelijke gezondheidszorg (€ 1 miljard per jaar) voor een verdere impuls gezorgd.

Wel zorgen recente ontwikkelingen voor een minder sterk stijgend ruimtegebruik van de zorgsector, waardoor de huidige nieuwbouwproductie van zorggebouwen minder sterk toeneemt dan zonder deze ontwikkelingen. Nieuwe ziekenhuizen worden namelijk kleiner gebouwd dan voorheen.[27] Een van de redenen hiervoor is dat de overheid stuurt op het verplaatsen van tweedelijnszorg (ziekenhuizen) naar de eerste of anderhalvelijnszorg (huisartsen of zorgcentra), waardoor ziekenhuizen het aantal bedden terugbrengen.[28] Doordat de vervangende zorg poliklinisch is (zorg zonder verblijf), is hiervoor minder ruimtegebruik noodzakelijk.

Ook bij de caresector (ouderenzorg, geestelijke gezondheidszorg en gehandicaptenzorg) zorgt overheidsbeleid, gericht op het zo veel mogelijk thuis verkrijgen van zorg, voor een minder sterke nieuwbouwbehoefte. Zo heeft in het verleden het verhogen van de grens om in aanmerking te komen voor zorg met verblijf geleidt tot minder personen die aanmerking kwamen voor zorg met verblijf (figuur 3.4). Dit aantal is in de afgelopen jaren weer toegenomen, al was deze toename tijdens corona door meer sterftegevallen minder sterk.

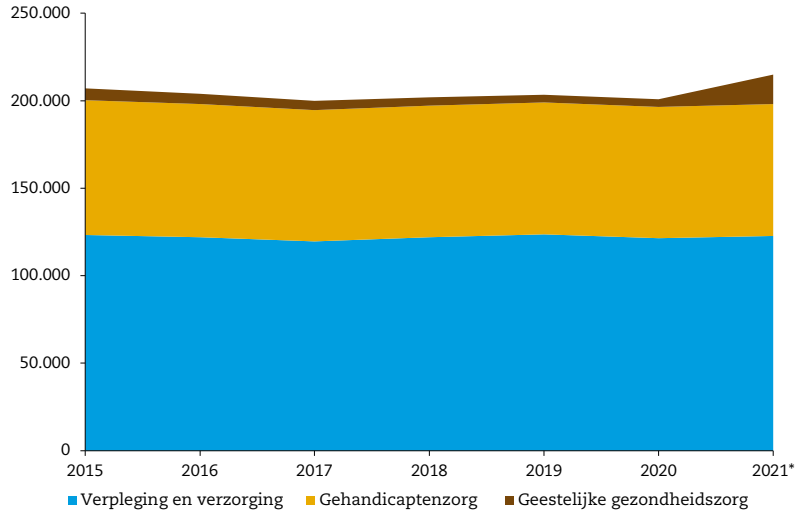
Productie zorggebouwen zet een stapje terug na een aantal jaren met groei
Na een aantal jaren van groei zal de productie van zorggebouwen dit jaar licht dalen en stabiliseert het in 2024 op dit niveau. De productie van zorggebouwen heeft last van de sterk gestegen bouwkosten, waardoor budgetten aangepast moeten worden. Dit leidt tot vertraging en in sommige gevallen tot uitval van projecten. Daarnaast wordt de financiële ruimte om te investeren bij zorgaanbieders beperkt door de relatief hoge gasprijzen. Zo verbruikt de zorgsector in 2020 volgens het CBS 18% van het gasverbruik binnen de dienstensector, terwijl ze maar naar schatting 10% van de vloeroppervlakte in de dienstensector hebben. Ook de stikstofproblematiek en het gebrek aan netcapaciteit hinderen de productie van zorggebouwen. Zonder de hiervoor genoemde problemen zou de nieuwbouwproductie waarschijnlijk verder zijn toegenomen vanwege een hogere zorgvraag, recente impulsen voor de zorgsector en het vervangen van verouderd zorgvastgoed.

Sterke groei op de middellange termijn
Er zal naar verwachting een sterke groei van de nieuwbouwproductie van zorggebouwen zijn op de middellange termijn van gemiddeld bijna 15% per jaar. Dit komt onder andere doordat de zorgvraag structureel toeneemt en het productieniveau in de laatste 10 jaar relatief laag was door de effecten van structurele hervormingen. De zorgvraag neemt toe door demografische ontwikkelingen, technische ontwikkelingen en hogere inkomens van ouderen, zoals ook afgelopen jaren het geval was.

[27] https://fd.nl/samenleving/1454527/bij-een-nieuw-ziekenhuis-is-de-vraag-bouwen-we-wel-klein-genoeg-nma3caNCqSfu

[28] https://www.cobouw.nl/293583/insights-modern-ziekenhuis-vraagt-om-flexibele-bouwers

Figuur 3.4 Aantal personen dat zorg met verblijf ontvangt per type zorg, 2015-2021[1]



*Voorlopige cijfers voor 2021

Bron: CBS

Met betrekking tot nieuwe zorggebouwen vindt naar verwachting een sterke groei plaats bij verpleeghuizen. Het aantal ouderen dat in aanmerking komt voor een plek in een verpleeghuis neemt in de komende jaren naar verwachting sterk toe. Zo verwacht het CBS dat er vooral tussen 2025 en 2030 relatief veel 80-plussers bijkomen (gemiddeld 60.000 per jaar ten opzichte van gemiddeld 30.000 in de periode 2022-2024). Wel wordt er net als in de afgelopen jaren beleid gevoerd om de benodigde vraag naar verpleeghuiszorg te verminderen door meer op thuiszorg te sturen.

Voor de uitgaven met betrekking tot de zorgverzekeringswet gaat het CPB uit van een jaarlijkse groei in de netto zorguitgaven in de periode 2022-2025 van 3,3%. Deze groei zal zich doorzetten in de jaren erna met naar schatting gemiddeld 2,6% per jaar.[29] Doordat overheidsbeleid inzet op een verschuiving van de tweedelijnszorg (ziekenhuizen) naar de eerstelijnszorg (huisartsen en medische praktijken) zal de stijgende zorgvraag in belangrijke mate in de eerstelijnszorg plaatsvinden. Desondanks wordt verwacht dat ook bij ziekenhuizen de nieuwbouwproductie op niveau blijft vanwege vervanging en dat bij de eerstelijnszorg de nieuwbouwvraag zal gaan groeien.

3.2.8 Overige gebouwen

Overige type gebouwen, gebouwen die niet in de voorgaande categorieën passen, kunnen onderverdeeld worden in gebouwen ten behoeve van marktsectoren en gebouwen ten behoeve van budgetsectoren. Overige

[29] CPB (2022). 'Zorguitgaven, ons een zorg?'.

gebouwen voor de budgetsectoren bevat gebouwen voor de overheid, maar ook gebouwen in de sectoren cultuur, recreatie en overige dienstverlening zoals politiebureaus, theaters en musea. De nieuwbouwproductie van gebouwen voor de budgetsector is sterk afhankelijk van budgettaire kaders van overheden. In 2022 nam de nieuwbouwproductie voor deze categorie met 6% toe. Deze toename is nog relatief beperkt na sterke afnames in 2020 en 2021. Een van de grote projecten in deze categorie die in 2022 tot productie leidde, was de bouw van een sportcomplex in Leiden ter waarde van € 36 miljoen.

De tweede categorie van overige gebouwen bevat gebouwen voor de marktsector, die vooral beïnvloed wordt door marktontwikkelingen. In 2022 is de nieuwbouwproductie voor deze categorie gestegen met 10% ten opzichte van een jaar eerder. Overige gebouwen voor de marktsector bestaan onder andere uit datacentra, hotels en multifunctionele gebouwen. De opkomst van datacentra in Nederland draagt bij aan deze groei. Amsterdam is een belangrijke datacentermarkt binnen Europa en de algehele vraag naar datacentra stijgt. Bij het nieuwaanbod van megadatacenters - de grootste variant hierbinnen - is in Nederland een kentering zichtbaar. Zo ziet Meta, het moederbedrijf van Facebook, definitief af van de bouw van een groot datacentrum in Zeewolde na protesten vanuit de landelijke opinie en politiek.[30] Ook heeft het kabinet besloten om de bouw van megadatacenters te beperken tot twee locaties in heel Nederland.[31]

Verwachtingen korte termijn verschillend voor markt- en budgetsector
De productie van overig gebouwen zal als enige gebouwtype in 2023 toenemen, waarbij de groei geconcentreerd is bij overige gebouwen voor marktsectoren. De productie van overige gebouwen voor marktsectoren komt in 2023 zelfs uit op het hoogste niveau sinds 2009. Vooral bij de sectoren nijverheid, energie, vervoer, informatie en communicatie zijn naar verhouding veel vergunningen verleend. Voor 2024 zal deze groei naar verwachting omslaan in krimp omdat de hogere rente en de minder gunstige economische ontwikkeling tot minder vraag naar nieuwe gebouwen bij marktsectoren zal leiden. Ook de restricties op de bouw van megadatacenters hebben een negatief effect op de productie. Aan de andere kant heeft de opleving van het toerisme weer een positief effect op de behoefte aan nieuwe hotels. Zo is de bezettingsgraad van hotels alweer op recordhoogtes uitgekomen na een aantal slechte jaren tijdens corona.[32] Een belangrijke onzekerheid is wel hoe toekomstbestendig de vraag naar overnachtingen zal zijn in een periode waarin de koopkracht van consumenten achteruit is gegaan en mogelijk inhaalvraag zal wegvallen.

Het herstel van de nieuwbouwproductie bij overige gebouwen voor budgetsectoren zet in 2023 niet door vanwege de relatief sterke stijging van de bouwkosten, wat vaak tot vertraging leidt vanwege aanpassingen in budgetten en in sommige gevallen zelfs tot uitval van projecten. Vooral over de beschikbare budgetten vanuit gemeenten zijn zorgen, omdat de afgelopen jaren het aantal gemeenten is toegenomen waarvan de buffers en solvabiliteit zijn afgenomen.[33]

[30] https://fd.nl/bedrijfsleven/1444192/meta-ziet-definitief-af-van-bouw-datacenter-zeewolde-nma3caNCqSfu

[31] https://fd.nl/politiek/1441953/slechts-twee-locaties-over-voor-de-bouw-van-megadatacenters-nma3caNCqSfu

[32] CBS Statline (2022). 'Logiesaccommodaties; gasten, nachten, woonland, logiesvorm, regio'.

[33] BDO (2022). 'BDO-Benchmark Nederlandse gemeenten 2022'.

Nieuwbouwproductie voor de budgetsector neemt toe, voor de marktsector af
De productie van overige gebouwen voor de budgetsector neemt op middellange termijn met gemiddeld bijna 5% per jaar toe. Enig inhaaleffect door uitgestelde projecten wordt verwacht. Blijvende zorg is wel hoe de budgetten van gemeenten zich zullen ontwikkelen op deze termijn. Ten opzichte van de raming van vorig jaar is de productie op middellange termijn naar beneden bijgesteld vanwege het wegvallen van een grote impuls voor dit segment. Zo was vorig jaar nog rekening gehouden met de bouw van het Feijenoord stadion, maar het is nu vrijwel zeker dat dit project niet doorgaat.[34]

De productie van overige gebouwen voor de marktsector neemt op middellange termijn met gemiddeld 10% per jaar af. Door de gematigde economische groei op korte en middellange termijn neemt de uitbreidingsvraag langzaam af. Hierdoor zal de nieuwbouwproductie naar verwachting op middellange termijn terugkeren naar het niveau dat past bij deze economische groei. Ook spelen aanbodrestricties bij overige gebouwen een belangrijke rol, omdat zowel de bouw van hotels als datacentra in steeds meer gebieden niet wordt toegestaan. Daarnaast is het inpassen van bijvoorbeeld datacentra en multifunctionele gebouwen op het energienet relatief lastiger vanwege de grotere vraag naar energie.

3.3 Regionale verdeling

Op regionaal niveau kent de ontwikkeling van de utiliteitsbouw duidelijke verschillen. De verschillen in sectorsamenstelling en in voorraad nog te realiseren vergunningen zorgen voor uiteenlopende ontwikkelingen in de afzonderlijke provincies. Incidentele grote projecten kunnen vooral in de provincies met lage bouwvolumes tot grote schommelingen in de jaarlijkse bouwproductie leiden.

In het landsdeel Noord nam de productie in Friesland en Drenthe in 2022 sterk toe door een hogere nieuwbouwproductie en in Friesland ook door een hogere herstel- en verbouwproductie. In beide provincies namen de investeringen in gebouwen voor marktsectoren relatief sterk toe. Daarnaast nam de productie in Friesland toe door meer bouwactiviteiten rondom zorggebouwen. De productie in 2023 zal licht krimpen in Drenthe en in Friesland stabiliseren, waarbij de herstel en verbouw terrein wint ten opzichte van de nieuwbouw. De productie in Groningen krimpt zowel in 2022 als in 2023 relatief sterk, waarbij vooral de nieuwbouwproductie relatief sterk afneemt. Een belangrijke reden hiervoor is dat een nieuwbouw- en versterkingsoperatie van scholen in Groningen recent is afgerond en deze impuls vanaf 2022 wegvalt. Daarnaast zijn er recent minder vergunningen verleend voor zorggebouwen in Groningen, wat voor een extra neerwaarts effect op de productie zorgt.

