



Centraal Planbureau
Planbureau voor de Leefomgeving

Aandachts- punten bij Investerings- agenda bouw en leefomgeving

CPB/PBL Notitie

Edwin Buitelaar (PBL), Ton Manders (CPB), Frans Schilder (PBL)

september 2020

Inleiding

De Investeringsagenda bouw en leefomgeving heeft betrekking op een van de vier bouwstenen van de crisisaanpak van de Rijksoverheid en is erop gericht om Nederland, door te investeren in de fysieke leefomgeving, de crisis uit te bouwen en de economische structuur te versterken. Hiervoor wordt een pakket maatregelen vormgegeven met investeringen die betrekking hebben op wonen, bereikbaarheid/mobiliteit, energie en natuur. CPB en PBL beoordelen niet de voorgestelde plannen, maar brengen enkele aandachtspunten voor het voetlicht die in verband met de Investeringsagenda bouw en leefomgeving relevant zijn.

Het is van belang om in deze crisis de economie overeind te houden door vraaguitval tegen te gaan en bedrijven te ondersteunen. Door additionele overheidsinvesteringen te doen, of door investeringen die toch al gepland zijn naar voren te halen, kunnen consumptie en werkgelegenheid worden behouden. Voorzichtigheid is daarbij geboden. Vooralsnog zijn de problemen in de bouwnijverheid minder groot dan in andere sectoren. Willen investeringen effectief zijn, dan moeten ze aangrijpen daar waar problemen zich voordoen. Eens scherpe probleemanalyse is dus nodig. Van maatregelen moeten overigens geen wonderen worden verwacht (zie ook de SEO-notitie over economisch beleid na de noodmaatregelen¹). De CPB-notitie *Opties voor vraagstimulering* geeft aan dat het belangrijk is dat impulsen *tijdig* worden ingezet, *tijdelijk* van aard zijn en *gericht* zijn op waar de vraaguitval zich voordoet.² Daarnaast moeten maatregelen *passend* zijn in het licht van andere maatschappelijke opgaven. Specifiek voor het investeren in bouw en de leefomgeving gaan we hier nader op in.

Tijdig en tijdelijk

De timing van beleid is cruciaal. Het is van belang dat stimuleringsbeleid anticyclisch is: in tijden van onderbesteding dempen overheidsinvesteringen de effecten, in betere tijden wordt gas teruggenomen. Zowel te vroeg als te laat ingrijpen heeft nadelige effecten. Vooralsnog lijkt er weinig aanleiding om geplande investeringen in de bouw naar voren te halen: mede door de gespannen woningmarkt worden nieuwbouwwoningen als warme broodjes verkocht en is het aantal aangevraagde bouwvergunningen licht gestegen.

Te vroeg stimuleren is inefficiënt. De aanbodzijde van de bouwmarkt is sterk inelastisch: op korte termijn kan de sector maar op beperkte schaal haar productiecapaciteit verhogen. Vakmensen zijn niet zomaar aangetrokken of opgeleid. En ook voorraden zijn eindig, en door mogelijke (lokale) *lock downs* onzekerder dan voorheen. Het stimuleren van een markt die op de grens van haar capaciteit produceert leidt tot concurrentie tussen projecten om het schaarse bouwaanbod, met mogelijk prijsstijgingen tot gevolg.

Dat neemt niet weg dat op termijn vraaguitval kan plaatsvinden en orderportefeuilles van bouwbedrijven leger kunnen raken. In de meest recente raming verwacht het CPB dat investeringen in woningen afnemen met 6% in 2020 en 3% in 2021, vooral doordat de corona-uitbraak tot vertragingen leidt bij bouwprojecten. De contactbeperkende maatregelen vertragen bestemmingsprocedures en de bouwvergunningverlening, zo is de veronderstelling. Hoewel de vraag naar woningen daalt door de afname van de werkgelegenheid, lagere groei van besteedbare inkomens en een dalend migratiesaldo, blijven de economische gevolgen voor de woningmarkt mild.³ In een somber scenario met een tweede coronagolf en een traag herstel daarna, zijn de vooruitzichten natuurlijk negatiever. De Grote Recessie in de periode 2008-2012 heeft laten zien dat herstel van de bouwmarkt langer op zich liet wachten dan het herstel van de economie als geheel en als gevolg van verlies

¹ Ter Weel (2020), *Economisch beleid na de noodmaatregelen*, SEO-rapport nr. 2020-47, Amsterdam: SEO.

