

Actuele situatie in de bouw

Overzicht ten behoeve van
de nieuwe woonvisie

eib

Economisch Instituut
voor de Bouw

Actuele situatie in de bouw

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

April 2011

Actuele situatie in de bouw

Overzicht ten behoeve van
de nieuwe woonvisie

drs. M.A. Koning

M. van Elp, MSc LLM



Economisch Instituut
voor de Bouw

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
2	Structuur van de bouwmarkt	9
2.1	Onderdelen van de bouwmarkt	9
2.2	Woningbouw	10
2.3	Utiliteitsbouw	18
2.4	Grond-, water- en wegenbouw	22
2.5	Totale bouwproductie	23
2.6	Bedrijven in de bouwkolom	24
3	Marktfalen in de bouw	29
3.1	Marktfalen	29
3.2	Faalkosten en marktfalen in de bouwmarkt	31
3.3	Rol van aanbestedingsvormen	32
3.4	Kostenvermindering door verbeteringen van de systeemefficiency	32
3.5	Factoren die de ontwikkeling van de productiviteit in de bouw belemmeren	32
3.6	Prikkels voor een betere prijs/kwaliteit in de bouw	36
3.7	Beperkte innovatie bij woningbouw	36
4	Actuele situatie en verwachtingen	37
4.1	De bouw tijdens de crisis: 2009-2010	37
4.2	De bouw in 2011 en 2012	41
4.3	Vooruitzichten op middellange termijn: 2013-2016	42
4.4	Ontwikkelingen naar type werk	43
4.5	Gevolgen voor de werkgelegenheid	47
4.6	Gevolgen van het regeerakkoord	50
4.6.1	Ombuigingen	50
4.6.2	Handhaven hypotheekrenteaf trek	51
4.6.3	Deregulering ruimtelijk beleid en regelgeving	51
4.6.4	Beperkte liberalisatie van de huursector	52
	EIB-publicaties	55

1 Inleiding

Het ministerie van BZK/WWI heeft het Economisch Instituut voor de Bouw verzocht een rapportage op te stellen waarin de actuele situatie in de bouwkolom wordt beschreven. Het ministerie komt medio 2011 met een nieuwe woonvisie. Ten behoeve van de woonvisie had het ministerie behoefte aan een beschrijving van deze actuele situatie in de bouwkolom. In deze publicatie geven wij antwoord op een aantal concrete vragen die bij de opstellers van de woonvisie leeft.

1. Hoe is de situatie in de bedrijfskolom van gebiedsontwikkeling tot verkoop van woningen, winkels en kantoren (actorenanalyse)?
2. Hoe is de structuur van de bouwmarkt qua verhouding renovatie/nieuwbouw, projectontwikkeling versus zelfrealisatie?
3. Leidt afname van kantorennieuwbouw tot grotere capaciteit voor woningbouw, of tot uitval van productiecapaciteit?
4. Is er sprake van marktfalen en wat is de conjunctuurgevoeligheid?
5. In hoeverre is het personeelsbestand vergrijsd? Levert dat problemen op in de nabije toekomst?
6. Kan de bouwsector in de toekomst de benodigde aantallen woningen realiseren, nu de sector krimpt?
7. Zijn er voldoende incentives voor bouwbedrijven om de kosten te verlagen (door innovatie en terugdringen van faalkosten) of worden kostenbesparingen afgeroomd door ontwikkelaars en/of grondbezitters?
8. Schets de mogelijke gevolgen van het regeerakkoord voor de bouwsector, waaronder decentralisatie van de ruimtelijke ordening, meer nadruk op kleinschalige ontwikkelingen, grotere rol voor de markt.
9. Als gevolg van maatregelen in het regeerakkoord hebben huishoudens met een inkomen in het middensegment (€ 33.000 tot € 43.000) geen toegang meer tot de sociale huursector en worden aangewezen op goedkope koopwoningen en particuliere huurwoningen. Valt er iets te zeggen over het aanbod (door nieuwbouw) in die categorieën?

In hoofdstuk 2 worden de structuur van de bouw en de hierbij betrokken actoren beschreven. Hoofdstuk 3 gaat in op marktfalen in de bouw en de consequenties daarvan op faalkosten en innovatie. Hoofdstuk 4 beschrijft de actuele situatie in de bouw, waarbij ingegaan wordt op de effecten van de recessie in de afgelopen twee jaar en de vooruitzichten op korte en middellange termijn voor de bouwproductie en werkgelegenheid. Hierin wordt ook aandacht besteed aan de natuurlijke uitstroom van vaklieden (pensionering en arbeidsongeschiktheid) en de uitstroom van vaklieden die door de recessie ontslagen zijn. Tot slot wordt in dit hoofdstuk kort ingegaan op de gevolgen van het regeerakkoord.

2 Structuur van de bouwmarkt

2.1 Onderdelen van de bouwmarkt

De bouw laat zich nader onderverdelen in drie typen bouwwerken, te weten:

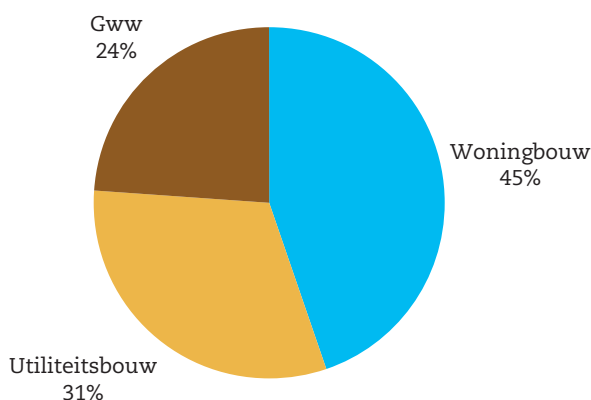
- woningbouw;
- utiliteitsbouw;
- grond-, water- en wegenbouw.

De woningbouw richt zich op de markt van woningen, terwijl de utiliteitsbouw zich richt op publieke en bedrijfsgebouwen. De woning- en utiliteitsbouw laten zich samen groeperen tot de burgerlijke en utiliteitsbouw (b&u). De algemene en gespecialiseerde bouwbedrijven die op deze markt actief zijn opereren vaak op beide markten¹. De productiecapaciteit laat zich doorgaans goede schuiven binnen de b&u-markt. De grond-, water- en wegenbouw (gww) richt zich vooral op infrastructuur en kenmerkt zich meer als een aparte specialisatie binnen de bouw. De meeste bouwbedrijven in de gww realiseren bijna hun gehele omzet in de gww². Uitzonderingen hierop zijn de grote bouwconcerns en bepaalde specialismen (o.a. betonboorders, vlechters, sloopbedrijven). In de praktijk is er weinig substitutie in werkzaamheden van bedrijven tussen de gww en de b&u.

De bouw voert voor ieder van het type werken drie soorten activiteiten uit, te weten:

- nieuwbouw (uitbreiding en vervanging);
- herstel en verbouw (kwaliteitsverbetering);
- onderhoud (instandhouding van kwaliteit).

Figuur 2.1 Aandeel in bouwproductie¹ naar type bouwwerk, 2009



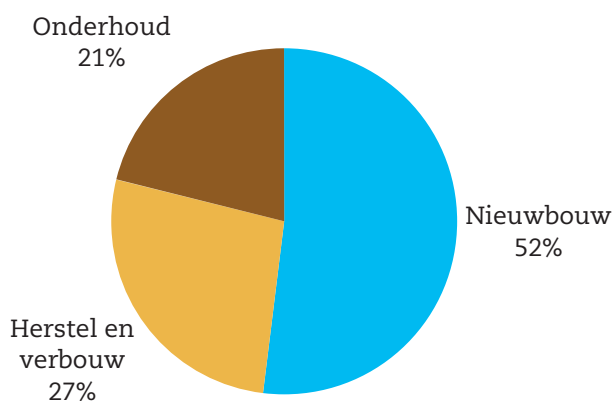
1 Exclusief externe onderaanneming

Bron: EIB

1 EIB (2010), 'Bedrijfseconomische kencijfers; b&u-bedrijven 2008'; Amsterdam.

2 EIB (2010), 'Bedrijfseconomische kencijfers; gww-bedrijven 2008'; Amsterdam.

Figuur 2.2 Samenstelling totale b&u-productie naar type werk, 2009



Bron: EIB

2.2 Woningbouw

Woningvoorraad

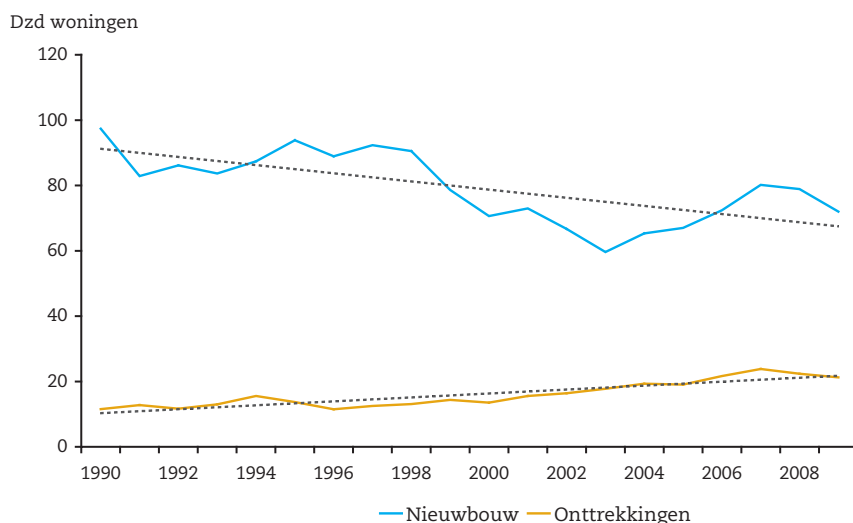
De totale Nederlandse woningvoorraad bedraagt bijna 7,2 miljoen woningen. De Nederlandse woningmarkt kent drie deelmarkten, waarvan er twee domineren. De koopwoningen hebben een aandeel van 56%. De prijsgereguleerde huurwoningen hebben een aandeel van 41%, waarvan 85% in handen van woningcorporaties en het overige deel in handen van private verhuurders. De derde markt – de vrije huursector – is beperkt van omvang. Dit hangt nauw samen met de fiscale behandeling van het eigen woningbezit en de impliciete subsidiëring door prijsregulering van de gereguleerde huurwoningen, die de huur van een vrije huursectorwoning relatief onaantrekkelijk maakt ten opzichte van de twee andere deelmarkten.

Vraag naar betere woningen

Door inkomensgroei – versterkt door de relatieve rentedaling in de periode 1995-2008 – is de vraag naar woonkwaliteit toegenomen. Omdat het aanbod van woningen (totale woningvoorraad) niet volledig reageert op prijsveranderingen vertaalt deze extra vraag zich slechts voor een deel door in een betere kwaliteit van het aanbod en voor het resterende deel in een hogere prijs. De vraag naar betere woningen wordt langs meerdere kanalen bereikt. Door de sloop van woningen met een relatief lage kwaliteit en het bouwen van woningen met een relatief hogere kwaliteit neemt de kwaliteit van de gemiddelde woningvoorraad toe. Door de in de tijd toenemende inkomensgroei neemt ook de kwaliteit van de nieuwbouwwoning in de tijd toe³. Een ander kanaal is die van de verbetering van de bestaande woningvoorraad. Een goed voorbeeld hiervan is de renovatie van wooncomplexen door woningcorporaties. Andere mogelijkheden zijn het uitbreiden (meer m²) of verbeteren van bestaande eigen woningen (bijvoorbeeld een luxe badkamer of keuken). De kwaliteit van de gemiddelde woning ligt nu dan ook veel hoger dan die van vijftig jaar terug.

³ In de periode 1995-2008 is het gemiddelde bouwvolume van een woning fors toegenomen. Woningen in opdracht van woningcorporaties zijn in deze periode in bouwvolume met 25% gestegen, woningen in opdracht van bouwers voor de markt met 35% en die voor overige particulieren met 65%.

Figuur 2.3 Aantal opgeleverde¹ nieuwbouwwoningen en aantal aan de woningvoorraad onttrokken woningen, 1990-2009



1 Het aantal opgeleverde woningen in 2009 is gecorrigeerd voor de administratieve vertekening (zie kader Verwachtingen)

Bron: CBS

Vraag naar aantal nieuwbouwwoningen

De nieuwbouwpoging wordt enerzijds bepaald door de demografische ontwikkeling (toename van het aantal huishoudens) en anderzijds door het vervangen van de aan de woningvoorraad onttrokken woningen (bijvoorbeeld door herstructurering waarbij slechte woningen worden gesloopt en worden vervangen door woningen die beter bij de woningvraag aansluiten). Jaarlijks is in de periode 1990-2009 gemiddeld rond 1% nieuwe woningen aan de woningvoorraad toegevoegd en ¼% woningen aan deze voorraad onttrokken. Wel is er sprake van een dalende trend van het aantal toevoegingen en een toename van het aantal onttrekkingen in deze periode (zie figuur 2.3).

Waar zijn de opbrengsten door prijsstijgingen gebleven?

De Nederlandse woningmarkt heeft zich aan het eind van de vorige en het begin van deze eeuw (1997-2007) gekenmerkt door aanhoudende stevige prijsstijgingen, waarbij de waarde van de verkochte woningen meer dan verdubbeld is. Deze prijsstijgingen hebben zich over de hele linie voorgedaan, maar zijn het krachtigst bij de grond, waardoor de grondquote is toegenomen van 17% tot ongeveer 27%. De hoge prijsstijgingen hebben mogelijkheden geboden voor aanhoudende beleidsmatig geïnduceerde kostenstijgingen.

De eerste belangrijke bron van kostenstijging wordt gevormd door restrictief ruimtelijk beleid. Deze krijgt niet zozeer de vorm van het niet kunnen bouwen van woningen, maar van het niet of beperkt kunnen bouwen van woningen op daartoe vanuit de woningmarkt gezien meest geëigende locaties. Daardoor wordt uitgeweken naar locaties met zeer hoge grondproductiekosten, in het bijzonder in bestaand stedelijk bebouwd gebied. De grondexploitatiekosten per woning liggen in binnenstedelijk gebied in de Randstad bijna 25% hoger dan in uitleggebieden, terwijl de woningen in eerstgenoemd gebied aanmerkelijk kleiner zijn in termen van kavel en woonoppervlak. De goedkope en makkelijke locaties zijn voor een groot deel benut en er zal dus steeds meer moeten worden uitgeweken naar complexere en duurdere locaties.

De tweede bron van kostenstijging is gelegen bij regelgeving. Toenemende en steeds gedetailleerdere eisen vanuit Bouwbesluit en milieuwetgeving hebben de kosten van de woningbouw verhoogd zonder dat hier evenredige baten voor woonconsumenten tegenover staan. Het NVB heeft becijferd dat in de periode 1997-2007 de aanscherpingen tot 20% hogere bouwkosten hebben geleid.

De derde bron van kostenstijging komt voort uit een opeenstapeling van gemeentelijke beleidswensen die vanuit de (marktgerichte) woningbouw worden betaald. Het gaat daarbij om kostenverhogende effecten van stedenbouwkundige eisen, aanvullende gemeentelijke eisen op het Bouwbesluit en allerlei additionele gemeentelijke milieueisen. Een belangrijk punt dat hier separaat moet worden genoemd is de bekostiging van sociale woningbouw uit de grondexploitatie. De lage grondprijzen die voor dit doel worden gehanteerd moeten elders worden gecompenseerd.

Tenslotte worden er ook rents gerealiseerd en dan met name op uitleglocaties. Voor de crisis overtroffen de gemiddelde opbrengsten de gemiddelde kosten met ruim € 8.000 per woning. Deze rents worden aangewend voor allerlei gemeentelijke doelen, zoals binnenstedelijke herstructurering, bovenwijkse voorzieningen etc.

Uitbreidingsvraag

Jaarlijks neemt het aantal huishoudens nog steeds toe, maar wel is sprake van een afnemende groei. Dit betekent dat in de tijd steeds minder behoefte is aan extra woningen. Rond 1990 nam het aantal huishoudens jaarlijks toe met 100.000. Deze groei is inmiddels gedaald naar gemiddeld ongeveer 55.000 huishoudens in de periode 2005-2009. In de periode 2010-2015 neemt de uitbreidingsbehoefte volgens de CBS-huishoudensprognose verder af tot gemiddeld 50.000 extra woningen per jaar. Hierna zakt de uitbreidingsbehoefte tot onder de 50.000 woningen.

Krimp

De uitbreidingsvraag helpt de kosten van herstructurering te beperken. Door intensivering kunnen de kosten van verwerving en sloop over meer woningen worden terugverdiend. Zonder of bij een zeer beperkte uitbreidingsvraag zullen de kosten van herstructurering oplopen. Sommige gebieden in Nederland worden al geconfronteerd met krimp. Door de krimp ontstaat leegstand in buurten met relatief slechte woningen, waar zonder ingrijpen een vicieuze cirkel van verpaupering inzet⁴. Gewaakt moet worden voor ambitieuze nieuwbouwprogramma's in deze gebieden. Terughoudendheid bij nieuwbouw voorkomt een oplopende sloopopgave en spaart bovendien ook de kosten van extra nieuwbouw en sloop uit. Nieuwbouw zal zich vooral moeten richten op het verbeteren van de omgevingskwaliteit om voldoende baten tegenover de kosten te kunnen genereren.

In de periode 2010-2020 zal de krimp zich als eerste voltrekken in de regio's Zuid-Limburg, Noordoost Groningen en Zeeuws Vlaanderen (zie figuur 2.4). De krimp zal zich in de tijd geleidelijk uitbreiden tot andere regio's. Na 2020 zullen gaandeweg meer gemeenten in de corop-gebieden met een benedengemiddelde huishoudensgroei met een krimp van het aantal huishoudens te maken krijgen.

Vervangingsvraag

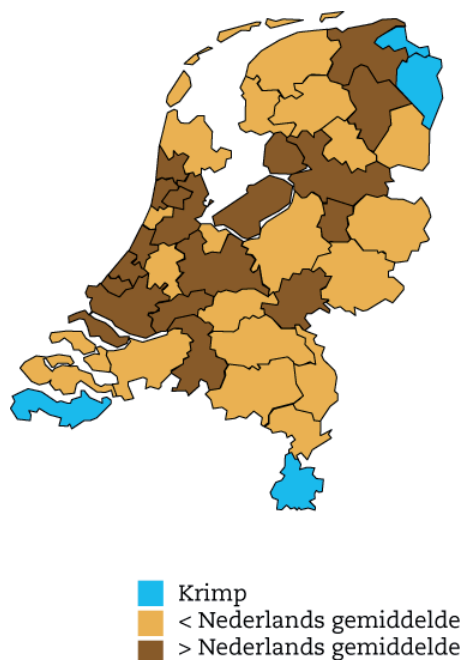
Naast de uitbreidingsvraag wordt de nieuwbouwpoging gedreven door vervangende nieuwbouw. Met het beleid om meer binnenstedelijk te bouwen en de slechte woningvoorraad in wijken te herstructureren is de omvang van de vervangingsvraag in het afgelopen decennium toegenomen (zie figuur 2.3). De omvang van deze vervangingsvraag is budgetgedreven. Herstructurering is duur en is door de kosten van verwerving en sloop doorgaans zonder subsidie niet te verwezenlijken. Met het oog op de bezuinigingsopgave van overheden lijkt het niet aannemelijk dat de vervangende nieuwbouw in de komende jaren zal toenemen.

Toekomstige ontwikkeling aantal nieuwbouwwoningen

De totale nieuwbouw wordt structureel bepaald door de uitbreidings- en vervangingsvraag. De uitbreidingsvraag neemt in de tijd af en de vervangingsbehoefte zal onder budgettaire druk

4 Zie Rigo/EIB (2010), 'MKBA Herstructureringsaanpak Parkstad Limburg', Amsterdam.

Figuur 2.4 Huishoudensontwikkeling per corop-gebied, 2010-2020



Bron: CBS

waarschijnlijk niet toenemen. Dit betekent dat de totale nieuwbouw in lijn met de afnemende groei van het aantal huishoudens een structureel dalend groeipad zal tonen. Voor de komende vijf jaar moet rekening worden gehouden met een uitbreidingsbehoefte van gemiddeld 50.000 woningen en een vervangingsbehoefte van 20.000 woningen per jaar, ofwel een totale behoefte aan 70.000 nieuwbouwwoningen per jaar. Na 2016 zal deze structurele behoefte verder afnemen.

Conjuncturele ontwikkelingen

Figuur 2.3 laat zien dat de feitelijke ontwikkeling niet het structurele groeipad volgt, maar dat er sprake is van schommelingen van het aantal opgeleverde woningen rond dit pad. In perioden van laagconjunctuur stellen veel huishoudens de aankoop van woningen door de toegenomen baan- en inkomensonzekerheid uit tot conjunctureel betere perioden. De bouwproductie reageert met vertraging vanwege de lange doorlooptijd van bouwprojecten. Dit betekent dat bij vraaguitval de bouwproductie aanvankelijk op peil blijft, maar dat het herstel van de productie vanwege de toegenomen voorraad aan woningen ook later op gang komt. Hierdoor ontstaan tijdelijk overschotten en tekorten, wat de conjuncturele schommelingen versterkt.

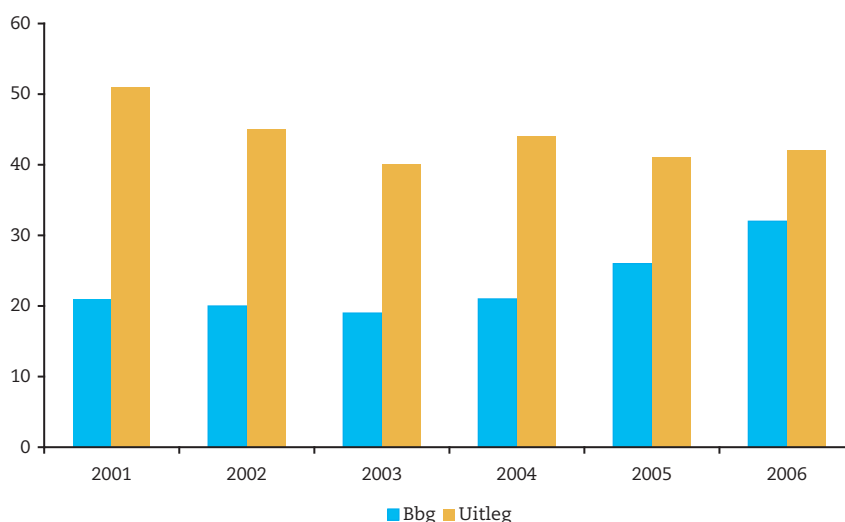
In 2008 werden ruim 80.000 woningen opgeleverd. Dit aantal ligt boven de structurele nieuwbouwpogave en moet ook gezien worden als inhaalslag van de voorgaande periode met een relatief gering aantal opleveringen. Met het teruglopen van het aantal vergunningen moest voor latere jaren al rekening worden gehouden met een afname van de productie van nieuwbouwwoningen. Door de sterke vraaguitval als gevolg van de wereldwijde recessie valt de productie terug tot ver onder de structurele behoefte. Dit betekent dat in de komende jaren met een inhaalslag rekening moet worden gehouden, waardoor het aantal opgeleverde woningen opnieuw in de buurt van de 80.000 woningen zal komen te liggen, waarna wederom een daling zal inzetten.

