

Trends op de bouwarbeidsmarkt

2020-2024

eib

Economisch Instituut
voor de Bouw

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

November 2020

Trends op de bouwarbeidsmarkt

2020-2024

Inhoudsopgave	
Voorwoord	7
Conclusies op hoofdlijnen	9
1 Inleiding	19
2 Vraag en aanbod op de bouwarbeidsmarkt	21
2.1 Recente ontwikkelingen arbeidsmarkt	21
2.2 Lessen uit de vorige crises	26
2.3 Toekomstige vraag naar arbeid	34
2.4 Confrontatie van toekomstige vraag en aanbod	37
3 Weerstandsvermogen van zzp'ers in de bouw	43
3.1 Aantal werknemers en zzp'ers in de bouw na vorige crises	43
3.2 Inkomens- en vermogensontwikkeling van zzp'ers in de bouw	45
3.3 Weerbaarheid zzp'ers in de bouw	47
3.4 Rol van zzp'ers op de bouwarbeidsmarkt in crisistijd	50
3.5 Overheidsbeleid ten aanzien van zelfstandig ondernemerschap	51

Voorwoord

Deze studie gaat in op recente ontwikkelingen op de bouwmarkt en wat deze kunnen impliceren voor de ontwikkelingen in de periode 2021-2024. In de rapportage van vorig werd al rekening gehouden met een bouwmarkt die na enkele jaren van sterke groei en toenemende personeelsschaarste geleidelijk in rustiger vaarwater zou kunnen komen. Toen waren het nog vooral de problemen rond stikstof die het toneel beheersten. Hoewel deze problemen nog niet volledig zijn opgelost, is de aandacht sindsdien sterk verschoven naar de gevolgen van corona. De ongekende productiedaling in de Nederlandse economie en de aanvankelijk zeer sterke daling van zowel het consumenten- als het producentenvertrouwen wierpen een ongunstige schaduw uit over de bouw. Ervaringen vanuit eerdere crises hebben laten zien dat de bouw in een dergelijke omgeving zwaar wordt geraakt. In een sector waar 70% van de productie afhankelijk is van investeringsbeslissingen is dit ook te plaatsen.

In 2020 is tot nu toe echter gebleken dat de krimp beperkt is gebleven. De bouwproductie loopt dit jaar wel terug en dit geldt ook voor de werkgelegenheid, maar deze is toch duidelijk minder sterk dan het EIB in april nog had voorzien. De achtergronden hiervan worden in deze studie besproken als ook wat dit betekent voor de doorloop in 2021 en verder. Daarbij wordt ook ingegaan op de opgaven voor het komend jaar en die voor de periode die zich na de coronacrisis weer zal aandienen.

Een bijzonder onderwerp dat dit keer kort wordt belicht betreft het weerstandsvermogen van zzp'ers. Hoe staat het met de inkomens en de vermogen van zzp'ers in de bouw en kunnen zij een terugval in omzet en inkomen volgend jaar voldoende opvangen? Hierbij wordt tevens aandacht besteed aan twee beleidsdossiers op dit terrein: de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering en het beperken van fiscale voordelen voor zzp'ers.

De publicatie is verricht in opdracht van cao-partijen Bouw & Infra. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de publicatie en de daarin getrokken conclusies berust volledig bij het EIB.

Ik hoop dat wij met deze publicatie(reeks) over belangrijke ontwikkelingen op de bouwmarkt zowel de paritaire organisaties in de bouw als diverse stakeholders uit de omgeving van de bouw kunnen ondersteunen bij het formuleren van het strategisch beleid rond de belangrijke dossiers op de bouwmarkt.

Taco van Hoek
directeur EIB

Conclusies op hoofdlijnen

Vraag en aanbod op de bouwmarkt

Omslag op de bouwmarkt in 2020

Na vijf jaar van sterke groei is de werkgelegenheid in de bouw in 2020 voor het eerst weer gedaald. De daling van de werkgelegenheid was echter nog bescheiden en sloeg grotendeels neer bij de flexibele schil. In de totale bouwnijverheid nam het arbeidsvolume dit jaar met 6.000 arbeidsjaren af, waarbij het arbeidsvolume van uitzendkrachten en zelfstandigen daalde met respectievelijk 4.000 en 1.000 arbeidsjaren. Bij werknemers was de daling met 1.000 arbeidsjaren relatief zeer beperkt.

De daling van zowel de productie als van de werkgelegenheid in de bouw is gematigder dan in april van dit jaar door het EIB werd geraamd. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat de sterke productiedaling in de Nederlandse economie niet gepaard is gegaan met een sterke inkomensdaling van gezinnen en bedrijven. Met zeer omvangrijke steunpakketten zijn de inkomens voor een belangrijk deel op peil gehouden, terwijl er ook nog tegemoetkomingen waren voor de vaste kosten van bedrijven en zelfstandigen. Ook hebben banken en verhuurders klanten uitstel van betaling verleend. Hiermee is een sterke inkomensdaling voorkomen en zijn ook grote liquiditeitsproblemen voorkomen. Zo is de grootste naoorlogse productiedaling in onze economie gepaard gegaan met een stabiel laag aantal faillissementen.

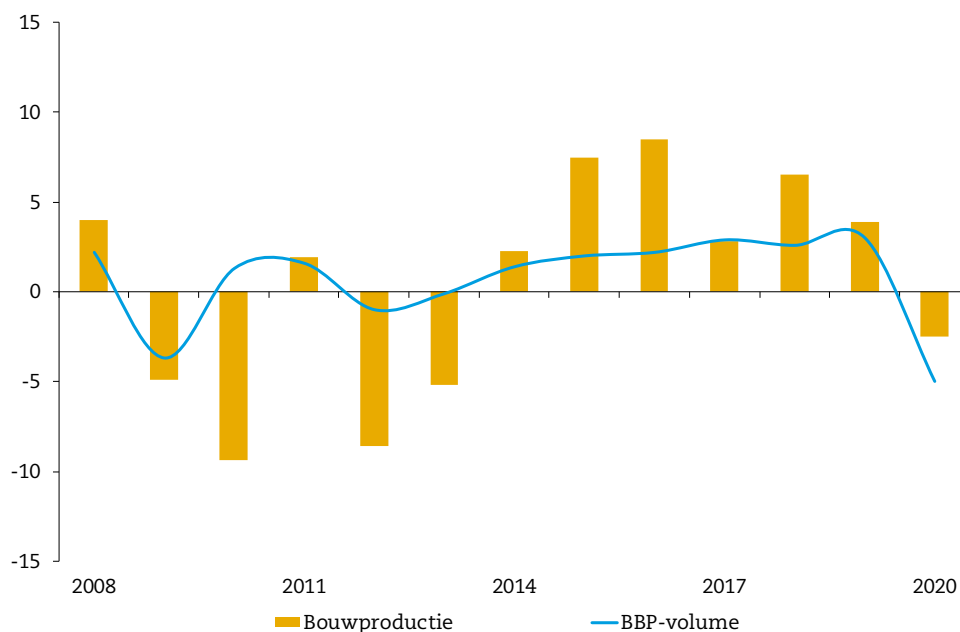
De tweede trend die positieve gevolgen heeft gehad voor de bouwproductie is een verschuiving van de consumentenbestedingen van sectoren die rechtstreeks door de lockdown zijn getroffen naar sectoren die niet direct door de lockdown productiebeperkingen kregen opgelegd. Zo daalden de uitgaven van consumenten richting de horeca, het transport, evenementen en voor vakanties. Doordat het inkomen voor veel groepen wel goed op peil bleef, is de consumenten-euro (deels) verschoven naar andere sectoren, waaronder de bouw. Dit is terug te zien bij de herstel en verbouwproductie in de woningmarkt, waar niet alleen geen serieuze productiedaling is opgetreden, maar waar zelfs sprake is geweest van groei in het afgelopen jaar.

De eerste negatieve signalen vanuit de bouwbedrijven over sterk terugvallende offerte-verzoeken en dalingen in de opdrachten die het EIB in april registreerde, bleken achteraf sterk geconcentreerd in de eerste weken van de lockdown. Toen de maatregelen vervolgens werden versoepeld, zetten de negatieve tendensen niet door en trad enig herstel op van de orders.

Terwijl de werkgelegenheid in de bouw door bovengenoemde ontwikkelingen slechts zeer licht is gedaald, geven spanningsindicatoren wel duidelijk aan dat de bouwmarkt het afgelopen jaar in ander vaarwater terecht is gekomen. Zo is de vacaturegraad vanaf het hoogtepunt in 2019 tot aan september al met een kwart gedaald. Ook ervaren bedrijven nu veel minder productiebelemmeringen vanuit de personeelsvoorziening. Terwijl personeelsschaarste de afgelopen jaren stevast als belangrijkste belemmering werd genoemd, is deze indicator in de loop van dit jaar volledig op de achtergrond geraakt.

Het totale beeld voor de bouwsector in 2020 wijst op een krimp van ongeveer 2½%, waarbij de werkgelegenheid ruim 1% daalt ten opzichte van 2019. De productieontwikkeling in de bouw wordt in figuur 1 getoond, waarbij deze is afgezet tegen die van de totale Nederlandse economie.

Figuur 1 **Ontwikkeling van het volume van de bouwproductie en economische groei in Nederland, jaarlijkse procentuele groeicijfers, 2008-2020**



Bron: CBS, EIB

Sterkere productiedaling in 2021 met toenemend banenverlies in de bouw

De bouwproductie zal volgend jaar naar verwachting sterker worden getroffen dan dit jaar. Vanwege het laat-cyclische karakter van de bouw, de aanscherping van de contactbeperkende maatregelen in oktober en de voorgenomen afbouw van de ondersteuningsmaatregelen is de daling scherper dan in 2020. Ook zal de verschuiving in het consumptiepatroon waar de bouw dit jaar van heeft geprofiteerd niet opnieuw een impuls geven. De utiliteitsbouw wordt in 2021 met een productiedaling van 8% het zwaarst getroffen. De woningbouw en de gww krimpen beide met 5½%. Binnen de woningbouw en de utiliteitsbouw valt vooral de herstel en verbouw sterk terug, mede door het wegvallen van de impulsen die in 2020 voor extra bestedingen zorgden. Alleen bij het onderhoud van woningen en gebouwen treedt in 2021 een voorzichtig herstel op.

Werkgelegenheid daalt in 2020 en 2021 in totaal met 24.000 arbeidsjaren

Na de daling van de werkgelegenheid in 2020 met 6.000 arbeidsjaren loopt de werkgelegenheid in de bouw in 2021 naar verwachting met 18.000 arbeidsjaren terug. De relatief sterke daling van de werkgelegenheid in het komende jaar hangt samen met een sterkere daling van de productie en het gegeven dat de werkgelegenheidsdaling in de tijd meer aansluit bij de productiedaling. Dit patroon is systematisch zichtbaar. Productiedalingen slaan aanvankelijk sterker neer in een daling van de arbeidsproductiviteit en naarmate de productiedalingen doorzetten wordt de arbeidsinzet relatief sterker beperkt. Ook is de daling van de werkgelegenheid in 2021 minder sterk geconcentreerd bij uitzendkrachten en zzp'ers dan in 2020 nog het geval was. Over beide jaren tezamen loopt de inzet van uitzendkrachten met ongeveer 8.000 arbeidsjaren terug tot 18.000. De werkgelegenheid van zelfstandigen neemt met 6.000 arbeidsjaren af, terwijl de werkgelegenheid van werknemers met 10.000 arbeidsjaren afneemt. De daling van de werkgelegenheid van werknemers mag niet gelijkgeschakeld worden met verlies aan werk voor bestaande werknemers. Het grootste deel van het werkgelegenheidsverlies bestaat uit minder instroom van nieuwe medewerkers ter vervanging van medewerkers die de sector verlaten, bijvoorbeeld vanwege pensionering.

Gunstige perspectieven voor de bouw op de middellange termijn

Als in 2021 het coronavirus geleidelijk wordt teruggedrongen en de contactbeperkende maatregelen kunnen worden afgebouwd, zal ook de economie zich gaan herstellen. Met het aantrekken van de economische groei zal de bouwproductie - zoals ook na de banken- en de eurocrisis - een krachtig herstel laten zien richting structurele niveaus, waarbij ook nog inhaalvraag zal plaatsvinden van eerder uitgestelde investeringen. Mede ondersteund door verduurzamingsmaatregelen groeit de totale bouwproductie in de periode 2022-2024 dan met gemiddeld 5% per jaar. De sterkste groei zal worden gerealiseerd bij de nieuwbouw van woningen.