[34] https://www.ad.nl/nederlands-voetbal/feyenoord-zet-streep-door-alle-bouwplannen-nieuw-stadion-we-moeten-verder~a335c68e

Tabel 3.3 Regionale verdeling van de utiliteitsbouwproductie, 2021-2023 (prijzen 2021)

	Miljoen euro			Mutaties (%)	
	2021[1]	2022[2]	2023[2]	2022[2]	2023[2]
Noord					
Groningen	925	855	720	-7½	-16
Friesland	865	1.015	1.015	17½	0
Drenthe	526	610	595	16	-2½
Oost					
Overijssel	1.669	2.035	2.110	22	3½
Flevoland	841	905	1.085	7½	20
Gelderland	2.971	3.275	3.175	10	-3
West					
Utrecht	1.744	1.695	1.835	-3	8½
Noord-Holland	3.108	3.560	3.434	14½	-3
Zuid-Holland	5.834	5.505	5.140	-5½	-6½
Zuid					
Zeeland	819	795	740	-3	-7
Noord-Brabant	4.346	4.780	4.740	10	-1
Limburg	2.152	2.120	2.100	-1½	-1½
Totaal Nederland	**25.800**	**27.150**	**26.700**	**5**	**-1½**

1 Voorlopige cijfers
2 Raming

Bron: EIB

Binnen het landsdeel Oost nam in 2022 de productie in alle provincies relatief sterk toe door zowel groei van de nieuwbouw als de herstel en verbouw. Binnen de nieuwbouw waren het vooral de marktsectoren die meer investeerden in deze provincies. In 2023 wordt een verdere groei verwacht van de productie in Overijssel en Flevoland, waarbij dit vooral in Flevoland relatief sterk is. Dit laatste is terug te zien bij de nieuwbouwproductie in deze provincie, die profiteert van een grote vergunningafgifte in de sector vervoer, informatie en communicatie, wat in 2023 voor extra productie zorgt. In Gelderland neemt de productie in 2023 af door minder nieuwbouw. Hier is het vooral de productie die samenhangt met marktsectoren die in 2023 weer gaat afnemen.

In 2022 nam in het landsdeel West alleen de productie in Noord-Holland toe, terwijl de productie in zowel Utrecht als Zuid-Holland afnam. De sterke groei in Noord-Holland is terug te zien bij zowel de nieuwbouw als bij de herstelen verbouw, terwijl de krimp in Utrecht en Zuid-Holland voornamelijk kwam door minder nieuwbouwactiviteiten. De hogere nieuwbouwactiviteit kwam in belangrijke mate door meer investeringen vanuit marktsectoren, terwijl dit in Zuid-Holland en Utrecht juist de sectoren zijn die afnemen. In 2023 zet de productiekrimp in Zuid-Holland verder door vanwege lagere investeringen bij zowel de nieuwbouw als bij de herstel en verbouw. Ook in Noord-Holland

neemt de productie in 2023 af doordat de vergunningverlening in 2022 lager uitviel dan in het voorafgaande jaar en de hogere productie niet wordt vastgehouden. Alleen in Utrecht neemt de productie binnen het landsdeel West toe door hogere herstel en verbouwproductie.

Binnen het landsdeel Zuid nam de productie in 2022 alleen in Noord-Brabant toe door een stijging van zowel de nieuwbouw als de herstel en verbouw. Bij de nieuwbouw steeg vooral de productie in de sector nijverheid en energie, terwijl de bouw van logistieke gebouwen afnam. In 2023 is de productie nagenoeg gelijk aan 2022 in Noord-Brabant, terwijl de productie in zowel Limburg als Zeeland verder afneemt. Vooral de nieuwbouwproductie neemt in Zeeland sterk af in 2023.

4 Grond-, water- en wegenbouw

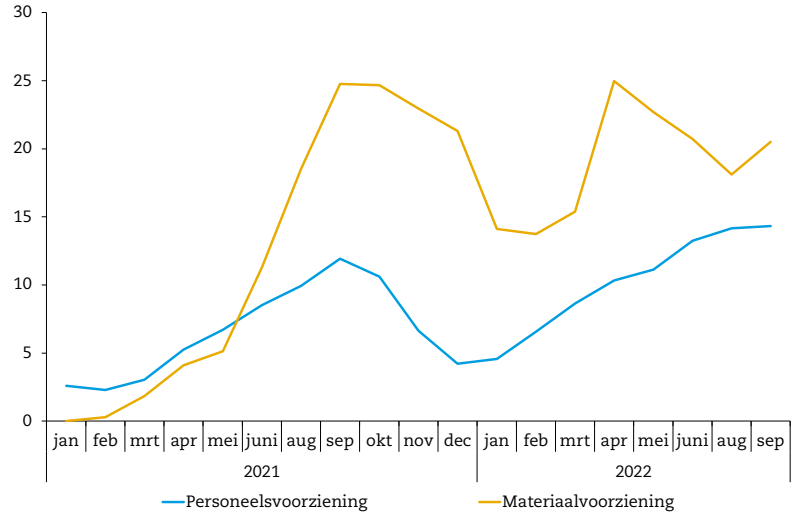
De gww-productie is in 2022 met 2½% gekrompen. Nieuwbouw en herstel van infrastructuur nam met 3% af, terwijl het onderhoud met 1% daalde. De productie-daling zal zich in 2023 voortzetten, naar verwachting met 2½%. Vooral de sterke bouwkostenstijgingen zorgen ervoor dat met de gereserveerde budgetten minder productie kan worden gerealiseerd. Dit speelt vooral bij projecten van het Rijk en de decentrale overheden. Daarnaast spelen problemen met materiaalleveranties en procedures een rol. Ook in 2024 werken de productiebelemmeringen nog door en zal het marktvolume voor het vierde jaar op rij afnemen. De nieuwbouw en herstel daalt verder, terwijl het onderhoud stabiliseert. Op de middellange termijn kan de gww-markt weer enigszins herstellen, met een verwachte groei van gemiddeld 1% per jaar bij nieuwbouw en herstel en 1½% per jaar bij het onderhoud aan de infrastructuur. Binnen de bedrijvensector zullen de investeringen door de netwerkbedrijven in het kader van de energietransitie sterker toenemen dan die van andere opdrachtgevers in de gww-sector.

4.1 Algemeen beeld

Recente ontwikkelingen
In 2022 nam de gww-productie met 2½% af (tabel 4.1). De markt heeft zich daarmee veel ongunstiger ontwikkeld dan een jaar geleden werd verwacht toen voor 2022 nog een productietoename van 3% werd voorzien. Nieuwbouw en herstel is in 2022 met 3% gekrompen nadat deze in 2021 al met 1½% was afgenomen. Het onderhoud liet in 2022 een daling zien van 1%. De verslechtering van de marktsituatie in de gww komt vooral voort uit de sterk toegenomen onzekerheid en de economische gevolgen van de Oekraïnecrisis. Deze gevolgen betreffen vooral de sterk gestegen bouwkosten en toegenomen levertijden van grondstoffen en materialen. Voor projecten die al in uitvoering zijn, vormen vooral de levertijden een knelpunt waardoor de realisatie van deze projecten vertraging kan oplopen. Circa één op de vijf infrabedrijven signaleert productiebelemmeringen door de materiaalvoorziening (figuur **4.1**). Nieuwbouw- en herstelprojecten ondervinden hiervan een sterkere negatieve invloed dan het onderhoud. Een op de zeven bedrijven noemt daarnaast ook de personeelsvoorziening als knelpunt bij de voortgang. De verandering in de economische omstandigheden is nog niet zichtbaar in de orderportefeuilles van de infrabedrijven.

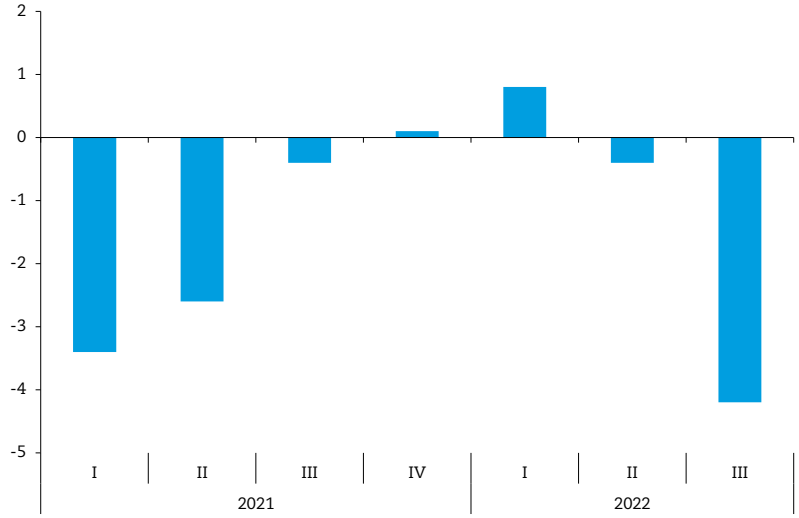
Na het eerste kwartaal van 2022 is echter wel een kanteling te zien in de ontwikkeling van de investeringen in gww-werken die door het CBS wordt geregistreerd (figuur **4.2**). In het tweede kwartaal was sprake van een lichte daling, in het derde kwartaal zijn de gww-investeringen sterk afgenomen. De krimp bedroeg ruim 4% in vergelijking met het derde kwartaal van 2021. In de raming is ervan uitgegaan dat de krimp zich in het vierde kwartaal heeft doorgezet.

Figuur 4.1 **Belemmeringen voor de voortgang van het werk in de gww, voortschrijdend driemaandsgemiddelde, 2021-2022 (% van bedrijven)**



Bron: EIB

Figuur 4.2 **Bruto investeringen gww-werken per kwartaal, 2021-2022-III, (jaarmutatie in %)**



Bron: CBS, bewerking EIB

Het beeld bij de verschillende opdrachtgevers toont enige differentiatie. De begrotingen voor het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds, die in belangrijke mate rijksprojecten omvatten, laten voor 2022 een sterk verhoogd uitgavenniveau zien ten opzichte van het niveau voor 2022 in de vorige begroting, zowel bij aanlegprojecten als bij onderhoud en vernieuwing. Rekening houdend met de sterke bouwkostenstijging in 2022 was het uitgavenniveau van het Rijk in reële termen iets lager dan in 2021. De decentrale overheden en de bedrijvensector hebben in 2022 hun investeringen in reële zin sterker zien teruglopen.

Bij de decentrale overheden zijn het vooral de gemeenten die onder budgettaire druk hun investeringen hebben verlaagd. Uit een inventarisatie van gemeente-begrotingen komt naar voren dat tarieven en heffingen van gemeenten in 2022 (sterk) zijn verhoogd. Daarnaast geven sommige gemeenten aan extra middelen uit de reserves te hebben genomen. De inkomstengroei die hiermee is gecreëerd is echter naar verwachting niet voldoende geweest om de kostenstijging bij te houden. Wel houden de gemeenten rekening met extra (na)indexering van het Gemeentefonds in het voorjaar van 2023.

In de bedrijvensector laten onder meer de (haven)bedrijven en de industrie krimp van de investeringen zien, vooral onder invloed van de onzekere economische situatie. Bij de netwerkbedrijven zijn de investeringen in infrastructuur naar verwachting reëel gelijk gebleven. Toename van de woningnieuwbouw en het belang van investeringen voor de energietransitie spelen hierbij een rol. Dit beeld wordt onderstreept door de gunstige ontwikkeling die aannemers in de kabel- en buizensector in 2022 hebben laten zien in vergelijking met andere infrabedrijven.

Tabel 4.1 Grond-, water- en wegenbouwproductie, 2021-2027 (prijzen 2021)

	Miljoen euro		Jaarlijkse veranderingen[2] (%)			
	2021[1]	2022[2]	2022	2023	2024	2027[3]
Nieuwbouw en herstel	12.125	11.750	-3	-3	-1½	1
- Rijk	1.200	1.190	-1	-4	0	1
- Decentrale overheden	5.117	4.880	-4½	-4½	-4	1
- Bedrijven	5.808	5.680	-2	- 2	0	1
Onderhoud	6.800	6.725	-1	-2	0	1½
Totaal	**18.925**	**18.475**	**-2½**	**-2½**	**-1**	**1½**

1 EIB-raming op basis van voorlopige CBS-cijfers
2 Raming
3 Gemiddelde jaarlijkse mutatie in de periode 2025-2027

Bron: EIB

Vooruitzichten op korte termijn: 2023-2024
De onzekere conjunctuur en de sterke kostenstijgingen blijven het beeld voor de infrasector voor de korte termijn bepalen. Voor de totale gww-productie wordt na de krimp met 2½% in 2022 een verdere afname met 2½% in 2023

voorzien. Ook de stikstofproblematiek, die naast de grote infraprojecten door het vervallen van de bouwvrijstelling ook invloed kan hebben op de voortgang van kleinere projecten, blijft op korte termijn een rol spelen. Evenals vorig jaar zal nieuwbouw en herstel door deze onzekere factoren sterker worden geraakt dan het onderhoud. De nieuwbouw- en herstelproductie daalt in 2023 naar verwachting met 3%. Voor het onderhoud wordt in 2023 een daling van 2% verwacht.

De krimp van de gww-productie doet zich naar verwachting voor bij zowel Rijk en decentrale overheden als bij de bedrijven. De rijksinvesteringen zullen in 2023 naar verwachting met 4% krimpen. Ook bij de gemeenten nemen de investeringen in infrastructuur in 2023 af. De teruggang in productie betreft zowel de woningbouwgerelateerde investeringen in bouwlocaties als de investeringen in generieke infrastructuur als riolering en openbare ruimte. De krimp in de gemeentelijke gww-productie heeft voor een belangrijk deel te maken met de sterk toegenomen druk op de budgetten. Weliswaar wordt een aantal gemeentelijke inkomstenbronnen, waaronder de uitkering uit het Gemeentefonds, geïndexeerd en verhogen veel gemeenten hun belastingen en heffingen ook in 2023. Deze toename is echter onvoldoende om de uitholling van de beschikbare budgetten door de sterke kostenstijging tegen te gaan. Sommige gemeenten spreken hun reserves aan om de begroting rond te krijgen. Ook de provincies en waterschappen zullen in 2023 naar verwachting minder investeren, hoewel de afname minder zal zijn dan bij de gemeenten. In totaal zullen de gww-investeringen van de decentrale overheden in 2023 met circa 4½% krimpen.