Binnenstedelijk versus uitleg

De beleidsvoorkeur voor binnenstedelijk bouwen is zichtbaar in de woningbouwproductie (aantal woningen) in de periode 2001–2006 (zie figuur 2.5). Het aantal woningen dat in bestaand bebouwd gebied (bbg) is gerealiseerd is toegenomen van meer dan 20.000 woningen in 2001 tot bijna 40.000 woningen, als ook de overige toevoegingen (bestaande gebouwen) worden meegerekend. De toename van het aantal gereedgekomen woningen is dan ook in het bbg gerealiseerd. De bouw van woningen op uitleglocaties is over de gehele periode met ongeveer 10.000 woningen afgenomen.

De complexiteit van het bouwen in binnenstedelijk gebied is in de loop der tijd steeds toegenomen. Strenge milieuwetgeving, toenemende eisen van omwonenden (en bezwaarschriften) en moeilijke inpasbaarheid in de steeds schaarser wordende ruimte spelen hierbij een rol. Uit analyse van grondexploitaties blijkt daarnaast dat bouwen op uitleglocaties gemiddeld per saldo geld oplevert, terwijl het bouwen binnen bestaand bebouwd gebied doorgaans geld kost. De verschuiving naar binnenstedelijk bouwen heeft daardoor ook financiële consequenties voor de woningbouwopgave. Overigens geldt dit niet voor alle projecten. Zo had een kwart van de binnenstedelijke projecten een positief exploitatiesaldo. Dit waren zogeheten greenfields, die gemiddeld genomen een zelfde exploitatiesaldo hadden als de uitleglocaties. Vooral de binnenstedelijke functieveranderingslocaties (brownfields), waar overlastgevende functies verdwijnen om plaats te maken voor woningbouw, kennen hoge tekorten. Voor uitleglocaties worden soms additioneel excessieve infrastructurele kosten gemaakt, die aan de woningbouw worden toegerekend en die in veel gevallen is terug te voeren op hoge beleidsmatige ambities in de vorm van hoogwaardig openbaar vervoer. Deze kosten komen niet ten laste van de grondexploitatie, maar wordt op andere wijze gefinancierd. Per saldo kan het saldo hierdoor omslaan in een tekort.

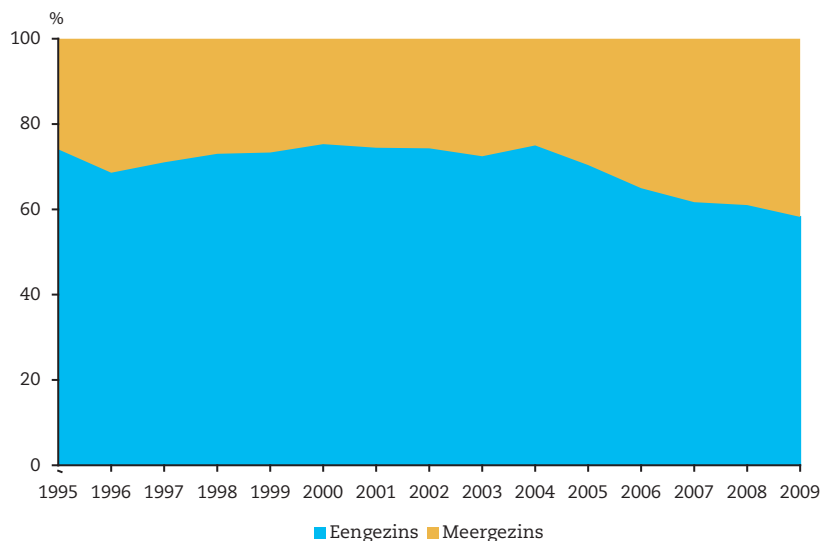
Figuur 2.5 Nieuwbouw van woningen in bestaand bebouwd gebied en op uitleglocaties, in duizend woningen



Bron: CBS, EIB

5 Zie EIB (2011), 'Succesvol binnenstedelijk bouwen; een onderzoek naar maatschappelijke kosten en baten en mogelijkheden tot optimalisatie van binnenstedelijk bouwen', Amsterdam.

Figuur 2.6 Gereedmeldingen naar één- of meergezinswoningen



Bron: CBS

Met de verschuiving richting het bouwen in bestaand bebouwd gebied is ook het aandeel meergezinswoningen in de nieuwbouw toegenomen (zie figuur 2.6).

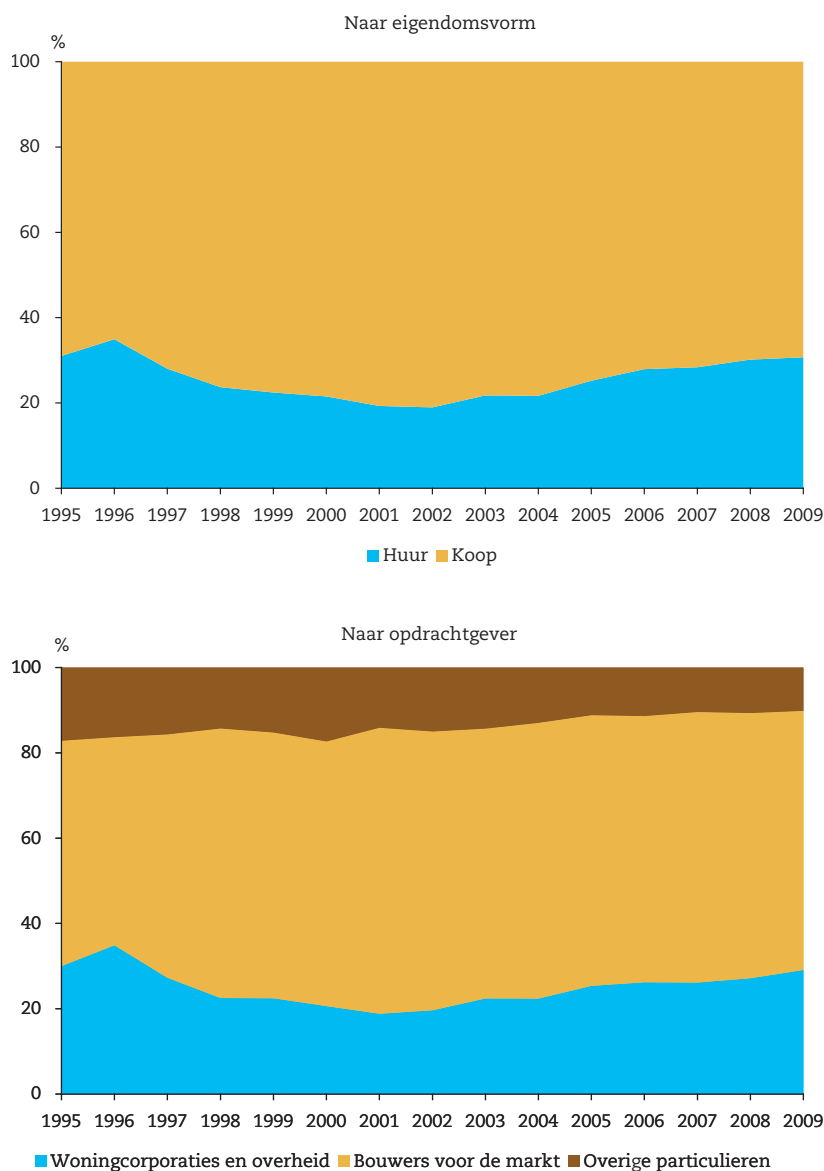
In Nederland zal de komende jaren met een regionale driedeling rekening moeten worden gehouden⁶. In drukgebieden (Amsterdam, Utrecht, Leiden) zal naar verwachting de spanning op de woningmarkt aanhouden. Hier ligt de opgave vooral bij het bouwen van voldoende woningen. In krimpgebieden dreigt leegstand, waardoor het accent vooral zal komen te liggen op sloop van de slechte woningvoorraad. In de overige gebieden komen de vraag- en aanbodverhoudingen in rustiger vaarwater. De spanning ligt hier vooral op kwalitatief gebied. De grote aandacht en prioriteit voor bouwen in bestaand stedelijk gebied gaat gepaard met veel gestapelde bouw. Hierdoor dreigt gaandeweg een situatie te ontstaan met overaanbod van appartementen en beperkt aanbod van grondgebonden woningen.

Samenstelling van de nieuwbouw

In 2008 bestond het aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen voor 30% uit huurwoningen en 70% uit koopwoningen. In de periode 1995-2002 is het aandeel huurwoningen afgenomen tot 20%, maar is hierna weer geleidelijk toegenomen (zie figuur 2.7). Dit hangt samen met de toegenomen vervangingsvraag. Dit betreft voornamelijk herstructureringsprojecten van woningcorporaties. Het bezit van woningcorporaties leent zich beter voor herstructureringsoperaties. Woningcorporaties bezitten het gehele wooncomplex en hebben ook bedrijfseconomische prikkels om leegstand te beperken. Privaat bezit laat zich veel moeilijker herstructureren. Bovendien zal een private eigenaar zich voor het vermogenverlies van de bestaande woningen willen laten compenseren, omdat hij anders zijn woning blijft consumeren. Dit vertaalt zich in een soortgelijke beweging van het aantal nieuwbouwwoningen in opdracht van woningcorporaties en de overheid.

⁶ Zie EIB (2008), 'Uitdagingen en beleidsopties bij nieuwbouw van woningen; regionale ontwikkeling en beleid na 2009', Amsterdam

Figuur 2.7 Gereedmeldingen naar opdrachtgever en naar eigendomsvorm, aandelen, 1995-2009



Bron: CBS

In de woningbouw onderscheiden wij drie typen opdrachtgevers:

- *Woningcorporaties (en overheid)*
Woningcorporaties (en voorheen de gemeentelijke woningbouwbedrijven) richten zich primair op het ontwikkelen van nieuwe woningen ten behoeve van het eigen beheer van deze woningen. Naast huurwoningen realiseren woningcorporaties in haar projecten ook koopwoningen om de bekostiging, maar ook de samenstelling van de bewoners in hun buurten te verbeteren.

- *Bouwers voor de markt*
Het gaat hier om projectontwikkelaars (dit kunnen ook bouwbedrijven zijn) die woningbouwprojecten voor eigen risico ontwikkelen met het oog de woningen te verkopen. Deze categorie heeft dus geen langdurige relatie met het te ontwikkelen vastgoed en is daarmee ook geen opdrachtgever voor herstel, verbouw en onderhoud. Het grootste risico voor deze opdrachtgevers vormt het afzetrisico of wel het risico dat gereedgekomen woningen lange tijd onverkocht blijven en daarmee de financieringskosten oplopen. Dit risico lopen zowel de ontwikkelaars als hun vermogenverstrekkers (banken). Om dit risico te reduceren hanteren ontwikkelaars en financiers de eis dat eerst een minimaal percentage van de woningen van het project verkocht moet zijn voordat met de bouw van het (deel)project mag worden gestart. Dit percentage voorverkopen ligt doorgaans in de range van 70-80%. In een periode van laagconjunctuur ligt dit percentage doorgaans hoger dan in een periode met gunstige perspectieven.
- *Overige particulieren*
Het gaat hier om particulieren die zelf een kavel kopen en hiervoor zelf of samen woningen (laten) ontwerpen en bouwen. Huiseigenaren van bestaande woningen geven wel zelf opdracht voor herstel en verbouw, en onderhoud van de woningen. Uit figuur 2.7 blijkt dat het aandeel woningen in particulier opdrachtgeverschap in de tijd steeds verder terugloopt. Het gaat hierbij vaak om de bouw van woningen op vrije kavels, die door de beleidswens richting meer binnenstedelijk bouwen minder beschikbaar komen. Vanwege de kortere doorlooptijden reageert dit deel van de markt sneller op conjuncturele schommelingen dan die van de bouwers voor de markt.

Herstel en verbouw

Nieuwbouw is slechts één van de kanalen waarlangs de vraag naar kwalitatief betere woningen wordt bediend. Een ander belangrijk kanaal is die van de verbetering van de bestaande woningen. Kopers kunnen kiezen uit de koop van een nieuwbouwwoning of de koop en/of verbeteren van een bestaande woning. Met de groei van de totale woningvoorraad en de in de tijd toenevende inkomensgroei neemt structureel ook de vraag naar herstel- en verbouwactiviteiten toe. Net als bij de nieuwbouw spelen dezelfde conjuncturele factoren bij deze activiteiten een rol. De conjuncturele gevoeligheid is in dit segment wel iets minder, omdat de timing van de activiteiten zich beter aan de vraag kan aansluiten.

Onderhoud van woningen

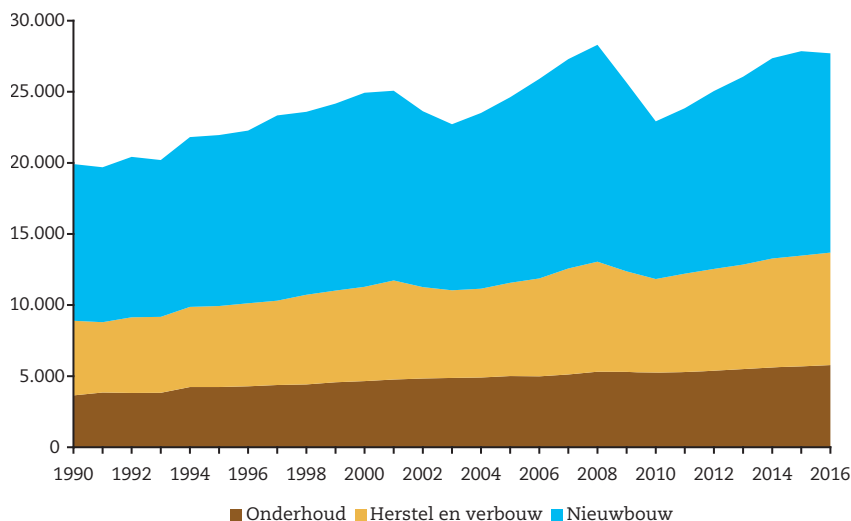
Bij onderhoud gaat het om bouwwerkzaamheden die uitsluitend bedoeld zijn om bestaande woningen in stand te houden. Het kan gaan om reparaties, maar ook om preventief (periodiek) onderhoud. De omvang van de werkzaamheden zijn in de regel veel beperkter dan die van nieuwbouw en herstel en verbouw. Het onderhoud groeit structureel met de omvang van de woningvoorraad. Rond deze trendmatige groei is een duidelijk conjunctureel patroon zichtbaar. Jaren van sterke en zwakke groei wisselen elkaar af. Dit patroon is echter minder volatiel dan die van de nieuwbouw en de herstel en verbouw. Omdat het onderhoud 20% van de totale werkzaamheden voor woningen uitmaakt, heeft dit onderdeel een dempende invloed op de schommelingen in de totale woningbouwproductie.

Volume woningbouwproductie

De woningbouwproductie bestaat uit de toegevoegde waarde van de bouwbedrijven (lonen, winsten en afschrijvingen) plus het verbruik van materialen en materieel. Zwart werk, doe-het-zelfwerk en bouwkundige werkzaamheden van niet-bouwbedrijven (bijvoorbeeld de onderhoudsdiensten van woningcorporaties) blijven hier buiten beschouwing. Figuur 2.8 laat de ontwikkeling van de woningbouwproductie zien voor de periode 1990-2016, waarbij de jaren 2011-2016 ramingen betreffen.

Uit de figuur valt op te maken dat de aandelen herstel en verbouw en onderhoud in de tijd zijn toegenomen en dat de nieuwbouw de sterkste schommelingen kent. In 2008 werd, in termen van bouwproductie, een topniveau gerealiseerd. Na 2008 kenmerkt de productie zich door een scherpe daling van de nieuwbouw en – in mindere mate – van de herstel en verbouw. In 2010 wordt het dieptepunt bereikt, waarna de productie weer herstelt, maar het topniveau van 2008 zal naar verwachting niet opnieuw worden gerealiseerd.

Figuur 2.8 Ontwikkeling van de woningbouwproductie, 1990-2016, miljoen euro, prijzen 2009



Bron: CBS, EIB

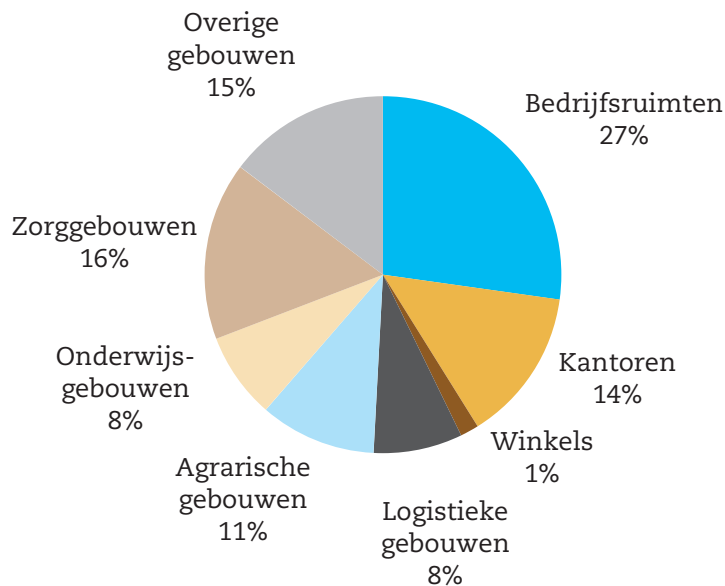
2.3 Utiliteitsbouw

Gebouwtypen

In de utiliteitsbouw gaat het om verschillende gebouwtypen die worden gebruikt door bedrijven of overheidsdiensten:

- **Bedrijfsruimten:** onder bedrijfsruimten worden typische gebouwen op bedrijventerreinen verstaan als hallen, loodsen, magazijnen of werkplaatsen met een al dan niet te verwaarlozen gedeelte voor administratieve doeleinden.
- **Kantoren:** dit zijn zelfstandige gebouweenheden die grotendeels in gebruik zijn voor bureaugebonden werkzaamheden en waar geen sprake is van belangrijke functiemenging.
- **Winkels:** dit is (een deel van) een gebouw waar producten te koop worden aangeboden aan particulieren.
- **Logistieke gebouwen:** grootschalige bedrijfsruimten waarin uiteenlopende logistieke activiteiten plaatsvinden, bijvoorbeeld opslag, overslag en groupage.
- **Agrarische gebouwen:** schuren, stallen en kassen voor de agrarische sector.
- **Schoolgebouwen:** gebouwen voor alle typen onderwijs (basis, middelbaar, hoog en universitair) inclusief noodscholen.
- **Zorggebouwen:** gebouwen (geen kantoor en geen bedrijfsruimte) in gebruik bij de sector gezondheids- en welzijnszorg.
- **Overige gebouwen:** alle gebouwen die niet onder één van de voorgaande noemers zijn te brengen. Het gaat hier bijvoorbeeld om gebouwen met een nadrukkelijke functiemenging tussen gebouwtypen zoals kantoren, winkels en wonen.

Figuur 2.9 Samenstelling nieuwbouvvolume utiliteitsgebouwen naar bouwtype, 2009



Bron: EIB

In figuur 2.9 zijn de aandelen van deze bouwtypen in de totale nieuwbouwproductie van utiliteitsgebouwen weergegeven.

Opdrachtgevers: markt- versus budgetgedreven

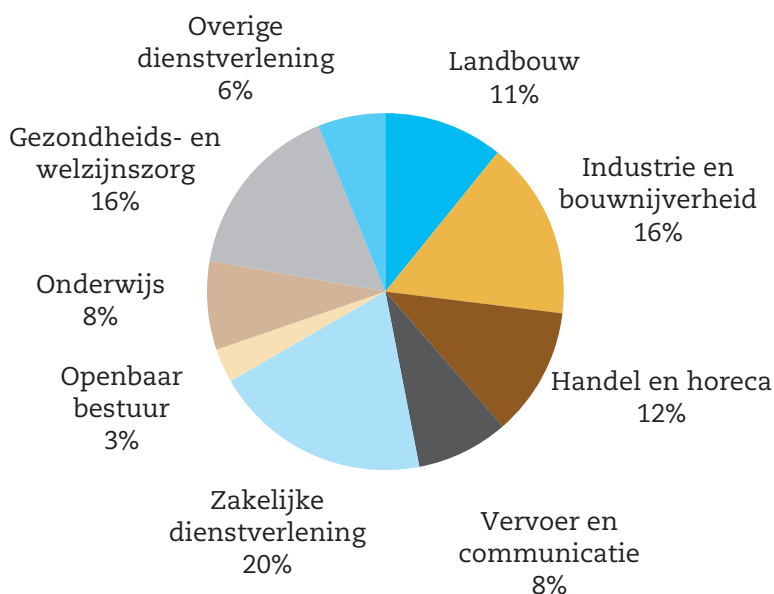
Utiliteitsgebouwen worden gebouwd voor het gebruik door bedrijven of instellingen. Veel bouwtypen worden specifiek gebouwd voor een bepaald bedrijf of instelling. Andere bouwtypen zijn algemener van aard en kunnen ook indirect via een ontwikkelaar (kantoren of bedrijfsverzamelgebouwen) worden gebouwd en worden doorverkocht of via een belegger worden verhuurd aan de eindgebruiker. Een aantal bouwtypen is rechtstreeks te koppelen aan een bepaalde sector (agrarische gebouwen, logistieke gebouwen, zorggebouwen, winkels). Hiernaast heeft iedere sector in meer of minder mate bedrijfsruimten en kantoren in gebruik. In de industrie gaat het vooral om bedrijfsruimten, terwijl het in de zakelijke dienstverlening vaak om kantoorruimten gaat. In figuur 2.10 wordt de samenstelling van de nieuwbouwproductie van utiliteitsgebouwen naar sector weergegeven.