Met het stevige productieherstel zal de werkgelegenheid in de bouw op middellange termijn naar verwachting met gemiddeld 2½% per jaar kunnen toenemen. Aanvankelijk vertaalt de productiegroei zich vooral in herstel van de arbeidsproductiviteit, maar gaandeweg verschuift de groei zich meer richting de werkgelegenheid. In drie jaar tijd neemt de werkgelegenheid in dit beeld met 34.000 arbeidsjaren toe tot 474.000 in 2024. De werkgelegenheid van werknemers komt met een groei van 14.000 arbeidsjaren in 2024 weer boven het niveau van 2019 uit. De werkgelegenheidsgroei van zelfstandigen en uitzendkrachten neemt met respectievelijk 13.000 en 7.000 arbeidsjaren toe, waarmee de flexibele schil sterker toeneemt dan het vaste personeel. De flexibiliseringsgraad neemt ten opzichte van 2019 iets toe, maar de trend vlakt wel af omdat bij steeds meer beroepen al hoge flexibiliseringsgraden zijn bereikt.

Tabel 1 Werkgelegenheid in de bouw, 2019-2024, duizend arbeidsjaren

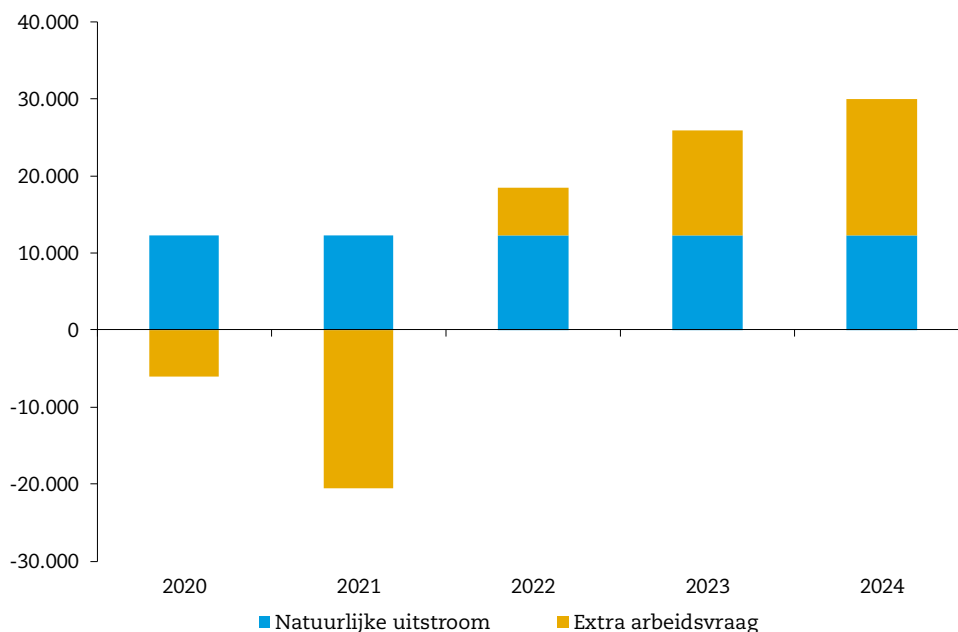
	2019	2020	2021	2024
Werknemers	302	301	292	306
Zelfstandigen	136	135	130	143
Totaal bouwnijverheid	438	436	422	449
Uitzendkrachten/ gedetacheerden	26	22	18	25
Totaal bouwgerelateerd	464	458	440	474

Bron: EIB

Na netto uitstroom in 2021 loopt de instroombehoefte snel weer op

Naast de extra vraag op middellange termijn moet de bouwnijverheid ook jaarlijks ruim 12.000 mensen aantrekken om de natuurlijke uitstroom door arbeidsongeschiktheid en pensionering op te vangen. In 2021 is er per saldo geen behoefte aan instroom van arbeidskrachten: het verlies aan banen is sterker dan de uitstroom van gepensioneerden en arbeidsongeschikten. Op middellange termijn loopt de benodigde instroom geleidelijk op tot 30.000 arbeidskrachten in 2024. De totale benodigde cumulatieve instroom in de periode 2022-2024 bedraagt bijna 75.000 arbeidskrachten.

Figuur 2 Instroombehoefte naar natuurlijke uitstroom en extra arbeidsvraag in de totale bouw, 2020-2024, aantal arbeidskrachten



Bron: EIB

Aanbod vanuit de opleidingen blijft redelijk op peil

Tijdens de banken- en eurocrisis is het aantal BBL-leerlingen met een bouwopleiding door minder aanbod bij de bouwbedrijven in continu tempo afgenomen. Het verlies aan werkgelegenheid was tweemaal zo sterk bij jongeren tot 25 jaar dan bij de overige leeftijdsgroepen. Na deze crisis is met het herstel van de werkgelegenheid ook het aantal BBL-leerlingen met een bouwopleiding weer toegenomen. Het is de verwachting dat volgend jaar het aantal BBL-leerlingen kortstondig zou kunnen terugvallen, maar dat hierna bij de verwachte groei van de werkgelegenheid dit aantal weer verder zal gaan toenemen. Het komende jaar ligt de uitdaging vooral bij het instandhouden van de vraag en het kunnen aanbieden van voldoende leerlingplaatsen. Op middellange termijn neemt de vraag naar personeel weer duidelijk toe. Bij een afname van het totaal aantal mbo-leerlingen zal het aandeel van de bouwopleidingen binnen het mbo dan weer moeten toenemen. De instroom vanuit de opleidingen (voornamelijk mbo, maar ook hbo en wo) levert de komende vier jaar voor bijna 50.000 arbeidskrachten aan nieuw aanbod op. Iedere inspanning door de bouwsector die de instroom vanuit opleidingen vergroot, verkleint de benodigde zij-instroom in toekomstige jaren.

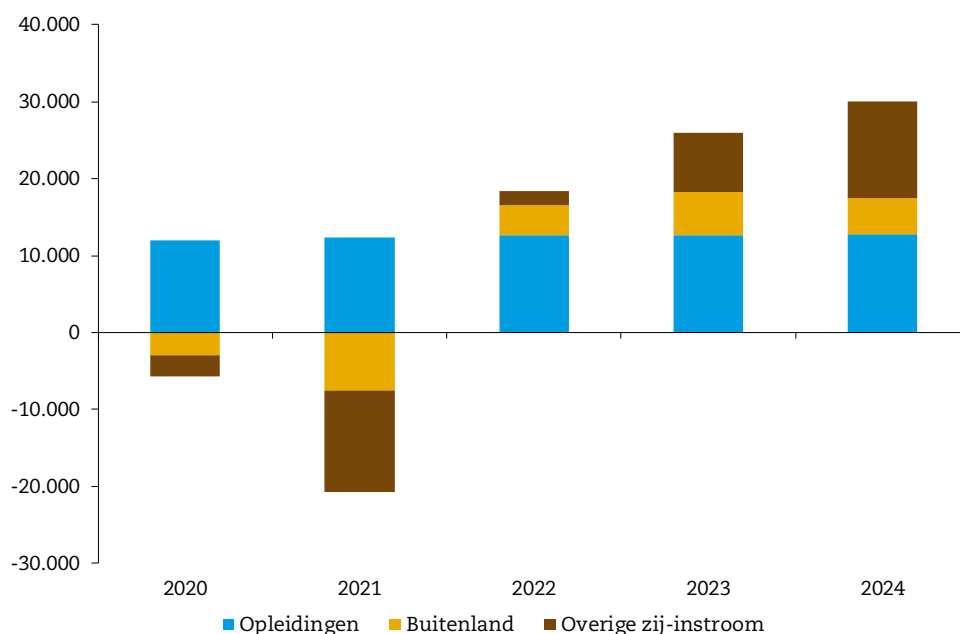
Buitenlandse arbeidskrachten vormen een flexibele buffer aan arbeidsaanbod

In 2020 en 2021 wordt de inzet van buitenlandse arbeidskrachten (vooral uitzendkrachten) relatief zwaar getroffen. Het aantal buitenlandse arbeidskrachten neemt in deze jaren met 10.000 af en neemt hiermee 40% van het totale banenverlies voor zijn rekening. Het merendeel van de getroffen arbeidskrachten keert terug naar het thuisland of elders werk zoeken. Met het aantrekken van de arbeidsvraag in de periode 2022-2024 zal ook de inzet van buitenlandse arbeidskrachten weer toenemen. Het is de verwachting dat het aantal buitenlandse arbeidskrachten dan ook weer snel oploopt van 39.000 in 2021 tot 53.000 in 2024, 4.000 meer dan in 2019.

Resterende opgave voor zij-instroom loopt op middellange termijn sterk op

In 2021 stromen er per saldo mensen de sector uit. Pas vanaf 2022 is er weer behoefte aan zij-instroom vanuit andere binnenlandse sectoren om de totale instroombehoefte van bijna 75.000 arbeidskrachten in deze jaren op te kunnen vangen (figuur 3). De benodigde zij-instroom loopt sterk op tot bijna 13.000 in 2024. Dit vergt van de sector opnieuw stevige inspanningen om deze mensen van buiten de sector aan te trekken. Hoe beter de sector er in slaagt om het aantal leerlingen met een bouwopleidingen in stand te houden, des te minder is de resterende opgave voor de benodigde zij-instroom.

Figuur 3 Verwacht aanbod uit opleidingen, buitenland en benodigde instroom overige zij-instroom, 2020-2024, aantal arbeidskrachten



Bron: EIB

Weerstandsvermogen zzp'ers in de bouw

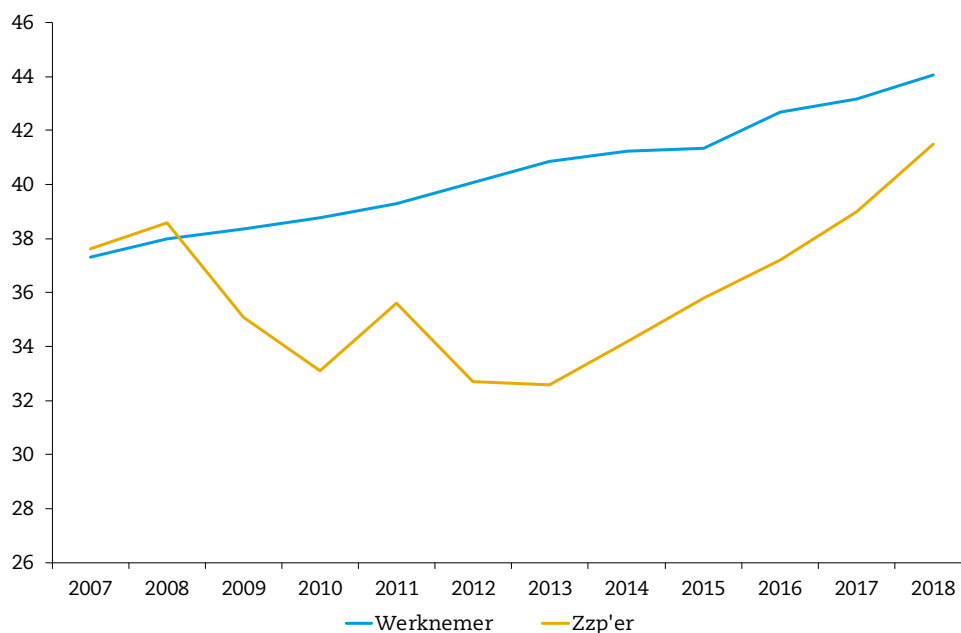
Er heeft op de bouwmarkt een belangrijke verschuiving plaatsgevonden van werknemers naar zzp'ers. Deze trend zal in de komende jaren naar verwachting nog verder toenemen, waardoor de rol van zzp'ers in de bouwsector steeds groter wordt. In tegenstelling tot werknemers hebben zzp'ers niet de zekerheden die verbonden zijn aan een vast contract. In tijden van economische neergang lopen daardoor de inkomensontwikkelingen tussen werknemers en zzp'ers uiteen.

Inkomen zzp'ers in de bouw veel gevoeliger voor economische ontwikkelingen

Het gemiddelde nominaal jaarinkomen van een werknemer in de bouw is over de periode 2007-2018 toegenomen van € 37.000 tot ruim € 44.000. Ook in economische ongunstige tijden ervaart een werknemer die zijn baan behoudt geen teruggang in inkomen. Als een werknemer daarentegen zijn baan verliest en werkloos wordt, verliest hij een aanzienlijk deel van zijn inkomen. Het inkomen van een zzp'er in de bouw is conjunctuurgevoelig en fluctueerde sterk in het afgelopen decennium (figuur 4). Een zzp'er raakt tijdens een crisis vaak niet volledig werkloos, maar loopt (tijdelijk) wel een deel van zijn omzet mis. Zo liep tijdens de banken- en eurocrisis het gemiddelde inkomen van zzp'ers fors terug. In de hierop volgende periode van herstel nam het gemiddelde inkomen van zzp'ers sterker toe dan dat van werknemers,

waardoor het inmiddels weer boven het niveau ligt van vóór de kredietcrisis. Over de gehele periode gemeten nam het nominaal inkomen van werknemers iets sterker toe dan dat van zzp'ers, maar hierbij kan worden bedacht dat 2007 een gunstig conjunctureel jaar was. Over langere perioden gemeten valt vooral op dat er veel convergentie is in de ontwikkeling van de inkomens. Inzake de inkomensniveaus moet verder bedacht worden dat voor werknemers pensioen wordt opgebouwd en dat zzp'ers weer een gunstiger bruto-netto traject kennen.