² CPB (2020), *Opties voor vraagstimulering*, CPB Corona publicatie. Den Haag: CPB.

³ CPB, Juniraming 2020.

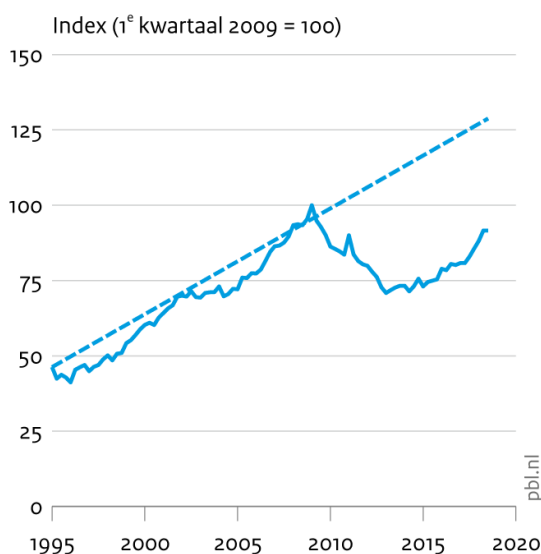
aan productiecapaciteit ook structureel achterblijft (figuur 1).⁴ Dit fenomeen, hysteresis, speelt sterker in de bouw dan in veel andere sectoren. Overigens is de parallel met die vorige crisis beperkt, er lijkt vooralsnog geen sprake van terugloop in financiering. In het eerdergenoemde sombere scenario is een investeringsimpuls wel denkbaar. De CPB-notitie over bewegingen op de woningmarkt geeft aan dat beleidsmaatregelen om een tijdelijke neergang van het nieuwbouwaanbod te beperken nuttig kunnen zijn om hysteresis te voorkomen.⁵ Meerdere beleidsopties doen de ronde, zoals het oprichten van een doorbouwfonds en garantieregelingen⁶

De onzekerheid is groot. Het is daarom van groot belang om de ontwikkelingen scherp in de gaten te houden en voor voldoende flexibiliteit te zorgen. Het aanbrengen van dergelijke flexibiliteit in de projecten die het Rijk identificeert binnen de verschillende thema's vereist vergaande planning. Doorloop nu snel procedures, beslecht barrières (stikstof, PFAS) en zorg dat eventuele partners snel in positie gebracht kunnen worden. Plannen die reeds door beleid zijn goedgekeurd niet worden belemmerd door wet- en regelgeving en eenmalig van aard zijn, zoals het beter isoleren van woningen en kantoren, kunnen naar voren worden gehaald als op korte termijn de werkgelegenheid onder dit soort bedrijven sterk daalt.

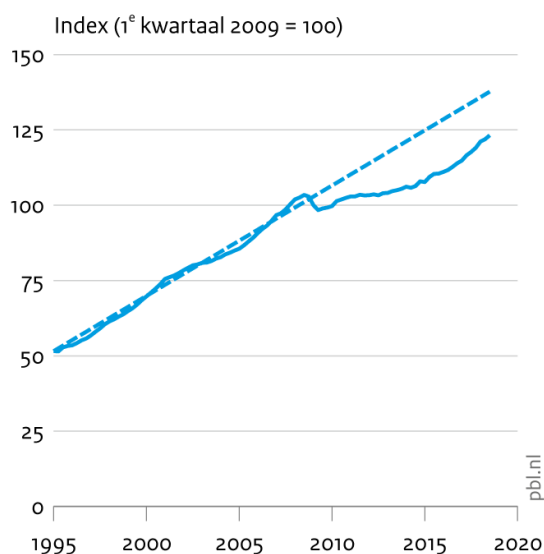
Figuur 1 Productie bouwnijverheid

Productie bouwnijverheid

Toegevoegde waarde bouwnijverheid



Bruto binnenlands product



— Realisatie
 - - - Jaarlijkse trend voor 2009

Data zijn kwartaalcijfers

Bron: CBS

⁴ Buitelaar, E. (2019), 'Versnelling van de woningbouw: van korte- naar langetermijnperspectief', *Real Estate Research Quarterly*, juli 2019, pp. 5-11.