Een aantal van deze sectoren is marktgedreven (landbouw, industrie en bouwnijverheid, handel en horeca, vervoer en communicatie en zakelijke dienstverlening). Dit betekent dat deze sectoren relatief gevoelig zijn voor de conjuncturele ontwikkelingen. De investeringen van deze sectoren zijn hierdoor volatiel. De andere sectoren zijn min of meer budgetgedreven. Dit betekent dat deze sectoren minder scherp reageren op conjuncturele ontwikkelingen. Wel kunnen deze vertraagd, via de budgetten door een effect op de investeringen van deze sectoren, doorwerken. Het aandeel van de budgetgedreven sectoren in de utiliteitsbouw is in de tijd fors toegenomen, waarmee de conjunctuurgevoeligheid van de totale utiliteitsbouw is afgenomen.

Structureel overaanbod kantorenmarkt

In het verleden hebben gemeenten gestuurd op het ontwikkelen van goedkope kantoorlocaties aan de randen van de stad met een goede ontsluiting. De toekomstige vraag naar kantoorruimte vertoont een trendbreuk. De groei van de dienstverlenende sectoren en de overheid stagneert onder invloed van een afnemende beroepsbevolking. Ook het ruimtegebruik van werknemers

Figuur 2.10 Samenstelling nieuwbouwwolume utiliteitsgebouwen naar sector, 2009



Bron: EIB

neemt momenteel af, mede door 'het nieuwe werken' (HNW). De kantorenmarkt is hierdoor overgegaan van een uitbreidingsmarkt naar een vervangingsmarkt. In een vervangingsmarkt leidt nieuwbouw tot uitbreiding van de voorraad, wat zonder toename van de vraag naar ruimte betekent dat de toevoeging aan het eind van de verhuisketen tot extra leegstand leidt. Voor een gezonde werking van de kantorenmarkt is enige frictieleegstand van ongeveer twee miljoen vierkante meter gewenst om verhuisbewegingen te kunnen faciliteren. Op basis van de huidige voorraad, raming van toekomstige toevoegingen en schatting van de toekomstige vraag komt de structurele leegstand op ongeveer vier miljoen vierkante meter uit.

Wanneer de sloopactiviteit niet significant toeneemt, betekent dit dat de voorraad en de leegstand per saldo blijven toenemen, ook bij een lage bouwproductie. Tot 2020 zal rekening moeten worden gehouden met een historisch lage nieuwbouwproductie van ongeveer 400.000 vierkante meter per jaar. Dit is de helft van de gemiddelde productie van de afgelopen twintig jaar. Hierbij is verondersteld dat de sloopactiviteit zal verdubbelen vergeleken met de afgelopen twintig jaar, mede door toenemende aandacht hiervoor. Dit betekent dat ongeveer 200.000 vierkante meter per jaar zal worden onttrokken aan de voorraad. Onder die aannames komt de totale leegstand ook in 2020 nog altijd uit op ongeveer 7 miljoen vierkante meter.

Net als in de woningbouw zal leegstand zich voordoen in het slechte deel van de kantorenvoorraad (verouderde kantoorgebouwen en/of verouderde locaties). A-locaties blijven in trek en zullen weinig leegstand kennen. Als al sprake is van leegstand, zijn prijsverlagingen voldoende om toch gebruikers te trekken. Met de leegstand treden negatieve externe effecten op, zoals verloedering en leefbaarheidsproblemen. Deze externe effecten, met de concurrentie die toch al van het overaanbod uitgaat, zetten de prijzen in het goede deel van de markt onder druk. Dit beperkt de mogelijkheden voor nieuwbouw en herontwikkeling. Investerings in de kwaliteit van de kantorenmarkt worden minder aantrekkelijk, waardoor ook ambities voor economische ontwikkeling en duurzaamheid in het geding komen.

Zonder een verandering in het gedrag van marktpartijen en het overheidsbeleid zal een deel van de kantoren langdurig leegstaan en toch niet fysiek aan de markt worden onttrokken. De lokale overheid wordt in toenemende mate geconfronteerd met de nadelige effecten van leegstand, zoals verkrotting, criminaliteit en waardeverlaging van omliggende panden en

gebieden. Om dit te beperken zal vraag en aanbod in de komende jaren beter op elkaar moeten worden afgestemd. Dit betekent dat aan de ene kant blijvend gebouwd (of herontwikkeld) moet worden om kantoren te bieden waarnaar wel vraag is, omdat anders de economische ontwikkeling wordt geremd. Het dient wel te gaan om nieuwe kantoren die ook daadwerkelijk waarde toevoegen. Aan de andere kant worden onttrekkingen gestimuleerd om het overaanbod terug te dringen.

Het oplossen van (de gevolgen van) de leegstand zal niet vanzelf gaan. Welke acties hiervoor nodig zijn verschilt per type gebied. Er zijn grofweg drie type gebieden te onderscheiden:

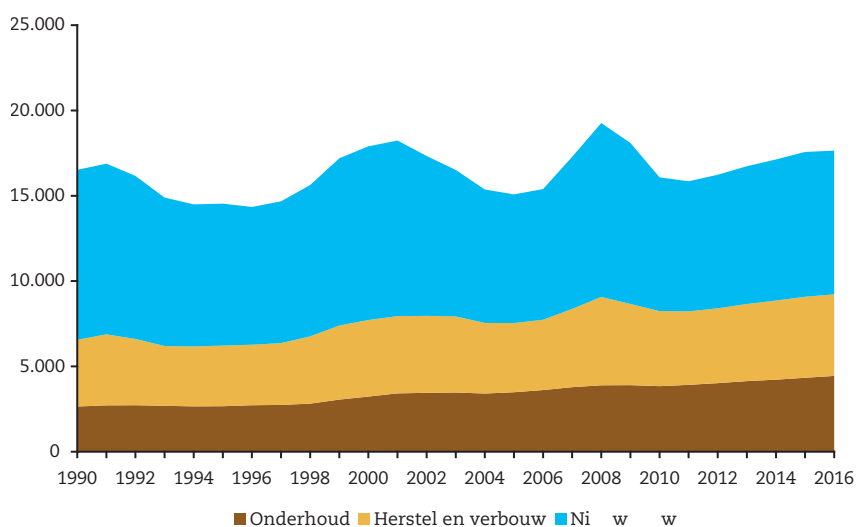
1. Gebieden waarbij een alternatieve bestemming van de leegstaande gebouwen echt kansloos is. Zonder aanvullende actie zal de leegstand aanhouden. Sloop is hier de enige oplossing. De overheid (m.n. gemeenten) kunnen bijdragen in de sloopkosten mits hier voldoende verbetering van de externe effecten tegenover staan.
2. Gebieden, waarbij alternatieve bestemmingen wel mogelijk zijn. In deze gebieden kan door free rider effecten en regelgeving het transformeren van de gebouwen belemmeren. De rol van de overheid ligt hier vooral bij het aanpassen van regelgeving en het coördineren van de kantoorontwikkeling op regionale en bovenregionale schaal om te voorkomen dat er teveel concurrerend aanbod in deze gebieden ontstaat.
3. Kansrijke gebieden. Hier moet de leegstand op zijn beloop worden gelaten. De markt zal vanzelf de leegstand oplossen. In deze gebieden moet nieuw aanbod van kantoren niet sterk worden afgeremd.

Het zijn vooral de gemeenten die het best de voor- en nadelen van specifieke ingrepen kunnen beoordelen. De taak van het rijk en de provincie lijkt meer te liggen bij de coördinatie tussen gemeenten en regio's.

Herstel, verbouw en onderhoud

Naast de uitbreiding en vervanging van de bouwvoorraad worden ook bouwwerkzaamheden verricht aan bestaande utiliteitsgebouwen. Bij herstel en verbouw gaat het om kwaliteits-toevoegingen (verbetering of uitbreiding) en bij onderhoud gaat het om instandhouding. Net als bij de woningbouw is er een verschil in conjuncturele gevoeligheid van nieuwbouw, herstel en verbouw en onderhoud voor de marktsector. De nieuwbouw kent de sterkste gevoeligheid voor conjuncturele schommelingen. Herstel en verbouw is ook sterk conjunctuurgevoelig, maar minder dan de nieuwbouw. Het onderhoud volgt trendmatige de ontwikkeling van de gebou-

Figuur 2.11 Ontwikkeling van de utiliteitsbouwproductie, 1990-2016, miljoen euro, prijzen 2009



Bron: CBS, EIB

wenvoorraad en kent slechts een bescheiden volatiliteit ten aanzien van de economische ontwikkelingen.

Volume utiliteitsbouwproductie

Figuur 2.11 laat de ontwikkeling van de utiliteitsbouwproductie zien voor de periode 1990-2016, waarbij de jaren 2011-2016 ramingen betreffen.

Uit de figuur valt op te maken dat het aandeel herstel en verbouw en onderhoud in de tijd is toegenomen en dat de nieuwbouw de sterkste schommelingen kent. In 2008 werd in termen van bouwproductie een topniveau gerealiseerd. Na 2008 kenmerkt de productie zich door een scherpe daling van de nieuwbouw en – in mindere mate – van de herstel en verbouw. In 2011 wordt het dieptepunt bereikt, waarna de productie weer herstelt, maar door de malaise in de kantorenmarkt en door bezuinigingen van de overheden zal het herstel in de jaren hiernaar bescheiden zijn en blijft het topniveau van 2008 buiten beeld.

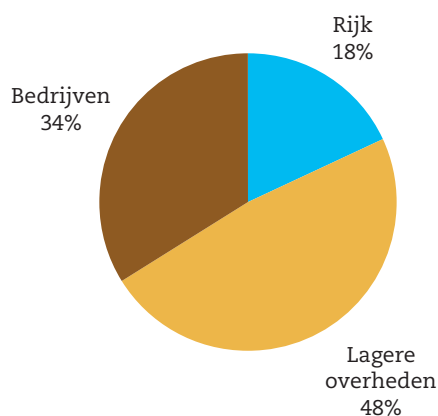
2.4 Grond-, water- en wegebouw

Het gaat in de grond-, water- en wegebouw om investeringen en onderhoud van infrastructuur.

Bij de investeringen gaat het om werken in opdracht van:

- Het rijk: het gaat hierbij om rijkswegen, vaarwegen, spoorwegen en watersystemen. In het Infrastructuurfonds worden de financiële middelen verantwoord die het rijk op korte en middellange termijn beschikbaar heeft gesteld voor de aanleg en onderhoud van infrastructuur.
- Lagere overheden: de activiteiten in opdracht van de lagere overheden bestaan onder meer uit het bouw- en woonrijp maken van terreinen bestemd voor de nieuwbouw in de b&u, onderhoud van gemeentelijke en provinciale (vaar)wegen en waterbeheer (gemeenten en waterschappen).
- Bedrijven: het gaat hierbij vooral om vervoerbedrijven, nuts- en telecommunicatiebedrijven, zee- en luchthavens en de industrie.

Figuur 2.12 Samenstelling nieuwbouwwolume gww naar opdrachtgever, 2009



Bron: EIB

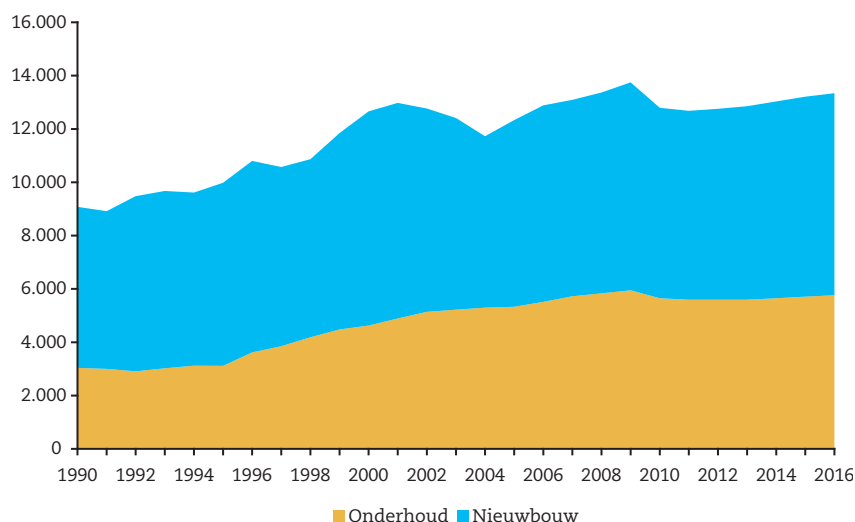
In figuur 2.12 is de samenstelling van de gww-productie naar deze typen opdrachtgevers in 2009 weergegeven.

Zowel de investeringen als het onderhoud zijn sterk budgetgedreven. Uitzondering hierop zijn de activiteiten die worden verricht om nieuwbouwlocaties bouw- en woonrijp te maken (aanleggen van riolering en bestrating). De terugval in werkgelegenheid als gevolg van vraaguitval van dit type werk laat zich goed opvangen met extra uitgaven van het rijk en lagere overheden aan wegen.

Volume gww-productie

Figuur 2.13 laat de ontwikkeling van de gww-productie zien voor de periode 1990-2016, waarbij de jaren 2011-2016 ramingen betreffen. Het onderhoud kent een meer gelijkmatige ontwikkeling, waarbij het aandeel in de totale productie in de tijd toeneemt. De nieuwbouw kent veel sterkere schommelingen die samenhangen met de start en het aflopen van grote bouwprojecten, zoals de Betuweroute en de HSL. Uit de figuur wordt zichtbaar dat de gww in tegenstelling tot de b&u veel minder sterk getroffen wordt en dat de ontwikkeling tijdens de huidige recessie veel gunstiger verloopt dan in de vorige periode van conjuncturele neergang.

Figuur 2.13 Ontwikkeling van de gww-productie, 1990-2016, miljoen euro, prijzen 2009



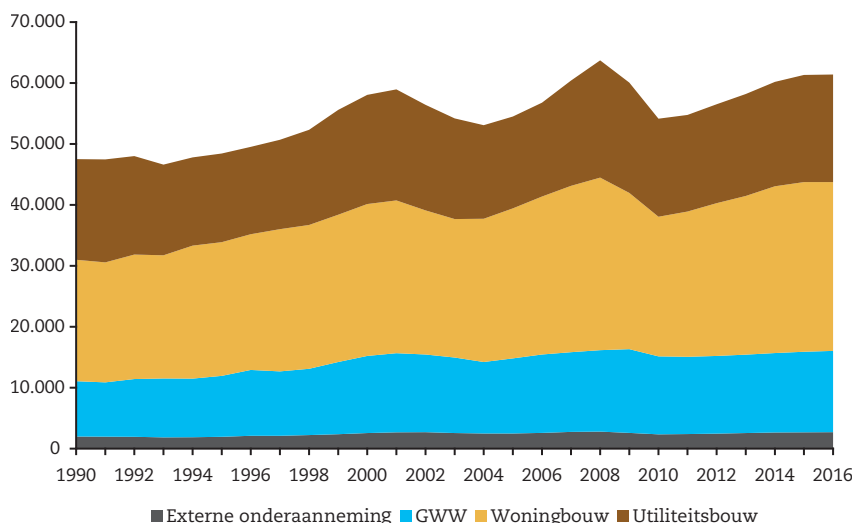
Bron: CBS, EIB

2.5 Totale bouwproductie

In figuur 2.14 is de ontwikkeling van de totale bouwproductie in de periode 1990-2016 weergegeven. Naast de hiervoor beschreven onderdelen woningbouw, utiliteitsbouw en gww is hierin ook het onderdeel externe onderaanneming opgenomen. Dit onderdeel bestaat uit onderaanneming door bouwbedrijven in opdracht van bedrijven buiten de bouwnijverheid. Het gaat hier vooral om werk voor projectontwikkelaars die zelf als hoofdaannemer van werken optreden.

Het herstel na 2011 is in de woningbouw sterker dan in de utiliteitsbouw. In de utiliteitsbouw wordt het herstel tegengewerkt door bezuinigingen van de overheden en door de structurele leegstand in de kantorenmarkt. Door de brede oriëntatie van bouwbedrijven op alle typen bouwwerken binnen de b&u is de onbenutte productiecapaciteit door het beperkte herstel in de utiliteitsbouw beschikbaar voor het dynamische herstel in de woningbouw als gevolg van de inhaalvraag.

Figuur 2.14 Ontwikkeling van de totale bouwproductie, 1990-2016, miljoen euro, prijzen 2009



Bron: CBS, EIB

2.6 Bedrijven in de bouwkolom

De bedrijven in de bouw laten zich onderverdelen in

- algemene bouwbedrijven in de b&u;
- algemene bouwbedrijven in de gww;
- gespecialiseerde aannemers.

De bouwproductie wordt gerealiseerd door bouwbedrijven. Bouwwerken worden meestal door algemene bouwbedrijven aangenomen waarvan onderdelen vervolgens weer worden uitbesteed aan gespecialiseerde aannemers. Een aantal disciplines van gespecialiseerde aannemers behoort tot de bouw-cao. Andere disciplines als schilders, stukadoors en installatiebedrijven hebben een eigen cao en worden door het CBS apart onderscheiden. Bouwwerken worden in opdracht van een opdrachtgever uitgevoerd, maar er zijn bouwbedrijven die zelf voor eigen risico projecten ontwikkelen en bouwen.

Hoofdaannemer en onderaanneming

De hoofdaannemer is het bouwbedrijf die het werk in opdracht aanneemt. De hoofdaannemer maakt afspraken met de opdrachtgever over de prijs en uitvoering van het werk en neemt hiervoor ook juridisch aansprakelijkheid.

De tijd dat een hoofdaannemer de meeste activiteiten in eigen beheer uitvoerde ligt lang achter ons. Hoofdaannemers besteden delen van het werk uit aan gespecialiseerde onderaannemers. In de tijd zijn steeds meer bedrijven gespecialiseerd in activiteiten in het bouwproces. Voorbeelden hiervan zijn metselbedrijven, slopers, betonboorders, dakdekkers, voegers, blokkenstellers, vloerenleggers, tegelzetter, etc. Als gevolg van deze trend bestaat het werknemersbestand van hoofdaannemers vooral uit breed inzetbare timmerlieden en relatief veel uitvoerend, technisch en administratief (uta) personeel. Dit aandeel is hoog omdat deze ook de werkzaamheden van het personeel van onderaannemers en ingehuurd personeel moeten coördineren en aansturen. De inzet van anderen vraagt extra inspanning rond het bewaken en afstemmen van het proces op de bouwplaats.

Trend richting meer inhuur van flexibele schil

Een recentere trend die zich vooral in het begin van deze eeuw voordeed was de verschuiving van eigen personeel naar ingehuurd personeel (detachering en zelfstandigen zonder personeel). Dit geldt zowel voor algemene bouwbedrijven als voor gespecialiseerde aannemers. Ingehuurd personeel is veel flexibeler in te zetten. Bij eventuele discontinuïteit in de bouwstroom kan dit personeel in tegenstelling tot het eigen personeel zelf ook werkzaamheden voor andere bedrijven verrichten. Ook loopt een bedrijf minder risico's die zij anders wel met het eigen personeel lopen (kosten van arbeidsongeschiktheid). Wel is deze groep door het ontbreken van een vast werkverband veel gevoeliger voor conjuncturele schommelingen omdat bedrijven bij een teruglopende bouwstroom eerst het werk voor het eigen personeel willen zeker stellen. Nadeel is dat een aantal voorzieningen (bijvoorbeeld opleiding), die in de bouw-cao voor werknemers zijn geregeld en gefinancierd, niet gelden voor het ingehuurde personeel. De trend naar een groter aandeel van de flexibele schil (zelfstandigen zonder personeel en uitzendkrachten) is de afgelopen jaren heel sterk geweest. Voorlopig is het de verwachting dat deze trend zich zal doorzetten (ook omdat ontslagen werknemers nu proberen als zelfstandige werk te vinden), maar dat de groei wel in de tijd zal afvlakken.

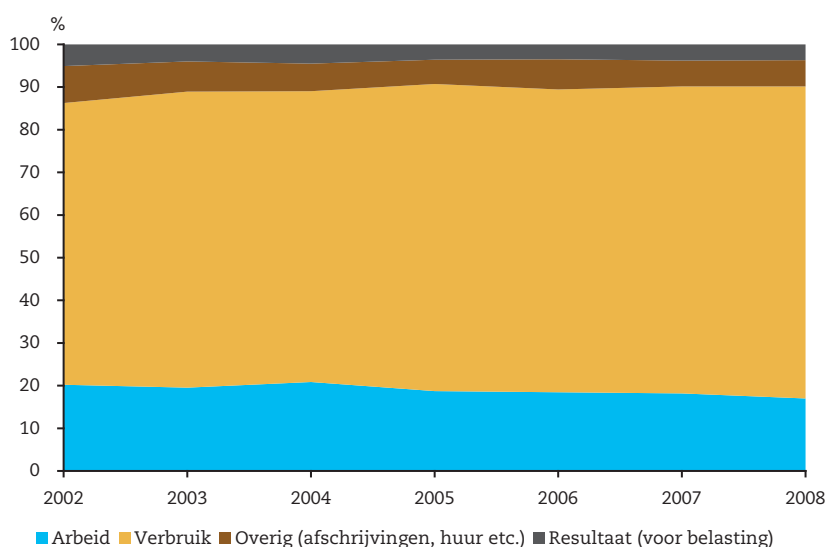
Architecten

Architecten is een groep die niet tot de bouwnijverheid hoort, maar die wel een belangrijk aandeel hebben in de bouwwerkzaamheden. Vanwege hun ontwerpactiviteiten zitten zij vroeg in het bouwproces. De omzet van architecten wordt daarom als leading indicator gebruikt voor de ontwikkelingen in de bouwnijverheid. Schommelingen in de bouwproductie ervaren zij als eerste. Architecten halen hun omzet vooral uit de nieuwbouw van bouwwerken. In de bestaande bouw worden zij veel minder vaak ingeschakeld. Hier worden bouwtechnische tekeningen ook door de aannemer zelf gemaakt.

Toeleveranciers

In het bouwproces wordt veel materiaal verbruikt. Dit materiaal wordt niet door de bouwbedrijven zelf gemaakt, maar wordt door de bouwmaterialenindustrie en -handel toegeleverd. Er zijn weinig algemene bouwbedrijven die ook activiteiten in de toelevering hebben. Uitzondering hierop zijn grote bouwconcerns die ook belang hebben in bijvoorbeeld de betonindustrie. Ook is

Figuur 2.15 Kostenstructuur bouwbedrijven, 2002-2008



Bron: EIB

er een aantal gespecialiseerde aannemers die naast verwerking zich ook op de vervaardiging van de toegepaste materialen toeleggen.