Figuur 4 Gemiddeld bruto jaarinkomen werknemer en zzp'er in de bouw in duizenden euro's, 2007-2018, nominaal

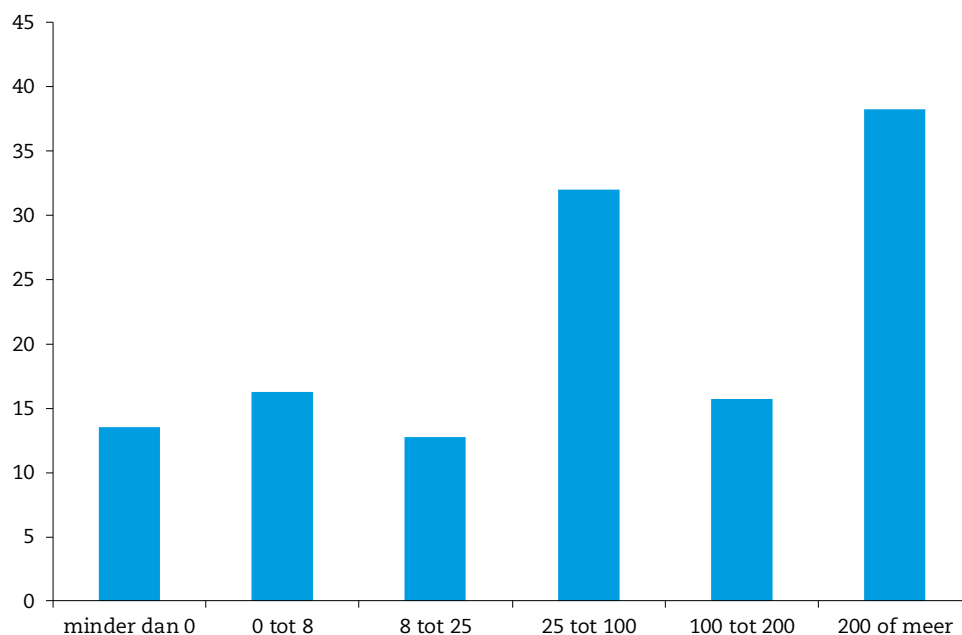


Bron: EIB

Veel zzp'ers hebben onvoldoende liquide reserves bij sterke inkomensterugval

De scheefheid in vermogen is groot bij zzp'ers in de bouw (figuur 5). Ongeveer één op de tien zzp'ers heeft een negatief vermogen en beschikt niet over reserves om een inkomensterugval op te kunnen vangen. Hiernaast heeft twee op de tien zzp'ers een vermogen van minder dan € 25.000, waarvan een groot deel uit bedrijfsvermogen bestaat. Ook voor deze groep zijn de reserves te beperkt om inkomensterugval tijdens een crisis op te vangen. Vier op de tien zzp'ers heeft een totaal vermogen van meer dan een ton. Hoewel dit vermogen op het eerste oog voldoende lijkt om grote inkomensschokken op te kunnen vangen, moet wel worden bedacht dat dit vermogen voornamelijk uit woning- en bedrijfsvermogen bestaat dat niet direct kan worden aangewend. Als de steunmaatregelen worden afgebouwd en de bouw in de loop van 2021 sterker wordt getroffen is het beperkte weerstandsvermogen van veel zzp'ers een punt van zorg.

Figuur 5 Aantal zzp'ers in de bouw in duizenden personen (y-as) naar vermogensklasse in duizenden euro's (x-as), 2018



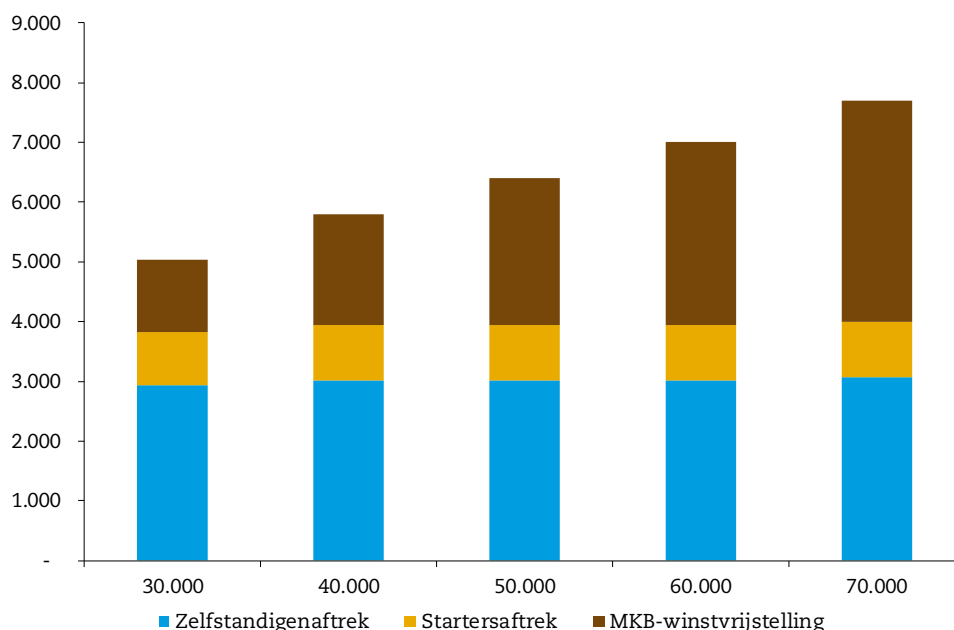
Bron: CBS, bewerking EIB

Zzp'ers met lage inkomens hebben meer baat bij fiscale voordelen

De voorgenoemde beperking van de fiscale voordelen van zzp'ers dreigen het probleem rond het weerstandsvermogen verder te vergroten. Zzp'ers hebben minder recht op sociale voorzieningen dan werknemers en moeten bovendien zelf hun pensioen regelen. Hier staat tegenover dat zij gebruik kunnen maken van verschillende aftrekposten die hen fiscale voordelen bieden ten opzichte van werknemers. Zo hebben zzp'ers in 2020 een zelfstandigenaftrek van € 7.030 en in de eerste vijf jaar een startersaftrek van € 2.123. Bovendien kunnen zij met de MKB-winstvrijstelling en mogelijk ook de investeringsaftrek de belastbare winst verder verminderen.

Het absolute belastingvoordeel ten opzichte van een werknemer loopt op naarmate het inkomen toeneemt, maar het relatieve belang is juist groter voor zzp'ers met lage inkomens (figuur 6). Zo levert de begunstiging bij een inkomen van € 30.000 een voordeel op van € 5.000 (17%), terwijl dit bij een inkomen van € 70.000 ruim € 7.500 is (11%). Voor inkomens van € 20.000 betekent het wegvallen van het fiscaal voordeel dat zij dan € 1.600 belasting moeten gaan betalen, terwijl zij nu geen belasting hoeven te betalen. Voor lage inkomens is dit een forse aanslag, waarmee hun besteedbaar inkomen niet of nauwelijks nog boven het bijstandsniveau uitkomt. Hiermee valt voor hen de financiële prikkel om te blijven werken weg. Een deel zal hierdoor (tijdelijk) in de bijstand terechtkomen, waarmee ook maatschappelijke kosten zijn gemoeid.

Figuur 6 Fiscaal voordeel zzp'ers ten opzichte van werknemers (y-as) naar bruto jaarinkomen (x-as), euro

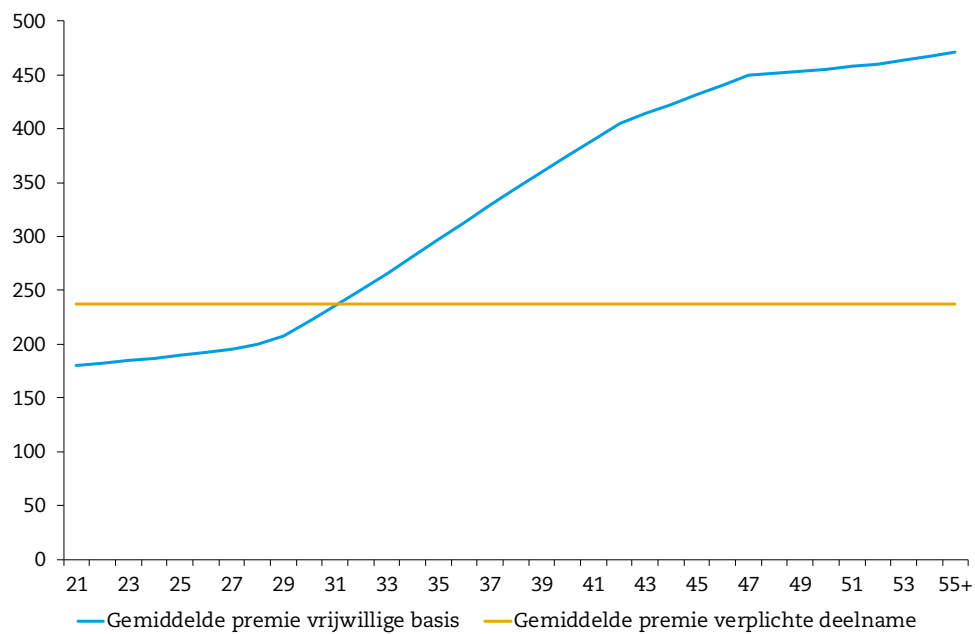


Bron: EIB

Verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering verlaagt maandelijkse premie aanzienlijk

Een ander probleem is dat het voor zzp'ers moeilijk of kostbaar is om zich te verzekeren tegen inkomensterugval door arbeidsongeschiktheid. Anders dan bij werknemers kunnen zzp'ers vrijwillig kiezen voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering (AOV). In de praktijk blijkt dat slechts de helft van de zzp'ers in de bouw zich vrijwillig verzekert. Een verplichte AOV kan daarom uitkomst bieden voor de vele mensen die de vrijwillige verzekering momenteel te duur vinden of niet door de verzekeraar worden geaccepteerd. Voordeel is dat niemand kan worden uitgesloten van deelname en de maandelijkse premies vaak veel lager zijn dan die van een vrijwillige verzekering (figuur 7). De premies vallen lager uit omdat de kosten bij een verplichte verzekering door een veel grotere groep worden opgebracht. Eerder dit jaar heeft de Stichting van de Arbeid een advies neergelegd met een voorstel voor een verplichte AOV-verzekering. In dit voorstel bedraagt de uitkering maximaal € 1.650 per maand. Daarmee biedt het weinig additioneel voordeel ten opzichte van een bijstandsuitkering. Bij een dergelijke vormgeving voorkomt de uitkering niet dat veel zzp'ers in de bouw bij arbeidsongeschiktheid een grote inkomensterugval ervaren. Een verplichte AOV is in het belang van de meeste zzp'ers, maar om effectief te zijn, zou de reikwijdte van de regeling verder moeten gaan dan de huidige plannen.

Figuur 7 Gemiddelde maandpremie bij vrijwillige en verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering (y-as) naar leeftijd (x-as), euro



Maandpremie gebaseerd op een uitkering van 70% van een jaarinkomen van € 50.000 en een arbeidsongeschiktheidspercentage van 8%.

Bron: EIB

1 Inleiding

In deze studie staan de vraag- en aanbodontwikkelingen op de bouwarbeidsmarkt centraal. Na jaren van hoge werkgelegenheidsgroei is het tij in 2020 gekeerd. Er werd voor dit jaar al rekening gehouden met een krimp van de bouwproductie door een terugval in de vergunningverlening voor de nieuwbouw van woningen en utiliteitsgebouwen. Begin dit jaar brak de corona-epidemie uit. De intelligente lockdown en andere contactbeperkende maatregelen zorgden voor een ongekend sterke wereldwijde economische terugval. De bouw kon tijdens de lockdown wel doorwerken en de indirecte economische gevolgen voor de bouw werden bovendien beperkt door het ruimhartige ondersteuningsbeleid van de overheid.