⁵ CPB (2020), *Beweging op de woningmarkt: prijzen en volumes*. Den Haag: CPB.

⁶ CPB (2020), *Kansrijk woonbeleid: update*. Den Haag: CPB.

Gericht

De effectiviteit van investeringen neemt toe naarmate ze meer *gericht* zijn. Dat vraagt om projecten daar waar de vraaguitval plaatsvindt. De bouw is vooralsnog, zoals gezegd, minder getroffen dan sectoren als horeca, cultuur en evenementen, en vervoer en mobiliteit. Maar als er een vraagtekort is in de bouw, dan kan een gerichte investering helpen en heeft een algemene maatregel, zoals btw-verlaging weinig zin. Ook als er sprake is van te weinig activiteit in een bepaalde regio, helpt een specifieke op die regio gerichte maatregel meer dan een generieke investeringssubsidie. Ervaringen uit het verleden stemmen hier niet erg hoopvol. De opbrengst van investeringen blijken beperkt doordat het moeilijk is de prikkel goed te richten en op tijd plannen tot uitvoering te brengen. Het risico op onderuitputting is groot.

In het kader van investeringen in nieuwbouw constateert PBL⁷ in haar policy brief *Van coronacrisis naar duurzaam herstel* dat bijdragen om grondexploitatietekorten te dichten, of om grond te verwerven met enige terughoudendheid moeten worden gezien, omdat die de neiging hebben weg te lekken in (onnodige) grondprijstijgingen.⁸ Investeringsprojecten die worden geoordeeld aan specifieke bestedingsdoelen, zoals bijvoorbeeld voor publieke voorzieningen, kennen dat gevaar minder. Bovendien kunnen hiermee ook andere publieke doelen worden gediend. Zo kunnen investeringen in infrastructuur – bijvoorbeeld fiets-, rail- en energie-infrastructuur – woningbouw faciliteren, maar ook bijdragen aan het verbeteren van de bereikbaarheid van banen en voorzieningen en aan de verduurzaming van mobiliteit.⁹

Passend

Er bestaat een zekere spanning tussen de doelen van de Investeringsagenda bouw en leefomgeving. Immers, aan de ene kant is er de wens om op korte termijn een bijdrage te leveren aan onder meer het behouden van banen en productiecapaciteit in de bouw (crisisbeleid), en aan de andere kant is er de wens om investeringen ten bate te laten komen aan langjarige transitie (structuurbeleid). Hoewel dit niet direct in tegenspraak hoeft te zijn, ligt het ook niet zonder meer voor de hand dat beide doelen te verenigen zijn.

In het ruimtelijk domein is crisisbeleid en structuurbeleid wellicht relatief eenvoudig te verenigen. De opgaven voor de langere termijn zijn immers redelijk helder: een klimaatneutraal gebouwde omgeving, herstel van de natuur en biodiversiteit, klimaatadaptieve maatregelen, hernieuwbare energie, enzovoort. Reeds ingezette stimuleringsmaatregelen, zoals de Renovatieversneller, tonen aan dat korte- en langetermijnbeleid in elkaars verlengde kunnen liggen. Extra middelen voor energiebeleid en verduurzaming kunnen effectief zijn als ze helpen om ingezet beleid te ondersteunen of versnellen – zoals bijvoorbeeld het versneld isoleren van woningen als de vraag in de bouw terugvalt. De timing van deze investeringen dient daarvoor goed aan te sluiten bij de crisis, maar ook bij de langetermijntransitiedoelen. Vooral wanneer maatregelen met grote kortetermijneffecten niet bijdragen aan de lange termijn ontstaat een spanningsveld. Ook hier geldt weer dat flexibiliteit in het Investeringsprogramma bouw en leefomgeving cruciaal is. Een heldere a priori ordening van projecten is niet te maken.

⁷ Verwest, F., Notenboom, J., & Van Gerwen, O.J. (2020), *Van coronacrisis naar duurzaam herstel*. PBL policy brief. Den Haag: PBL.

⁸ Dit laat ervaringen met de BLS- en de ISV-gelden ook zien (zie: Renes & Ruijs, 2009, Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen – second opinion. Den Haag: PBL).

⁹ CPB & PBL (2020), *Kansrijk mobiliteitsbeleid*, Den Haag: CPB & PBL.