Het aandeel van het verbruik in de totale omzet van bouwbedrijven neemt in de tijd toe (zie figuur 2.15). Steeds meer onderdelen die eerst op de bouwplaats werden vervaardigd, worden nu in fabrieken geprefabriceerd. Dit is door het gebruik van machines en het vervaardigen van grote aantallen goedkoper en er kan ook een hogere kwaliteit van het materiaal worden bereikt. De innovatie binnen de bouw wordt door toepassing van goedkopere en betere materialen vooral gerealiseerd door de toeleverende industrie.

Markt en aanbestedingsgedrag

Hoewel de hoogte van de inschrijfprijs bij aanbestedingen nog steeds het grootste gewicht heeft in de gunning van de opdracht, neemt geleidelijk ook het gewicht van de kwaliteit en de innovatie van de aanbieding toe. De traditionele bouworganisatievorm met een gescheiden rol van opdrachtgever en opdrachtnemers is nog steeds ruim ingeburgerd. In de beschouwde periode geeft iets meer dan de helft van de opdrachtgevers hieraan de voorkeur. Van de innovatieve vormen heeft het bouwteam, waarbij opdrachtgever en opdrachtnemer gezamenlijk aan de tafel zitten, het grootste aandeel. Dit aandeel is tijdens de periode 2002-2008 zelfs verdubbeld. De meer complexere samenwerkingsvormen als d&c (11%) en pps (1%) hebben een beperkter aandeel, welke in deze periode niet substantieel is toegenomen.

Samenwerking in de bouwkolom

Ongeveer de helft van de opdrachtgevers werken duurzaam samen met opdrachtnemers, in het bijzonder grote bouwbedrijven. Alleen de grote publieke opdrachtgevers vormen hierop een uitzondering. Dit beeld is vrij stabiel over de jaren.

De duurzame samenwerking komt bij grote opdrachtgevers voor een deel voort uit projecten met een langdurige looptijd of een beperkt aantal aanbieders. Voor een veel groter deel wordt dit ingegeven door goede ervaringen en veel vertrouwen in de projecten waarin zij samenwerken (reputatie). Van de bouw en bouwinstallatie, ontwerpers, adviseurs en toeleveranciers werkt de bouwsector het minst duurzaam samen met andere partijen in het bouwproces. Vooral de samenwerking met kennisinstellingen komt hier niet veel voor. Het zijn vooral toeleveranciers die zoeken naar samenwerking met bouwbedrijven. In de overige sectoren zoekt men vooral samenwerking met branchegeenoten.

Toenemende ontwikkelcapaciteit: grond- en vastgoedposities

Grote bouwbedrijven zijn steeds actiever betrokken bij vastgoedontwikkeling. Door grondposities in te nemen zijn bouwbedrijven minder afhankelijk van ontwikkelaars en kunnen zij door het zelfrealisatiebeginsel de continuïteit van het werk beter borgen. Het innemen van grond- en vastgoedposities biedt bedrijven een hoger rendement en een gunstigere uitgangspositie voor opdrachten, maar brengt ook kapitaallasten en hogere risico's met zich mee. De waardeontwikkeling van grond en vastgoed heeft daardoor belangrijke gevolgen voor de resultaten van bedrijven. De werking van de grond- en vastgoedmarkten, met belangrijke vraagstukken zoals de samenhang tussen prijzen en vastgoedontwikkeling en de invloed van grondpolitiek, wordt daardoor belangrijker voor de bouwbedrijven.

Niet alle bouwbedrijven hebben grondposities. Van de kleine bedrijven (minder dan 20 man personeel), heeft één op de vijf soms of vaak grond gekocht. Bij de grote bedrijven gaat het om de helft van de bedrijven. Eind 2008 hadden bouwbedrijven 4.400 hectare in eigendom met een bouwbestemming, maar waarvan de bouwplannen nog niet gereed waren. De hoeveelheid grond heeft betrekking op ongeveer 96.000 woningen. De kleine bedrijven realiseren gemiddeld 19 woningen per hectare, terwijl dit bij de grotere bedrijven op 22 woningen per hectare ligt. Hiernaast hebben de bouwbedrijven een voorraad van 8.800 hectare waarvoor nog geen bestemming is.

Ongeveer 20% van de aangekochte grond wordt van gemeenten gekocht. Het gaat vooral om woningbouw en daarmee samenhangende utiliteitsgebouwen. Minder dan 10% van de grond heeft betrekking op niet-woningbouw gerelateerde projecten. De bouwbedrijven geven aan dat het moeilijk is om aan grond te komen. Wel heeft de crisis gezorgd voor een pas op de plaats. Terwijl in 2007 de meeste bouwbedrijven nog aangaven in de toekomst nog meer grond te

willen verwerven, was dit in het najaar van 2008, nadat de crisis abrupt was ingezet, nog maar een kwart. De helft van de bedrijven streefde toen naar een status quo, terwijl een kwart van de bedrijven aangaf in de toekomst minder grond te willen verwerven. De verwachting is dat met het aantrekken van de (inhaal)vraag ook weer meer ingenomen grondposities van bouwbedrijven worden gerealiseerd. Bouwbedrijven zullen naar verwachting meer voorzichtig zijn, maar uiteindelijk blijven zij de grondposities nodig hebben om de continuïteit van de productie te verzekeren.

3 Marktfalen in de bouw

De bouw kenmerkt zich als een sector met hoge faalkosten en een lage productiviteitsontwikkeling. Dit is niet alleen kenmerkend voor Nederland, in heel de wereld kenmerkt de bouw zich op dezelfde wijze⁸. Nu geldt dat er pas van echte faalkosten sprake is als de kosten van het voorkomen van fouten lager zijn dan de faalkosten zelf. Anders is het in economische zin efficiënt gedrag. Ook geldt dat de productiviteit in de bouw zich moeilijk laat meten. Desondanks lijkt het dat er op het gebied van faalkosten en productiviteit in de bouw verbeteringen mogelijk zijn, maar dat hier door marktfalen onvoldoende prikkels voor zijn.

In dit hoofdstuk zullen wij eerst ingaan op de typen marktfalen die in de bouw aan de orde kunnen zijn, waardoor er onvoldoende prikkels zijn om faalkosten te reduceren. Vervolgens kijken wij in hoeverre dit marktfalen bij de betrokken actoren in de bouwkolom een rol speelt. Ook wordt ingegaan op de rol die aanbestedingsvormen hierbij spelen. Tot slot wordt ingegaan op de factoren die de productiviteit in de bouw belemmeren.

3.1 Marktfalen

Er zijn verschillende soorten marktfalen die de totstandkoming van een vanuit welvaartsoptiek wenselijke situatie in een bepaalde markt kunnen verhinderen. Hierover is in de economische literatuur uitgebreid geschreven.

Een veel voorkomend type marktfalen wordt veroorzaakt door onvolmaakte en/of asymmetrische informatie. Marktpartijen zijn hierbij onvoldoende geïnformeerd over de gevolgen van acties van andere partijen, of de beschikbaarheid van deze informatie kan kostbaar, niet transparant of niet gelijk zijn voor alle betrokken partijen.

Een belangrijke vorm hierbij is 'moral hazard'. Er is sprake van 'moral hazard' als een economisch agent, wanneer hij niet volledig de consequenties van de risico's van zijn gedrag draagt, zich anders gedraagt dan in de situatie waarbij hij de consequenties wel volledig zou dragen. Met andere woorden, doordat de kosten van zijn eventuele falen (voor een deel) bij andere partijen terecht komen, heeft hij minder prikkels om zijn falen te verminderen. Bij het leveren van producten waarvan de kwaliteit niet direct waarneembaar is kan 'moral hazard' optreden als de leverancier het eventueel op termijn falen van het product niet voor zijn rekening neemt. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door gebrekkige informatie bij de klant. Immers, in de markt is de informatie over goederen en processen soms onvolmaakt en bovendien kan de overdracht daarvan gepaard gaan met ruis. Ruis kan ontstaan als de oorzaak van het falen van het product onduidelijk is. Dus onvolmaaktheid en asymmetrie van informatie (bij een transactie weet de ene partij meer dan de andere) kan een belangrijke rol spelen bij het ontstaan van 'moral hazard'.

Een duidelijke subklasse over de rol van onvolmaakte informatie in marktfalen betreft de onbekendheid van klanten op de aankoop- of aanbestedingsdatum met de kwaliteit van geleverde goederen of diensten. Een probleem daarbij is of het leveren van kwaliteit goed te onderscheiden is. Als dit niet het geval is, dan zijn er onvoldoende prikkels om hoge kwaliteit te leveren, omdat de leveranciers kosten zouden moeten maken voor iets dat voor de klant niet goed is waar te nemen en daardoor niet wordt gewaardeerd. Dit kan gebeuren als er veel ruis in het gebruiksproces van het desbetreffende goed of dienst zit. Met andere woorden, een leverancier van goederen of diensten met hoge kwaliteit kan in dit geval moeilijk worden onderscheiden van een leverancier met producten of diensten van lagere kwaliteit. De klant zal dan niet bereid zijn meer te betalen voor kwaliteit en daardoor heeft de leverancier geen prikkel om een

⁸ In het Verenigd Koninkrijk is in 1998 het initiatief 'Rethinking Construction' genomen om de mogelijkheden te analyseren om de performance van de bouwsector te verbeteren. Ook hier speelt de problematiek van faalkosten een belangrijke rol. Vanuit dit initiatief zijn meerdere rapporten verschenen, waaronder 'Modernising Construction' van het National Budget Office.

hogere kwaliteit te leveren.

Soms is de kwaliteit van het product wel te identificeren en te onderscheiden, maar pas na een (lange) periode na de aankoop- of aanbestedingsdatum. Als de kwaliteit van het geleverde product te maken heeft met een faalkans (soms voldoen producten wel en soms niet) weet de consument pas na herhaaldelijke consumptie van het desbetreffende goed of dienst wat de kwaliteit is. Immers, een consument kan alleen achter de faalkans van een product komen als de consument dat product een lange tijd heeft geconsumeerd. Als de klant geen vaste leverancier heeft, omdat hij het product sporadisch koopt zal dit echter moeilijk zijn. Als een aantal leveranciers (bewust of onbewust) ruis produceert, is de beoordeling van kwaliteit nog ingewikkelder. Regels die meer transparantie in de markt brengen (bijvoorbeeld informatie van gebruikersorganisaties) kunnen hierbij een stap in de goede richting bieden.

De consument (individu of bedrijf) kan soms wel een redelijke voorspelling maken van de geleverde kwaliteit van het product door te kijken naar de reputatie van de leverancier. De reputatie van een leverancier is een vorm van informatieoverdracht van de leverancier aan de gebruiker. Om echter een reputatie op te bouwen heeft een leverancier tijd nodig, zodat er kosten zijn verbonden aan het opbouwen van reputatie. Immers, de leverancier moet voor een bepaalde periode een product van hogere kwaliteit voor een 'normale prijs' leveren, totdat de markt overtuigd is geraakt van de hogere kwaliteit van zijn product. Dan pas zijn de klanten bereid meer te betalen voor de hogere kwaliteit. Tijdens deze opbouwperiode van kwaliteit maakt de leverancier verliezen op het leveren van kwaliteit. Een leverancier zal dus alleen investeren in reputatie als de consument meer dan de marginale kosten van de hogere kwaliteit bereid is te betalen. Dit omdat de (verdisconteerde) winsten, nadat de reputatie is opgebouwd, de verliezen van de periode waarin de kwaliteit wordt opgebouwd moeten kunnen compenseren.

Een belangrijk probleem verbonden met onvolledige informatie over de kwaliteit van een product is dus het ontbreken van voldoende prikkels voor een leverancier om kwaliteit te leveren. Een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde voor het leveren van kwaliteit is, dat de consument meer bereid is te betalen dan de marginale kosten van de hogere kwaliteit. Geen voldoende voorwaarde, omdat er gevallen kunnen zijn waarbij de consumenten (net) meer dan de marginale kosten van de hogere kwaliteit bereid zijn te betalen en er toch onvoldoende prikkels voor de leveranciers zijn. Volgens de economische literatuur leidt marktwerking niet altijd automatisch tot het leveren van hogere kwaliteit. Dit is onder ander afhankelijk van de marktstructuur. Als er sprake is van veel (relatief kleine) leveranciers of een monopolie, dan kunnen situaties ontstaan waarbij er onvoldoende prikkels zijn om kwaliteit te leveren, ondanks het feit dat consumenten bereid zijn meer dan de marginale kosten voor de hogere kwaliteit te betalen. Shapiro⁹ heeft de invloed van een groot aantal potentiële toetreders tot de markt van een product op het leveren van hogere kwaliteit geanalyseerd. In dit geval kan het voorkomen dat de verliezen van een bedrijf in de periode waarop de reputatie wordt opgebouwd zodanig zijn dat de winsten nadat de reputatie is opgebouwd onvoldoende groot zijn om een positief netto contante waarde op te leveren. Dit is een geval van marktfalen, omdat de klanten wel bereid zouden zijn te betalen voor de hogere kosten van de hogere kwaliteit. Maar klanten doen dat niet tijdens het opbouwproces van de reputatie, door de onvolmaaktheid van de informatie die met het leveren van kwaliteit verbonden is (zij hebben geen garantie voor de hogere kwaliteit).

Extreem genomen, in een markt van volledige vrije mededinging (vfm) is de prijs van het product gelijk aan de marginale kosten daarvan. Er is dan ook geen prikkel om additioneel te investeren in reputatie en een hogere kwaliteit te leveren, als tijdens een bepaalde periode de klant niet goed weet wat de kwaliteit van het geleverde is. De voorwaarden van volledige vrije mededinging zouden dan niet verenigbaar zijn met het leveren van hoge kwaliteit bij een 'ervaringsgoed'.

Aan de andere kant van het spectrum, kunnen de prikkels voor een monopolist om hogere kwaliteit te leveren ook onvoldoende zijn. Ook in dit geval dient de consument bereid te zijn

9 Shapiro C. (1983), 'Premiums for High Quality Products as return to Reputations', *Quarterly Journal of Economics*, XCVIII, 658-679.

meer te betalen dan de marginale kosten, zodat de monopolist geen verliezen lijdt door de opbouw van reputatie. Hij zou de verliezen voor de opbouw van reputatie kunnen financieren met de monopolie (over)winsten, maar monopolies zijn geen filantropische instellingen. Het enige verschil met een markt met veel leveranciers is dat de kwaliteit van één producent in de tijd makkelijker is te identificeren.

Dana¹⁰ heeft oligopolistische marktstructuren bestudeerd. Hij concludeerde dat het leveren van hogere kwaliteit voor een 'ervaringsgoed', waar er sprake is van onvolmaakte informatie voor de consumenten, een marktstructuur met een zekere concentratie vereist, of wel enige marktmacht van de betrokken leveranciers.

Een veel voorkomende marktstructuur waarbij dit wel duidelijk gebeurt, is monopolistische concurrentie. Monopolistische concurrentie is een marktform die zowel een kenmerk heeft van een monopolie als van volledige vrije mededinging (vvm). Bij monopolistische concurrentie zijn er namelijk veel aanbieders, terwijl deze aanbieders hun producten enigszins specifieke kenmerken geven en via marketing onderscheidbaar maken, zodat merktrouw van de consumenten kan ontstaan. De leveranciers beschikken over enige marktmacht (prijzen hoger dan marginale kosten), waardoor ruimte ontstaat voor het leveren van een hogere kwaliteit, die juist één van de onderscheidende kenmerken van het product kan zijn.

Het leveren van een 'ervaringsgoed' van onbekende kwaliteit kan worden gezien als het leveren van twee goederen, een primair goed van bekende standaardkwaliteit en een secundair goed van onbekende kwaliteit. Het is vaak zo dat voor het leveren van standaardkwaliteit alleen de marginale kosten kunnen worden verkregen, zodat de marktform vvm karakteristiek heeft. Immers, elke leverancier kan dat product aanbieden. Voor het leveren van hogere kwaliteit kan meer dan de marginale kosten worden verkregen. Er is in dit geval voor de leverancier wel een prikkel om hogere kwaliteit te leveren. De leverancier krijgt de baten van zijn investering in de vorm van reputatie terug. Een voorwaarde daarvoor is echter dat de consument meer dan de marginale kosten voor het leveren van kwaliteit bereid is te betalen en dat de kwaliteit van het product wel te onderscheiden is.

3.2 Faalkosten en marktfalen in de bouwmarkt

Faalkosten hebben te maken met onvoldoende prikkels voor één of meer marktpartijen in de bouwkolom om maatregelen te nemen om faalkansen te verminderen. Gebrek aan transparantie in de bouwmarkt kan hierbij ook een rol spelen. Bijvoorbeeld als het niet volkomen duidelijk is wat de oorzaak is van een bepaalde schade of wie daarvoor verantwoordelijk is of welke maatregelen zouden kunnen worden genomen om die schade te voorkomen.

Meer specifiek, kunnen er in de bouwmarkt maatschappelijk suboptimale situaties ontstaan ten gevolge van (hoge) faalkansen als één of meer schakels in de bouwkolom (faal)schade kosteloos kunnen afwentelen op de andere schakels in de bedrijfskolom, waardoor uiteindelijk de eigenaar van het project de kosten draagt.

Uit het voorgaande blijkt dat het belangrijk is het proces en de marktstructuur van de bouwmarkt goed te omschrijven en mogelijk ontoereikende prikkels of informatie onvolmaaktheden in kaart te brengen. In de bouwmarkt kunnen de volgende partijen worden onderscheiden: de opdrachtgevers, de ontwerpers en de hoofdaannemer/onderaannemers.

Opdrachtgevers

De opdrachtgever treedt namens een belanghebbende of eigenaar van het project op. Hierbij kan al een situatie van onvoldoende prikkels ontstaan, als in de relatie tussen de opdrachtgever en de eigenaren sprake is van een 'soft budget restriction'. Er is sprake van een 'soft budget restriction' als kostenoverschrijdingen (of vertragingen) geen of onvoldoende consequenties hebben voor de opdrachtgever, omdat er geen of onvoldoende sancties bestaan voor kostenoverschrijdingen en vertragingen.

Voor de opdrachtgever zou het bijvoorbeeld aantrekkelijk kunnen zijn een ogenschijnlijk goedkoop project te kiezen, waarbij een grote kans bestaat dat achteraf de kosten worden overschreden of vertraging met de daarmee gepaard gaande maatschappelijke kosten ontstaat. De aard van de politieke besluitvorming kan hierbij een rol spelen. In een dergelijk geval is

10 Dana J., Yuk-fai Fong, 2008, 'Product quality, reputation and market structure', paper Northeastern University..

eerder sprake van overheidsfalen.

Ook de aard van het politieke proces kan een 'soft budget restriction' in de hand werken, als bijvoorbeeld een bepaald project 'kost wat kost' vóór een bepaalde tijd gereed moet zijn, of als politici door de druk van bepaalde lobby's bepaalde projecten willen doordrukken. Hiervoor kunnen 'goedkope projecten' en lage kostenramingen instrumenteel zijn.

Ontwerpers

Vraag is in welke mate ontwerpers verantwoordelijk worden gesteld voor het ontstaan van faalkosten in bouwwerken die te wijten zijn aan risicovolle ontwerpen, bijvoorbeeld door moeilijk te realiseren bestekken. Als ontwerpers daarvoor in onvoldoende mate verantwoordelijk worden gesteld hebben zij onvoldoende prikkels om een ontwerp op realiseerbaarheid te toetsen. Gebrek aan transparantie of veel ontwerpers met wisselende opdrachtgevers, zijn factoren die het opbouwen van reputatie in de weg kunnen staan.

Hoofd-/onderaannemers

Er kan sprake zijn van marktfalen als hoofd-/onderaannemers faalkosten bij de opdrachtgever kunnen verhalen, bijvoorbeeld omdat niet volkomen duidelijk is wat de oorzaak van het falen is. Immers, de hoofd- of onderaannemer kan argumenteren dat de oorzaak aan het ontwerp (bestek) te wijten is of aan onvoorziene gebeurtenissen als obstakels in de grond.

3.3 Rol van aanbestedingsvormen

Marktordeningfactoren, als aard van de contracten, kunnen ook faalkosten veroorzaken en een belemmering vormen voor de ontwikkeling van de productiviteit in de bouw. Aanbestedingsvormen op basis van de laagste prijs met ontwerp en werk als gescheiden onderdelen worden vanwege de eenvoud het meest toegepast, ook door de publieke opdrachtgevers. Conservatief gedrag wordt hiermee beloond (bestek is geen verantwoordelijkheid aannemer), innovatief gedrag houdt risico's in, als het bestek wordt veranderd op initiatief van de aannemer, dan zijn de risico's voor haar rekening. Kwaliteit is moeilijk te onderscheiden. Geen afstraffing bij fouten door weinig transparantie bij het ontstaan van problemen.

In bepaalde gevallen kunnen andere dan de traditionele contractvormen, waarbij beter rekening wordt gehouden met prikkels voor de verschillende partijen, tot betere resultaten leiden. Bijvoorbeeld contracten in de vorm van 'design, build and maintenance' (DBM), waarbij een aannemer verantwoordelijk is voor het hele product, vanaf het ontwerp tot het onderhoud. Het risico is in dit geval voor rekening van de aannemer. De aannemer heeft een prikkel om het hele proces te optimaliseren. Echter, deze contractvorm leidt niet altijd tot betere resultaten, omdat de concurrentie minder wordt omdat minder partijen voldoen aan de voorwaarden voor een integraal contract. Voor heel complexe werken zou deze vorm van aanbesteding aantrekkelijk kunnen zijn. Gevaar dreigt wel dat aannemers voor risico's die zij niet kunnen beheersen of kunnen inschatten te hoge risico-opslagen hanteren.

3.4 Kostenvermindering door verbeteringen van de systeemefficiency

Kostenvermindering kan ook worden bereikt door verbeteringen in de efficiency van het systeem, door betere afstemming en coördinatie van de verschillende schakels in de bouwketen. Deze mogelijke verbeteringen komen vaak niet vanzelf tot stand, omdat de voordelen voor elke schakel afzonderlijk vaak niet groot genoeg zijn of omdat het zogenoemde 'free rider' probleem een belemmering is. Iedereen zit op het initiatief van anderen te wachten.