In hoofdstuk twee van deze studie worden in het licht van bovenstaande factoren de recente ontwikkelingen op de bouwarbeidsmarkt beschreven, waarbij naast de werkgelegenheidsontwikkeling van de vaste en flexibele schil ook gekeken wordt naar de spanningsindicatoren op de bouwarbeidsmarkt. Door de coronacrisis is de onzekerheid over de ontwikkelingen op korte termijn sterk toegenomen. Om de gevolgen van de coronacrisis voor de bouw te duiden, worden in deze publicatie de gevolgen van de banken- en de eurocrisis voor de terugval en herstel van de bouwproductie in afgelopen jaren als referentiebeeld genomen. Welke gevolgen had de sterke productieterugval voor de ontwikkelingen op de bouwarbeidsmarkt en welke factoren zijn er nu anders? Op basis van deze inzichten beschrijven wij onze inschatting voor de toekomstige vraag naar arbeid en wat dit betekent voor het aanbod vanuit de opleidingen, buitenlandse arbeidskrachten en de benodigde zij-instroom.

Naast de reguliere analyse van de ontwikkelingen op de bouwarbeidsmarkt bevat deze publicatie een apart hoofdstuk met het weerstandvermogen van zzp'ers als speciaal thema. Het aandeel van zelfstandigen in de totale werkgelegenheid is in de afgelopen jaren duidelijk toegenomen. Zzp'ers hebben niet de zekerheden die verbonden zijn aan een vast contract, waardoor de inkomensontwikkelingen tussen werknemers en zelfstandigen in tijden van economische teruggang en herstel sterk uiteenlopen. Eerst worden de inkomens- en vermogensontwikkelingen van zzp'ers tijdens de banken- en eurocrisis en het daaropvolgend herstel beschreven en wordt stilgestaan bij wat dit betekent voor de weerbaarheid van zzp'ers om de huidige coronacrisis financieel te kunnen doorstaan. Ook wordt aandacht besteed aan recente beleidsinitiatieven richting de zzp'ers. Eerst wordt ingegaan op de effecten van een recent voorstel voor een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers. Vanwege de voornemens om de fiscale voordelen van zelfstandigen af te bouwen, wordt tot slot ingegaan op de inkomenseffecten van het afschaffen van de zelfstandigenaftrek, de startersaftrek en de MKB-winstvrijstelling.

2 Vraag en aanbod op de bouwarbeidsmarkt

2.1 Recente ontwikkelingen arbeidsmarkt

Licht krimp van de werkgelegenheid in 2020

Afgelopen jaar heeft er een omslag op de bouwmarkt plaatsgevonden. Na vijf jaar van krachtige groei daalde de totale werkgelegenheid in de bouw in 2020 met 1%, een afname van 6.000 arbeidsjaren (tabel 2.1). Door een tegenvallende vergunningverlening voor de nieuwbouw van woningen en utiliteitsgebouwen in 2019 werd aan het begin van dit jaar al rekening gehouden met een beperkte groei van de werkgelegenheid, maar mede onder invloed van de coronacrisis nam de werkgelegenheid zelfs licht af. De terugval is relatief het sterkst bij de flexibele schil. De inzet van uitzendkrachten (vooral buitenlandse arbeidskrachten) liep - net als in voorgaande crises - met 4.000 arbeidsjaren al snel terug. Ook de werkgelegenheid van zelfstandigen liep relatief sterker terug dan die van werknemers. Bij zowel zelfstandigen als werknemers nam de werkgelegenheid met 1.000 arbeidsjaren af.

Tabel 2.1 Samenstelling bouwgerelateerde werkgelegenheid in duizend arbeidsjaren en mutaties, 2018-2020

	Niveaus			Mutaties (%)	
	2018	2019	2020	2019	2020
Werknemers	291	302	301	4	-½
Zelfstandigen	131	136	135	4½	-1
Uitzendkrachten	25	26	22	3½	-15
Totaal	447	464	458	4	-1

Bron: EIB

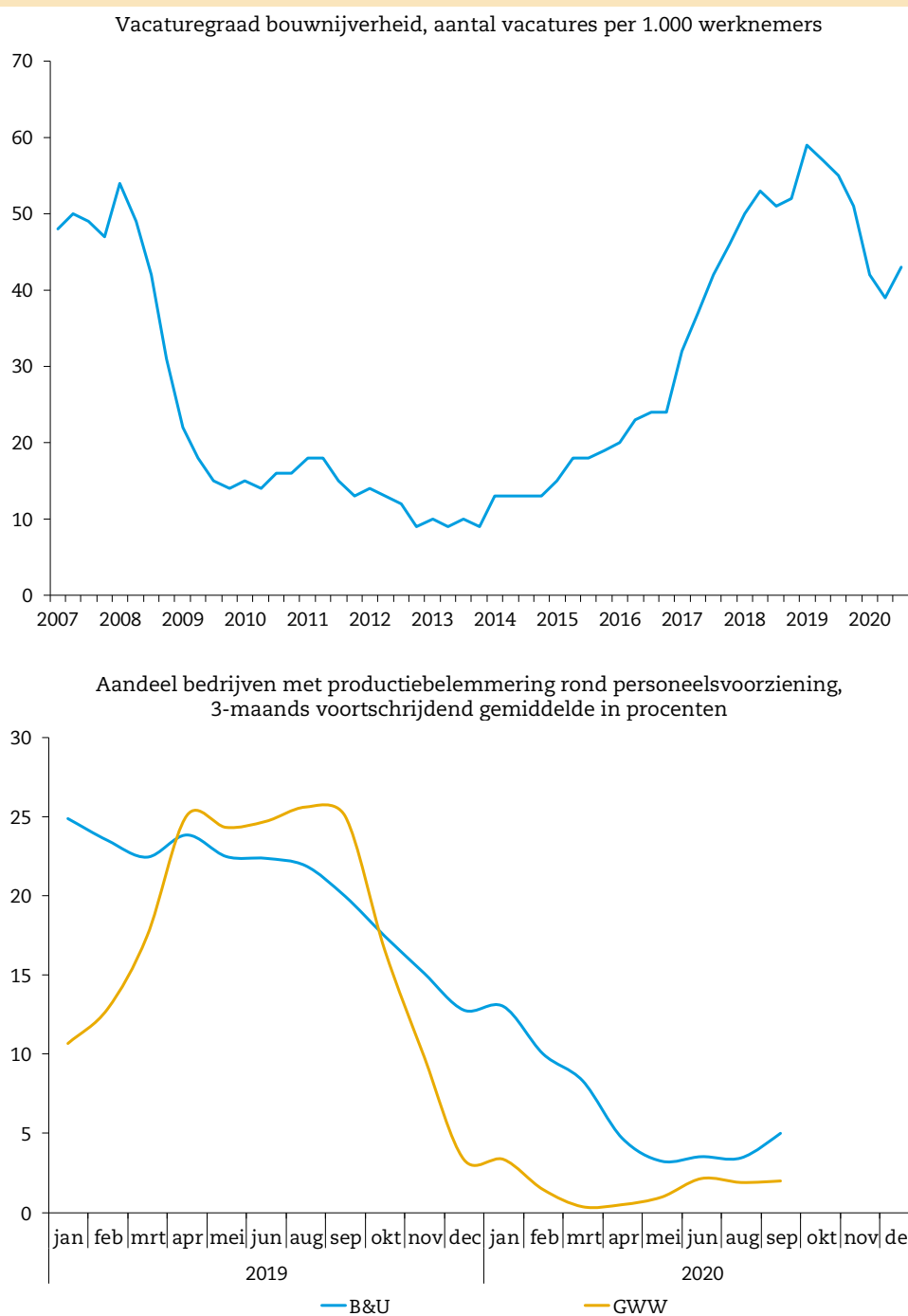
Arbeidsproductiviteit daalde sterker dan werkgelegenheid

De totale bouwproductie kromp in 2020 met 2½%. De nieuwbouw in de b&u nam af, terwijl de overige investeringen in de bouw nog verder toenamen. De productiedaling vertaalde zich deels in minder werkgelegenheid en deels in een lagere arbeidsproductiviteit. Zoals gebruikelijk in een beginfase van neergang daalde de arbeidsproductiviteit sterker (1½%) dan de werkgelegenheid.

Beduidend minder spanning op de bouwmarkt

De vacaturegraad - een indicator voor de spanning op de arbeidsmarkt - bereikte aan het begin van 2019 een recordniveau van 59 vacatures per duizend medewerkers. Vanaf dat moment namen de vacatures snel af. De vacaturegraad bedroeg aan het einde van het derde kwartaal 2020 43 vacatures per duizend medewerkers (figuur 2.1), ruim een kwart lager dan op het hoogtepunt in 2019. Hiermee lijkt de spanning op de bouwmarkt flink te zijn afgenomen, maar de vacaturegraad ligt nog wel ruim boven de lage niveaus tijdens de banken- en eurocrisis. De afgenomen spanning blijkt ook uit de maandelijkse conjunctuurmeting onder bouwbedrijven, waarin bedrijven worden gevraagd naar productiebelemmeringen. Een kwart van de bedrijven in zowel de b&u als de gww kampte in de eerste helft van vorig jaar met productiebelemmeringen rond de personeelsvoorziening. Vanaf dat moment is het aandeel bedrijven met deze belemmeringen weer fors teruggelopen tot rond de 5% in de b&u en zelfs nog lager in de gww.

Figuur 2.1 Spanningsindicatoren bouwarbeidsmarkt



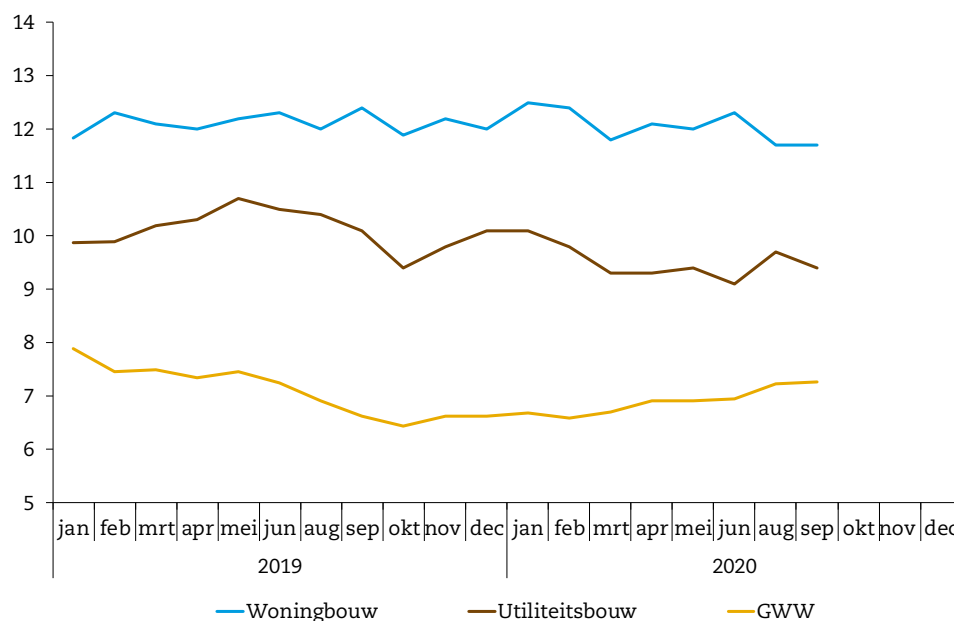
Bron: CBS

Orderportefeuilles blijven op goed niveau

In tegenstelling tot de eerdere crises bleven de werkvoorraden in de bouw in 2020 goed op peil (figuur 2.2). Aanvankelijk daalden de werkvoorraden in de woning- en utiliteitsbouw aan het begin van de lockdownmaatregelen, maar gaandeweg het jaar herstelden deze zich. In de gww namen de werkvoorraden na een daling in 2019 zelfs toe. Alles overziende zijn er vanuit de

orders geen alarmerende signalen richting de toekomst als gevolg van de krachtige economische terugval door de coronamaatregelen.