In de bedrijvensector nemen de infrastructurele investeringen in vrijwel alle segmenten af. Rijksbudgetten voor spoorprojecten laten in 2023 een afname zien. Sectoren als zee- en luchthavens en de industrie zullen met de verslechtering van de conjunctuur naar verwachting hun investeringen ook verder terugbrengen. De investeringen van de netwerkbedrijven in de ondergrondse infrastructuur laten in 2023 een stabiel beeld zien. Hoewel ook zij te maken hebben met kostenstijgingen, wordt gezien de urgentie van de energietransitie in deze sector nog wel een toename van de investeringen in netverzwaring verwacht. Hier staat een daling tegenover van de investeringen in huisaansluitingen, die het gevolg is van de krimp in de woningnieuwbouw. De totale bedrijvensector laat in 2023 een afname van de investeringen van 1½% zien.

In 2024 zal de gww-productie licht dalen, met name bij nieuwbouw en herstel. Hiermee krimpt dit marktsegment voor het vierde achtereenvolgende jaar. Deze situatie heeft zich deze eeuw nog niet voorgedaan. Het Rijk zal na de krimp in 2023 volgend jaar een gelijkblijvend investeringsniveau laten zien. De financiële situatie bij de gemeenten maakt dat zij ook in 2024 minder in de infrastructuur zullen investeren. Veel gemeenten geven aan dat de onzekere financieringsstructuur van de gemeenten na 2025 tot terughoudendheid in de uitgaven leidt. Bovendien zal de nieuwbouw van zowel woningen als bedrijfsgebouwen in 2024 nog sterk afnemen, waardoor de investeringen in bouwlocaties verder terugvallen. De daling is in 2024 naar verwachting ongeveer even sterk als in 2023. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat in 2024 de reguliere indexering van de uitkeringen vanuit het Rijk van toepassing blijft. In de bedrijvensector zullen de investeringen in 2024 naar verwachting gelijkblijven.

Vooruitzichten op middellange termijn: 2025-2027
Na vier jaren van krimp laat de gww-markt op middellange termijn weer licht herstel zien, met een verwachte groei van 1% bij nieuwbouw en herstel en 1½% bij het onderhoud aan de infrastructuur. Het herstel hangt samen met een aantal factoren. In de eerste plaats ontwikkelt de nieuwbouw van woningen zich dan weer wat gunstiger hetgeen tot toenemende investeringen door gemeenten zal leiden. In de tweede plaats zal de economische ontwikkeling na een aantal magere jaren weer aantrekken. In de derde plaats vormt de energietransitie een belangrijke bron van extra investeringen, zowel door de netwerkbedrijven als door de industrie.

Bij het Rijk en de decentrale overheden bedraagt de groei in de periode 2025-2027 naar verwachting 1% gemiddeld per jaar. Ook in de bedrijvensector zullen de gww-investeringen een gemiddelde jaarlijkse groei van 1% laten zien. De investeringen van de netbeheerders zullen hierbij het sterkst toenemen. In 2027 bereikt de gww-productie een niveau van € 18,5 miljard, dat is nog onder het niveau van 2021. Gezien de grote onzekerheid over de ontwikkeling van de reële bouwkosten en over de overheidsfinanciën is de gww-raming voor de middellange termijn echter met meer dan de gebruikelijke onzekerheid omgeven.

Kostenindexering in overheidsbudgetten

Algemene prijsindexering
De rijksbegrotingen worden jaarlijks opgehoogd met een index voor loon- en prijsontwikkelingen. Dit gebeurt op basis van een CPB-raming voor het lopende jaar in het Centraal Economisch Plan (CEP) dat in het voorjaar wordt gepubliceerd. Deze raming bedroeg in 2022 5,2%. Sinds het CEP is de prijsontwikkeling echter nog sterk aangetrokken. In de Macro-Economische Verkenning (MEV) van Prinsjesdag is de prijsstijging voor 2022 geraamd op 9,9%. De uitgaven zijn daarmee voor 2022 niet volledig geïndexeerd. Dit verschil wordt gecompenseerd in de Voorjaarsnota 2023. Dit betreft een eenmalige afwijking van de reguliere systematiek.

Gemeente- en Provinciefonds
De prijsbijstelling geldt ook voor het Gemeentefonds. Het Provinciefonds groeit mee met de rijksuitgaven (de 'trap op trap af'-systematiek), zodat de prijsbijstelling ook voor het Provinciefonds geldt. De extra prijsbijstelling wordt op het niveau van de totale rijksuitgaven geraamd op € 1,5 à 1,6 miljard structureel. Dit betreft € 100 miljoen voor het ministerie van I&W (inclusief het Mobiliteitsfonds) en € 300 à 400 miljoen voor Gemeente- en Provinciefonds. Gemeenten en provincies hebben hierbij beleids- en bestedingsvrijheid en kunnen deze extra middelen bijvoorbeeld gebruiken om maatschappelijke organisaties te steunen bij de hogere energiekosten.

4.2 Rijk

In 2022 bedroeg de gww–productie in opdracht van het Rijk op het gebied van nieuwbouw en herstel € 1,2 miljard.[35] Dit is een kleine afname in vergelijking met 2021. Het Rijk is hiermee goed voor ongeveer 10% van de totale gww-productie.

In de vorige rijksbegroting, voor het jaar 2022, waren de beschikbare budgetten voor aanleg van hoofdwegen in 2023 sterk verminderd (figuur 4.3). Voor onderhoud werden deze juist opgehoogd in vervolg op de impuls die in het Coalitieakkoord was aangekondigd. In de huidige begroting, voor het jaar 2023, vallen de budgetten voor zowel aanleg als onderhoud en vernieuwing lager uit. In totaal is voor hoofdwegen in 2023 € 2,4 miljard beschikbaar.[36] In vergelijking met de vorige begroting zijn de budgetten voor aanleg en onderhoud en vernieuwing in 2024 en 2025 verhoogd. Dit geeft aan dat projecten naar achter zijn geschoven. Daarnaast komen de hogere bedragen voort uit kosten-ontwikkelingen.[37]

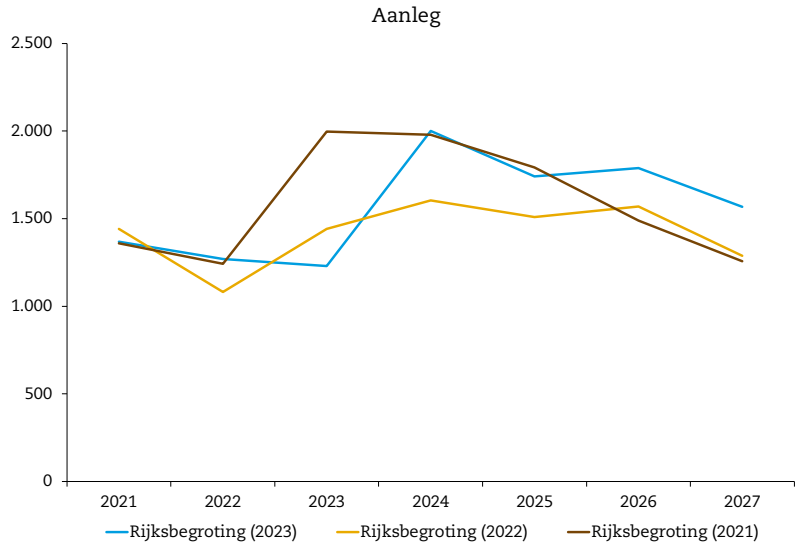
Voortgang van planning en realisatie van nationale projecten
De voortgang bij de voorbereiding en uitvoering van de grotere landelijke projecten komt naar voren uit het jaarlijkse Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds. Tabel 4.2 toont het aantal nationale projecten dat is vertraagd ten opzichte van vorige begrotingen. In de meest recente begroting is een duidelijke daling zichtbaar in het aandeel vertraagde projecten, zowel in de aanlegfase als in de planning- en studiesfase. In de aanlegfase ligt het aandeel vertragingen onder het gemiddelde van de periode 2017-2020. Bij planning en studies is het aandeel vertraagde projecten echter nog veel hoger dan in de periode voor 2021. Bij het lagere aandeel vertragingen bij planning en studies moet wel worden opgemerkt dat in het MIRT voor een relatief groot aantal projecten geen jaar van verwachte oplevering meer wordt vermeld.

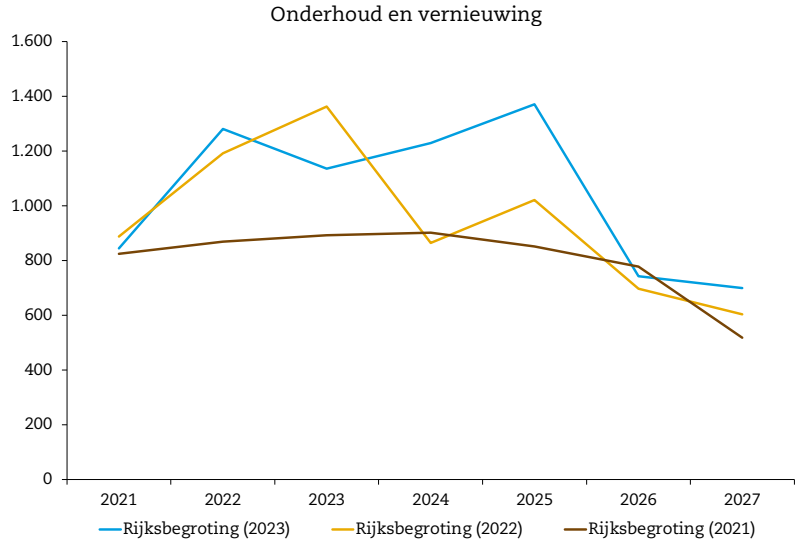
[35] Deze uitgaven hebben betrekking op de categorieën hoofdwegen, hoofdvaarwegen, waterveiligheid en enkele megaprojecten uit het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds.

[36] Deze budgetten verschillen van de gww-productie die hiervoor is benoemd, omdat de budgetten ook het onderhoud omvatten. Vanuit de budgetten worden daarnaast nog andere uitgaven gedaan die niet tot gww-productie leiden. Denk hierbij aan grondaankopen en eigen kosten van rijkspersoneel.

[37] In de afgelopen twee jaar is de inputprijsindex van de gww-sector volgens het CBS met circa 25% toegenomen. Naast opgelopen loonkosten spelen hier vooral de sterk gestegen materiaalprijzen een rol.

Figuur 4.3 Beschikbare budgetten voor aanleg en onderhoud en vernieuwing van hoofdwegen, 2021-2027 (miljoen euro)





Bron: Begrotingen Mobiliteits- en Deltafonds 2021-2023, bewerking EIB

Tabel 4.2	Aandeel vertraagde infrastructuurprojecten ten opzichte van vorige begrotingen per fase, 2017–2023 (%)						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Aanleg	18	17	20	16	18	23	15
Planning en studies	15	15	15	19	28	45	32

Bron: EIB Infrastructuurmonitor 2023

Recent heeft het Rijk afspraken gemaakt met verschillende regio's voor de realisatie van een aantal grootschalige woningbouwlocaties. In deze regiodeals zijn ook financiële middelen met een omvang van € 7½ miljard toegezegd voor de aanleg van infrastructuur om deze locaties te ontsluiten (zie kader). Doelstelling is om de realisatie van de infrastructuurprojecten grotendeels voor te laten lopen op de bouw van de woningen. Deze projecten vormen een belangrijk deel van de toekomstige gww-opgave. Aangezien de verschillende infrastructuurprojecten relatief grootschalig zijn en nog nader moeten worden uitgewerkt, zullen in de periode tot 2027 echter slechts beperkte uitgaven hieraan plaatsvinden.

Gww-productie
Na de lichte daling van de gww-productie in opdracht van het Rijk in 2022 wordt voor 2023 een afname verwacht van 4%. In 2024 zal deze productie stabiel blijven op het niveau van € 1.140 miljoen. Voor de jaren na 2024 wordt een lichte stijging verwacht. De nieuwbouw- en herstelproductie in opdracht van het Rijk bereikt in 2027 een niveau van € 1.175 miljoen.

4.3 Decentrale overheden

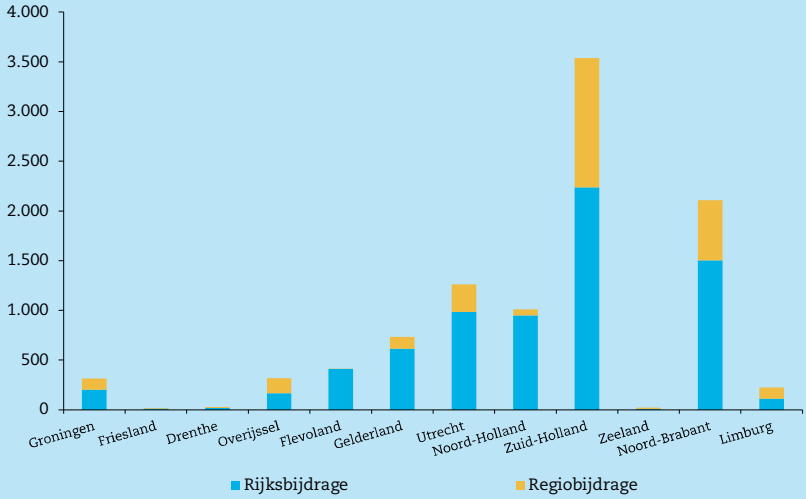
In 2022 bedroeg de nieuwbouw- en herstelproductie in opdracht van de decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) € 4,9 miljard. Het marktvolume nam in 2022 met 4½% af. De decentrale overheden droegen voor ruim 40% bij aan de gww-investeringen.

Gemeenten
Gemeenten bepalen in belangrijke mate de ontwikkelingen bij de decentrale overheden. Van de totale nieuwbouw en herstel bij decentrale overheden nemen zij ongeveer 75% voor hun rekening. Dit betreft vooral werkzaamheden aan wegen, riolering, waterbeheer, openbare ruimte en bouwlocaties. De gemeenten hebben evenals andere opdrachtgevers in de gww-sector te maken met sterke kostenstijgingen. Bij de gemeenten manifesteert de kosten-problematiek zich echter sterker dan bij de andere overheden aangezien de financiële positie van de gemeenten al langere tijd, en meer dan bij andere partijen, onder druk staat. In de afgelopen jaren hebben zich bijvoorbeeld oplopende tekorten in het sociaal domein voorgedaan.