Hier kan interventie van buitenaf een positieve rol spelen, bijvoorbeeld door onderzoek uit te voeren naar de bouwprocessen, de rol van de verschillende schakels daarin, hoe processen verlopen, de interactieproblemen die daarbij ontstaan en hoe deze problemen kunnen worden aangepakt.

3.5 Factoren die de ontwikkeling van de productiviteit in de bouw belemmeren

Het ontbreken van voldoende prikkels om vermijdbare faalkosten te voorkomen is ook een van de oorzaken van de matige productiviteitsontwikkeling van aannemers. De productiviteitsontwikkeling in de bouwkolom is vooral te vinden bij de toeleveranciers van producten (materialen, geprefabriceerde modulen), waar prikkels voor het leveren van kwaliteit en innovatief gedrag

wel bestaan. Doordat kwaliteit van aannemers vaak moeilijk te onderscheiden is, zijn er voor aannemers weinig prikkels om innovaties te ontwikkelen. Traditionele contractvormen die op prijs gericht zijn, vormen ook geen goede basis voor het bevorderen van innovatief gedrag. Integrale contracten, 'design, build and maintenance', kunnen innovatief gedrag wel bevorderen, omdat in dit geval de prikkel voor innovatief gedrag wel aanwezig is. Maar zoals reeds naar voren is gebracht, zijn deze contractvormen niet altijd aantrekkelijk.

Daarnaast speelt ook de bedrijfstakstructuur een rol bij de ontwikkeling van de productiviteit. Veel onderdelen van de bouw worden gedomineerd door kleine bedrijven die weinig middelen hebben om innovaties uit te voeren. Deze structuur en de steeds wisselende relaties tussen opdrachtgevers, aannemers en onderaannemers in bepaalde segmenten van de bouw leidt tot een gebrek aan prikkels om reputatie op te bouwen en te investeren in innovaties.

De aard van het bouwproces vormt ook een belemmering voor de ontwikkeling van de productiviteit. De tijdelijke en eenmalige natuur van bouwprojecten, de grote mate van uniekheid van elk project, leiden tot discontinuïteiten in de ontwikkeling van kennis en in zijn overdracht binnen en tussen organisaties. Bovendien is de bruikbaarheid van innovaties voor andere situaties beperkt. Dit vermindert het profijt van en dus prikkels voor innovaties. Bij de overheidsopdrachtgevers (en wellicht ook bij andere opdrachtgevers) komt hier bovenop dat projectleiders afgerekend worden op basis van projectresultaten voor afzonderlijke projecten, waardoor de prikkel om te innoveren ontbreekt en mogelijke innovaties eerder als lastig worden beschouwd. Een deel van deze belemmeringen voor de productiviteitsontwikkeling is wellicht onvermijdelijk. Baumol heeft al in de jaren zestig gesignaleerd dat het normaal is dat de productiviteit in bepaalde sectoren van de economie achterblijft ten opzichte van de gemiddelde ontwikkeling. Hij heeft bepaalde diensten als voorbeeld genoemd. Zo is de productiviteit van de kapper over de jaren min of meer gelijk gebleven. Daar kan de kapper niets aan doen, het zit in de aard van de activiteit. De productiviteit van serveersters is ook niet radicaal te verbeteren. Volgens Baumol zijn er menselijke activiteiten die minder geschikt zijn voor automatisering of standaardisering, waardoor de productiviteit achterblijft. Dan is er een natuurlijke barrière aan de ontwikkeling van de productiviteit. Er kunnen meer activiteiten in de bouw zijn die minder geschikt zijn voor automatisering of standaardisering dan in de meeste andere bedrijfstakken die goederen produceren

In de woningbouw kan verder het bestaan van monopolioïde structuren een rol spelen bij de matige ontwikkeling van de productiviteit. Inspelend op het ruimtelijk beleid nemen projectontwikkelaars posities in bepaalde locaties die de concurrentie tussen bouwbedrijven beperkt.

Tabel 3.1 Innovatie bij bedrijven, naar bedrijfstak, in procenten, 2004-2006

	Aandeel innoverende bedrijven	Innovatie-uitgaven (in % van de toegevoegde waarde)
Totaal	25	2,70
Bouwnijverheid	13	0,50
Industrie	42	9,92
Diensten	22	1,17
Landbouw	22	1,95
Delfstoffenwinning	41	1,51
Energie	63	1,31
Overig	15	1,17

Bron: CBS

Dit leidt, door het beperken van concurrentie, tot het bewerkstelligen van quasi rentes en kan een belemmering voor innovaties vormen. Tenslotte speelt ook de relatieve geslotenheid van de bouw ten opzichte van het buitenland een rol. Outsourcing naar bijvoorbeeld landen met lage lonen van de minder productieve delen van het productieproces is een belangrijk mechanisme geweest voor de toename van de productiviteit in de industrie. Dit mechanisme is voor de bouw alleen aanwezig voor de toeleveranciers.

Om inzicht te krijgen in de mate waarin de bouw ten opzichte van andere bedrijfstakken innoveert sluiten wij aan op onderzoek van het CBS over de periode 2004-2006 naar innovatie bij bedrijven¹¹. Tabel 3.1 laat zien dat in de bouw relatief weinig bedrijven innoveren, slechts 13% ten opzichte van 25% in de onderzochte bedrijvenpopulatie. Het zijn overigens de industrie en de energiebedrijven die het sterkst innoveren. Als gekeken wordt naar de innovatie-uitgaven als percentage van de bruto toegevoegde waarde ontstaat een nog sterker uiteenlopend beeld. De industrie spendeert verreweg het meest aan innovatie (bijna 10%), terwijl dit bij de bouwnijverheid slechts ½% is en daarmee ruim onder die van de andere bedrijfstakken ligt.

Een derde van de innoverende bouwbedrijven zoekt samenwerking met een partner (zie tabel 3.2). Dit komt overeen met het gemiddelde van alle innoverende bedrijven. Het meest wordt met leveranciers samengewerkt. In de bouw is dit veel sterker het geval dan in andere bedrijfstakken. Hier wordt ook relatief meer met afnemers samengewerkt. Dit lijkt verband te houden met de niet duurzame relatie met de afnemers van de bouw, zoals eerder in dit hoofdstuk is beschreven.

Het EIB heeft voor PSIBouw over de periode 2005-2008 onderzoek gedaan naar procesintegratie en innovatief ondernemerschap¹². In dit onderzoek zijn bouwbedrijven gekarakteriseerd op procesintegratie en innovatief ondernemerschap. Er ontstaat zo een onderscheid naar vier typologieën bedrijven.

- Traditionele bedrijven: bedrijven met een lage mate van zowel procesintegratie als innovatief ondernemerschap;
- Geïntegreerde bedrijven: bedrijven met een hoge mate van procesintegratie en een lage mate van innovatief ondernemerschap;
- Innovatieve bedrijven: bedrijven met een hoge mate van innovatief ondernemerschap en een

Tabel 3.2 Samenwerking bij innovatie en meest waardevolle partner, totaal en bouwnijverheid, in procenten, 2004-2006

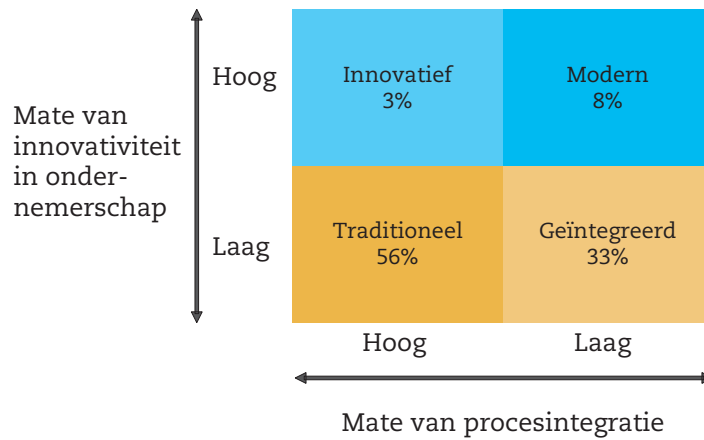
	Totaal	Bouwnijverheid
Innoverende bedrijven met partner	36	35
Meest waardevolle partner		
Ander bedrijf binnen eigen concern	18	13
Leverancier	43	62
Afnemer	20	7
Concurrent	5	9
Consultant	8	1
Universiteit	5	7
Overheidsinstelling	1	2

Bron: CBS

11 Het gaat hierbij om bedrijven van 10 of meer werkzame personen, die in de beschouwde periode wel of niet technologische product- en/of procesinnovatieprojecten hebben uitgevoerd.

12 EIB (2009), 'Procesintegratie en innovatief ondernemerschap: meting 2008'; Amsterdam.

Figuur 3.1 Karakterisering bouw(installatie-)bedrijven, in procenten, 2008



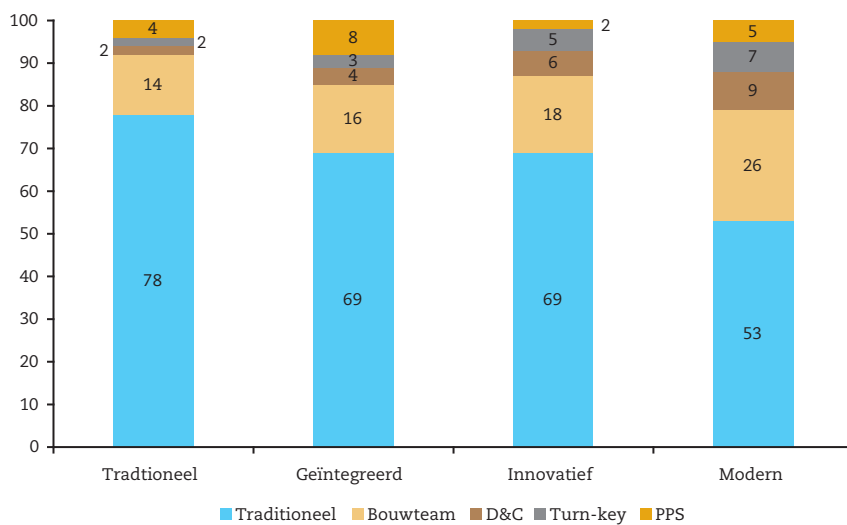
Bron: EIB

lage mate van procesintegratie;

- Moderne bedrijven: bedrijven met een hoge mate van zowel procesintegratie als innovatief ondernemerschap.

Meer dan de helft van de bedrijven wordt getypeerd als traditioneel (figuur 3.1). 11% van de bedrijven scoort hoog op innovativiteit, conform de uitkomsten van het CBS. Wanneer verder

Figuur 3.2 Verdeling van de omzet van bedrijven naar bouworganisatievorm, in procenten, 2008



Bron: EIB

geanalyseerd wordt, blijkt dat grotere bedrijven vaker innovatief ondernemen en vaker processen integreren.

Wanneer gekeken wordt naar de bouworganisatievorm, dan blijkt er een samenhang te zijn tussen de typologie bedrijf en de mate waarin minder traditioneel en meer met moderne bouworganisatievormen wordt gewerkt, zie figuur 3.2. Dit hangt er ook mee samen dat 'moderne' bedrijven vaker ook relatief groot zijn. Traditionele bedrijven realiseren driekwart van hun omzet uit traditionele contracten, terwijl moderne bedrijven voor bijna de helft van hun omzet in moderne bouworganisatievormen werken.

3.6 Prikkels voor een betere prijs/kwaliteit in de bouw

Zoals in het voorgaande is beschreven leidt informatieachterstand van kopers van bijvoorbeeld woningen tot faalkosten en beperkte innovatie. Een mogelijkheid om deze informatieachterstand te reduceren is door het in beeld brengen van de zogeheten Past Performances van aanbieders of bouwbedrijven.

Door het in beeld brengen van de prestaties van deze bedrijven bij opgeleverde woningen kan bij voldoende waarnemingen een beeld worden verkregen hoe bedrijven de woningen afleveren. Omdat consumenten deze informatie kunnen betrekken bij hun keuze om een woning wel of niet af te nemen, krijgen bouwbedrijven de prikkel om te investeren in het verbeteren van hun prestaties. Het opstellen van een dergelijke database is niet eenvoudig. Zo moet worden gecorrigeerd voor samenstellingseffecten die het beeld onterecht vertroebelen. Zo moet worden gecorrigeerd voor de moeilijkheidsgraad van de werken. Bij het bouwen van complexe en uiteenlopende woningen zullen meer fouten worden gemaakt dan bij simpele woningen.

Er zijn meerdere mogelijkheden om deze informatie te gebruiken. De minst verregaande is om een lijst bij te houden van bedrijven die voldoen aan een minimum prestatienorm. Dit moet consumenten de zekerheid bieden dat deze bedrijven voldoende presteren. Meer verregaand is om relatieve scores in beeld te brengen, zodat consumenten ook een beter onderscheid hebben in de prestaties van bedrijven boven de minimumnorm. Het meest verregaand is het bijhouden van zwarte lijsten (naming and shaming) van slecht presterende bedrijven. Het opstellen van een dergelijke database vraagt veel kennis over de bouw en bouwbedrijven.

3.7 Beperkte innovatie bij woningbouw

Ook gemeenten hebben een rol bij de beperkte innovatie bij woningbouw. Gemeenten stellen veel taakstellende eisen ten aanzien van de woningbouw die binnen hun gemeente mag plaatsvinden. Zo wordt de woningbouwprogrammering vaak al taakstellend vastgelegd door vaste percentages voor doelgroepen te hanteren (huur/koop, goedkoop, middelduur, duur, appartementen/grondgebonden). Ook worden eisen gesteld aan de ontsluiting van de wijk, worden extra energieprestaties afgedwongen (energieneutraal bouwen) en eisen ten aanzien van de inrichting. Door al deze eisen is er veel dichtgetimmerd en laat het weinig mogelijkheden over om voor ontwikkelaars/bouwers met innovatieve concepten te komen. Door minder eisen te stellen kunnen voor bepaalde segmenten meer prikkels voor innovatieve woningbouw worden geboden.

Een verschuiving van grote ontwikkellocaties naar kleinschaligere locaties zal naar verwachting weinig effect hebben op de faalkosten en de innovatie rond woningbouw. De belangrijkste oorzaak van marktfalen – de kennisachterstand van kopers – zal hiermee niet structureel veranderen. Door grondposities in te nemen vergaren ontwikkelaars het recht om de grond ook te ontwikkelen. De koper heeft hierin geen eigen keuze en kan alleen kiezen tussen in een regio aangeboden woningen. In meer ontspannen woningmarktgebieden is er een grotere keuze, wat de ontwikkelaar/bouwer ook meer prikkels biedt om een woning met een betere prijs/kwaliteit verhouding aan te bieden.

4 Actuele situatie en verwachtingen

De actuele situatie in de bouwkolom en de verwachtingen van bouwproductie en werkgelegenheid op korte en middellange termijn worden beheerst door de gevolgen van de wereldwijde recessie in samenhang met de kredietcrisis.

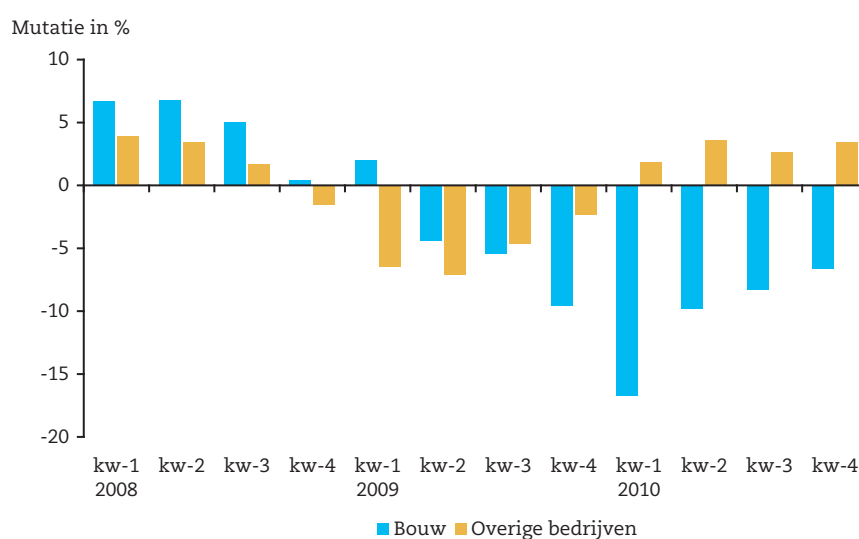
4.1 De bouw tijdens de crisis: 2009-2010

In 2009 kreeg de bouwsector, net als andere sectoren in de Nederlandse economie, te kampen met de gevolgen van de wereldwijde recessie die in de herfst van 2008 intrad. De Nederlandse economie kromp in 2009 met 3,9%, een daling die zich sinds de jaren dertig van de vorige eeuw niet meer had voorgedaan.

Met enige vertraging – als gevolg van de gebruikelijke doorlooptijden van de voorraad aan gestarte bouwprojecten – daalde de totale bouwproductie in 2009 met bijna 6%. De daling was geheel geconcentreerd in de b&u. De vraag naar woningen en bedrijfsgebouwen daalde snel, maar de bouwproductie bleef aanvankelijk nog in stand vanwege de voorraad projecten waarvan de bouw al was gestart. Gaandeweg het jaar kreeg de bouw met productiedalingen te maken door gebrek aan nieuwe opdrachten. De gww-productie toonde in 2009 nog wel een behoorlijke groei, voornamelijk gedragen door de opdrachten voor lokale overheden. Dit ondanks de terugval in nieuwbouwactiviteiten in de b&u en de daaraan gekoppelde gww-productie (het zogeheten bouw- en woonrijpmaken).

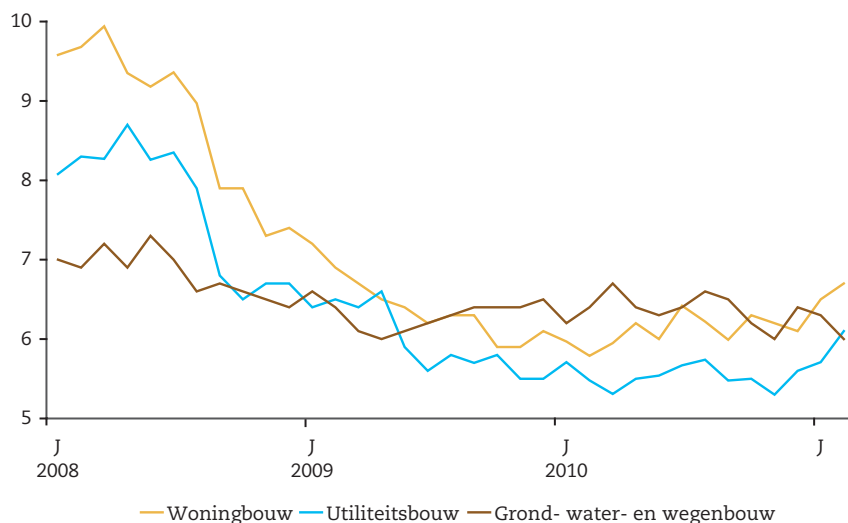
In 2010 werd de bouw nog sterker geraakt, terwijl de rest van de economie in Nederland al een herstel liet zien (zie figuur 4.1). De rest van het bedrijfsleven toonde in het eerste kwartaal van 2010 voor het eerst weer een voorzichtige groei, die zich in het tweede kwartaal stevig versterkte. Het dieptepunt voor de rest van de economie lijkt hiermee eind 2009 bereikt te zijn. De bouw

Figuur 4.1 Volumeontwikkeling toegevoegde waarde in de bouw en het overige bedrijfsleven, kwartaalcijfers, verschil in procenten ten opzichte van dezelfde periode in het voorgaande jaar, 2008-2010



Bron: EIB

Figuur 4.3 Volumeontwikkeling van de bouwproductie en het bruto binnenlands product, 2008-2010



Bron: : CBS, CPB, EIB

liet in het eerste kwartaal van 2010 juist een forse daling van de toegevoegde waarde zien van maar liefst 16% ten opzichte van het eerste kwartaal in 2009. Ook in het tweede en derde kwartaal daalde de toegevoegde waarde met respectievelijk 10% en 8%. Eind 2010 lijkt de productie te zijn gestabiliseerd. De orderportefeuilles van bouwbedrijven voor de woningbouw en utiliteitsbouw (zie figuur 4.2) trekken voorsnog niet aan. De bouwproductie daalde in 2010 met 10% naar een niveau van € 54,1 miljard (in prijzen 2009), waarbij alle onderdelen van de bouw door een daling werden getroffen

In de periode 2009-2010 nam de bouwproductie in totaal af met € 9,4 miljard (prijzen 2009), een afname van 15% ten opzichte van het niveau in 2008. Het sterkst werd de nieuwbouw getroffen. De nieuwbouwproductie van woningen daalde in deze periode in totaal met ruim 25% en die van utiliteitsgebouwen met bijna 25%. Ook de herstel- en verbouwactiviteiten daalden in beide jaren stevig: in de woning- en utiliteitsbouw daalden deze activiteiten met ongeveer 15%. Het onderhoud, dat doorgaans een gematigde trendmatige groei toont, kromp licht. De gww-productie daalde in de gehele periode, na aanvankelijk een groei in 2009, met ongeveer 2½%. De versnelling en intensivering van projecten in opdracht van het rijk, konden niet voorkomen dat de gww-productie daalde door de lagere nieuwbouwactiviteiten in de b&u.

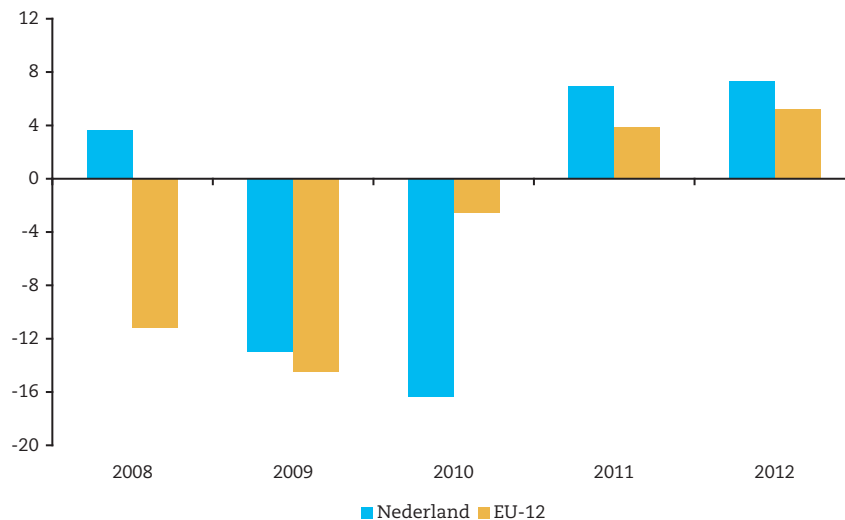
De daling van de bouwproductie is sterker dan die van de totale economie (gemeten in de groei van het bruto binnenlands product). Investeringen in woningen en andere gebouwen bewegen, net als alle andere investeringen, veel sterker dan de ontwikkelingen van het bbp. In figuur 4.3 is de ontwikkeling van de bbp-groei en de bouwproductie tegen elkaar afgezet. Uit de figuur is duidelijk op te maken dat de bouwproductie altijd al sterker fluctueert dan het bbp en dat de bouwproductie met enige vertraging op de economische groei reageert.