Figuur 2.2 Orderportefeuille in maanden onderhanden werk in de bouwnijverheid, naar sector, januari 2019-september 2020

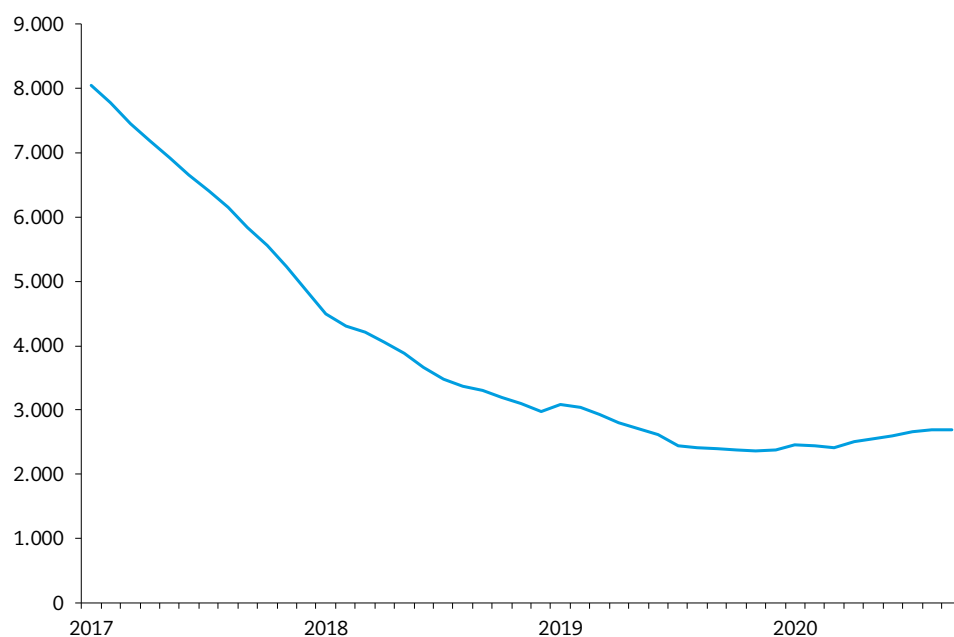


Bron: EIB

WW-uitkeringen blijven in 2020 bij een lichte toename op een historisch laag niveau

Ook het beeld bij de ww-uitkeringen in de bouw wijst niet op grote veranderingen in de arbeidsvraag. In de loop van 2020 is het aantal WW-uitkeringen voor het eerst sinds het dieptepunt van de vorige crisis licht toegenomen (figuur 2.3). Echter, het huidige niveau blijft ondanks de toename in historisch perspectief nog altijd laag.

Figuur 2.3 Aantal WW-uitkeringen (seizoen gecorrigeerd), januari 2017-september 2020



Bron: UWV, bewerking EIB

Zorgen van bedrijven tijdens de intelligente lockdown

Halverwege maart reageerde het kabinet op het coronavirus met een intelligente lockdown. Een aantal sectoren werd direct door de maatregelen in hun productie getroffen. In tegenstelling tot veel andere sectoren mocht de bouw blijven doorwerken mits de algemene beschermingsmaatregelen zoals bijvoorbeeld afstand houden en het regelmatig wassen van de handen in acht werden genomen en het aantal mensen op een bouwwerk werd beperkt. Aanvankelijk maakten de bouwbedrijven zich wel ernstig zorgen over de gevolgen van de coronacrisis. Uit enquêtes onder bedrijven met personeel en zzp'ers in de bouw kwam naar voren dat deze bedrijven in het begin maatregelen troffen om te kunnen doorwerken. Zo had 70% van de bedrijven het aantal mensen op de bouwplaats beperkt en ervoerde 30% van de zzp'ers een afname van het aantal mensen in hun werkomgeving. In het begin waren er ook logistieke problemen met de aanvoer van bouwmaterialen. Meer dan de helft van de bedrijven en 40% van de zzp'ers hadden hiermee te kampen en bij een vijfde van deze gevallen leidde dit tot vertraging van projecten. Ook maakten de bedrijven zich zorgen over hun toekomstige opdrachtenstroom. Twee derde van de bedrijven met personeel en een derde van de zzp'ers werden geconfronteerd met minder offerteverzoeken. Ook werden bij 3 op de 10 bedrijven potentiële opdrachten en offerteverzoeken ingetrokken. Dit kwam aanvankelijk tot uiting in een daling van de werkvoorraden in de b&u. In de eerste helft van het jaar kwam de opdrachtenstroom weer op gang en trad herstel in van de werkvoorraden.

Alles overziende was de impact van de coronacrisis op de bouw in 2020 minder groot dan aanvankelijk werd gedacht. Bij aanvang was al duidelijk dat de economie in 2020 sterk zou krimpen en werd - net als tijdens de banken- en de eurocrisis - rekening gehouden met een sterke krimp van de bouwproductie en werkgelegenheid. De recente ontwikkelingen tot nu toe wijzen op een veel gematigdere reactie. Verder in dit hoofdstuk worden de redenen hiervan geduid.

Beeld naar beroepen

Alleen van de werknemers in de uitvoerende bouw¹ is de verdeling naar beroep bekend (tabel 2.2). Het algemeen beeld dat uit tabel naar voren komt is dat de meeste beroepen van de krachtige werkgelegenheids groei in 2019 konden profiteren. Bij kabelleggers en straatmakers bleef de groei achter, terwijl het aantal ijzervlechters, vloerenleggers, tegelzetter, stucadoors en dakdekkers relatief sterker toenam. Het aantal zelfstandigen nam over de gehele linie iets sterker toe dan het aantal werknemers.

In 2020 daalde het aantal arbeidskrachten in de bouw, waarbij het aantal zelfstandigen sterker afnam dan het aantal werknemers. In de uitvoerende bouw daalde het aantal arbeidskrachten, terwijl die in de overige bouwnijverheid gelijk bleef. De daling in de uitvoerende bouw was volledig geconcentreerd bij het bouwplaatspersoneel. De vraag naar uta-personeel bleef doorgroeien. Binnen de uitvoerende bouw profiteerden beroepen als voegers, tegelzetter en in mindere mate ook timmerlieden van de groei in de herstel en verbouw van woningen en utiliteitsgebouwen. De sterkste daling kwam voor rekening van metselaars, steigerbouwers en straatmakers.

Tabel 2.2 Ontwikkeling werknemers en zelfstandigen in de uitvoerende bouw naar beroep, 2018-2020, aantal arbeidskrachten

	Werknemers			Zelfstandigen		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Timmerman	44.540	46.010	46.720	13.640	14.380	14.270
Metselaar	7.120	7.160	6.720	6.580	6.770	6.240
Voeger	1.050	1.060	1.140	4.700	4.850	4.940
Tegelzetter	3.000	3.250	3.420	4.500	4.740	4.890
Stukadoer	2.880	3.140	3.230	5.010	5.300	5.330
Betonwerker	2.030	2.120	2.130	1.830	1.820	1.810
Vloerenlegger	1.220	1.360	1.360	1.780	1.970	1.920
Kabellegger	730	740	790	1.040	1.030	1.070
Steigerbouwer	1.330	1.280	1.210	1.380	1.530	1.400
Ijzervlechter	570	550	540	990	1.230	1.160
Wegenbouwer	2.460	2.570	2.630	1.940	1.920	1.940
Straatmaker	3.120	3.100	2.860	2.390	2.360	2.150
Machinist/monteur	6.560	6.790	6.510	1.130	1.130	1.070
Dakdekker	4.190	4.460	4.470	2.430	2.650	2.610
Overig bouwplaats	14.800	15.720	15.870	33.020	34.890	34.170
Bouwplaats totaal	95.600	99.770	98.770	82.370	86.560	85.830
Leidinggevend	18.850	19.950	20.060	1.040	1.060	1.080
Kader	16.510	16.960	17.070	10.510	10.810	11.020
Administratief	14.050	14.880	14.950	5.170	5.250	5.340
UTA totaal	49.400	51.790	52.090	16.720	17.130	17.450
Uitvoerende bouw	145.000	151.560	150.860	99.090	103.690	103.110
Overige bouw	164.010	169.450	169.180	137.440	143.630	143.200
Bouwnijverheid	309.010	321.010	320.040	137.440	143.630	143.200

Bron: EIB

¹ Onder de uitvoerende bouw vallen in deze rapportage werknemers die de CAO Bouw en Infra, de CAO Bikudak en de CAO Afbouw (incl. natuursteenbedrijven) volgen. Zo vallen installatiebedrijven en schilders buiten deze definitie.

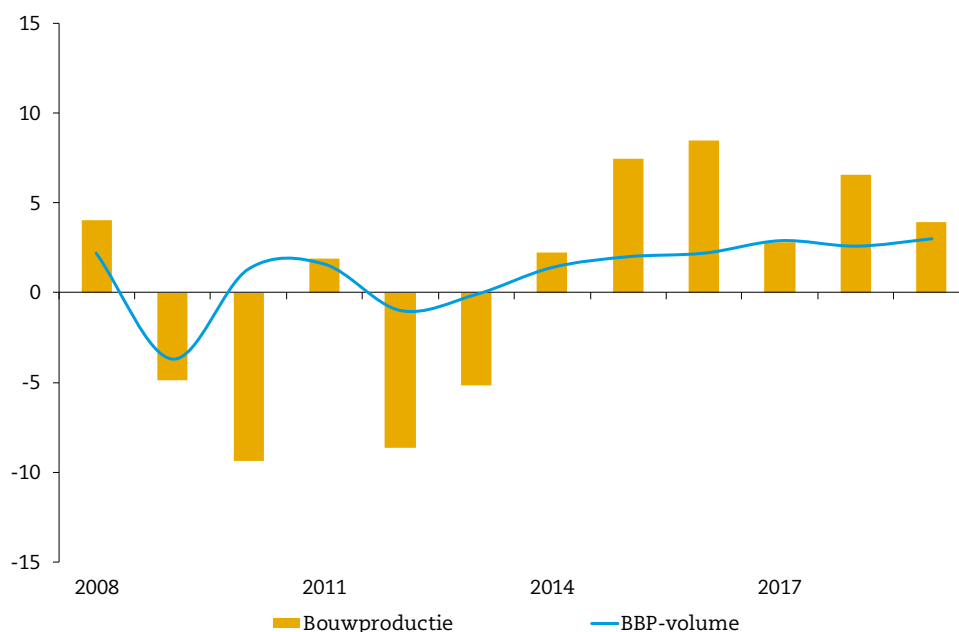
2.2 Lessen uit de vorige crises

Door het laat-cyclische karakter van de bouw werden grote effecten van de economische terugval door de coronacrisis verwacht voor de productie en werkgelegenheid in de bouw. Om een goede inschatting hiervan te maken, kijken wij naar eerdere ervaringen in perioden met sterke vraaguitval en herstel. De overeenkomsten en zeker ook de verschillen met eerdere crisis- en herstelperioden² vormen een belangrijk startpunt voor de verwachtingen voor de ontwikkelingen op de bouwarbeidsmarkt op zowel de korte als op de middellange termijn.

De bouw is laat-cyclisch

De bouwproductie heeft een laat-cyclisch karakter. Dit betekent dat de bouw met vertraging versterkt reageert op schommelingen in economische groei. Dit is ook zichtbaar in de periode 2008-2019 met achtereenvolgens de bankencrisis (2008-2009), de eurocrisis (2011-2013) en de periode van herstel (2014-2019). De bouwproductie daalde met enige vertraging veel sterker dan de daling van het bbp (figuur 2.4). Het bbp daalde tijdens de banken- en eurocrisis met respectievelijk 4% en 1%, terwijl de bouwproductie met 16% en 13% kromp. Het figuur laat zien dat de periode met sterke terugval gevolgd werd door een periode met sterk herstel.

Figuur 2.4 **Ontwikkeling van het volume van de bouwproductie en economische groei in Nederland, jaarlijkse procentuele groeicijfers, 2008-2019**



Bron: CBS, EIB

Het laat-cyclische karakter hangt samen met het grote aandeel (70%) van investeringen in de totale bouwproductie. Door de relatief lange doorlooptijden van projecten werken economische schommelingen met vertraging door in de bouw. Projecten die al in een vergevorderd stadium zijn, worden doorgaans afgebouwd. Het zijn vooral projecten waarvan de bestuurlijke, juridische en praktische voorbereiding nog moet worden opgestart die worden getroffen. Door de toegenomen onzekerheid worden investeringsbeslissingen uitgesteld tot het moment dat de

² Voor een uitgebreidere analyse van de gevolgen van de banken- en eurocrisis op de productie wordt verwezen naar de studie: EIB (2020), 'Crisis en crisismaatregelen in de bouw - Reconstructie en vooruitzichten', Amsterdam. Ook is hier aandacht voor gevoerd overheidsbeleid.

perspectieven verbeteren. Ook dan geldt dat een project vanwege de noodzakelijke voorbereidingstijd niet meteen in productie kan worden genomen.

Invloed van overheidsbeleid: neutraal tijdens bankencrisis en restrictief tijdens eurocrisis

Overheidsbeleid heeft belangrijke invloed op de reactie van de bouwproductie op economische schommelingen. Het overheidsbeleid kan bestaan uit algemeen economisch beleid, stimuleringsmaatregelen en hervormingsbeleid. Dat de bouwproductie volgens figuur 2.4 tijdens de eurocrisis veel zwaarder is getroffen dan tijdens de bankencrisis, waarin de economie veel zwaarder werd getroffen, hangt sterk samen met de verschillen in het gevoerde overheidsbeleid.