Infrastructuur naar grootschalige woningbouwlocaties

Het Rijk heeft met de provincies afspraken gemaakt over de realisatie van infrastructuurprojecten om de zeventien grootschalige woningbouwlocaties, die door het ministerie van BZK zijn aangewezen, te ontsluiten. Deze bouwlocaties moeten voorzien in 900 duizend woningen. Vanuit het Rijk is voor de infrastructuurprojecten circa € 7½ miljard beschikbaar. Daarnaast dragen de verschillende provincies zelf ongeveer € 2,8 miljard bij aan de projecten. In totaal betreft dit dus ruim € 10 miljard. Circa € 3½ miljard hiervan wordt besteed in de provincie Zuid-Holland. Voor projecten in Noord-Brabant is circa € 2 miljard beschikbaar. De bedragen voor Friesland, Drenthe en Zeeland liggen onder € 30 miljoen.

Rijksbijdrage en regiobijdrage voor infrastructuurprojecten per provincie (miljoen euro)



Bron: Regiodeals ministerie van BZK met provincies

Gemeentelijke inkomsten houden kostenstijging niet bij
Uit een inventarisatie van gemeentebegrotingen komt naar voren dat gemeenten op een aantal manieren de stijgende kosten te lijf gaan, zowel aan de inkomstenkant als aan de uitgavenkant. Wat betreft de inkomsten is momenteel sprake van relatief sterke verhogingen van gemeentelijke heffingen en belastingen. Daarnaast ontvangen gemeenten ook een hogere algemene uitkering uit het Gemeentefonds aangezien deze uitkering ook wordt geïndexeerd. Wel merken gemeenten op dat de uiteindelijke kostenstijging in 2022 hoger is uitgevallen dan de indexatie. Gemeenten geven aan dat zij bij de Voorjaarsnota van het Rijk alsnog aanvullende compensatie verwachten te ontvangen.

Aan de uitgavenkant leggen gemeenten de prioriteit bij het zoveel mogelijk voltooien van lopende projecten. Veel opdrachtgevers geven aan in goed overleg met de sector afspraken te maken over de verrekenbaarheid van kostenstijgingen. De decentrale overheden hebben hiervoor een handelingskader opgesteld, in samenwerking met de sector.[38]

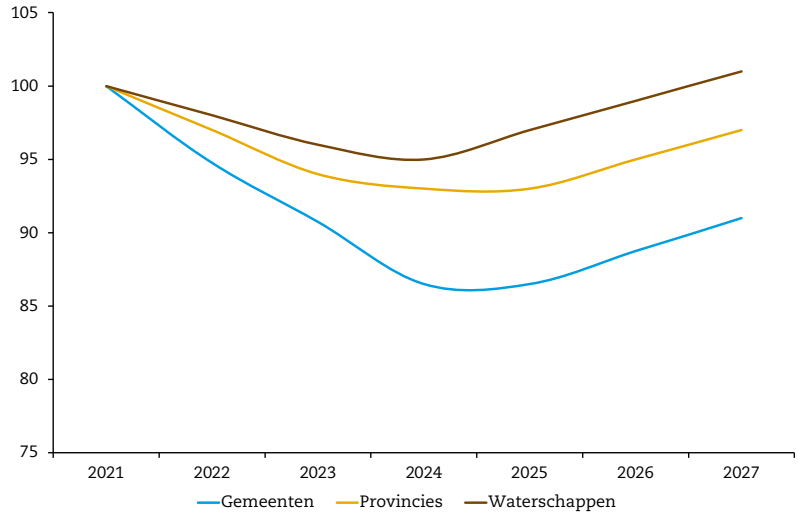
Kostenstijging drukt fysieke productie komende jaren
De extra kosten van lopende projecten worden onder meer gedekt uit extra kredieten. Naast het aangaan van extra financiële verplichtingen geven gemeenten aan dat zij financiële middelen aan de reserves onttrekken. Onderhandelingen over de kostenstijgingen leiden er toe dat, naast andere belemmeringen als vertragingen in materiaalleveranties en capaciteitsproblemen, lopende projecten vertraging oplopen. Ook vindt door de toenemende budgettaire druk herprioritering plaats waarbij projecten in voorbereiding naar achteren worden geschoven. Het is daarom aannemelijk dat de sterke kostenstijgingen per saldo tot een lagere fysieke productie zullen leiden. Ook sorteren de gemeenten mogelijk voor op de financiële onzekerheid op de langere termijn. In de raming is ervan uitgegaan dat in 2023 en 2024 de gemeentelijke gww-uitgaven hierdoor sterk zullen worden getroffen (figuur 4.3).

De b&u-gerelateerde investeringen van gemeenten in bouwlocaties vallen in 2023 en 2024 sterk terug in het spoor van de woningnieuwbouwproductie. Deze daalt in 2023 en 2024 cumulatief met bijna 10% waardoor veel minder bouwlocaties worden ontwikkeld. Ook in de utiliteitsbouw neemt de uitbreidingsvraag in deze jaren sterk af. Deze ongunstige ontwikkelingen leiden tot teruglopende gemeentelijke inkomsten uit bouwgrondexploitatie. Na 2025 zullen de gemeenten naar verwachting weer meer investeren in bouwlocaties.

Gemeenten onzeker over financiering op langere termijn
Vanaf 2026 gaat de huidige financieringssystematiek van de gemeenten veranderen. Het doel is om het gemeentelijk belastinggebied te vergroten. Tegelijkertijd zal de uitkering uit het Gemeentefonds niet meer meebewegen met de ontwikkeling van de rijksuitgaven (de ‘trap op trap af’-systematiek). Aangezien nog niet bekend is hoe deze overgang er precies uit gaat zien, zijn de gemeenten onzeker over de hoeveelheid financiële middelen die ze op de langere termijn ter beschikking krijgen. Deze onzekerheid komt bovenop de effecten van de herverdeling van het Gemeentefonds die in 2023 is ingegaan. Veel gemeenten geven in hun recente begrotingen aan dat de onzekerheid over de toekomstige financiële situatie tot terughoudendheid leidt in het doen van grote investeringen. Wel zullen de gemeentelijke uitgaven ten behoeve van nieuwe woningbouwlocaties op de middellange termijn weer toenemen. Het gemeentelijk investeringsniveau in infrastructuur komt in 2027 naar verwachting op € 3,4 miljard en blijft daarmee sterk achter bij het niveau van 2021 dat € 3,8 miljard bedroeg.

[38] Handelingskader infrastructurele projecten decentrale overheden, 25 november 2022.

Figuur 4.3 Gww-investeringen decentrale overheden, 2021-2027 (index 2021=100)

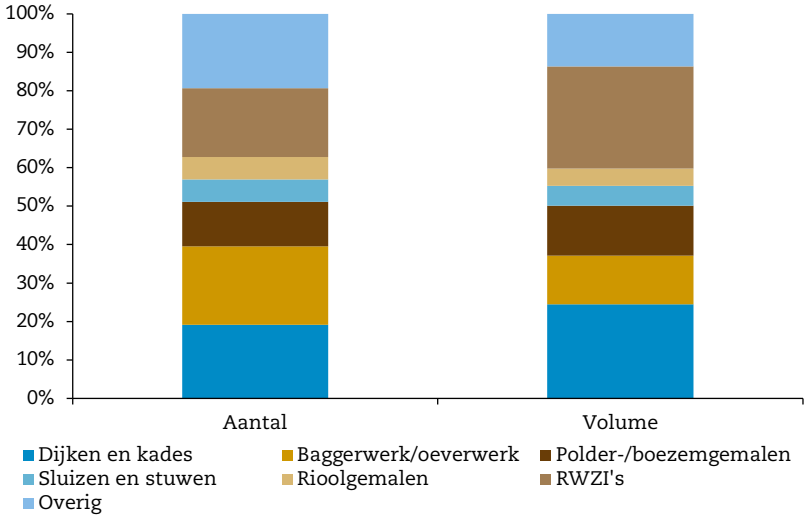


Bron: EIB

Provincies
De provinciale uitgaven aan infrastructuur hebben vooral betrekking op aanleg en onderhoud van wegen en vaarwegen en behelzen circa 10% van de infrastructurele investeringen door decentrale overheden. De opgaven van de provincies liggen de komende jaren onder meer bij de bereikbaarheid en veiligheid van het regionale wegennet. Hierbij krijgen de provincies te maken met een omvangrijke vervangingsopgave voor civiele kunstwerken als bruggen en viaducten. Gezien de omvangrijke opgave worden de mogelijkheden voor een programmatische aanpak bekeken. Daarbij zullen duurzaamheid en circulariteit een grote rol gaan spelen waarvoor extra financiële middelen zullen moeten worden vrijgemaakt. Evenals de gemeenten krijgen de provincies te maken met een herijking van het verdeelmodel voor de algemene middelen. Daarnaast zijn de provincies in gesprek met het Rijk over een nieuwe financieringssystematiek, die is aangekondigd in het coalitieakkoord van Rutte IV. Dit creëert enige onzekerheid op de middellange termijn. De financiële positie van de provincies is vergeleken met die van de gemeenten echter minder ongunstig. Voor 2023 wordt een afname van de provinciale infrastructuurinvesteringen met 3% voorzien, gevolgd door stabilisatie in 2024 en 2025. Daarna zullen de investeringen naar verwachting met circa 1% per jaar groeien.

Waterschappen
De gww-productie in opdracht van de waterschappen bedraagt gemiddeld circa € 750 miljoen (exclusief onderhoud). Voor 2023 en 2024 hebben de waterschappen momenteel circa 550 projecten in voorbereiding met een geraamde bouwsom van bijna € 1,8 miljard. De investeringen hebben vooral betrekking op waterveiligheid, watersystemen en zuiveringsinstallaties (figuur 4.4).[39] Projecten op het gebied van dijken en rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's) hebben de grootste aandelen in het aanbestedingsvolume.

Figuur 4.4 Samenstelling investeringen van waterschappen naar type project, aandelen in procenten



Bron: EIB

Voor de waterschapsprojecten, met name op het gebied van waterveiligheid, is het Deltafonds een belangrijke financiële bron. De budgetten van het Deltafonds liggen voor zowel aanleg als onderhoud en vernieuwing in 2023 en 2024 op een hoger niveau dan in de paar jaar daarvoor. Deels heeft dit te maken met de kostenstijgingen waardoor de uitgaven aan projecten hoger uitvallen. Daarnaast speelt echter een rol dat voor de komende jaren een beleidsmatige impuls aan het onderhoud is gegeven die ook in 2025 nog positief uitwerkt op de beschikbare financiële middelen voor waterprojecten.

[39] EIB (2022). 'Projectenkalender waterschapsmarkt 2022-2024'.

Gww-productie
De gww-productie in opdracht van de decentrale overheden zal in 2023 met 4½% afnemen naar € 4,7 miljard. In 2024 volgt een verdere daling met 4%. In de periode 2025-2027 zullen de gww-investeringen herstel laten zien, zowel bij gemeenten en provincies als waterschappen. De toenemende investeringen hangen deels samen met het herstel in de woningbouw. De financiële positie van de gemeenten op de middellange termijn zorgt echter voor enige onzekerheid. De gww-productie uit nieuwbouw en herstel in opdracht van de decentrale overheden bedraagt in 2027 € 4,6 miljard.

4.4 Bedrijven

In 2022 bedroeg de nieuwbouw- en herstelproductie in opdracht van de bedrijven € 5,7 miljard. Het marktvolume nam in 2022 met 2% af. De bedrijven droegen voor bijna 50% bij aan de gww-investeringen.

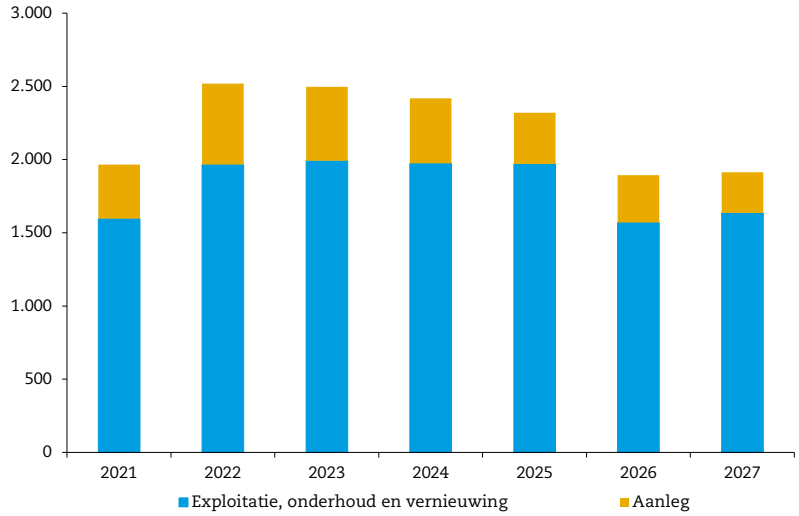
Spoorwegen
De investeringen in railinfrastructuur komen voor het overgrote deel van ProRail.[40] Vanuit het Mobiliteitsfonds is voor aanleg en onderhoud van de nationale railinfrastructuur in 2023 circa € 2½ miljard beschikbaar. Hiervan heeft € 500 miljoen betrekking op aanleg (figuur 4.5). Dit is lager dan het budget voor 2022. In de komende jaren zal dit bedrag volgens de meest recente begroting geleidelijk afnemen. Voor exploitatie, beheer en vernieuwing is in 2023 € 2 miljard beschikbaar. Voor 2024 en 2025 staat eenzelfde bedrag op de begroting. Voor de ontsluiting van nieuwe woningbouwlocaties zullen investeringen worden gedaan in hoogwaardig openbaar vervoer en verbetering van stationsomgevingen. Daarnaast zijn budgetten gereserveerd voor aanpassingen op de 'Oude Lijn'.[41] Andere belangrijke spoorprojecten zijn momenteel het ERTMS-programma[42] en het Zuidasdok in Amsterdam.