Treft de crisis de bouw in Nederland sterker dan in omliggende landen?

Terwijl in Nederland de bouwproductie in de jaren 2009-2010 in totaal met 15% krimpt, blijft de krimp van de bouwproductie in de andere West-Europese landen (exclusief Spanje en Ierland) beperkt tot de helft hiervan. Deze cijfers zijn ontleend aan Euroconstruct¹, een samenwerkingsverband van negentien Europese instituten die zich bezighouden met onderzoek naar de bouwmarkt. De belangrijkste verklaring voor dit verschil is het verschil in samenstelling van de bouwproductie. De Nederlandse bouw bestaat in verhouding tot de andere West-Europese landen uit veel nieuwbouw en minder uit werk aan bestaande gebouwen. Nieuwbouw is in de regel conjunctuurgevoeliger.

Als alleen wordt ingezoomd op de ontwikkeling van de nieuwbouw van woningen in de West-Europese landen (exclusief Spanje en Ierland), dan zijn de verschillen in omvang van het effect veel beperkter. In andere landen wordt de nieuwbouw bijna net zo zwaar getroffen. Wel is sprake van een faseverschil. Terwijl de overige West-Europese landen al in 2008 een forse productieafname van nieuwbouwwoningen laten zien, neemt de woningbouwproductie in Nederland nog toe. Pas in 2009 neemt deze in Nederland fors af en zet vervolgens in 2010 stevig door, terwijl in de overige landen de krimp al sterk afvlakt. Het faseverschil wordt veroorzaakt door de relatief langere doorlooptijden van woningbouwprojecten, waardoor zowel de krimp als het herstel later inzet.

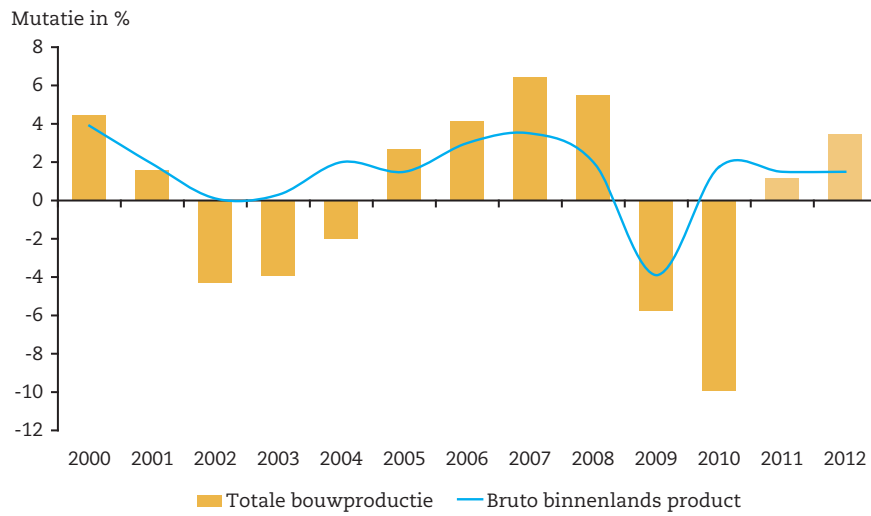
Ontwikkeling van de nieuwbouwproductie van woningen in Nederland en in andere West-Europese landen (excl. Spanje en Ierland), procentuele verandering, 2009-2012



Bron: Euroconstruct, EIB

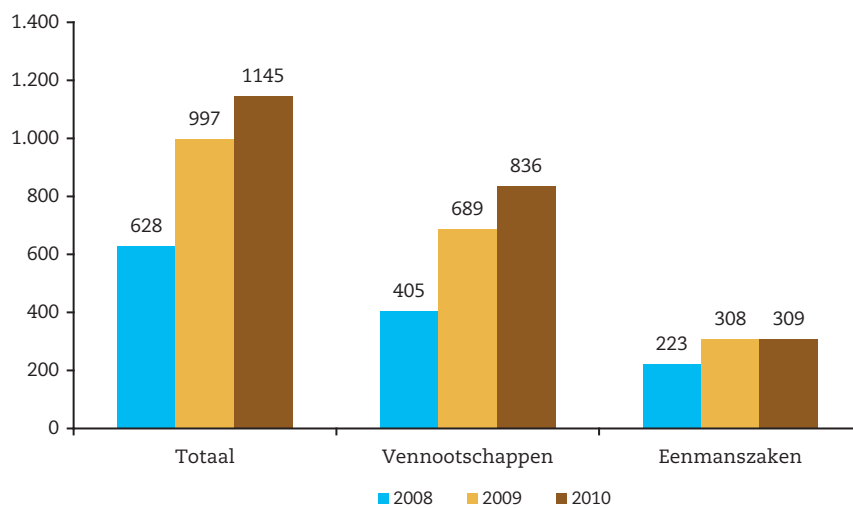
1 Euroconstruct, Summary Report, Budapest, december 2010

Figuur 4.3 Volumeontwikkeling van de bouwproductie en het bruto binnenlands product, 2000-2012



Bron: CBS, CPB, EIB

Figuur 4.4 Faillissementen in de bouw, 2008-2010



Bron: : CBS, EIB

De terugval in bouwproductie heeft ook sterke gevolgen gehad voor de bedrijfseconomische resultaten van bedrijven. Bedrijven werden onder druk van de concurrentie gedwongen hun prijzen te verlagen en dit ook van hun toeleveranciers of onderaannemers te vragen. Dit zette de winstgevendheid onder druk. Het aantal faillissementen in de bouw liep in de periode 2008-2010 sterk op (zie figuur 4.4)

4.2 De bouw in 2011 en 2012

Verschillende indicatoren wijzen op een herstel vanaf begin 2011 van de woningbouw. In navolging van het herstel van de Nederlandse economie zal de bouw in 2011 licht herstellen. De totale bouwproductie groeit in 2011 naar verwachting met 1%. Deze groei wordt voornamelijk gedragen door het herstel in de woningbouw. Met het aantrekken van de arbeidsmarkt zal de door de inkomensonzekerheid uitgestelde vraag weer terugkeren naar gebruikelijke niveaus – net als andere grote uitgaven zoals auto's – en tijdelijk zelfs worden versterkt door de inhaalvraag van uitgestelde bestedingen. Ook het onderhoud van gebouwen neemt in 2011 weer toe. In de utiliteitsbouw en de gww zal het herstel pas gedurende het jaar aanvangen, waardoor over het gehele jaar gemeten nog wel sprake is van een daling van de productie. In tabel 4.1 worden de belangrijkste uitkomsten van de Verwachtingen ramingen samengevat.

Tabel 4.1 Bouwproductie¹ per sector, 2009-2016

	Miljoen €		Jaarlijkse veranderingen ³ (%)			
	2009 ²	2010 ³	2010	2011	2012	2016 ⁴
Woningbouw						
- nieuwbouw	13.271	11.075	-16½	5	9	3
- herstel & verbouw	7.073	6.575	-7	5	3½	2½
Utiliteitsbouw						
- nieuwbouw	9.437	7.825	-17	-2½	2½	2
- herstel & verbouw	4.753	4.400	-7½	-2	2	2
Onderhoud b&u	9.199	9.100	-1	1½	2	2
GWW						
- nieuwbouw	7.797	7.125	-8½	-1	1	1½
- onderhoud	5.949	5.650	-5	-1	0	½
Externe onderaanneming	2.581	2.350	-9	2	3½	2½
Totaal bouw	60.060	54.100	-10	1	3½	2

1 Exclusief interne leveringen, machines, overige investeringen, saldo uitvoer diensten en handelsmarges; basis Nationale rekeningen; bedragen in prijzen 2009, excl. btw

2 EIB-bewerking van voorlopige CBS-cijfers

3 Raming

4 Gemiddelde jaarlijkse mutatie in de periode 2013-2016

Bron: CBS, EIB

Het aantal voltooide woningen neemt naar verwachting toe van 56.000 woningen in 2010 tot 64.000 woningen in 2011¹³. De totale utiliteitsbouwproductie neemt met 2½% af, waarbij de nieuwbouw iets sterker daalt dan de herstel en verbouw. De groei van het onderhoud van gebouwen trekt weer aan met 1½%. Het onderhoud van woningen blijft ondanks de tijdelijke btw-verlaging voor werkzaamheden aan bestaande woningen ouder dan twee jaar beperkt tot 1%. Het onderhoud van utiliteitsgebouwen groeit met 2%. Voor beide categorieën ligt de groei onder de gebruikelijke structurele groei van het onderhoud.

Het herstel van de bouw zal in 2012 aan kracht winnen en over de gehele linie doorzetten. De totale bouwproductie groeit in 2012 met 3½%. De nieuwbouw van woningen neemt met 7½% toe, waarbij het aantal voltooide woningen oploopt tot 68.000. De herstel en verbouw van woningen blijft met 3½% in groei achter bij de nieuwbouw. Dit is deels het gevolg van het aflopen van de tijdelijke verlaging van het btw-tarief op bouwwerkzaamheden aan bestaande woningen, die vooral een opstuwend effect had op de productie in 2011. Ook in de utiliteitsbouw is in 2012 sprake van herstel met een groei van 2½%. Deze groei is in lijn met de economische groei bescheiden en wordt bovendien geremd door de overcapaciteit op de kantorenmarkt en de druk op de budgetsectoren om te bezuinigen. Het onderhoud aan woningen en utiliteitsgebouwen loopt iets op tot gemiddeld 2%. De gww-productie zal in 2012 een zeer bescheiden groei van ½% laten zien. Zowel bij bedrijven als lagere overheden nemen de gww-investeringen weer toe, terwijl de investeringen van het rijk door het aflopen van de stimuleringsmaatregelen juist teruglopen. Bij de gemeenten worden de ontwikkelingen enerzijds bepaald door meer activiteit bij het bouw- en woonrijp maken van nieuwbouwlocaties en anderzijds door verdergaande bezuinigen. Het onderhoud in de gww stabiliseert in 2012.

4.3 Vooruitzichten op middellange termijn: 2013-2016

Na 2012 zal het herstel in alle onderdelen van de bouw doorzetten. In de periode 2013-2016 zal de bouwproductie terugkeren naar de meer gebruikelijke niveaus die passen bij de demografische ontwikkeling. Aanvankelijk zal ook een deel van de vraaguitval in de jaren 2009 en 2010 worden ingehaald, waarna aan het eind van de periode door het wegvallen van deze extra vraag de bouwproductie licht zal krimpen.

De woningbouw toont op middellange termijn nog steeds de meeste dynamiek. De nieuwbouwproductie van woningen neemt met gemiddelde 3% toe. Het aantal voltooide woningen loopt geleidelijk op tot 75.000 woningen in 2015, om hierna weer af te nemen. Hiermee is de achterstand ten opzichte van de trendmatige uitbreidings- en vervangingsvraag ingelopen. De herstel en verbouw van woningen neemt in deze periode met gemiddeld 2½% toe.

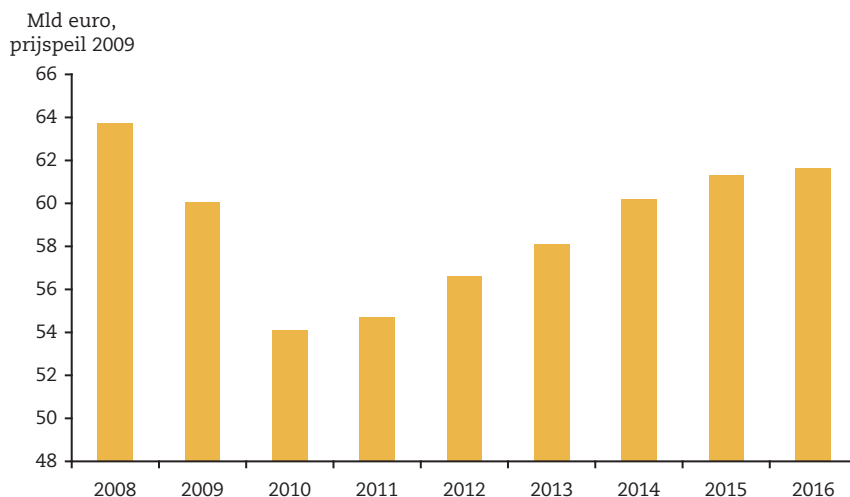
De utiliteitsbouw laat in deze periode gemiddeld slechts een voor een herstelperiode bescheiden groei zien. Zowel de nieuwbouw als de herstel en verbouw van utiliteitsgebouwen groeien gemiddeld met 2%. Het zijn vooral de marktsectoren en de zorg die meer in gebouwen investeren. De vraag vanuit budgetsectoren neemt als totaal op middellange termijn af onder invloed van de bezuinigen bij het rijk en andere overheden.

Bij het onderhoud van gebouwen is sprake van een terugkeer naar de trendmatige ontwikkeling. De gww groeit op middellange termijn met gemiddeld 1% per jaar. De nieuwbouw ontwikkelt zich iets gunstiger dan het onderhoud. De belangrijkste bijdrage aan de groei wordt geleverd door de lagere overheden en bedrijven. De opdrachten van het rijk nemen met gemiddeld 1% per jaar af.

In de periode 2013-2016 zal de totale bouwproductie met gemiddeld 2% groeien en hiermee zal in 2016 naar verwachting een productieniveau worden bereikt van € 61,5 miljard (zie figuur 4.5). Daarmee ligt de productie in 2016 nog wel € 2,3 miljard onder het niveau van het topjaar 2008. Het is vooral de utiliteitsbouw die hier met bijna 15% onder blijft.

13 Een groot deel van deze toename bestaat uit een administratieve verschuiving. In het kader van de woningbouwafspraken 2005-2010 zijn BLS-subsidies toegekend aan regio's voor nieuw te bouwen woningen, die uiterlijk in 2009 moesten zijn gereed gemeld. Dit zorgde voor een hoog aantal gereedmeldingen eind 2009 en een terugval in gereedmeldingen in het begin van 2010. Gecorrigeerd voor deze verschuiving neemt het aantal voltooide woningen in 2011 toe met 2.000, wat meer in lijn ligt met het productiebeeld.

Figuur 4.5 Ontwikkeling bouwproductie tijdens en na de recessie, 2008-2016



Bron: EIB

4.4 Ontwikkelingen naar type werk

Woningbouw

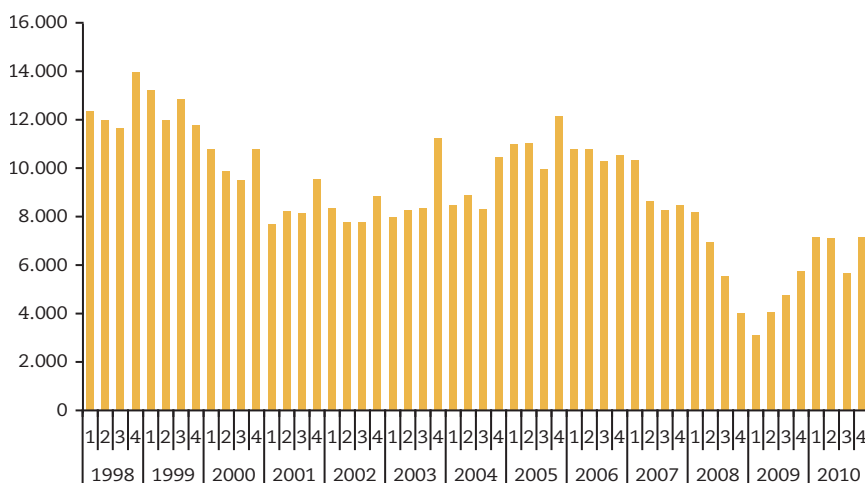
In de jaren 2009 en 2010 werd de woningbouw bepaald door de sterke conjuncturele invloed van de recessie. De structurele uitbreidings- en vervangingsbehoefte speelde op dat moment een ondergeschikte rol. Door inkomens- en baanonzekerheid, hogere hypotheekrentes, anticipatie-effecten op huizenprijzdalingen en kredietbeperkingen is de vraag op de koopmarkt sterk teruggelopen. Hierin was de woningmarkt niet uniek, dergelijke grote vraaguitval deed zich ook voor bij andere grote consumptieve bestedingen (denk bijvoorbeeld aan de automarkt). Met de vraaguitval namen de besparingen van huishoudens sterk toe. Zoals doorgaans na een periode met conjuncturele neergang zal ook de woningbouw met het aantrekken van de arbeidsmarkt weer terugkeren naar de gebruikelijke niveaus die passen bij de demografische ontwikkeling, waarbij eerst de groei zal worden versterkt door inhaalvraag vanuit uitgestelde bestedingen (ontsparen).

In 2010 nam de woningbouwproductie naar verwachting af met 13%, nadat in 2009 deze al met 11½% daalde. De woningbouwproductie kwam in 2010 volgens de meest recente inzichten uit op € 17,7 miljard, 23% onder het niveau van 2008. Bij de nieuwbouw was de totale krimp met 27% het sterkst, maar ook de herstel en verbouw werd met een daling van 15% hard getroffen. Het aandeel van de woningbouw in de totale bouwproductie kwam in 2010 uit op 32%. Op basis van voorlopige cijfers zijn in 2010 naar verwachting 56.000 woningen opgeleverd. Deze terugval in opleveringen is niet geheel toe te schrijven aan minder woningbouwproductie. Het aantal woningen dat in de laatste maanden in 2009 werd gereedgemeld lag 10.000 boven het verwachte aantal voltooide woningen, terwijl in de eerst maanden van 2010 juist sprake was van een uitzonderlijk laag aantal gereedmeldingen. Deze ongebruikelijke cijfers laten zich goed verklaren door een inhaalslag en versnellingslag bij de administratieve gereedmelding van de woningen. Bij de woningbouwafspraken 2005-2009 zijn de BLS-subsidies gekoppeld aan de gereedmelding van voltooide woningen. Het recht op de subsidie vervalt als een woning niet voor 2010 is gereed gemeld. Hiervan ging een prikkel uit om administraties op te schonen. Gecorrigeerd voor deze administratieve vertekening zouden in 2009 en 2010 respectievelijk 72.000 en 62.000 woningen zijn gereed gemeld. Dit gecorrigeerde aantal gereedmeldingen past beter bij de

ontwikkeling van de productie zoals gerapporteerd door het CBS. De overheid heeft een aantal maatregelen genomen om de woningbouw te stimuleren. Het is op dit moment echter niet goed aan te geven welke impuls deze maatregelen voor de woningbouw hebben opgeleverd. In de loop van dit jaar moet hier meer duidelijkheid over gegeven kunnen worden.

Het dieptepunt in de afgegeven vergunningen lijkt in de eerste helft van 2010 te zijn bereikt. Inmiddels stijgen de vergunningen voor bouwers voor de markt vanaf medio 2010 op maand op maand basis. Op jaarbasis is nog altijd sprake van een daling. Met 62.000 komt het aantal afgegeven bouwvergunningen in 2010 naar verwachting ruim 10.000 woningen lager uit dan in 2009. De sterkste daling deed zich voor bij corporaties. Naast het herstel van de vergunningen in de tweede helft van 2010 voor het marktsegment zijn ook andere tekenen zichtbaar die wijzen op een spoedig herstel van de woningbouw. De orderportefeuilles van bouwbedrijven zijn al langere tijd stabiel en lopen recent zelfs iets op. Andere voorlopende indicatoren als de opdrachten aan architecten en het aantal verkopen van nieuwbouwwoningen (zie figuur 4.6) tonen al enige tijd groei. Ook mag worden verwacht dat de lage rente op de kapitaalmarkt verder zal doorwerken in lagere hypotheekrentes. De dreiging van een beperking van de hypotheekrenteaftrek lijkt door het huidige kabinet in ieder geval tijdelijk te zijn weggenomen. Wel kunnen de strengere regels voor hypotheekleningen de woningvraag temperen. Het gebruikelijke herstel na een periode van conjuncturele productiedaling zal naar verwachting snel zijn intrede doen. In 2011 neemt het aantal afgegeven bouwvergunningen toe tot 74.000. Het zijn vooral de woningen in opdracht van bouwers voor de markt die aantrekken met het vraagherstel op de woningmarkt. Het aantal vergunningen in opdracht van corporaties blijft hierbij achter omdat de budgetten van corporaties onder druk staan, met name vanwege het inflatievolgend huurbeleid en de boveninflatoire bouwkostenstijging in de afgelopen jaren. Als gevolg hiervan stijgen neemt vooral het aantal vergunningen voor koopwoningen toe. Onder invloed van de aantrekkelijke consumentenvraag en inhaalvraag neemt in 2012 het aantal vergunningen verder toe tot 81.000 woningen. Op middellange termijn (2013-2016) daalt het aantal bouwvergunningen, na een piek in 2013. Dit komt door het wegvallen van de tijdelijke inhaalvraag en de in de tijd afnemende uitbreidingsbehoefte.