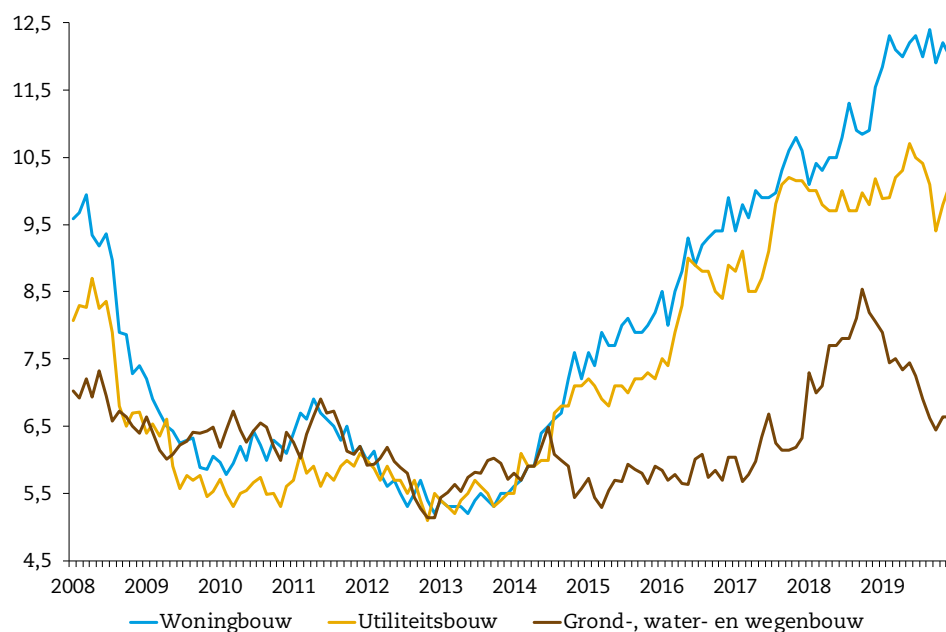
Tijdens de bankencrisis nam de overheid stimuleringsmaatregelen gericht op de woningbouw en in beperktere mate op de infra. Het ging hierbij om tal van maatregelen, van regulering en garanties tot aan subsidies en verruiming van budgetten. De meeste van deze maatregelen (zoals de verruiming van de NHG-grens en een aantal maatregelen gericht op extra verduurzaming) waren niet verstrekkend. De btw-verlaging was wel een grotere maatregel, maar deze kwam pas in de tweede helft van 2010 op gang. De belangrijkste impuls tijdens de bankencrisis was het stimuleringsfonds van € 350 miljoen. Doordat het budget echter nogal versnipperd terecht kwam bij gemeenten die er zeer verschillend mee zijn omgegaan, heeft de regeling wel kunnen helpen, maar was de effectiviteit waarschijnlijk niet groot. De crisis en herstelwet is vanuit de bouwsector wel vaak geduid als een succesvolle maatregel die vooral de besluitvorming rond de infrastructuur zou hebben versneld. Alles overziende hadden deze stimuleringsmaatregelen tijdens de bankencrisis een neutraal tot licht positief effect op de bouwproductie. Hiertegenover staat dat tijdens de bankencrisis ook al een begin werd gemaakt aan de aanscherping van leenregels rond hypotheek.

Tijdens de eurocrisis was het overheidsbeleid vooral gericht op het structureel hervormen van de woningmarkt en niet op de korte termijn ontwikkelingen. De stimuleringsmaatregelen kwamen steeds meer op de achtergrond te staan. Alleen de btw-regeling in 2013 werd als stimuleringsmaatregel richting de bouw genomen. Jaarlijks werden de regels aangescherpt voor het maximale leenbedrag op basis van het inkomen (LTI) en die in verhouding tot de waarde van de woning (LTV), wat zorgde voor negatieve impulsen voor (met name jonge) kopers. In het voorjaar van 2012 werd met het Lenteakkoord de hypotheekrenteaf trek teruggeschroefd en aflossing van de hypotheek voortaan voor renteaftrek verplicht gesteld. Ook werd rond deze periode tot een verhuurderheffing voor corporaties besloten, hetgeen de investeringsbereidheid van corporaties deed teruglopen. Ook richting de infrastructuur veranderde het beleid in restrictieve zin. De overheid bood geen tegenwicht meer aan terugvallende vraag vanuit opdrachtgevers in de markt, maar voerde zelf nu ook bezuinigingen door. Het algemeen economisch beleid dat vrij neutraal was tijdens de bankencrisis zorgde tijdens de eurocrisis met het terugdringen van het overheidstekort voor extra contractie.

Orderportefeuilles: goede voorlopende indicator voor de bouwproductie tijdens een crisis

Het eerste signaal dat bij de bankencrisis zwaar weer op komst was in de woning- en de utiliteitsbouw bleek uit de maandelijkse enquête die het EIB uitvoert onder een groot aantal bouwbedrijven, waarin bedrijven opgeven hoeveel mensmaanden aan werk zij in portefeuille hebben (figuur 2.5). In september 2008 daalde de orderportefeuille in de woningbouw van 9,0 maanden naar 7,9 maanden (12%) en in de utiliteitsbouw van 7,9 maanden naar 6,8 maanden (14%). De negatieve ontwikkeling van de orderportefeuilles zette in de maanden daarna in een stevig tempo door; iedere maand was de productie hoger dan wat er aan nieuwe opdrachten binnenkwam. De bouwproductie daalde in 2009 en 2010 in totaal met bijna 15%. Na de bankencrisis volgde enig herstel van de orderportefeuilles en aan het begin van de eurocrisis trad opnieuw een stevige daling op vanuit al zeer lage niveaus. De bouwproductie daalde in 2012 en 2013 met nog eens 15%. Nadat de crisis in 2014 werd overwonnen en de Nederlandse economie weer groeide, lieten de orderportefeuilles dat jaar al een spectaculair herstel zien, waarna de productie pas vanaf 2015 een krachtig herstel liet zien.

Figuur 2.5 **Ontwikkeling orderportefeuilles in de bouw, 2008-2019**

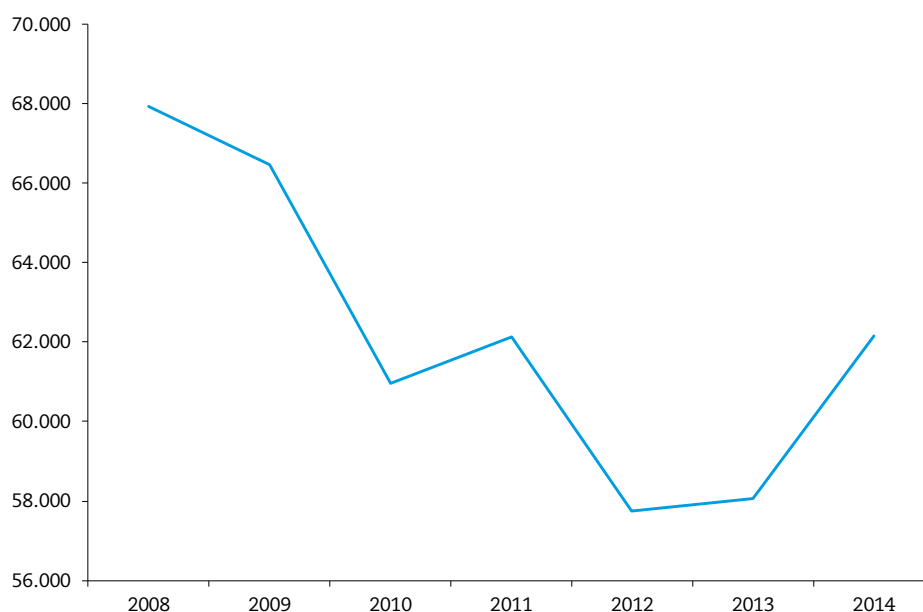


Bron: EIB

80.000 arbeidsjaren gingen tijdens de banken- en eurocrisis verloren in de bouw

Tijdens de banken- en eurocrisis is de totale werkgelegenheid in de bouw in zes achtereenvolgende jaren met 80.000 arbeidsjaren afgenomen, een daling van in totaal 15% ten opzichte van 2008. Aanvankelijk sloeg de sterke productiedaling tijdens de bankencrisis sterker neer in een daling van de arbeidsproductiviteit (9%) dan in een daling van de werkgelegenheid (7%). Naarmate de periode met productiedalingen langer duurde, nam de werkgelegenheid tijdens de eurocrisis juist sterker af (10%), waarbij de arbeidsproductiviteit aan het eind van deze crisisperiode zelfs iets kon herstellen (figuur 2.6). Als gevolg van de bankencrisis (2009-2011) gingen 33.000 arbeidsjaren verloren, waar tijdens de eurocrisis nog eens 47.000 arbeidsjaren bovenop kwamen.

Figuur 2.6 Arbeidsproductiviteitsontwikkeling, 2008-2014, euro per arbeidsjaar



Bron: EIB

Sterkste reactie bij uitzendkrachten, daling werknemers volgde met vertraging

De inzet van uitzendkrachten reageerde het sterkst op de productiedaling tijdens de bankencrisis. Het aantal arbeidsjaren in dit deel van de flexibele schil halveerde bij een daling van 10.000 in twee jaar tijd. In de hierop volgende crisisjaren nam de inzet van goedkope buitenlandse uitzendkrachten met 7.000 toe, vooral door substitutie met werknemers. De inzet van zelfstandigen is tijdens beide crises vrijwel stabiel gebleven. Ondanks de dalende vraag naar arbeid zorgden de voordelen van flexibilisering voor een verschuiving tussen de inzet van werknemers naar zelfstandigen. De werkgelegenheid van werknemers reageerde later op de daling van de bouwproductie dan die van de flexibele schil.

Tabel 2.3 Mutaties aantallen werkenden zowel in niveau als mutatie, uitgesplitst naar werknemers, zelfstandigen en uitzendkrachten, 2009-2014

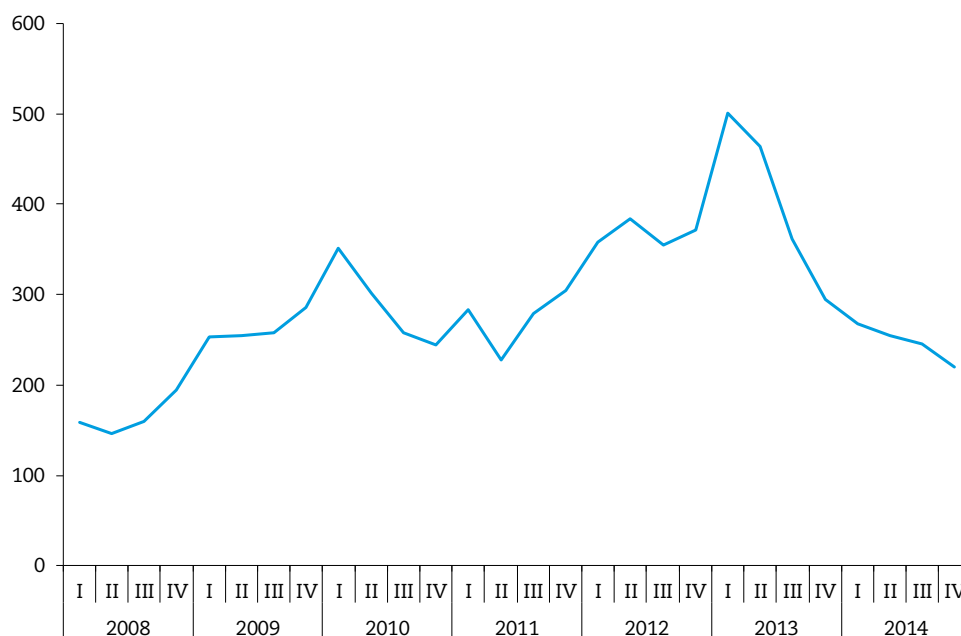
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Absoluut (x1.000)						
Werknemers	-9	-11	-7	-13	-28	-16
Zelfstandigen	0	1	0	6	0	0
Uitzendkrachten	-3	-7	3	2	1	1
Mutatie (%)						
Werknemers	-2½	-3	-2	-4	-8½	-5½
Zelfstandigen	0	1	0	6	0	0
Uitzendkrachten	-15	-41	30	15½	6½	6½

Bron: EIB

Sterke stijging van het aantal faillissementen tijdens beide crises

In de periode van de banken- en eurocrisis liep het aantal faillissementen van bedrijven in de bouw sterk op (figuur 2.7). Tijdens de bankencrisis verdubbelde het aantal faillissementen binnen twee jaar tijd. De bankencrisis had het weerstandsvermogen van bedrijven al stevig aangetast. Toen de eurocrisis vervolgens uitbrak volgde een tweede veel hogere golf aan faillissementen. Het sterkere banenverlies van werknemers tijdens de eurocrisis is mede het gevolg van een hoger aantal faillissementen.