Energie-, water- en telecombedrijven
De grote netbeheerders op het gebied van elektriciteit, gas en warmte zijn belangrijke opdrachtgevers voor de ondergrondse infrastructuur. Het aandeel van deze bedrijven in de totale gww-productie bedraagt circa 20%. De omvang van de investeringen wordt vooral bepaald door de energietransitie, de overgang naar gasloze wijken en de realisatie van huisaansluitingen. Bij de netwerkbedrijven zijn de investeringen in infrastructuur in 2022 naar verwachting reëel gelijk gebleven. Toename van de woningnieuwbouw en het belang van investeringen voor de energietransitie spelen hierbij een rol. Dit beeld wordt onderstreept door de gunstige ontwikkeling die aannemers in de kabel- en buizensector in 2022 hebben laten zien in vergelijking met andere infrabedrijven.

De regionale netbeheerders voorzien een sterke stijging van de investeringen in het elektriciteitsnet. De uitbreiding van het elektriciteitsnet is van belang om woningen en andere gebouwen van energie te kunnen voorzien en vormt dan ook een steeds groter deel van de investeringen door netbeheerders. De geplande uitgaven aan het elektriciteitsnet zijn in recente investeringsplannen aanzienlijk naar boven bijgesteld. Voor 2023 en 2024 wordt circa 2% groei van

[40] Daarnaast spelen de stedelijke openbaarvervoerbedrijven een rol in dit marktsegment.
[41] Dit is de spoorverbinding tussen Amsterdam en Rotterdam via Haarlem, Leiden en Den Haag.
[42] European Rail Traffic Management System.

Figuur 4.5 Uitgaven Mobiliteitsfonds aan spoorprojecten, 2021-2027 (miljoen euro)



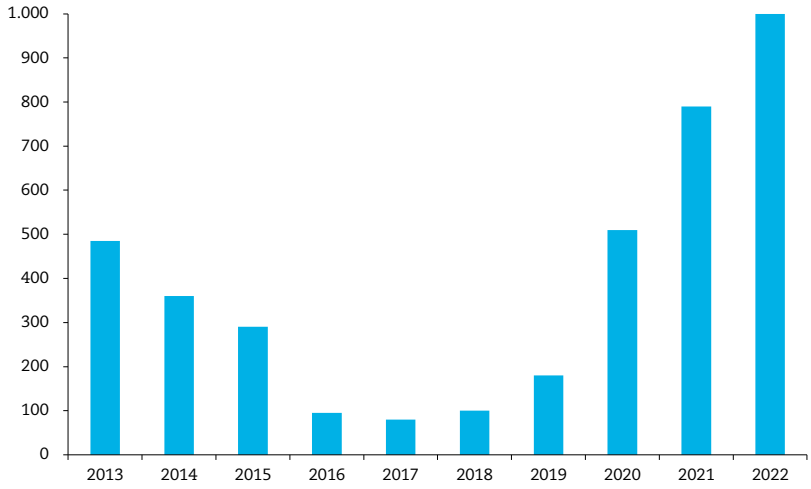
Bron: Begroting Mobiliteitsfonds 2023

de uitbreidingsinvesteringen door de netwerkbedrijven voorzien, vanaf 2025 zal dit nog enigszins hoger uitvallen. Uitvoeringscapaciteit speelt hierbij nog een beperkende rol. Naar verwachting groeien de investeringen in warmtenetten vooral op de middellange termijn sterk.

De investeringen in telecominfrastructuur blijven zich gunstig ontwikkelen. Het internet- en dataverbruik in Nederland blijft toenemen en onder invloed van de coronacrisis is het belang van snelle en stabiele dataverbindingen bevestigd. Hiervoor worden steeds meer woningen voorzien van glasvezel. Tussen 2017 en 2022 is het aantal nieuwe huisaansluitingen op glasvezel meer dan vertienvoudigd (figuur 4.6).[43] Het aantal aansluitingen van woningen op glasvezelinfrastructuur zal de komende jaren verder toenemen, ook in gebieden waar de aansluitingsgraad tot nu toe achterbleef zoals de grote steden in de Randstad en kleinere dorpen. Aan het einde van de ramingsperiode zal volgens de telecomsector circa 80% van de huishoudens in Nederland over een glasvezelverbinding kunnen beschikken.

[43] ACM (2021). 'Update marktstudie uitrol van glasvezel in Nederland'. Aangevuld met data uit de Telecommonitor van 16 december 2022.

Figuur 4.6 Aantal nieuwe huisaansluitingen glasvezelinfrastructuur, 2013-2022 (in duizenden)



Bron: Telecommonitor ACM, NLconnect

Havens en private sector
Circa 15% van de totale gww-productie betreft investeringen door de zee- en luchthavens en de private sector, waaronder de industrie. Een belangrijk deel van de investeringen in de komende jaren zal betrekking hebben op verduurzaming. De investeringen betreffen onder meer kademuren, havenbekkens, opslagterreinen en leidingsystemen. Hoewel deze investeringen veelal een lange termijn karakter hebben, staan deze in tijden van onzekere conjunctuur onder druk. In 2022 en 2023 liggen de infrastructurele investeringen op een lager niveau dan in de jaren daarvoor. Vanaf 2024 worden toenemende investeringen in kabels en buizen voorzien die onder meer samenhangen met de aanlanding en productie van duurzame energie. Het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK, zie kader) geeft een overzicht van de noodzakelijke aanleg en vernieuwing van infrastructuur.

Gww-productie
De gww-productie in opdracht van de bedrijven zal in 2023 met 2% afnemen naar € 5,6 miljard. In 2024 volgt stabilisering. In de periode 2025-2027 zullen de gww-investeringen weer toenemen. Bij de bedrijven is de ontwikkeling op de middellange termijn bij de netwerkbedrijven iets gunstiger dan bij Rijk en decentrale overheden. Onder meer de sterke toename van investeringen in de energie-infrastructuur speelt hierbij een rol. De gww-productie uit nieuwbouw en herstel in opdracht van de bedrijven bedraagt in 2027 naar verwachting € 5,8 miljard.

Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK)

Voor de grote opgaven op het gebied van energie en klimaat zijn omvangrijke investeringen nodig in de infrastructuur. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) heeft hiervoor het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK) opgezet waarin projecten op nationale schaal worden gepland. Op regionale schaal komen er provinciale MIEK's. De investeringen zijn niet alleen gericht op uitbreiding van infrastructuur voor bestaande energie en grondstoffen, maar betreffen daarnaast ook transformatie van deze infrastructuur voor nieuwe toepassingen en het realiseren van geheel nieuwe typen infrastructuur. Op nationaal niveau gaat dit vooral om infrastructuur voor elektriciteit, waterstof en CO_2.

Volgens de planning van het MIEK zullen in de periode 2025-2027 al aanzienlijke investeringen in deze infrastructuurnetten moeten worden gedaan. In het MIEK-overzicht 2022[44] wordt geconstateerd dat de verwachte inbedrijfnamedata van de elektriciteitsnetverzwaringen achterlopen op de gewenste data van de industrie. Er wordt daarom veel effort gezet op het terugdringen van dit 'versnellingsgat'. Mogelijke knelpunten bij realisatie van de infrastructuur betreffen de stikstofproblematiek, de uitvoeringscapaciteit en de beschikbare fysieke ruimte.

4.5 Onderhoud

Van de totale gww-productie betreft het onderhoud aan de infrastructuur ruim 35%. Tot het onderhoud in de gww worden alle activiteiten gerekend die gericht zijn op instandhouding van de bestaande infrastructuur. Dit omvat onder meer het onderhoud aan wegen, als ook het verhelpen van storingen en lekkages van leidingen. In 2022 bedroeg het gww-onderhoud € 6,7 miljard, een lichte daling ten opzichte van 2021. Het onderhoud is daarmee echter ongeveer gelijk aan het niveau in het eerste coronajaar 2020, toen het onderhoud vanwege de geringere verkeersintensiteit sterk werd geïntensiveerd.

Voor 2023 wordt een daling van circa 2% verwacht die vooral samenhangt met de sterke kostenstijgingen. De productieafname is echter geringer dan bij nieuwbouw en herstel omdat de sterk gestegen materiaalprijzen veel minder sterk doorwerken in het onderhoud.

In 2024 zal de onderhoudsmarkt naar verwachting een pas op de plaats maken. In het Coalitieakkoord 2021-2025 is aangekondigd dat de onderhoudsbudgetten voor zowel de verkeersinfrastructuur als waterprojecten van het Rijk structureel worden verhoogd waarmee wordt tegemoetgekomen aan de door Rijkswaterstaat gemelde tekorten. Tegenover deze sterk toenemende onderhoudsbudgetten voor rijksprojecten staat echter de minder gunstige financiële positie van met name de gemeenten die, ondanks de grote onderhoudsopgaven, een drukkend effect zal hebben op de onderhoudsproductie.

[44] Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. 'MIEK-overzicht 2022. 2 december 2022.

Vanaf 2025 zal de gww-onderhoudsmarkt weer enigszins kunnen herstellen. Voor de middellange termijn wordt een groei van gemiddeld 1½% per jaar voorzien.

4.6 Deelmarkten

In de gww worden verschillende deelmarkten onderscheiden. De wegenbouw vormt met een aandeel van gemiddeld circa 20% van de gww-productie de grootste deelmarkt. In 2023 staat de wegenbouw sterk onder druk en ontwikkelt zich daarmee ongunstiger dan de andere deelmarkten. Hierbij spelen twee factoren een rol. In de eerste plaats zorgt de sterke krimp in de woningbouw voor veel lagere investeringen in de ontsluiting van bouwlocaties. In de tweede plaats zijn de bouwkostenstijgingen in de wegenbouw het sterkst van alle deelmarkten. Vooral de sterke prijsstijging in de asfaltwegenbouw kan niet binnen de bestaande budgetten worden opgevangen en leidt tot herprioritering en uitstel. De kabel- en buizensector presteert het minst ongunstig door de sterke aandacht voor de energietransitie en zal in 2023 naar verwachting op peil kunnen blijven.

Op de middellange termijn zijn er grote maatschappelijke opgaven waardoor de vooruitzichten voor de verschillende deelmarkten gematigd positief zijn. De energietransitie, klimaatadaptatie en de vervangings- en renovatieopgave brengen omvangrijke investeringen met zich mee. De uitgaven aan kabels en leidingen zullen de komende jaren sterk blijven toenemen. De toenemende aandacht voor waterkwaliteit brengt groeiperspectief in de waterbouwsector. De grootschalige vervanging van bruggen, viaducten en andere kunstwerken geeft een impuls aan de civiele betonbouw.

4.7 Regionale verdeling

Op landelijk niveau is de gww-productie in 2022 met 2½% afgenomen. De krimp heeft zich voorgedaan in alle provincies. De bouwkostenontwikkeling is hiervoor steeds de belangrijkste bepalende factor geweest. Daarnaast speelt de krimp in de woningbouw een rol bij de regionale productieontwikkeling in de gww. De productiedaling was in 2022 in de regio West echter wat sterker dan elders (tabel 4.3). In 2023 zal in alle provincies de productiedaling worden gecontinueerd. Regio Zuid zal dan naar verwachting meer worden getroffen dan de andere regio’s, in regio West is de krimp naar verwachting dan meer gematigd.

Tabel 4.3 **Regionale verdeling van de gww-productie, 2021-2023 (prijzen 2021)**

	Miljoen euro			Mutaties (%)	
	2021[1]	2022[2]	2023[2]	2022[2]	2023[2]
Noord					
Groningen	625	610	595	-2½	-2½
Friesland	605	595	570	-1½	-4
Drenthe	470	465	445	-1	-4½
Oost					
Overijssel	1.295	1.260	1.220	-2½	-3
Flevoland	395	390	375	-1½	-4
Gelderland	2.230	2.170	2.120	-2½	-2½
West					
Utrecht	1.330	1.295	1.260	-2½	-2½
Noord-Holland	3.080	3.000	2.950	-2½	-1½
Zuid-Holland	4.880	4.740	4.665	-3	-1½
Zuid					
Zeeland	595	585	560	-1½	-4½
Noord-Brabant	2.410	2.375	2.275	-1½	-4
Limburg	1.010	990	940	-2	-5
Totaal Nederland	**18.925**	**18.475**	**17.975**	**-2½**	**-2½**

1 Voorlopige cijfers
2 Raming

Bron: EIB

5 Werkgelegenheid

De werkgelegenheid in de bouw is in het afgelopen jaar met 12.000 arbeidsjaren toegenomen. Daarmee is een stevige groei gerealiseerd van 2½% die zelfs iets uitging boven de groei van de bouwproductie. De krapte op de bouwarbeidsmarkt lijkt wel het hoogtepunt te hebben bereikt. Dit jaar zal de werkgelegenheid in de bouw naar verwachting stabiliseren. Alleen bij werknemers neemt het arbeidsvolume met 1.000 arbeidsjaren af. De verwachte productiedaling slaat vrijwel geheel neer in een daling van de arbeidsproductiviteit. In 2024 daalt de werkgelegenheid met 1%. De werkgelegenheid van werknemers neemt met 3.000 arbeidsjaren af en van zelfstandigen met 1.000. Het arbeidsvolume van uitzendkrachten blijft dat jaar stabiel. Op middellange termijn neemt de werkgelegenheid toe met gemiddeld 1% per jaar. Het totale arbeidsvolume neemt in de periode 2025-2027 met 12.000 arbeidsjaren toe tot 492.000 arbeidsjaren, waarbij de flexibiliseringsgraad iets toeneemt.

5.1 Recente ontwikkeling op de bouwarbeidsmarkt

De bouwgerelateerde werkgelegenheid is in 2022 met 2½% toegenomen, nadat er in 2021 ook al een behoorlijke werkgelegenheidsgroei werd gerealiseerd (tabel 5.1). Het totale arbeidsvolume nam in 2022 met 12.000 arbeidsjaren toe tot een niveau van 485.000.