Figuur 4.6 Verkopen aantal nieuwbouwwoningen, 1998-2010



Bron: Monitor Nieuwe Woningen

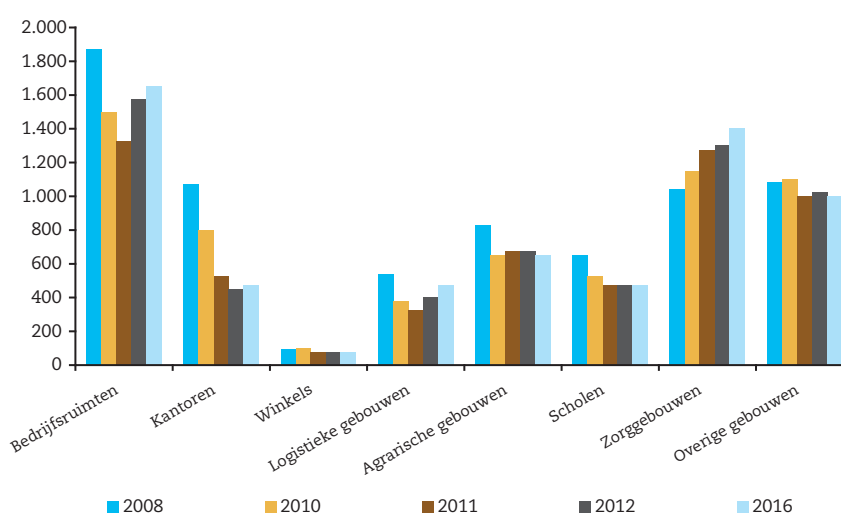
Met het aantrekken van het aantal verleende vergunningen is in 2011 en 2012 sprake van een dynamisch herstel van de woningbouwproductie. De sterke toename in afgegeven bouwvergunningen vertaalt zich pas na verloop van tijd door in de nieuwbouwproductie, vanwege de lange doorlooptijd van bouwprojecten. De nieuwbouwproductie neemt in 2011 met 5% en in 2012 met 7½% toe. Op middellange termijn, als de inhaalvraag is weggeëbd, is de groei met gemiddeld 3% per jaar gematigder. Het aantal voltooide woningen loopt geleidelijk op van 64.000 in 2011 tot 75.000 in 2015, waarna dit aantal terugzakt tot 73.000 in 2016. Het herstel is sterker voor de bouwers van de markt, omdat daar de inhaalvraag groter is. Dit levert door de hogere bouwkosten per woning in opdracht van de bouwers voor de markt een extra bijdrage aan de productie-groei in deze jaren. In 2016 komt het productievolume in de nieuwbouw uit op € 14,1 miljard (prijzen 2009) en ligt hiermee vlak onder het niveau van 2008.

Bij de herstel en verbouw van woningen spelen dezelfde ontwikkelingen een rol als bij de nieuwbouwproductie, maar het effect hiervan is gematigder. Nadat in 2010 de tijdelijke verlaging van het btw-tarief al een positieve impuls gaf aan de productie, zal de maatregel nog een sterkere impuls in 2011 opleveren. De productie van herstel en verbouw neemt in 2011 met 5% toe, maar door het aflopen van de btw-maatregel blijft de groei in 2012 beperkt tot 3½%. In de periode 2013-2016 trekt de groei van de herstel- en verbouwproductie aan met gemiddeld 2½% per jaar.

Utiliteitsbouw

Net als de woningbouw werd ook de utiliteitsbouw sterk getroffen door de vraaguitval als gevolg van de wereldwijde conjuncturele neergang. In het begin van 2009 was er nog sprake van veel bedrijvigheid, maar dit werd spoedig anders. Onder invloed van de slechte afzetperspectieven, minder personeel en lagere winstmarges namen de investeringen in bedrijfsgebouwen in rap tempo af. In 2010 versnelde de productiedaling in de utiliteitsbouw tot 14%. De nieuwbouw werd als vanouds het sterkst getroffen en daalde in 2010 met 17%. Alleen de zorggebouwen en de categorie overige gebouwen toonden dat jaar nog een lichte groei. Bij alle andere bouwtypen (bedrijfsruimten, logistieke gebouwen, kantoren, winkels en agrarische gebouwen) nam in 2010 de bouwproductie af. Bij de herstel en verbouw van bedrijfsgebouwen was de daling beperkt tot 7½%. In 2011 vlakt de productiedaling sterk af, maar zowel de nieuwbouw als de herstel en verbouw

Figuur 4.7 Nieuwbouwproductie utiliteitsgebouwen naar bouwtype, 2008-2016, mln euro, prijzen 2009



Bron: EIB

zal met rond de 2% nog verder dalen. Alleen de nieuwbouw van kantoren neemt in 2011 onder invloed van het grote overaanbod aan kantoorroimte nog scherper af. Wel is het de verwachting dat – met uitzondering van de kantoren – gedurende dit jaar het dieptepunt wordt bereikt, waarna ook hier het herstel zal intreden. In lijn met de economie groeit met enige vertraging de utiliteitsbouw vanaf 2012 met gemiddeld 2% per jaar. Het zijn vooral logistieke gebouwen en bedrijfsruimten die in 2012 sterk groeien. Winkels, agrarische- en onderwijsgebouwen blijven ook in 2012 op het dieptepunt steken. Na 2012 tonen zorggebouwen, bedrijfsruimten en logistieke gebouwen een beperkte doch gestadige groei. De kantorenproductie blijft vanwege de grote overcapaciteit nog jarenlang op een laag niveau, terwijl de productie van overige gebouwen ten behoeve van budgetsectoren op middellange termijn afneemt onder invloed van de bezuinigingen bij het rijk en andere overheden. De totale utiliteitsbouw komt in 2016 uit op een productievolume van € 13,2 miljard (prijzen 2009), waarmee het 10% onder het niveau van het topjaar 2008 blijft steken.

Onderhoud van gebouwen

Het onderhoud van gebouwen is met 17% het kleinste onderdeel van de bouwproductie dat in deze publicatie wordt beschreven. Het zijn vooral de kleine en middelgrote bedrijven die op de onderhoudsmarkt actief zijn. Door de gestaag groeiende bouwvoorraad neemt de behoefte aan onderhoud al maar toe. Daarnaast is de onderhoudsmarkt, vanwege de terugkerende aard van het werk, ook een markt met beheerste groei. Door de recessie zijn de onderhoudsuitgaven tijdelijk onder druk komen te staan. In 2009 namen de onderhoudsuitgaven niet langer meer toe en in 2010 daalde het productievolume van het onderhoud van gebouwen met 1%. Deels geholpen door de tijdelijke verlaging van de btw voor bouwwerkzaamheden aan woningen ouder dan twee jaar, een maatregel die loopt van 1 oktober 2010 tot 1 juli 2011, trekt het onderhoud van gebouwen in 2011 weer aan. Het onderhoud van woningen neemt dan weer toe met 1% en die van utiliteitsgebouwen zelfs met 2%. In 2012 neemt het onderhoud van woningen en utiliteitsgebouwen toe met respectievelijk 1½% en 2½%. De groei van het onderhoud van woningen wordt in dat jaar wel enigszins geremd door het wegvallen van het btw-effect. Op middellange termijn zal eerst nog sprake zijn van extra vraag vanwege het inhalen van uitgesteld onderhoud dat in de afgelopen jaren is ontstaan, waarna het onderhoud terugkeert naar het trendmatig groeipad van 1½% voor woningen en 2½% voor utiliteitsgebouwen. In 2016 komt het totale productievolume van het onderhoud van gebouwen uit op € 10,3 miljard (prijzen 2009), wat € 1,1 miljard hoger is dan het productieniveau in 2008.

Grond-, water- en wegenbouw

De gww laat ondanks de sterke conjuncturele neergang een veel minder scherpe ontwikkeling van de productie zien. Terwijl bij de conjuncturele neergang aan het begin van deze eeuw de gww-productie fors terugliep is dit nu niet het geval. Terwijl de b&u-productie in 2009 met ongeveer 10% terugliep nam de gww-productie zelfs nog toe met 3%. Deze stijging kwam vooral door meer productie voor lagere overheden. Een daling van de gww kon niet lang uitblijven, en in 2010 nam de gww-productie dan ook af met 7%. Deze daling had naast de mindere vraag naar het bouw- en woonrijpmaken van bouwterreinen voor de b&u ook andere oorzaken. Vanuit het rijk was sprake van een groei van 2½% mede als gevolg van het stimuleringspakket gericht op de infrastructuur. De positieve bijdrage van het rijk aan de groei kon niet voorkomen dat de productie sterk kromp. Bezuinigingen bij de lagere overheden vanwege minder inkomsten uit het Gemeentefonds en bouwgrondexploitatie, minder investeringen van bedrijven en de langdurige winterperiode zetten de gww-productie voor lagere overheden verder onder druk. Het onderhoud daalde iets minder dan nieuwbouw en herstel.

In 2011 neemt de gww-productie met 1% af. Dit geldt zowel voor de nieuwbouw en herstel als voor het onderhoud. De opdrachten voor het rijk en in beperkte mate bedrijven groeien naar verwachting, maar de gww-investeringen door de lagere overheden nemen met 3% verder af. In 2012 keert het beeld en laat de gww-productie een bescheiden groei zien van een ½%. De impulsen vanuit het rijk vallen dan weg en ook de budgetten van de lagere overheden laten weinig ruimte voor extra uitgaven, maar door het aantrekken van de nieuwbouwproductie in de b&u en de investeringen van bedrijven neemt de nieuwbouw en herstel in de gww toe met 1%. In de periode 2013-2016 groeit de nieuwbouw en herstel verder met gemiddeld 1½% per jaar. De opdrachten voor het rijk nemen op middellange termijn af, maar de productie voor lagere overheden en bedrijven trekt nog wel verder aan.

Het gww-onderhoud stabiliseert zich vanaf 2012 vrijwel op het niveau van 2011. Op middellange termijn neemt het onderhoud toe met een krappe ½%. Dit hangt samen met de teruglopende budgetten op de rijksbegroting, in combinatie met een licht verbeterende financiële positie van gemeenten. Het totale gww-productieniveau bedraagt aan het eind van deze jaren zo'n € 13,3 miljard (prijzen 2009) en ligt hiermee vrijwel weer op het niveau van voor de crisis (2008).

4.5 Gevolgen voor de werkgelegenheid

De arbeidsmarkt in de bouw kenmerkt zich door een kern van vast personeel met een flexibele schil van zelfstandigen zonder personeel (zzp), uitzendkrachten en gedetacheerd personeel. De werkgelegenheid in de bouw is in navolging van de bouwproductie de afgelopen twee jaar scherp gedaald. Een deel van het productieverlies is opgevangen door een verlaging van de arbeidsproductiviteit. Ook is een aanzienlijk deel opgevangen door de flexibele schil van zzp'ers, uitzendkrachten en gedetacheerd personeel, waardoor het verlies van werknemers in de bouw werd beperkt. De vraag naar diensten van de flexibele schil vanuit hoofdaannemers is sterk conjunctuurgevoelig. Op de inhuur van de flexibele schil kan sneller, eenvoudiger en goedkoper worden bezuinigd dan op het eigen personeel. Deze flexibele schil heeft in het afgelopen decennium sterk aan belang gewonnen en bedroeg in 2008 20% van de totale bouwgerelateerde werkgelegenheid, waardoor het verlies aan werknemers in relatie tot eerdere perioden met productieterugval relatief beperkt bleef.

Nadat de aan de bouw gerelateerde werkgelegenheid al in 2009 met 2,4% terugliep, zakte de werkgelegenheid in 2010 naar verwachting verder weg met 6% (zie tabel 4.2). Het totale werkgelegenheidsverlies in beide jaren bedroeg 41.000 arbeidsjaren, waarvan 31.000 in de bouwnijverheid en 10.000 in de detachering- en uitzendbranche. Bij werknemers ging het om een verlies van 20.000 arbeidsjaren tegen 11.000 bij zelfstandigen. De schaarse cijfers over de ontwikkeling van het arbeidsvolume van zelfstandigen maakt het beeld over 2010 nog onzeker. De grootste klappen vielen in de deelsectoren b&u en overig. In de gww liep de werkgelegenheid in 2009 nog op, waardoor de werkgelegenheid hier in beide jaren in totaal met 4.000 arbeidsjaren terugliep.

In 2011 zal met het aantrekken van de bouwproductie de werkgelegenheid in de bouwnijverheid stabiliseren. Als gebruikelijk bij een productieherstel zal in 2011 de werkgelegenheid van werknemers eerst nog iets teruglopen. Het zijn vooral het gedetacheerd personeel en de uitzendkrachten die als eerste van het herstel profiteren. Bedrijven zullen eerst deze flexibele schil benutten alvorens zij de verplichtingen van eigen personeel aan gaan. Ook in 2012 neemt de inzet van de flexibele schil weer sterk toe, maar vlakkt op middellange termijn af, waardoor het

Tabel 4.2 Werkgelegenheid in de bouw, 2009-2016, arbeidsjaren

	Dzd arbeidsjaren		Jaarlijkse veranderingen ¹ (%)			
	2009	2010 ¹	2010	2011	2012	2016 ²
Werknemers	367	354	-3½	-1½	½	½
Zelfstandigen	94	85	-10	0	7½	1½
Totaal bouwnijverheid	461	439	-5	-1½	1½	1
Detachering/uitzend	17	10	-41	23	18	6
Totaal bouw gerelateerd	478	449	-6	-1	2	1

¹ Raming

² Gemiddelde jaarlijkse mutatie in de periode 2013-2016

Bron: CBS, EIB

aantal arbeidsjaren van gedetacheerd personeel en uitzendkrachten 10% onder die van 2008 blijft steken. Voor de zelfstandigen zal pas in 2012 een verbetering van de arbeidsmarktpositie optreden en zal de werkgelegenheid met 6.000 arbeidsjaren toenemen. Onzekerheid bestaat over de mate waarin ontslagen werknemers hun heil (moeten) gaan zoeken als toetredende zzp'ers. Meer zzp'ers betekent gemiddeld een lagere omzet per zzp'er. In 2012 neemt de werkgelegenheid van werknemers voor het eerst weer bescheiden toe. Na 2012 zal de historische trend naar relatief meer zzp'ers doorzetten, waardoor de groei met 1½% iets sterker is dan die bij de werknemers.

Uitstroom als gevolg van de recessie

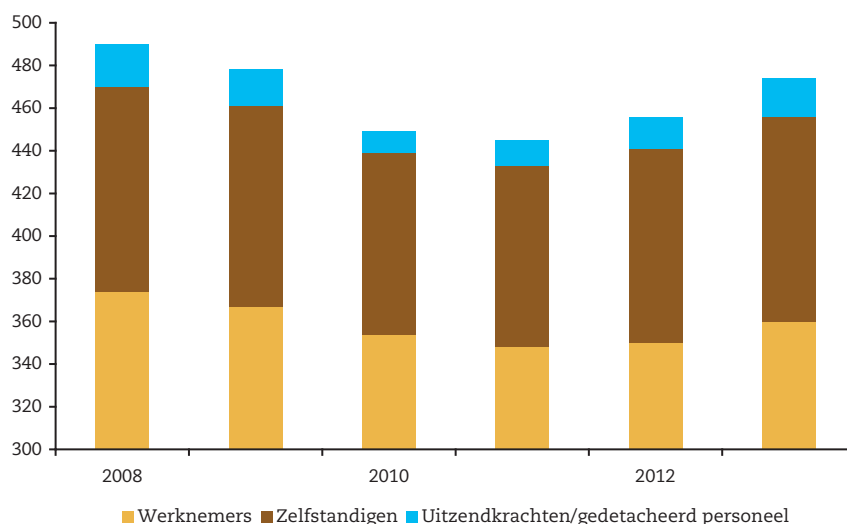
De vraag die zich voordoet is of er voldoende capaciteit (personeel) beschikbaar is om het vraagherstel van de bouwproductie te kunnen verwezenlijken. In figuur 4.8 wordt de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de bouw in de periode 2008-2016 beschreven.

De daling van de werkgelegenheid in een recessie leidt tot een onbenutte arbeidsreserve. In de jaren 2009, 2010 en 2011 ontstaat een arbeidsreserve aan bouwvakkers omdat de bouwproductie afneemt. Niet de gehele omvang van deze arbeidsreserve is beschikbaar als de bouwproductie op middellange termijn weer herstelt. Een aantal personen uit de reserve vindt immers elders emplooi en keert definitief niet terug naar de bouw, ook niet als de bouw weer aantrekt. Het effect van deze definitieve uitstroom als gevolg van de recessie komt boven op de gebruikelijke in- en uitstroom en compenseert elkaar deels. De 'normale' in- en uitstroom in de bouw is in de periode 1995-2008 gemiddeld 12%¹⁴.

Zoals in elke bedrijfstak zijn het vooral jongeren die in het begin van hun beroepsloopbaan verhoudingsgewijs meer van werkgever veranderen dan oudere leeftijdsgroepen (jobhoppen). Eerder onderzoek van het EIB naar jongeren¹⁵ liet zien dat de recessie van de jaren tachtig leidde tot een extra uitstroom van 10% van de jongeren, die de bouw definitief verlieten.

Gelet op de duur en hevigheid van de crisis en gelet op het feit dat andere bedrijfstakken nu al

Figuur 4.8 Werkgelegenheid in de bouw naar werknemers, zelfstandigen en ingehuurd personeel, 2008-2016, duizend arbeidsjaren



Bron: EIB

¹⁴ Zie paragraaf 3.3 in EIB (2010), 'De bouwmarkt 2010-2015', Amsterdam.

¹⁵ Zie EIB (1999), 'Jongeren in de bouw', Amsterdam.

uit de crisis zijn en de werkgelegenheid daar stijgende is, moet rekening worden gehouden met een wat grotere uitval als gevolg van de huidige crisis.

Desondanks is de verwachte uitval niet zo groot dat hiermee knelpunten gaan ontstaan om de benodigde werkgelegenheidsvraag te bedienen. Momenteel is het moeilijk om leerlingen bij bedrijven te plaatsen, maar met het aantrekken van de bouwproductie zal ook de instroom vanuit de opleidingen weer aantrekken. Als de instroom vanuit de opleidingen onvoldoende op gang komt, zal dit betekenen dat niet voor de bouw geschoolde krachten zullen worden aange-trokken. Voor het bouwplaatspersoneel is dit mogelijk. Voor het uta-personeel biedt dit kanaal geen alternatief en kunnen eerder knelpunten ontstaan.

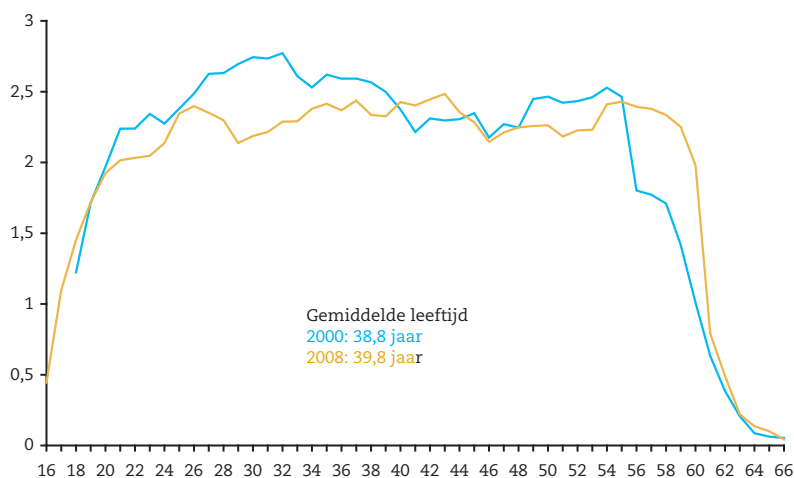
Invloed van vergrijzing op de uitstroom

In de bouw is sprake van een veroudering van het werknemersbestand. In figuur 4.9 is het verschil in de leeftijdsopbouw in het werknemersbestand van 2000 en 2008 goed te zien. De groep werknemers in de leeftijd van 20 tot 35 jaar is gekrompen; het aandeel ouderen is toege-nomen.

Er zijn steeds meer oudere mannelijke bouwwerknemers. De huidige beroepsbevolking in de bouwnijverheid bestaat voornamelijk uit mannen tussen de 16 en 64 jaar. Het aandeel vrouwen loopt slechts zeer geleidelijk op. In het jaar 2000 werkte 6,1% vrouwen in de bouw. In 2008 is dit opgelopen tot 7%. Het blijkt zeer moeilijk vrouwen aan de bedrijfstak te binden. Het potentiële aanbod zal vooral uit mannen bestaan.

De toename van het aandeel 55-plussers in de bouw is deels een autonome factor, het gevolg van de babyboom, de geboortegolf van werknemers die tussen 1946 en 1952 zijn geboren. De komende jaren zal de uitstroom van de babyboomers flink in belang toenemen. Een andere factor die van belang is voor het aandeel 55-plussers dat in de bouw werkt, is de participatie-graad, het deel van de 55-plussers dat deelneemt aan het arbeidsproces. De economische teruggang aan het begin van deze eeuw heeft een daling van het aandeel 60+ dat de bouw verlaat tot gevolg. Ouderen worden relatief gespaard ten koste van jongeren. Naast een conjunc-turele component wordt de participatiegraad ook beïnvloed door wet- en regelgeving. De verandering in de pensioenregeling (van VUT naar prepensioen), die in 2000 werd geboden aan werknemers in de bouw, betekende een flexibilisering van de mogelijkheden om door te wer-ken. Ook de afschaffing in 2006 van de fiscale bijdrage aan VUT- en prepensioenregelingen ter

Figuur 4.9 Leeftijdsprofiel van werknemers in de bouw in 2000 en 2008, in procenten



Bron: EIB

indamming van de voortijdige uitstroom van ouderen uit de arbeidsmarkt en de ingevoerde fiscale arbeidskorting voor werkende ouderen beogen de participatiegraad te verhogen. Ook de verschuiving van de inzet van werknemers naar zelfstandigen zonder personeel heeft invloed op de leeftijdsamenstelling van het werknemersbestand. Het zijn vooral dertigers, die nadat zij een aantal jaren als werknemer in de bouw hebben gewerkt, als zelfstandige gaan werken. Dit heeft wel invloed op de gemiddelde leeftijd van het werknemersbestand, maar niet op het totaal aan vaklieden.

Een belangrijke vraag die bij de arbeidsmarkt van de bouw speelt is de vraag of er in de komende jaren wel voldoende instroom is van schoolverlaters om de uitstroom als gevolg van pensioenering of arbeidsongeschiktheid op te vangen. Als dit het geval is, dan blijft de pool aan potentieel middenkaderpersoneel waarop de bouw een beroep kan doen gelijk.