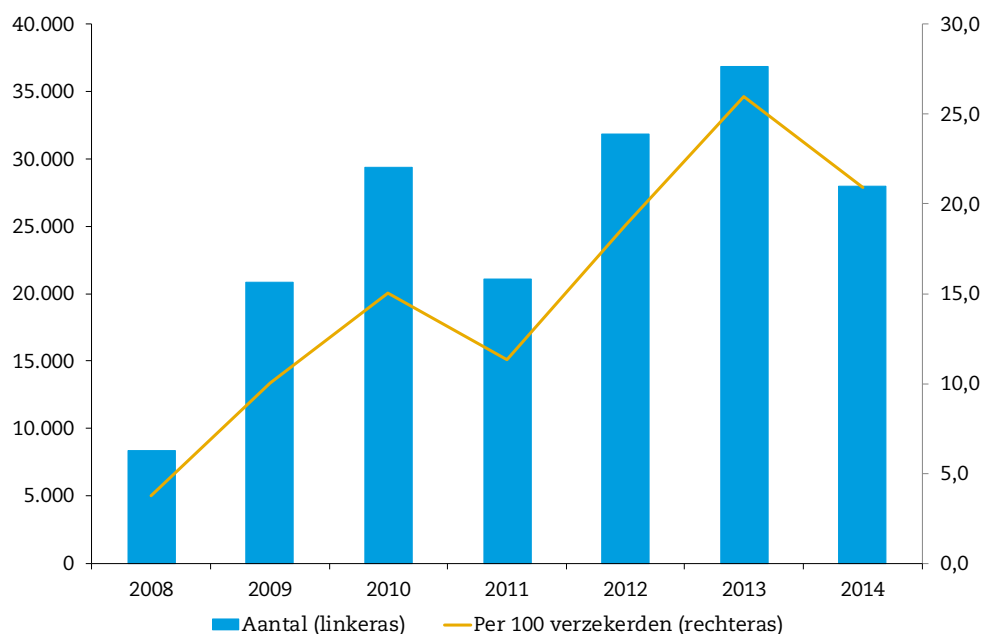
Figuur 2.7 Aantal faillissementen in de bouwnijverheid, 2008-2014



Bron: CBS

Een soortgelijk patroon was ook zichtbaar bij de instroom van ww-uitkeringen in de bouw (figuur 2.8). Met de groei van het aantal faillissementen en de daling van het aantal banen nam ook de instroom in de werkloosheid toe. Tijdens de bankencrisis nam de instroom al direct stevig toe van ruim 5% naar ruim 20% van het aantal verzekerden. Vervolgens liep tijdens de eurocrisis de instroom nog verder op tot bijna 30% van het aantal werkenden in de bouwsector.

Figuur 2.8 Instroom WW-uitkeringen bouwnijverheid, 2008-2014



Bron: UWV, EIB

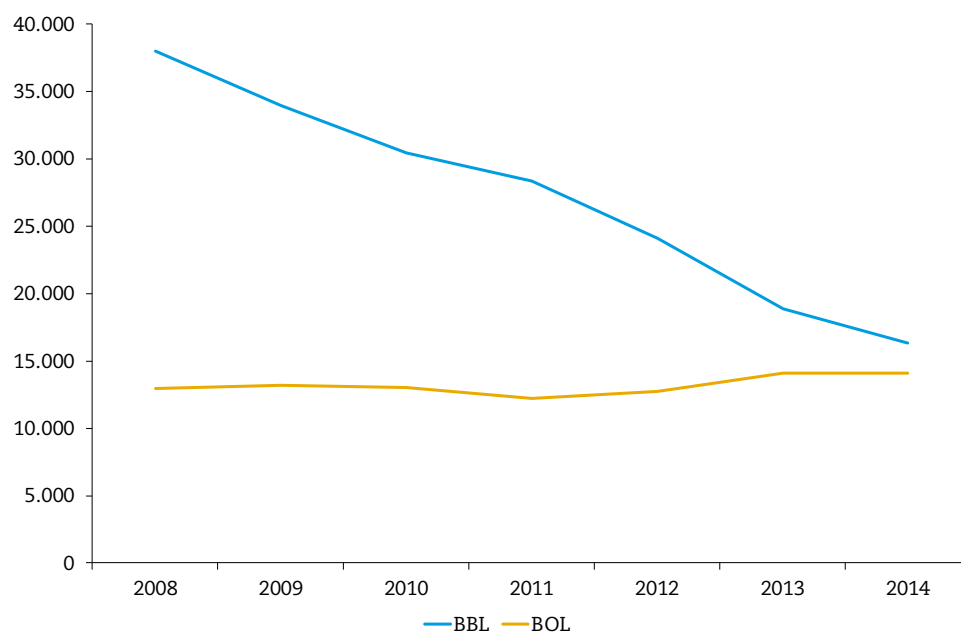
Leerlingen en andere jonge werknemers werden het zwaarst getroffen

Uit meer gedetailleerde informatie over werknemers in de uitvoerende bouw³ blijkt dat vooral jongeren onder de 25 jaar sterk door beide crises werden getroffen. Deze groep werknemers had in 2008 een aandeel van ruim 15% in het totale personeelbestand. Tussen 2008 en 2014 nam het aantal werknemers in deze leeftijdscategorie met meer dan 60% af, terwijl de oudere leeftijdsgroep met gemiddeld 30% afnam. Tijdens crisisperiodes met sterke terugval in arbeidsvraag wordt vooral de instroom van jong bouwplaatspersoneel in de bouw zwaar getroffen.

De BBL-opleidingen leveren een belangrijke bijdrage aan deze instroom. Tijdens de banken- en eurocrisis liep het aantal mbo-leerlingen met een bouwgerelateerde opleiding veel sterker terug dan de totale werkgelegenheid in de bouw (figuur 2.9). In 2008 bedroeg het aantal leerlingen op deze opleidingen ruim 50.000 leerlingen, van wie bijna 40.000 op de BBL-opleiding. Voor bedrijven was het te duur om de leerlingplaatsen in stand te houden. In 2014 was het aantal leerlingen gedaald met ruim 20.000 tot circa 30.000. De daling was volledig geconcentreerd bij het aantal BBL-leerlingen, waarbij de leerling vier dagen per week tegen betaling werk verricht bij een bedrijf en de andere dag naar school gaat. Het aantal BOL-leerlingen nam door gebrek aan voldoende leerlingplaatsen bij bedrijven iets toe. Met de enorme daling van het aantal BBL-leerlingen liep ook de instroom van jongeren sterk terug. Toen de arbeidsvraag tijdens het herstel na beide crises snel opliep nam ook het aantal leerlingen met enige vertraging weer toe. De instroom vanuit de bouwopleidingen was echter te beperkt om te voorkomen dat de spanning op de bouwmarkt snel opliep.

³ Onder de uitvoerende bouw vallen de volgende Cao's: Bouw en Infra, Afbouw en Natuursteen en Bitumineuze en Kunststof Dakbedekkingsbedrijven.

Figuur 2.9 Aantal leerlingen bouwgerelateerde opleidingen in het mbo (inclusief schilder en installatie) uitgesplitst naar BBL en BOL, 2008-2014



Bron: DUO, EIB

Hbo- en wo-leerlingen zijn minder afhankelijk van stage- of werkplekken tijdens de studie. Het aantal leerlingen in bouwgerelateerde opleidingen in het hbo en wo nam tussen 2008 en 2014 met 5% toe. Mensen met een hbo- of een wo-opleiding stromen overwegend met een uta-functie de bouw in.

Bouwberoepen over de gehele linie in de uitvoerende bouw zwaar getroffen

In de uitvoerende bouw is tijdens de banken- en eurocrisis het aantal werkenden van meer dan 280.000 in 2008 afgenomen naar circa 210.000 in 2014 (tabel 2.4), een daling van 25%. Hiermee was de daling binnen de uitvoerende bouw sterker dan in de overige takken van de bouwnijverheid (10%). Binnen de uitvoerende bouw is vooral de werkgelegenheid op de bouwplaats sterk afgenomen (30%) ten opzichte van het uta-personeel (15%). Het aantal werknemers met een bouwplaatsberoep daalde zelfs met 40%, terwijl het aantal zelfstandigen in deze beroepen minder dan 5% afnam. Alle bouwplaatsberoepen werden zwaar getroffen. Beroepen als metselaars, stukadoors, ijzervlechters, vloerenleggers en straatmakers werden het sterkst getroffen en beroepen als voegers, betonwerkers, wegebouwers en machinisten/monteurs minder sterk. Opvallend is de sterke verschuiving richting zelfstandigen bij de kabelleggers.

Tabel 2.4 Ontwikkeling werkenden in de uitvoerende bouw naar beroep (aantal arbeidskrachten), 2008, 2011 en 2014

	Werknemers			Zelfstandigen		
	2008	2011	2014	2008	2011	2014
Timmerman	57.780	48.180	35.490	16.670	14.600	15.120
Metselaar	14.510	10.450	5.630	4.600	4.110	4.250
Voeger	1.330	860	430	3.190	2.850	2.950
Tegelzetter	4.080	3.200	1.870	3.530	3.300	3.530
Stukadoor	5.080	3.580	1.680	3.570	3.390	3.610
Betonwerker	2.980	2.630	1.920	2.830	2.570	2.990
Vloerenlegger	1.810	1.290	730	1.390	1.270	1.360
Kabellegger	1.540	1.110	800	600	630	900
Steigerbouwer	1.390	1.140	760	1.150	1.050	1.130
Ijzervlechter	1.380	1.090	540	580	550	610
Wegenbouwer	4.880	4.560	3.570	1.510	1.350	1.660
Straatmaker	5.660	4.860	3.070	2.720	2.420	2.410
Machinist/monteur	9.070	8.690	7.490	1.020	940	1.040
Dakdekker	5.500	4.750	3.220	1.670	1.530	1.680
Overig bouwplaats	24.110	21.820	17.740	20.310	18.540	19.970
Bouwplaats totaal	141.100	118.210	84.940	65.340	59.100	63.210
Leidinggevend	24.560	23.140	20.350	800	680	620
Kader	19.410	18.780	17.430	7.000	6.180	5.860
Administratief	18.290	16.940	14.300	4.000	3.380	2.910
UTA totaal	62.260	58.860	52.080	11.800	10.240	9.390
Totaal	203.360	177.070	137.020	77.140	69.340	72.600

Bron: EIB

Na een langdurige periode met baanverlies volgde een periode met sterk herstel

Na een periode van zes jaar met een opeenvolgende daling van de werkgelegenheid volgde een periode met een sterk herstel van de werkgelegenheid. De investeringen herstelden zich snel richting de structurele niveaus, waarbij zelfs enige inhaalvraag van de tijdens beide crises uitgestelde investeringen optrad. In de periode 2015-2019 nam de werkgelegenheid in de bouw met ruim 65.000 arbeidskrachten toe. Ruim 40.000 van de groei sloeg neer bij de flexibele schil van zelfstandigen (30.000) en (buitenlandse) uitzendkrachten (10.000), waarmee de flexibiliseringsgraad verder toenam. Van het verlies van de werkgelegenheid van werknemers tijdens de periode 2009-2014 (85.000) was in 2019 slechts 30% (25.000 arbeidsjaren) ingelopen. In het begin van het herstel sloeg de productiegroei sterker neer in herstel van de arbeidsproductiviteit, maar gaandeweg nam de groei van de werkgelegenheid sterker toe. Het herstel van de werkgelegenheid vond eerst plaats bij de flexibele schil van uitzendkrachten en zelfstandigen. De inzet van uitzendkrachten reageerde iets sneller en relatief sterker dan die van zelfstandigen. Opnieuw met enige vertraging volgde het herstel van de werkgelegenheid van werknemers. Met de sterke groei van de werkgelegenheid en de sterk afgenomen instroom vanuit de opleidingen ontstond in 2018 en 2019 een sterke spanning op de bouwmarkt.