Relatief gezien groeide het arbeidsvolume bij uitzendkrachten het sterkst met een toename van 2.000 arbeidsjaren. Tijdens de coronapandemie gingen veel buitenlandse arbeidskrachten vanwege de reisbeperkingen terug naar hun thuisland. In 2022 vielen deze beperkingen weg en trok het aantal buitenlandse arbeidskrachten op de Nederlandse bouwarbeidsmarkt weer aan. Ook de werkgelegenheid bij werknemers en zelfstandigen nam sterk toe. Bij werknemers groeide het arbeidsvolume met 6.000 arbeidsjaren (2%) en bij zelfstandigen met 4.000 arbeidsjaren (3%).

Nadat de arbeidsproductiviteit in 2019 een hoogtepunt bereikte na de sterke terugval tijdens de banken- en eurocrisis, is deze in de jaren erna teruggelopen (figuur 5.1). In 2022 nam de arbeidsproductiviteit met een ½% af. Een belangrijke oorzaak van de ongunstige productiviteitsontwikkeling in de laatste twee jaar is de stijging van het ziekteverzuim in samenhang met corona. Het ziekteverzuim in de bouw bedroeg voor de coronapandemie in de bouw 4% en is opgelopen tot gemiddeld 5½% in het afgelopen jaar.

Tabel 5.1 Bouwgerelateerde werkgelegenheid, 2021-2027

	2021	2022	2023	2024	2027[1]
Productie					
Productievolume[2]	86,6	88,5	87,3	85,7	90,9
Mutatie (%)	2½	2	-1½	-2	2
Arbeidsrelatie[3]					
Werknemers	312	318	317	314	318
Zelfstandigen	138	142	142	141	147
Totaal bouwnijverheid	450	460	459	456	465
Uitzendkrachten	23	25	25	25	27
Bouwgerelateerd	**473**	**485**	**484**	**480**	**492**
Mutaties (%)					
Werknemers	2	2	-½	-1	½
Zelfstandigen	2	3	0	-½	1½
Totaal bouwnijverheid	2	2	0	-1	½
Uitzendkrachten	0	10	0	0	2½
Bouwgerelateerd	**2**	**2½**	**0**	**-1**	**1**

1 Mutaties betreffen het gemiddelde per jaar over 2025-2027
2 In miljard euro, prijzen 2021
3 Duizend arbeidsjaren

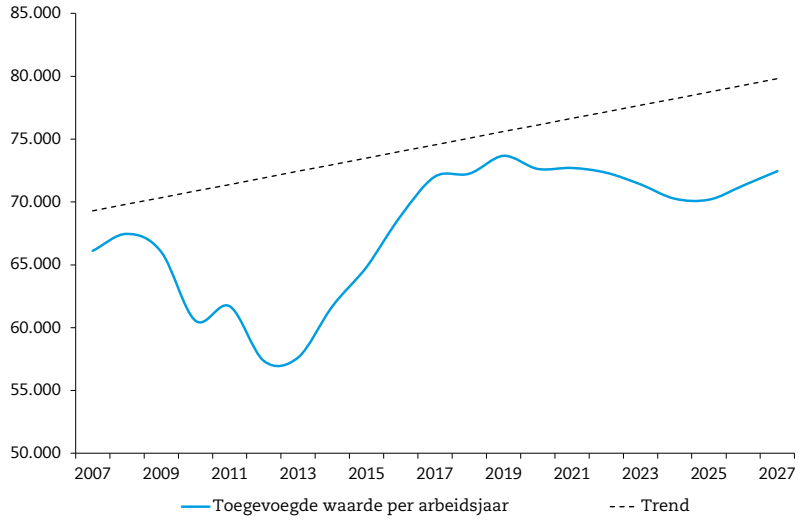
Bron: CBS, EIB

Spanning op de bouwarbeidsmarkt lijkt voorbij hoogtepunt
In de tweede helft van het afgelopen jaar werden de eerste voorzichtige tekenen van afkoeling van de bouwarbeidsmarkt zichtbaar. Twee jaar lang was er sprake van sterke toename van de vacaturegraad[45] in de bouwnijverheid, waarbij het aantal vacatures steeg van 39 openstaande vacatures per duizend banen van werknemers in het tweede kwartaal van 2020, naar 81 in het tweede kwartaal in 2022 (figuur 5.2). De vacaturegraad was op dat moment ruim 35% hoger dan op het eerdere hoogtepunt in 2019. In het derde kwartaal van 2022 is de vacaturegraad in de bouw iets teruggelopen tot 77 openstaande vacatures per duizend banen van werknemers. Ten opzichte van het vorige hoogtepunt in 2019 ligt de vacaturegraad nog steeds beduidend hoger.

Ook de resultaten uit de maandelijkse conjunctuurenquête van het EIB onder hoofdaannemers in de bouw vanaf september 2022 duidden op enige verruiming van de bouwarbeidsmarkt. Het aandeel bedrijven in de bouwnijverheid dat productiebelemmeringen rond de personeelsvoorziening ervaart, lag vanaf september op 15%, terwijl dit in de eerste helft van vorig jaar nog op ruim een kwart lag. In de b&u lag het aandeel bedrijven met personeelsbelemmeringen aan het eind van vorig jaar hoger dan in de gww (gemiddeld 15% versus 10%).

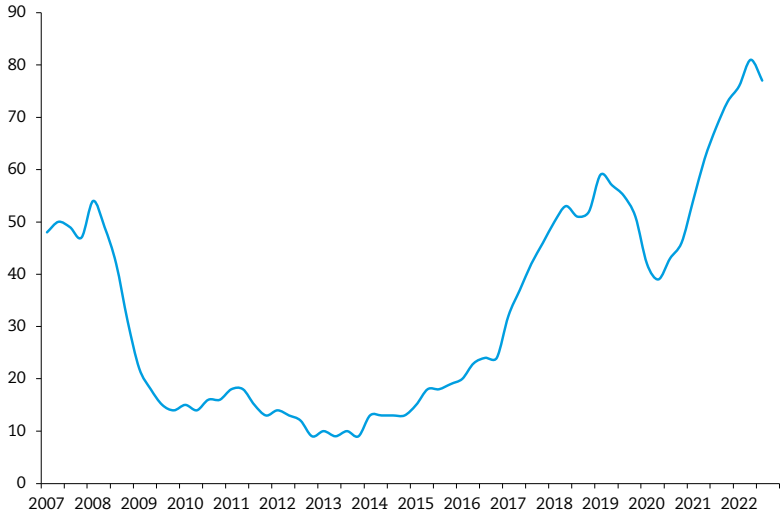
[45] Het aantal openstaande vacatures per duizend banen van werknemers.

Figuur 5.1 Arbeidsproductiviteit 2007-2027, in € 1.000 toegevoegde waarde per arbeidsjaar (prijzen 2015)



Bron: CBS, EIB

Figuur 5.2 Ontwikkeling vacaturegraad bouwnijverheid per kwartaal, 2008-2022



Bron: CBS

Het afgelopen jaar zette de daling van het aantal WW-uitkeringen verder door. In oktober kwam het aantal verleende WW-uitkeringen uit op ruim 2.000. In historisch perspectief is dit zeer laag en daarmee ligt het aantal WW-uitkeringen vrijwel op frictieniveau. De daling van het aantal WW-uitkeringen geldt voor alle leeftijdsgroepen, ook voor de categorie 55 jaar en ouder.

5.2 Vooruitzichten op korte termijn

De werkgelegenheid in de bouw zal dit jaar naar verwachting stabiliseren. Alleen het arbeidsvolume bij werknemers neemt met 1.000 arbeidsjaren af. Het arbeidsvolume bij zelfstandigen en uitzendkrachten blijft dit jaar op peil. De verwachte productiekrimp slaat naar verwachting voornamelijk neer in een lagere arbeidsproductiviteit. De arbeidsproductiviteit zal dit jaar naar verwachting met 1½% dalen. De werkgelegenheid reageert met enige vertraging op de ontwikkeling van de productie. Omdat bedrijven in de afgelopen jaren veel inspanning hebben moeten verrichten om nieuw personeel aan te trekken, houden bedrijven de inzet van arbeidskrachten zo lang mogelijk op peil.

In 2024 neemt de werkgelegenheid in de bouw naar verwachting met 1% af. De werkgelegenheid van werknemers neemt met 3.000 arbeidsjaren af, terwijl de werkgelegenheid van zelfstandigen met 1.000 arbeidsjaren afneemt en die van uitzendkrachten stabiliseert. Hiermee zet de trend van flexibilisering op korte termijn verder door. De arbeidsproductiviteit daalt in 2024 naar verwachting met 1%.

5.3 Vooruitzichten voor de periode 2025-2027

Op middellange termijn trekt de werkgelegenheid, in lijn met de bouwproductie, naar verwachting weer aan. In de periode 2025-2027 groeit de totale bouwgerelateerde werkgelegenheid met gemiddeld 1% per jaar. Het totale arbeidsvolume neemt in deze periode naar verwachting met 12.000 arbeidsjaren toe tot 492.000 arbeidsjaren. De flexibiliseringsgraad kan op de middellange termijn nog iets verder toenemen, waarbij de groei van de werkgelegenheid bij werknemers iets achterblijft bij de groei van zelfstandigen en uitzendkrachten. Het aantal werknemers neemt in deze periode met 4.000 toe tot 318.000 arbeidsjaren. Het aantal zelfstandigen neemt met 6.000 toe tot 147.000 arbeidsjaren. De sterkste groei zit bij uitzendkrachten, waar het arbeidsvolume in de periode 2025-2027 met 2.000 toeneemt tot 27.000 arbeidsjaren. De arbeidsproductiviteit vertoont na de eerdere daling ook weer enig herstel en kan in deze periode met gemiddeld 1% per jaar toenemen.

Buitenlandse arbeidskrachten in de bouw

Buitenlandse arbeidskrachten vormen voor de bouw een belangrijk kanaal voor de instroom van nieuw personeel. Zo nam in 2018 en 2019 voor de uitbraak van corona het aantal buitenlandse arbeidskrachten met ongeveer 10.000 per jaar toe.

Afgelopen jaar nam het aantal buitenlandse arbeidskrachten met 4.000 toe tot een niveau van 61.000. Het aantal zzp'ers en uitzendkrachten nam in 2022 allebei met 2.000 toe. In 2023 en 2024 blijft het aantal buitenlandse arbeidskrachten naar verwachting stabiel in samenhang met de licht dalende productie.

Op middellange termijn neemt het aantal buitenlandse arbeidskrachten naar verwachting weer wat sterker toe. De groei concentreert zich volledig bij de flexibele schil. Het aantal zzp'ers neemt met in de periode 2025-2027 met 3.000 arbeidskrachten toe en het aantal uitzendkrachten met 2.000.

Buitenlandse arbeidskrachten in de bouw, 2021-2027, aantal in duizenden

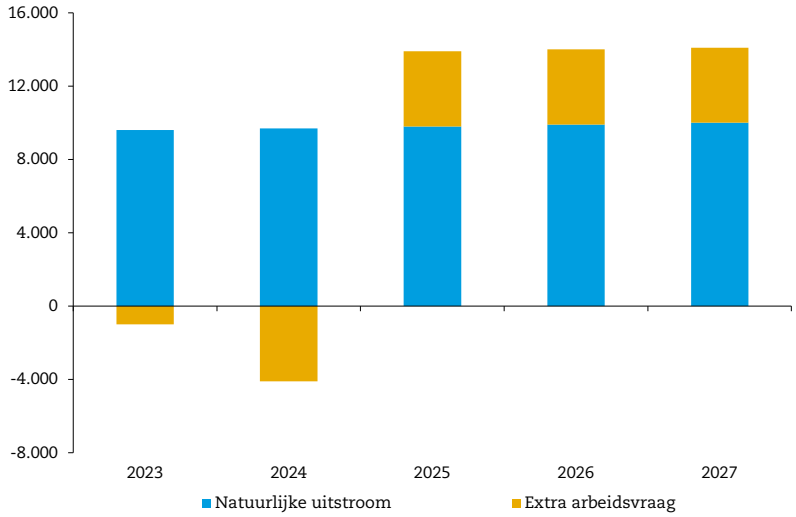
	2021	2022	2023	2024	2027
Buitenlands personeel	57	61	61	61	66
- werknemers	14	14	14	14	14
- zzp'ers	27	29	29	29	32
- uitzendkrachten	16	18	18	18	20

Bron: EIB

5.4 Opgave arbeidsaanbod tot 2027

De instroombehoefte van arbeidscapaciteit bestaat uit vervangingsvraag en uitbreidingsvraag. De vervangingsvraag bestaat uit de natuurlijke uitstroom van arbeidsongeschikten en gepensioneerden. De uitbreidingsvraag is de extra vraag naar arbeid om de productiegroei te kunnen realiseren. Op korte termijn is de uitbreidingsbehoefte vanwege de krimpende productie negatief. In 2023 zijn 1.000 arbeidskrachten minder nodig om de productie te kunnen realiseren. Tegelijkertijd stromen 9.600 arbeidskrachten door pensionering en arbeidsongeschiktheid definitief de bouwsector uit. Per saldo bedraagt dit jaar de totale instroombehoefte 8.600 arbeidskrachten (figuur 5.3). In 2024 neemt de werkgelegenheid met 4.100 arbeidskrachten af. De natuurlijke uitstroom loopt op tot naar verwachting 9.700 arbeidskrachten, waarmee de totale instroombehoefte in 2024 op 5.600 arbeidskrachten uitkomt. In de periode 2025-2027 neemt de werkgelegenheid met gemiddeld 4.000 arbeidskrachten per jaar toe. In combinatie met de natuurlijke uitstroom komt de totale instroombehoefte uit op gemiddeld 14.000 arbeidskrachten per jaar. Over de hele periode 2023-2027 bedraagt de totale instroombehoefte gecumuleerd 56.000 arbeidskrachten.