Uit analyse blijkt dat door de veroudering de natuurlijke uitstroom, die nu 2,6% bedraagt, op middellange termijn zal toenemen tot 2,7% van het totale werknemersbestand. Het effect van de veroudering is bescheiden, omdat er al veel mensen voor hun zestigste de branche uit gezondheidsoverwegingen definitief verlaten. Het gaat dus om enkele honderden bouwvakkers die de branche de komende jaren extra gaan verlaten. De instroom van schoolverlaters lijkt voorlopig nog voldoende om het aantal gepensioneerde en arbeidsongeschikte uitstromers te compenseren. Op dit moment nemen bedrijven weinig leerlingen aan. De verwachting is dat met het aantrekken van de bouwproductie bedrijven meer plaats zullen bieden aan leerlingen. Mochten er onvoldoende leerlingen uit de opleidingen instromen, dan geldt voor het bouwplaatspersoneel dat in dat geval ongeschoold personeel zal worden aangetrokken om in de behoefte te voorzien. Alleen voor het uta-personeel kan dit dan tot knelpunten leiden.

4.6 Gevolgen van het regeerakkoord

Het regeerakkoord treft de bouw langs vier kanalen:

- ombuigingen;
- handhaven hypotheekrenteaftrek;
- deregulering van het ruimtelijk beleid en regelgeving;
- beperkte liberalisatie van de huursector.

4.6.1 Ombuigingen

In de komende jaren moet rekening worden gehouden met structurele ombuigingen van de overheidsuitgaven. Dit geldt zowel voor het rijk als voor de lagere overheden. De ombuigingen hebben een negatief effect op de bouwproductie. Dit loopt via de koopkracht van de burgers en via de directe budgetten van vooral de lagere overheden. Het beeld voor de koopkracht is niet gunstig, maar het beleid komt wel neer op koopkrachtbehoud voor de werkende bevolking. De grootste invloed zal naar verwachting uitgaan van de verminderde budgetten van de lagere overheden. Vooral de utiliteitsbouwsector zal last hebben van de bezuinigingen. Van sporthallen tot bibliotheken en van gebouwen voor de cultuursector tot stadskantoren zal het mes er ongetwijfeld ingaan.

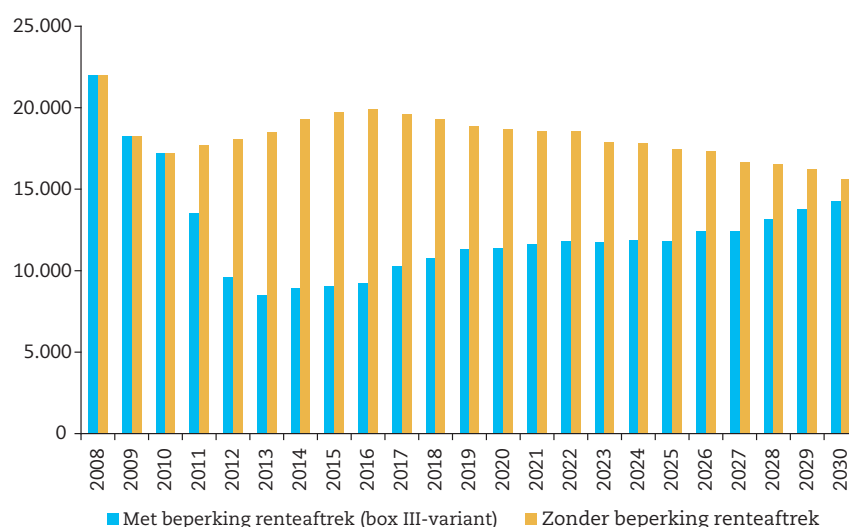
De ombuigingen zijn ook van belang voor de bekostiging van de woningbouw. Zoals eerder is beschreven, is een belangrijk deel van de huizenprijsstijgingen neergeslagen bij de bekostiging van allerlei beleidsdoelen rond de woningbouw. Grote prijsstijgingen worden niet op middellange termijn voorzien. Door vermindering van de uitbreidingsvraag lopen de opbrengsten uit de grondexploitatie terug en ook verevening van de opbrengsten van kantoorlocaties zullen voorlopig op een veel lager niveau liggen. Dit alles terwijl de opgaven wel steeds groter worden.

Om de beleidsopgaven rond woningbouw te realiseren zal nadrukkelijk gekeken moeten worden naar mogelijkheden om de kosten te verlagen. Dit betekent dat de stapeling van eisen, wensen en procedures rond woningbouw kritisch onder de loep moeten worden genomen. In veel gevallen staan de kosten van deze eisen niet meer in gezonde verhouding tot de maatschappelijke voordelen. Door systematisch de voor- en nadelen van deze eisen tegen het licht te houden kan een bijdrage worden geleverd in het verlagen van de kosten van woningbouw.

4.6.2 Handhaven hypotheekrenteaftrek

De negatieve effecten van beperking van de hypotheekrenteaftrek zijn fors en langdurig. Figuur 4.10 laat de invloed zien van het wel of niet volledig beperken van de hypotheekrenteaftrek voor de woningbouwproductie¹⁶. Met de keuze van het huidige kabinet om de hypotheekrenteaftrek voorlopig ongemoeid te laten kan op middellange termijn de bouwproductie herstellen. Bij een forse inperking van de fiscale begunstiging van het eigen woningbezit zou de woningbouwproductie nog veel sterker inzakken dan nu het geval is. Hiernaast worden grote transitieproblemen en stagnatie van de doorstroming in de woningmarkt voorkomen.

Figuur 4.10 Ontwikkeling bouwproductie (excl. btw) met en zonder hypotheekrenteaftrek, in miljoenen euro



Bron: EIB (2010)

4.6.3 Deregulering ruimtelijk beleid en regelgeving

Voornemens

Op het gebied van ruimtelijke ordening wil het kabinet de afweging van de verschillende belangen integraal en de besluitvorming zo transparant mogelijk laten plaatsvinden en zo dicht mogelijk bij degenen die het direct aangaat. Het kabinet komt met voorstellen om de ruimtelijke ordening meer over te laten aan provincies en gemeenten. Het toezicht en de regie op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting gaat van het rijk naar de provincies. In het beleid en de regelgeving kiest het kabinet op het gebied van de volkshuisvesting voor meer ruimte voor het bedrijfsleven in de bouw en voor verschillen tussen regio's. Het kabinet gaat de adviezen van de commissie Fundamentele verkenning Bouw (Commissie Dekker) uitvoeren en komt met voorstellen met meer ruimte voor maatwerk in de volkshuisvesting, zodat zowel binnen steden als in kleine kernen ruimte is om in de eigen woningbehoefte te voorzien door middel van sociale stijging en doorstroming. Er komt meer ruimte voor kleinschalige bouwlocaties, ook in het Groene Hart, en (collectief) particulier opdrachtgeverschap. Er komt in het ruimtelijke ordeningsbeleid aandacht voor krimpregio's. In samenwerking met krimpregio's wordt gezocht naar maatregelen om deze regio's nieuwe impulsen en ontwikkelingsmogelijkheden te geven.

16 EIB (2009), 'Hervorming van de woningmarkt', Amsterdam.

Gevolgen

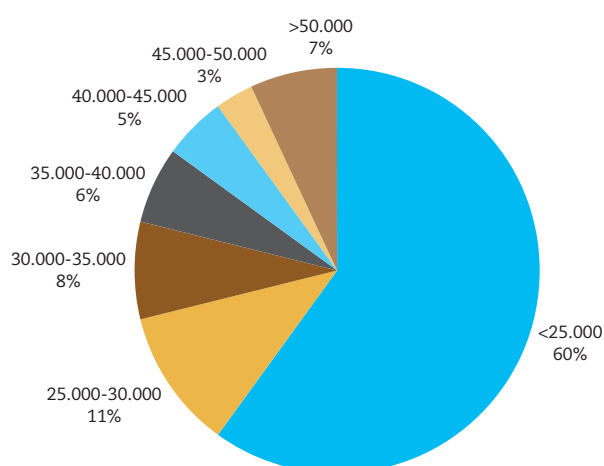
De plannen bieden op hoofdlijnen meer rationaliteit bij ruimtelijke ordening en regelgeving. Starheden door regels wordt tegengegaan en er wordt meer ruimte geboden voor lokale afwegingen van belangen en meer diversiteit in beleid. Deze ruimte is ook nodig omdat door het ontspannen van markten en beperktere middelen scherpere afwegingen moeten worden gemaakt die ook beter aansluiten bij de woonwensen van burgers. Het regeerakkoord is in dit opzicht een stap in de goede richting; het biedt in theorie meer mogelijkheid voor rationaliteit in de besluitvorming. Voor de woningmarkt betekent dit waarschijnlijk snellere doorlooptijden van plannen en een diverser woningaanbod dat beter aansluit bij de wensen van de burgers. De invloed van dit beleid is nog moeilijk in te schatten. Dit hangt af van hoe aan dit beleid in de praktijk vorm wordt gegeven. Zo moet de rol van de provincies nog nader worden uitgewerkt. Het vergt een andere manier van denken in mogelijkheden en alternatieven. Op dit punt bestaat er geen sterke traditie.

4.6.4 Beperkte liberalisatie van de huursector

In de gereguleerde huursector is het prijsmechanisme uitgeschakeld en wordt de mobiliteit van mensen die eenmaal tot de prijsgereguleerde huurmarkt zijn toetreden ernstig beperkt. Een rechtvaardiging van deze hoge mate van inefficiëntie moet dan liggen op het vlak van sociale rechtvaardigheid. Voor een deel, maar voor lang niet alle huishoudens in de gereguleerde huursector is dit het geval. Alleen bij toetreding wordt gekeken naar het huishoudinkomen. Als mensen eenmaal zijn toetreden en later meer geld gaan verdienen vindt er geen toetsing en aanpassing van de huren plaats. In figuur 4.11 wordt de inkomensverdeling gegeven van huishoudens in de prijsgereguleerde woningen.

Ongeveer 30% van de huishoudens in prijsgereguleerde woningen heeft een inkomen van meer dan € 30.000 per jaar en nog altijd verdient meer dan 15% meer dan € 40.000 per jaar. Maar liefst 40% van de huishoudens heeft een inkomen boven de grens van € 25.000 voor de huurtoeslag. Conclusie is dat een aanzienlijk aantal huishoudens in een gesubsidieerde woning woont, die op basis van hun inkomen niet meer toegelaten zouden worden tot deze sector.

Figuur 4.11 Inkomensverdeling huishoudens in prijsgereguleerde woningen, 2006



Bron: WoON 2009, bewerking EIB

Het regeerakkoord gaat uit van een gedeeltelijke liberalisering van de prijsgereguleerde huursector:

- boven de inkomensgrens van € 43.000 wordt jaarlijks een maximale huurprijsstijging van 5% bovenop de inflatie toegestaan. Dit leidt op korte termijn tot meer opbrengsten bij verhuurders, die wordt afgeroomd door een jaarlijkse bezitsbelasting voor verhuurders met meer dan tien woningen. Huurders krijgen ook het recht om hun huurwoning tegen een redelijke prijs te kopen. Op termijn leidt dit tot marktconforme huren, waardoor mensen niet langer geremd worden door te stromen naar een betere (koop)woning. Op basis van NHG-regels en een rente van 5¼% kunnen mensen met een inkomen van € 43.000 een woning van rond de € 190.000 bekostigen;
- de Europese beschikking beperkt de toetreding tot of verhuizing tussen corporatiewoningen van huishoudens met een inkomen hoger dan € 33.000. Corporaties moeten 90% van hun huurwoningen toewijzen aan huishoudens met een inkomen beneden deze grens. Dit betekent dat ook meer mensen, die voorheen wel een corporatiewoning kregen aangeboden, nu moeten uitwijken naar de koopsector. Met een inkomen van € 33.000 kan volgens de NHG-regels bij de huidige rente een woning van € 135.000 worden aangeschaft.

De vraag die zich voordoet is of er wel voldoende koopwoningen zijn of bijgebouwd zullen worden voor deze mensen. Momenteel bestaat de voorraad koopwoningen voor 25% uit woningen met een woningprijs lager dan € 200.000 en voor 15% met een prijs lager dan € 150.000. Er is dus wel degelijk nog aanbod van koopwoningen in deze prijscategorie. Ook worden er woningen van deze categorie gebouwd. Het aanbod van nieuwbouw koopwoningen bestaat voor 80% uit woningen met een prijs boven € 200.000, 5% heeft een aanbodprijs lager dan € 160.000 en het resterende deel (15%) heeft een aanbodprijs die hiertussen ligt. Het is dus niet zo dat voor de bewuste inkomenscategorieën geen koopwoningen gerealiseerd kunnen worden. Wel geldt dat in drukgebieden als Amsterdam het aanbod veel beperkter zal zijn dan in de meer ontspannen gebieden. Van het aantal in 2010 voor de corporaties gebouwde huurwoningen (ongeveer 30.000) behoorde de helft tot de betaalbare categorie, behoorde 35% tot het dure gereguleerde segment (€ 512 - € 648 per maand) en had ruim 15% een huur boven de huurtoeslaggrens. Hiermee verschuift gestadig de voorraad huurwoningen van het goedkope segment richting het betaalbare en het dure segment.

Voor de beschikbaarheid van woningen moet wel bedacht worden dat deze maatregelen tot een verschuiving leidt van bewoners van de gereguleerde huursector naar de koopsector. De totale vraag naar woningen verandert niet. Er zal overschot aan huurwoningen ontstaan en vraag naar koopwoningen. In de praktijk zal het aanbod zich niet via de nieuwbouw voltrekken, maar eerder via een verandering van eigendom: het verkopen van de woning aan de huurder. In het regeerakkoord krijgt de huurder het recht om de woning tegen een redelijke prijs te kopen. Om een inschatting te maken of huurders met een inkomen boven € 33.000 dit in de praktijk ook zullen doen, kijken wij naar de huishoudens die recent naar of tussen een gereguleerde huurwoning zijn verhuisd (zie tabel 4.3).

Tabel 4.3 Aantal verhuisden in de laatste twee jaar in de gereguleerde huursector, gemiddelde huurprijs (euro), gemiddelde woningwaarde (euro), naar inkomenscategorie

Inkomen	Aantal verhuisden	Gemiddelde woningwaarde	Gemiddelde huurprijs
1. < 33.000	304.583	140.000	395
2. 33.000 - 43.000	55.197	168.000	443
3 > 43.000	55.801	178.000	449

Bron: WoON 2009, bewerking EIB

Huurders met een gezinsinkomen vanaf € 43.000 verhuisden naar een woning met een gemiddelde woningwaarde van € 178.000. Op basis van de NHG-regels kunnen deze mensen bij de huidige rente deze woning financieren. Het probleem ligt bij de gezinnen met een inkomen tussen € 33.000 en € 43.000. Deze gezinnen verhuisden naar een huurwoning met een waarde van gemiddeld € 168.000, met een huur van gemiddeld € 443 per maand. Deze huurprijs is vergelijkbaar met de gebruikerskosten van een koopwoning van ongeveer € 130.000. Dit ligt bijna een kwart onder de gemiddelde woningwaarde van deze huurders. Op basis van de NHG-regels en een rente van 5½% kunnen alleen mensen met een inkomen vanaf € 36.750 deze woningwaarde bekostigen. Om deze woningen aan de huurders met een lager inkomen te kunnen verkopen is een prijskorting noodzakelijk.

Door huurders boven een bepaalde inkomensgrens een marktconforme huurprijs te laten betalen kunnen opbrengsten (direct via hogere huren of indirect via verkoopopbrengsten) worden gegenereerd, die binnen de woningmarkt kunnen worden aangewend om binnenstedelijke ontwikkeling en de krimpproblematiek te bekostigen, nu de huidige middelen hiervoor teruglopen. Hiervoor zullen dan wel goede afspraken met de corporaties moeten worden gemaakt.

EIB-publicaties

2006

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid in 2006

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid in 2006 - de Nederlandse regio's

Vraag naar kantoren tot 2015

Bouwbedrijven 2006, ontwikkelingen en vooruitzichten

Bouwen in: Noord-Nederland, Noord-Holland en Utrecht, Oost-Nederland, Zuid-Nederland en Zuid-Holland (Bouwend Nederland)

Procesintegratie en innovatief ondernemerschap in de aan de bouw toeleverende industrie en de bouwmaterialenhandel

Eindevaluatie Arboconvenant Funderingsbranche

Het ziekteverzuim in de bouwnijverheid in 2005

Arbowensen en -behoeften van bouwbedrijven en werknemers 2005 (ARBOUW)

Procesintegratie en innovatief ondernemerschap in ontwerp bureaus

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2005 (ARBOUW)

Activity Based Costing in het bouwbedrijf

Prestatietoeslag in de restauratiebouw

Bouwen op vertrouwen

Internetgebruik door bouwbedrijven

De kabel- en leidingsector; - investeringsvolume en opdrachtgeverschap

Sectorprofiel schilders-, afwerkings- en glaszetbedrijf 2005-2012

De bouw arbeidsmarkt in het najaar van 2005

Bedrijfseconomische kencijfers van b&u-bedrijven in 2005

Bedrijfseconomische kencijfers van gww-bedrijven in 2005

Bedrijfseconomische kencijfers van gespecialiseerde bedrijven in de bouw in 2005

Algemene kosten in het bouwbedrijf in 2005

Verkenning knelpunten bij duurzaam, zuinig en materiaalarm aanbesteden en bouwen (RWS/DWW)

Het arbeidsbestand in de bouwnijverheid in 2005

De bouwbedrijven in 2005

2007

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid in 2007

Beperking hypotheekrenteaftrek - gevolgen voor de bouwproductie en woningmarkt

Opdrachtgevers aan het woord - meting 2006

Infrastructuurmonitor - MIT 2007

De restauratieproductie tot 2011

Procesintegratie en innovatief ondernemerschap in het bouwproces

Bouwbedrijven 2007 - ontwikkelingen-vooruitzichten

Sectorprofiel stukadoors-, afbouw- en terrazzo-/vloerenbedrijf 2005-2012

Het ziekteverzuim in de bouwnijverheid in 2006

De sector civiele betonbouw - marktontwikkelingen, opdrachtgeverschap en werkgelegenheid

Bouwconcerns in beeld 2006/2007

Opdrachtgevers aan het woord - meting 2007

Bedrijfseconomische kencijfers van gww-bedrijven in 2006

Bedrijfseconomische kencijfers van b&u-bedrijven in 2006

Het arbeidsbestand in de bouw in 2006

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2006 (ARBOUW)

Transparantie in de bouwpraktijk

De bouwbedrijven in 2006

2008

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2008

Procesintegratie en innovatief ondernemerschap in het bouwproces - meting 2007

Kostendruk van wet- en regelgeving in het gespecialiseerde aannemingsbedrijf

Infrastructuurmonitor - MIRT 2008

Bouw in beeld 2007

Openbaarvervoerinfrastructuur in een geliberaliseerde markt

Algemene kosten in het bouwbedrijf

Het ziekteverzuim in de bouw in 2007

Kwaliteit van de dienstverlening en het bestuurlijk proces van lagere overheden

De markt voor restauratie en onderhoud van monumenten tot 2013

Uitdagingen en beleidsopties bij nieuwbouw van woningen - regionale ontwikkelingen en beleid na 2009

De Vastgoedlezing 2008 - crisis op de Nederlandse woning- en vastgoedmarkt? (ASRE)

Bedrijfseconomische kencijfers van b&u-bedrijven in 2007

Bedrijfseconomische kencijfers van gww-bedrijven in 2007

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2007 (ARBOUW)

Bouwconcerns in beeld 2007/2008

2009

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2009

Opdrachtgevers aan het woord - meting 2008

Procesintegratie en innovatief ondernemerschap in het bouwproces - meting 2008

Middenkaderopleidingen in de bouw

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2006-2007

Bouw in beeld 2008

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2009-2014

De zelfstandige zonder personeel in de bestratingsbranche

Het ziekteverzuim in de bouw in 2008

Verkenning effecten stimuleringsmaatregelen rond de woningbouw (www.eib.nl)

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2008 (ARBOUW)

Hervorming van de woningmarkt

Reïntegratie van langdurig zieke werknemers in de bouw

Bouwconcerns in beeld 2008-2009

2010

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2010

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2006-2008

Bedrijfseconomische kencijfers b&u-bedrijven 2008

Bedrijfseconomische kencijfers gww-bedrijven 2008

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2010-2015

Zzp'ers in de bouw

De arbeidsmarkt in de bitumineuze en kunststofdakbedekkingsbranche

Kantorenleegstand - probleemanalyse en oplossingsrichtingen (www.eib.nl)

Ondergrondse netwerken en grondwaterbeheer

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2009 (ARBOUW)

Ziekteverzuim in de bouw 2009

Beleidsvarianten beperking hypotheekrenteaftrek en liberalisatie huursector (www.eib.nl)

Nacht- en weekendwerk in het wegonderhoud

Bouw in beeld 2009

De bouwmarkt 2010-2015

Bedrijfseconomische kencijfers gespecialiseerde bedrijven 2007-2008

Strategie en crisis

Vrouwen in technische functies

Marktstudie AFNL

Infrastuctuurmonitor - MIRT 2011

Kantorenleegstand - analyse van de marktwerking (www.eib.nl)

2011

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2011

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2007-2009

Openbare aanbestedingen in de gww

Bedrijfseconomische kencijfers gww-bedrijven 2009

Bedrijfseconomische kencijfers b&u-bedrijven 2009

Succesvol binnenstedelijk bouwen

De winst van innoveren (www.eib.nl)

Algemene BouwplaatsKosten (ABK) van B&U-projecten 2010 (RRBOUW)

Productiviteit en strategie (www.eib.nl)

Bouwconcerns in beeld 2009-2010

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2011-2016

Restauratie en onderhoud van monumenten - marktverkenning tot 2015

Aanbestedingsgedrag opdrachtgevers (www.eib.nl)

Dynamiek op de woningmarkt

De civiele betonbouw tot 2016 - ontwikkelingen op de markt en in de rolverdeling in het bouwproces (www.eib.nl)

Monumenten en corporaties - monumentenbezit en -beleid van corporaties (www.eib.nl)

Ziekteverzuim in de de bouw 2010 (www.eib.nl)

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2010 (ARBOUW)

Economisch Instituut voor de Bouw

Basisweg 10
1043 AP Amsterdam

Postbus 58248
1040 HE Amsterdam

t (020) 583 19 00
f (020) 583 19 99

eib@eib.nl
www.eib.nl

Desktop publishing: Margo Wakidjan-Nijbroek, EIB

The logo for the Economisch Instituut voor de Bouw (eib) features the lowercase letters 'eib' in a bold, blue, sans-serif font. The 'e' and 'i' are connected, and the 'b' is slightly larger and positioned to the right.

**Economisch Instituut
voor de Bouw**

Basisweg 10
1043 AP Amsterdam

Postbus 58248
1040 HE Amsterdam

t (020) 583 19 00
f (020) 583 19 99

info@eib.nl
www.eib.nl