Figuur 5.3 Jaarlijkse benodigde instroom voor de gehele bouwnijverheid, aantal personen, 2023-2027



Bron: EIB

Leerlingaantallen bouwgerelateerde opleidingen verder toegenomen
Door afname van het aantal stageplaatsen bij bouwbedrijven tijdens de banken- en eurocrisis nam het aantal leerlingen in beroepsgerichte mbo-opleidingen sterk af (tabel 5.2). Sinds deze crises trekt de bouwproductie en de werkgelegenheid weer aan, waardoor de leerlingenaantallen in de jaren sinds 2008 ook weer konden toenemen. Het aantal leerlingen in bouwgerelateerde hbo- en wo-opleidingen is daarentegen sinds 2008 alleen maar toegenomen. In het schooljaar 2021-2022 lag het totaal aantal leerlingen in een bouw-gerelateerde opleiding op 67.000, waarmee het totale leerlingenaantal bijna op het hoge niveau van 2008/2009 ligt. Wel heeft er een duidelijke verschuiving plaatsgevonden van leerlingen in het vmbo naar leerlingen in het hbo en wo. Deze verschuiving past bij de trend van relatief meer inzet van UTA-personeel mede door de toenemende complexiteit van het bouwproces.

Het aandeel van leerlingenaantallen in bouwgerelateerde opleidingen in de totale technische leerlingenaantallen van het mbo zal naar verwachting op korte termijn stabiliseren. Door een bescheiden daling van de werkgelegenheid en een nagenoeg constante natuurlijke uitstroom blijft het aanbod van leerplekken bij bouwbedrijven naar verwachting op peil. Gelet op de acties en inspanningen die lopen om meer jonge mensen naar de sector te trekken, wordt ervan uitgegaan dat de instroom vanuit de opleidingen op korte termijn niet zal teruglopen. Op middellange termijn neemt het totaal aantal mbo-leerlingen in technische opleidingen volgens de prognoses van het ministerie van OCW af, waardoor het aantal mbo-leerlingen in de bouw-opleidingen dan naar verwachting licht zal afnemen. De grootste afname vindt plaats bij de BOL-opleidingen, maar ook het aantal leerlingen in de BBL-opleidingen neemt licht af. Deze BBL-leerlingen lopen vier dagen per week stage bij een

bouwbedrijf. Hierdoor zijn ze niet volledig inzetbaar als werknemer, maar dragen ze tijdens hun opleiding al wel bij aan de arbeidscapaciteit van bedrijven.

Tabel 5.2 Studentenaantallen bouwopleidingen[1], 2008-2022

	2008-2009	2017-2018	2020-2021	2021-2022
VMBO[2]	9.754	6.118	6.638	6.637
MBO[3]	43.786	32.330	38.249	39.331
HBO[4]	9.799	11.550	14.107	14.669
WO[5]	4.378	5.628	6.078	6.044
Totaal	**67.717**	**55.626**	**65.072**	**66.681**

1 Opleidingen die als vooropleiding kunnen dienen voor functies in de totale bouwnijverheid
2 Bouwen, Wonen en Interieur, Bouwbreed en vanaf 2016 ook Bouwtechniek
3 BBL en BOL
4 Ad, bachelor en master
5 Bachelor en master

Bron: DUO, bewerking EIB

Aantal gediplomeerden uit bouwopleidingen neemt af op middellange termijn
De leerlingen vanuit beroepsopleidingen voorzien in een belangrijk deel van de totale instroombehoefte op de bouwarbeidsmarkt, in het bijzonder die voor bouwplaatsmedewerkers. De cijfers van de gediplomeerden zijn gebaseerd op de gemiddelde duur van de opleidingen en de slagingspercentages (tabel 5.3). Hierdoor loopt de trend van het aantal gediplomeerden een aantal jaren achter op die van de studentenaantallen.

Tabel 5.3 Verwachte gediplomeerden vanuit bouwgerelateerde[1] MBO, HBO en WO opleidingen, 2022-2027

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2023-2027
MBO	11.500	11.850	11.800	11.550	11.200	10.900	57.300
- BBL	8.200	8.500	8.500	8.350	8.100	7.900	41.350
- BOL	3.300	3.350	3.300	3.200	3.100	3.000	15.90
HBO	850	900	900	900	900	900	4.500
WO	300	300	300	300	300	300	1.500
Totaal	**12.650**	**13.050**	**13.000**	**12.750**	**12.400**	**12.100**	**63.300**

1 Volgens dezelfde definities als in tabel 5.2

Bron: DUO, bewerking EIB

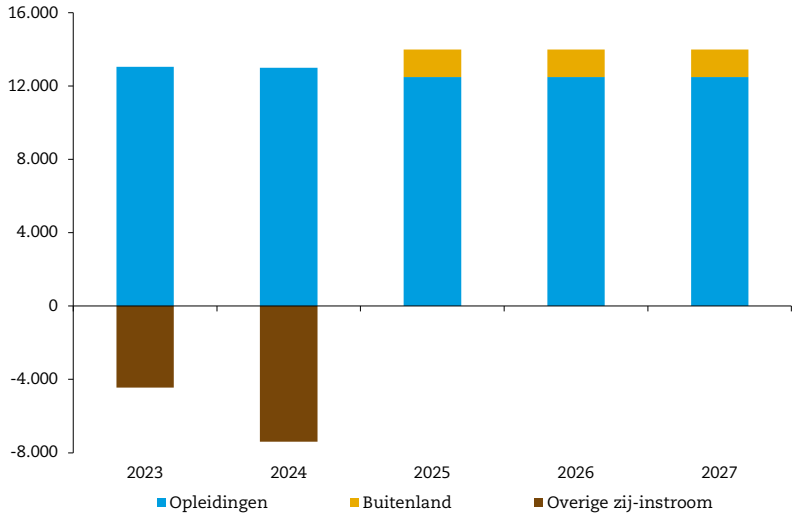
Het aantal gediplomeerden in de verschillende opleidingen (mbo, hbo en wo) neemt komend jaar met 400 toe. In de periode 2023-2027 neemt het aantal

gediplomeerden in deze opleidingen geleidelijk weer licht af vanwege de verwachte krimpende vijver aan technische mbo-leerlingen. In de periode 2023-2027 worden in totaal ruim 63.000 gediplomeerden uit opleidingen verwacht.

Korte termijn: aanbod uit opleidingen voldoende om in vraag te voorzien
Op korte termijn kan met het aanbod vanuit de bouwopleidingen de benodigde instroombehoefte van de bouw meer dan volledig worden opgevangen (figuur 5.4). Het aanbod van buitenlandse arbeidskrachten blijft op korte termijn naar verwachting stabiel. Dit betekent dat de aanpassing dan vooral zal komen van de zij-instroom. Na jaren waarin de bouw meer mensen heeft zien instromen vanuit andere sectoren dan dat er mensen vanuit de bouw zijn uitgestroomd naar andere sectoren zou ook hier een keerpunt worden bereikt met meer uitstroom dan instroom. De bouwarbeidsmarkt komt hiermee op korte termijn, na jaren van oplopende spanning, in rustiger vaarwater terecht.

Middellange termijn: hogere instroombehoefte goed te realiseren
Op middellange termijn kan de totale instroombehoefte van gemiddeld 14.000 per jaar voor 90% met de instroom vanuit de bouwopleidingen worden opgevangen (figuur 5.4). De resterende benodigde instroom van jaarlijks 1.500 arbeidskrachten kan goed met buitenlandse arbeidskrachten worden opgevangen. Dit aantal ligt fors lager dan het extra aanbod dat voor corona jaarlijks werd gerealiseerd. Er is daarom ook op middellange termijn geen extra zij-instroom vanuit andere sectoren nodig om de bouwproductiegroei van gemiddeld 2% per jaar op te vangen.

Figuur 5.4 Verwacht aanbod uit opleidingen, buitenland en aanvullende instroombehoefte per jaar, 2023-2027



Bron: EIB

5.5 Werkgelegenheid naar sector

De ontwikkeling van de werkgelegenheid liep in 2022 tussen de drie sectoren b&u, gww en gespecialiseerde bouw sterk uiteen (tabel 5.4). In de b&u nam de werkgelegenheid het sterkst toe met een groei van 3½%. De werkgelegenheid in de gespecialiseerde bouw nam ook sterk toe met een groei van 2%. Bij beide sectoren groeide de werkgelegenheid bij zelfstandigen iets sterker dan bij werknemers. Bij de gww is het werkgelegenheidsbeeld anders, daar nam de werkgelegenheid in 2022 door productiedaling met 1% af. De afname was bij werknemers iets sterker dan bij zelfstandigen.

Tabel 5.4 Bouwwerkgelegenheid naar sectoren van de bouw, 2021-2027 (duizend arbeidsjaren)

	2021	2022	2023	2024	2027[1]
B&u					
Totaal	135	140	140	138	140
Werknemers	86	89	89	87	88
Zelfstandigen	49	51	51	51	52
Mutatie (%)					
Totaal	1½	3½	0	-1	½
Werknemers	1	3½	0	-1½	½
Zelfstandigen	2½	4	0	-½	1
Gww					
Totaal	54	53	52	52	53
Werknemers	48	47	46	46	47
Zelfstandigen	6	6	6	6	6
Mutatie (%)					
Totaal	½	-1	-1½	-1	1
Werknemers	½	-1	-1½	-1	1
Zelfstandigen	½	-½	-1½	-½	1½
Gespecialiseerde bouw					
Totaal	261	267	267	265	272
Werknemers	179	182	182	181	183
Zelfstandigen	83	85	85	84	89
Mutatie (%)					
Totaal	2½	2	0	-1	1
Werknemers	3	2	0	-1	½
Zelfstandigen	2½	2½	0	-½	1½

1 Mutaties betreffen het gemiddelde per jaar over 2025-2027

Bron: CBS, EIB

In 2023 blijft de werkgelegenheid in de b&u en de gespecialiseerde bouw naar verwachting stabiel. Bij de gww neemt de werkgelegenheid met 1½% verder af. In 2024 daalt de werkgelegenheid in alle drie de sectoren met 1%. In de b&u daalt het arbeidsvolume van werknemers iets meer dan in de andere twee

sectoren. De werkgelegenheidsdaling bij zelfstandigen is in alle sectoren relatief kleiner dan die bij werknemers.

Op middellange termijn kan de werkgelegenheid in alle drie de sectoren weer toenemen. In de b&u neemt de totale werkgelegenheid met gemiddeld een ½% per jaar toe, in de gww en de gespecialiseerde bouw is er sprake van een toename van 1%. De impuls van de verplichte warmtepompen bij de vervanging van cv-installaties slaat vooral neer in de gespecialiseerde bouw. De flexibiliseringsgraad neemt in alle drie de sectoren opnieuw verder toe. Wel blijft de flexibiliseringsgraad in de gww-sector nog beduidend achter bij de b&u en de gespecialiseerde bouw.

5.6 Werkgelegenheid uitvoerende bouw

Deze paragraaf gaat in op werknemers in de uitvoerende bouw. Deze bestaat uit de algemene b&u, de gespecialiseerde b&u en de gww en is nauw verbonden met de overige bouwnijverheid, waaronder de afbouw, schilders en bouwinstallatiebedrijven. De werkgelegenheidsontwikkeling in de uitvoerende bouw in deze paragraaf beperkt zich tot de CAO Bouw, de CAO voor UTA-personeel, de CAO voor bitumineuze dakdekkers en werknemers van natuursteenbedrijven die tot voor kort de CAO voor de natuursteen volgden.

Ontwikkeling in 2022
In de uitvoerende bouw is in 2022 het arbeidsvolume van werknemers met een toename van 3% nog sterker toegenomen dan in de gehele bouwnijverheid. Werknemers in de uitvoerende bouw behoren tot bouwplaats- of UTA-personeel. Het bouwplaatspersoneel bestaat uit beroepen met uitvoerende werkzaamheden, zoals timmerlieden, dakdekkers, monteurs etc. Het UTA-personeel bestaat uit leidinggevenden, werkvoorbereiders, ander kader-personeel en administratief personeel. De werkgelegenheidsontwikkeling van deze twee categorieën wordt in tabel 5.5 weergegeven.

De veranderingen in het arbeidsvolume verschillen tussen beroepsgroepen. Het arbeidsvolume van het bouwplaatspersoneel nam in 2022 met gemiddeld 2% toe, bij UTA-personeel was de groei met 4% nog sterker. Door de toegenomen complexiteit van het bouwproces is meer behoefte aan UTA-personeel. Daarnaast is er onder het bouwplaatspersoneel sprake van een hogere mate van flexibilisering, waardoor het arbeidsvolume van werknemers relatief minder sterk toeneemt. Binnen het bouwplaatspersoneel nam het arbeidsvolume van metselaars en straatmakers af. Het arbeidsvolume van timmerlieden en machinisten en monteurs bleef stabiel. Van de overige bouwplaatsberoepen nam het arbeidsvolume toe.

Vooruitzichten op korte termijn
In lijn met de verwachtingen voor de bouwproductie in de komende jaren is een raming gemaakt voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de uitvoerende bouw naar beroepsgroepen. Net als in de totale bouwgerelateerde werkgelegenheid stabiliseert dit jaar de werkgelegenheid in de uitvoerende bouw. Bij de bouwplaatsberoepen stijgt de werkgelegenheid nog wel bij onder andere dakdekkers, voegers en timmerlieden. De werkgelegenheid bij de gww-beroepen zoals wegenbouwers en machinisten zal naar verwachting verder dalen. De werkgelegenheid blijft ook bij de UTA-beroepen relatief stabiel, alleen bij de kaderberoepen is er sprake van een lichte groei.

In 2024 neemt de werkgelegenheid in de uitvoerende bouw relatief ten opzichte van de werkgelegenheid in de totale bouwnijverheid sterk af. De werkgelegenheid in de uitvoerende bouw daalt in 2024 met 2% tot 110.800 arbeidsjaren. Deze daling is bij alle beroepsgroepen te zien. De sterkste daling zit voornamelijk bij de gww-beroepen straatmaker (-6½%) en machinisten/-monteurs (-4½%). Ook de werkgelegenheid bij metselaars neemt in deze periode met een daling van 4½% sterk af. De werkgelegenheid bij het UTA-personeel neemt met 1½% relatief iets minder sterk af. Hier zit de grootste daling bij het administratieve personeel.

Tabel 5.5 Ontwikkeling werkgelegenheid werknemers uitvoerende bouw naar beroepsgroep, 2021-2027 (arbeidsjaren)

	2021	2022	2023	2024	2027[1]
Timmerlieden	22.700	22.700	22.900	22.600	23.400
Metselaars	2.600	2.500	2.600	2.400	2.600
Voegers/tegelzetters	1.400	1.400	1.400	1.400	1.500
Dakdekkers	2.900	2.900	3.000	2.900	3.000
Wegenbouwers	2.200	2.200	2.200	2.200	2.200
Straatmakers	2.000	2.000	2.000	1.800	1.900
Machinisten/monteurs	4.400	4.400	4.300	4.100	4.100
Overig bouwplaats	26.000	27.400	27.000	26.400	26.600
Totaal bouwplaats	**64.200**	**65.500**	**65.400**	**63.800**	**65.300**
Leidinggevenden	18.700	19.300	19.300	19.100	19.100
Kader	15.300	16.100	16.200	15.900	16.100
Administratief	11.700	12.200	12.200	12.000	12.100
Totaal UTA	**45.700**	**47.600**	**47.700**	**47.000**	**47.300**
Totaal	**109.900**	**113.100**	**113.100**	**110.800**	**112.600**
Mutaties (%)					
Timmerlieden	-4½	0	1	-1½	1
Metselaars	-5½	-3	½	-4½	2½
Voegers/tegelzetters	3	2½	1	-1	1½
Dakdekkers	-1	½	1½	-3½	1
Wegenbouwers	0	2	-2	-2½	½
Straatmakers	-3	-½	-2	-6½	1
Machinisten/monteurs	-2½	0	-3	-4½	0
Overig bouwplaats	4	4½	-1½	-2½	½
Totaal bouwplaats	**-½**	**2**	**0**	**-2**	**½**
Leidinggevenden	2	3	0	-1	0
Kader	2	5½	½	-1½	½
Administratief	3½	4½	0	-2	0
Totaal UTA	**2½**	**4**	**0**	**-1½**	**0**
Totaal	**½**	**3**	**0**	**-2**	**½**

1 Mutaties betreffen het gemiddelde per jaar over 2025-2027

Bron: EIB

Vooruitzichten op middellange termijn
Op middellange termijn zal de werkgelegenheid van werknemers in de uitvoerende bouw naar verwachting weer gematigd toenemen tot bijna 113.000 arbeidskrachten. Ondanks deze groei blijft de werkgelegenheid in de uitvoerende bouw in 2027 naar verwachting onder het niveau van 2022. De werkgelegenheid neemt bij het bouwplaatspersoneel in de periode 2025-2027 gemiddeld met een ½% per jaar toe. Bij het bouwplaatspersoneel zit de voornaamste groei bij de b&u-beroepen zoals metselaars (2½%) en voegers/-tegelzetters (1½%). De werkgelegenheid neemt bij de gww-beroepen relatief iets minder hard toe. De werkgelegenheid bij het UTA-personeel blijft in 2024 stabiel. Alleen bij het kaderpersoneel is een lichte groei van een ½% te verwachten.

Opgave in de uitvoerende bouw
De totale behoefte aan extra arbeidskrachten in de uitvoerende bouw bedraagt circa 33.000 in de periode 2023-2027. Ruim 80% hiervan bestaat uit vervanging vanwege de natuurlijke uitstroom. De extra arbeidsvraag in de uitvoerende bouw bedraagt 4.000 arbeidskrachten. De extra arbeidsvraag is net als voor de gehele bouwnijverheid geconcentreerd in de periode 2025-2027. De benodigde instroom in de uitvoerende bouw kan volledig worden gerealiseerd met de verwachte instroom van vanuit de bouwopleidingen (35.000). Hierdoor zal ook bij de uitvoerende bouw sprake zijn van netto uitstroom naar andere sectoren. De werkgelegenheid in de uitvoerende bouw neemt op korte termijn relatief sterker af ten opzichte van de overige bouw, terwijl op middellange termijn de uitvoerende bouw relatief minder sterk toeneemt. De overige bouw, waaronder installatie, profiteert sterker van de intensivering van verduurzamings-maatregelen.[46] Hierdoor zal de personeelsschaarste in de uitvoerende bouw sneller en sterker afnemen dan in de overige bouw.

Regionale verdeling
Door verschillen in de regionale bouwproductieontwikkeling verschilt de werkgelegenheidsontwikkeling van werknemers in de uitvoerende bouw naar landsdeel (tabel 5.6). In 2022 vond de sterkste werkgelegenheidsgroei plaats in het landsdeel Oost. De werkgelegenheid in het landsdeel Randstad Zuid stabiliseerde in 2022. In de overige landsdelen lag de werkgelegenheidsgroei rond het landelijke gemiddelde.

Ook in 2023 is het beeld tussen de vijf landdelen divers. In de landsdelen Oost en Zuid stabiliseert de werkgelegenheid van werknemers in lijn met het landelijk beeld. De sterkste daling vindt in lijn met de productiedaling plaats in landsdeel Noord en ook in Randstad Zuid neemt de werkgelegenheid af. Alleen in Randstad Noord kan door productiegroei de werkgelegenheid nog iets groeien.

[46] Installateurs hebben door de verplichte warmtepomp bij vervanging van een cv-ketel vanaf 2026 een behoorlijke uitdaging. De vraag zal hier in één jaar met een factor 7 toenemen. In de ramingen is verondersteld dat het de installatiebranche lukt om deze groei te realiseren, maar hier ligt een neerwaarts risico voor zowel de productie als de werkgelegenheid.

Tabel 5.6 Ontwikkeling van de werkgelegenheid van werknemers uitvoerende bouw 2021-2023 (arbeidsjaren)

	Arbeidsvolume			Jaarlijkse mutaties (%)	
	2021	2022	2023	2022	2023
Noord	9.500	9.800	9.700	3	-1
Oost	27.100	28.800	28.800	6½	0
Randstad Noord	26.800	27.300	27.500	2	½
Randstad Zuid	20.100	20.100	20.000	0	-½
Zuid	26.400	27.100	27.100	2½	0
Totaal	**109.900**	**113.100**	**113.100**	**3**	**0**

Bron: EIB

EIB-publicaties

2018

Monitor Bouwketen - najaar 2017

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2018

De Vermogensgeneratie

Woningmarktbeleid in Amsterdam

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2016

Gespecialiseerde restauratiebedrijven in beeld

Monitor ZZP'ers Bouw 2016 - tweede halfjaar

Bouw in beeld 2016-2017

Gespecialiseerde aannemerij en afbouw

Sociale innovatie in de bouw

Benchmarking van de bouw

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2014-2016

Bedrijfseconomische kencijfers b&u- en gww-bedrijven 2016

Klimaatbeleid en de gebouwde omgeving

Monitor ZZP'ers Bouw 2017 - eerste halfjaar

Monitor bouwketen - voorjaar 2018

Circulariteit in de bouwketen

Opgaven en kansen in de waterbouw 2018-2028

Ziekteverzuim in de bouw

Monitor ZZP'ers Bouw 2017 - tweede halfjaar

Plancapaciteit Overijssel

Trends op de bouwarbeidsmarkt 2018-2023

Quickscan - Impact assessment (circulaire) bouwopgave MRA

Monitor bouwketen - najaar 2018

Stalbrandpreventie

2019

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2019

Bouw in beeld 2017-2018

Trends en ontwikkelingen in de afbouw

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2017-2018

Bedrijfseconomische kerncijfers 2017

Infrastructuurmonitor

Effectief planaanbod en nationale bouwambities

De maatschappelijke waarde van Rijksvastgoed

Kosten extra eisen toegankelijkheid appartementen

Sociale innovatie in de bouw

Monitor ZZP'ers Bouw 2018 - eerste halfjaar

Buitenlandse arbeidskrachten in de bouw

Klimaatbeleid tegen het licht

Monitor bouwketen

Overdrachtsbelasting als instrument voor verduurzaming

Duurzame inzetbaarheid in de ondergrondse infrastructuur

Bouwkosten, -prijzen en winstgevendheid

Werkdruk onder UTA-personeel

Ruimte voor economische activiteit tot 2030

Monitor ZZP'ers Bouw 2018 - tweede halfjaar

Stikstof problematiek

De pensioenleeftijd in de bouw

Investeringscapaciteit woningcorporaties

Toekomstperspectieven sloopsector 2019

Ziekteverzuim in de bouw 2018

Trends op de bouwarbeidsmarkt 2019-2023

Projectenkalender waterschapsmarkt

Bouw in beeld 2018-2019

2020

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2020

Materiaalstromen, milieu-impact en energieverbruik in de woning- en utiliteitsbouw

De kwalitatieve woningvraag in Twente

Monitor ZZP'ers Bouw 2019 - eerste halfjaar

Woningbouw 2020-2023

Monitor bouwketen - najaar 2019

Bedrijfseconomische kerncijfers 2018

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2018-2019

Vooruitzichten voor de bouw na de coronacrisis

Eerste ervaringsfeiten bouw tijdens corona

Versnelling infraprojecten

Crises en crisesmaatregelen in de bouw

De ontwikkeling van woningprijzen

Verkenning onderwijsvastgoed

Monitor bouwketen - voorjaar 2020

Monitor bouwagenda

GWW-markt in crisistijd

Monitor ZZP'ers bouw 2019 - tweede halfjaar

Duurzame inzetbaarheid in de bouw en infra

Verduurzaming van de kantorenvoorraad

Betaalbaarheid op de woningmarkt

Woningopgave tot 2035 en investeringscapaciteit corporaties

Betaalbaarheid van de warmtetransitie; beeld in krimpgebieden

Ziekteverzuim in de bouw 2019

Trends op de bouwarbeidsmarkt 2020-2024

Sociale innovatie 2020

Lessen over de proportionaliteit van de implementatie van de EPBD 2010

De bouw in 2030
Bouw in beeld 2019-2020

Infrastructuurmonitor - voortgang infraprojecten 2020/2021

Monitor bouwketen - najaar 2020

2021

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2021

Monitor ZZP'ers bouw 2020 - eerste halfjaar

Proeftuinen Aardgasvrije Wijken

Verkiezingsprogramma's tegen het licht: de woningmarkt

Mogelijkheden voor en effecten van de introductie van een isolatievoucher

Koopstarters op de woningmarkt

Stimuleringsmaatregelen verplicht energielabel voor kantoren

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2017-2019

Bedrijfseconomische kencijfers b&u- en gww-bedrijven 2019

Ruimtelijke ordening en bouwlocaties

Monitoring Bouwagenda

Monitor Bouwketen Voorjaar 2021

Gemeentelijke infrastructuur; beleidspakket voor extra investeringen 2021-2023

Sectoranalyse afbouw

Mobiele werktuigen in de bouw

Projectenkalender Waterschapsmarkt 2021

Kwalitatieve woningvraag in 2030

Trends op de bouwarbeidsmarkt 2021-2025

Monitor ZZP'ers bouw 2020 - tweede halfjaar

Stikstofruimte voor de infrasector

Schoolgebouwen gemeenten WVOLV

Sturing en realisatie van infrastructuurprojecten

Ziekteverzuim in de bouw 2020

Fiscale hervorming van het eigenwoningbezit: afschaffen hypotheekrenteaftrek en overhevelen eigen woning naar box 3

Prijspeiling en internationale vergelijking van het NTA 8800 energielabel

Monitor bouwketen - najaar 2021

Financiële levensloop

Economische kansen bouwsector Den Haag

Bouwcapaciteit woningbouw ZWASH-corridor

2022

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2022

Infrastructuurmonitor - begroting en voortgang projecten Mobiliteitsfonds en Deltafonds 2022

De woningmarkt en het coalitieakkoord

Monitor ZZP'ers Bouw 2021 - 1e halfjaar

Actualisatie en regionalisatie bedrijfstakramingen

Materiaalstromen in de bouw en infra

Transitieopgave 'Naar een vitale infrasector; Transitiemonitor 2021'

Materiaalstromen in de bouw en infra

De markt voor freesasfalt tot 2030

Monitor bouwketen - voorjaar 2022

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2018-2020

Bedrijfseconomische kencijfers b&u- en gww-bedrijven 2020

Nationale Woon- en Bouwagenda: Onderzoek naar de haalbaarheid van 100.000 nieuwe woningen per jaar

Kleine groene woonlocaties: Het belang van kleinschalige woningbouwlocaties in het groen voor het woningbouwbeleid

Monitor ZZP'ers Bouw 2021 - 2e halfjaar

Trends op de bouwarbeidsmarkt 2022-2026

Marktontwikkelingen kustlijnzorg en vaargeulonderhoud

Verduurzaming van de woningvoorraad

Ziekteverzuim in de bouw 2021

Monitor bouwketen - najaar 2022

Bouw in beeld 2021-2022

In korte tijd is de bouwwereld geconfronteerd met een nieuwe realiteit van hoge inflatie, sterk stijgende bouwkosten, scherp opgelopen rentes en mede daardoor verslechterde vooruitzichten voor de groei van de economie. Welke gevolgen zal dit hebben voor de woningmarkt en de woningbouw? Kan de projectontwikkeling gaan stilvallen of is de onderliggende vraag zo krachtig dat dit de komende jaren niet is te verwachten? Wat is het beeld voor de infrastructuur nu de bouwkosten zo sterk stijgen? Is er genoeg budget gereserveerd voor de plannen of lopen meer en meer plannen uit budget? Blijft duurzaamheid een belangrijke groeimarkt? Bieden de gestegen energieprijzen een impuls voor versnelde verduurzaming of gaan ongunstige economische ontwikkelingen voor vertraging zorgen? En wat zijn tenslotte de gevolgen van het productiebeeld voor de arbeidsvraag in de komende jaren?

Deze vragen staan centraal in de ‘Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2023’.

Economisch Instituut voor de Bouw

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam

t (020) 205 16 00

eib@eib.nl
www.eib.nl