Lessen uit de voorgaande crises

Uit de voorgaande beschrijving van de ontwikkelingen tijdens de banken- en eurocrisis en het daaropvolgende herstel zijn de volgende lessen te trekken die relevant zijn voor de gevolgen van de huidige coronacrisis op de bouwmarkt op korte en middellange termijn:

- Naast de omvang van de economische neergang speelt overheidsbeleid een belangrijke rol bij de doorwerking van een crisis op de productie en werkgelegenheid in de bouw. Door restrictief overheidsbeleid is de bouw tijdens de eurocrisis relatief veel sterker getroffen dan tijdens de bankencrisis.
- De ontwikkeling van de orderportefeuilles in beide crises is een betrouwbare voorlopende indicator gebleken. Deze hebben de omslagen vooraf gemarkeerd en ook de ordes van grootte bij de ontwikkelingen van de productie zijn redelijk goed te plaatsen tegen de achtergrond van de ontwikkeling van de orders.
- Na een periode met een sterke productiedaling volgt een periode met een sterk productieherstel. Een productiedaling slaat aanvankelijk vooral neer in een daling van de arbeidsproductiviteit. Na verloop van tijd daalt de werkgelegenheid sterker. Bij productieherstel doet hetzelfde patroon zich voor.
- Het flexibele deel van de werkgelegenheid reageert doorgaans sneller op productieschommelingen dan de werknemers. Binnen de flexibele schil is de reactie bij uitzendkrachten sneller en relatief sterker dan bij zelfstandigen.
- Tijdens de banken- en eurocrisis is de werkgelegenheid in de bouw bij jongeren en leerlingen nog veel sterker getroffen dan bij andere leeftijdscategorieën. De instroom van jongeren vanuit de opleidingen nam af door gebrek aan leerlingplaatsen bij bouwbedrijven, waardoor bij herstel onvoldoende nieuw aanbod vanuit de opleidingen beschikbaar kwam om aan de benodigde instroom te voldoen.

2.3 Toekomstige vraag naar arbeid

Ruimhartig ondersteuningsbeleid door de overheid beperkt de terugval in de bouw

Bij het begin van de coronacrisis werd het al snel duidelijk dat de wereldwijde lockdown-maatregelen tot een ongekend sterke economische terugval in 2020 zouden leiden. In tal van sectoren werd de productie door de maatregelen getroffen en konden consumenten een deel van hun gebruikelijke bestedingen niet meer doen. Op basis van de ervaringen tijdens de banken- en eurocrisis werden aanvankelijk de gevolgen van de coronacrisis vanwege de veel grotere economische krimp sterker door ons ingeschat dan die tijdens de banken- en eurocrisis en werd rekening gehouden met een totaal verlies van 40.000 arbeidsjaren in 2020 en 2021.⁴

Gedurende het jaar werd duidelijk dat de bouw veel minder sterk werd getroffen dan eerder werd verwacht. De investeringen in de woning- en utiliteitsbouw namen in de eerste helft van het jaar af, maar de daling lag in lijn met de tegenvallende vergunningverlening in 2019 bij de nieuwbouw van woningen en utiliteitsgebouwen. De orderportefeuilles in de woning- en utiliteitsbouw herstelden na een aanvankelijke daling en ook het aantal faillissementen bleef op een laag peil. Ook op de woningmarkt bleef de verwachte daling van de verkopen uit en bleef de huizenprijzen krachtig toenemen.

Een belangrijke verklaring voor de minder sterke gevolgen van de sterke economische krimp lijkt te liggen bij het gevoerde overheidsbeleid om de financiële gevolgen van de coronacrisis voor bedrijven en consumenten te beperken. In tegenstelling tot de eerdere crises voert de overheid met drie opeenvolgende zeer omvangrijke ondersteuningspakketten (NOW) en tegemoetkomingen voor de vaste kosten van bedrijven en zelfstandigen nu een veel ruimhartiger stimuleringsbeleid. Ook hebben banken en verhuurders klanten uitstel van betaling verleend. Hiermee is een sterke inkomensdaling voorkomen en zijn ook grote liquiditeitsproblemen voorkomen. Zo is de grootste naoorlogse productiedaling in onze economie gepaard gegaan met een stabiel laag aantal faillissementen. De financiële positie bleef bij veel bedrijven op peil en was er minder noodzaak om investeringen uit te stellen. Bovendien werd al spoedig duidelijk dat de bouw tijdens de lockdown kon blijven doorwerken.

⁴ EIB (2020), 'Vooruitzichten voor de bouw na de coronacrisis', 3 april 2020.

Ook heeft er een verschuiving plaatsgevonden van de consumentenbestedingen van sectoren die rechtstreeks door de lockdown zijn getroffen naar sectoren die niet direct door de lockdown productiebeperkingen kregen opgelegd. Zo daalden de uitgaven van consumenten richting de horeca, het transport, evenementen en voor vakanties. Doordat het inkomen voor veel groepen wel goed op peil bleef, is de consumptie (deels) verschoven naar andere sectoren, waaronder de bouw. Dit is terug te zien bij de herstel en verbouwproductie in de woningmarkt, waar niet alleen geen serieuze productiedaling is opgetreden, maar waar zelfs sprake is geweest van groei in het afgelopen jaar.

Daling van de bouwproductie in 2021 met 6½% met herstel op middellange termijn

Vanwege het laat-cyclische karakter van de bouw, de aanscherping van de contactbeperkende maatregelen in oktober en de voorgenomen afbouw van de ondersteuningsmaatregelen is de productiedaling scherper dan in 2020. Na een krimp van 2½% in 2020 zal naar verwachting de bouwproductie in 2021 met 6½% afnemen. Bijna alle onderdelen van de bouw zullen door de krimp worden getroffen. De utiliteitsbouw wordt met een productiedaling van 8% het zwaarst getroffen. De woningbouw en de gww krimpen beide met 5½%. Binnen de woningbouw en de utiliteitsbouw neemt de herstel en verbouw na een verdere stijging in 2020 het sterkst af, mede door het wegvallen van de impulsen die in 2020 voor extra bestedingen leidden. Alleen bij het onderhoud van woningen en gebouwen treedt in 2021 al een licht herstel op. In twee jaar tijd loopt de totale bouwproductie met € 6½ miljard terug.

Op middellange termijn zijn de groeiperspectieven voor de bouw gunstig. Als in 2021 het coronavirus met vaccins kan worden teruggedrongen en de contactbeperkende maatregelen kunnen worden afgebouwd, zal ook de economie zich gaan herstellen. Met het aantrekken van de economische groei zal de bouwproductie zoals ook na de banken- en eurocrisis een krachtig herstel laten zien richting structurele niveaus, waarbij ook nog inhaalvraag zal plaatsvinden van eerder uitgestelde investeringen. Mede ondersteund door verduurzamingsmaatregelen groeit de totale bouwproductie in de periode 2022-2024 met gemiddeld 5% per jaar. De sterkste groei zal worden gerealiseerd bij de nieuwbouw van woningen. Het geschetste productiebeeld is door de coronacrisis met extra onzekerheid omgeven. De negatieve gevolgen voor de bouwproductie zullen in 2021 veel sterker zijn als door een nieuwe corona-uitbraak opnieuw zware lockdownmaatregelen moeten worden getroffen of als de overheid de ondersteuningsmaatregelen versneld afbouwt.

Werkgelegenheid daalt in 2020 en 2021 in totaal met 24.000 arbeidsjaren

Na de daling van de werkgelegenheid in 2020 met 6.000 arbeidsjaren loopt de werkgelegenheid in de bouw in 2021 door de sterkere productiedaling met nog eens 18.000 arbeidsjaren terug (tabel 2.5). Na jarenlange inspanningen om voldoende personeel aan te trekken, moeten mensen noodgedwongen de bouw verlaten. Naast een daling van de werkgelegenheid met 4% vertaalt het productieverlies zich ook in een 2½% lagere arbeidsproductiviteit. De daling van de werkgelegenheid is minder sterk geconcentreerd bij uitzendkrachten en zelfstandigen dan in 2020 het geval was. De inzet van uitzendkrachten loopt in de periode 2020-2021 niettemin met ongeveer 8.000 arbeidsjaren terug tot 18.000. De werkgelegenheid van zelfstandigen neemt met 6.000 arbeidsjaren af, terwijl de werkgelegenheid van werknemers met 10.000 arbeidsjaren afneemt. De daling van de werkgelegenheid van werknemers mag niet gelijkgeschakeld worden met verlies aan werk voor bestaande werknemers. Het grootste deel van het werkgelegenheidsverlies bestaat uit minder instroom van nieuwe medewerkers ter vervanging van medewerkers die de sector verlaten, bijvoorbeeld vanwege pensionering.

Tabel 2.5 Samenstelling bouwgerelateerde werkgelegenheid in duizend arbeidsjaren en mutaties, 2020-2024

	Niveaus			Mutaties (%)	
	2020	2021	2024	2021	2024 ¹
Werknemers	301	292	306	-3	1½
Zelfstandigen	135	130	143	-4	3
Uitzendkrachten	22	18	25	-20	12½
Totaal	458	440	474	-4	2½

1 Gemiddelde jaarmutatie over de periode 2022-2024

Bron: EIB

Sterk herstel van de werkgelegenheid op middellange termijn met 34.000 arbeidsjaren in 2024

Met het stevige productieherstel neemt ook de werkgelegenheid in de bouw op middellange termijn toe. Naar verwachting zal in de periode 2022-2024 het arbeidsvolume met gemiddeld 2½% per jaar stijgen. In drie jaar tijd groeit de werkgelegenheid met 34.000 arbeidsjaren tot 474.000 in 2024. De werkgelegenheid van werknemers komt met een groei van 14.000 arbeidsjaren in 2024 ruim boven het niveau van 2019 uit. De werkgelegenheidsgroei van zelfstandigen en uitzendkrachten neemt met respectievelijk 13.000 en 7.000 arbeidsjaren toe, waarbij de groei van de flexibele schil relatief sterker is dan die van werknemers. De flexibiliseringsgraad neemt hierdoor ten opzichte van 2019 iets toe, maar de groei hiervan wordt afgevlakt omdat bij steeds meer beroepen al hoge flexibiliseringsgraden zijn bereikt.

Beroepen in de nieuwbouw of infrastructuur worden sterk getroffen

De werkgelegenheid neemt in 2021 over de gehele linie van beroepen af (tabel 2.6). Er is vrijwel geen verschil in ontwikkeling tussen bouwplaatspersoneel en uta-personeel in de uitvoerende bouw. De totale werkgelegenheid in de uitvoerende bouw neemt in 2021 met 11.000 arbeidskrachten af, waarvan bijna 6.000 bij werknemers en ruim 5.000 bij zelfstandigen. De werkgelegenheid in de overige bouw neemt met 5.000 arbeidskrachten af. In vrijwel alle beroepen neemt het aantal arbeidskrachten in 2021 af, alleen bij ijzervlechters, betonwerkers en kabelleggers neemt het aantal arbeidskrachten weer toe.

Op middellange termijn neemt de werkgelegenheid van zowel werknemers als zelfstandigen weer toe. In de periode 2022-2024 groeit de totale werkgelegenheid in de uitvoerende bouw met 17.000 arbeidskrachten, waarvan 6.000 bij werknemers en 11.000 bij zelfstandigen. In de overige bouw neemt de werkgelegenheid met 11.000 arbeidskrachten toe, waarbij het aantal werknemers sterker toeneemt dan die van zelfstandigen. Beroepen die tijdens de terugval zwaarder werden getroffen, laten op middellange termijn ook weer een sterker herstel zien. Dit betreft met name beroepen als metselaars, vloerenleggers, steigerbouwers, ijzervlechters en straatmakers

Tabel 2.6 Aantal werknemers en zelfstandigen naar beroep, 2020-2024

	Werknemers			Zelfstandigen		
	2020	2021	2024	2020	2021	2024
Timmerman	46.720	44.740	46.960	14.270	13.660	15.120
Metselaar	6.720	6.630	7.830	6.240	6.130	7.790
Voeger	1.140	1.090	940	4.940	4.710	5.240
Tegelzetter	3.420	3.290	3.180	4.890	4.700	5.060
Stukadoor	3.230	3.070	2.970	5.330	5.070	5.530
Betonwerker	2.130	2.210	2.140	1.810	1.860	1.940
Vloerenlegger	1.360	1.280	1.310	1.920	1.810	2.050
Kabellegger	790	810	770	1.070	1.100	1.160
Steigerbouwer	1.210	1.160	1.200	1.400	1.350	1.530
Ijzervlechter	540	570	580	1.160	1.210	1.430
Wegenbouwer	2.630	2.550	2.260	1.940	1.880	1.800
Straatmaker	2.860	2.590	2.930	2.150	1.950	2.370
Machinist/monteur	6.510	6.280	6.450	1.070	1.030	1.120
Dakdekker	4.470	4.240	4.400	2.610	2.480	2.760
Overig bouwplaats	15.870	15.030	14.570	34.170	32.370	36.250
Bouwplaats totaal	98.770	95.450	98.480	85.830	81.410	91.180
Leidinggevend	20.060	19.290	20.220	1.080	1.040	1.090
Kader	17.070	16.170	17.530	11.020	10.440	11.320
Administratief	14.950	14.390	15.050	5.340	5.140	5.380
UTA totaal	52.090	49.800	52.880	17.450	16.680	17.710
Uitvoerende bouw	150.860	145.250	151.360	103.110	97.920	108.700
Overige bouw	169.180	165.510	172.920	38.350	39.940	42.190
Bouwnijverheid	320.040	310.760	324.280	143.200	136.760	150.890

Bron: EIB

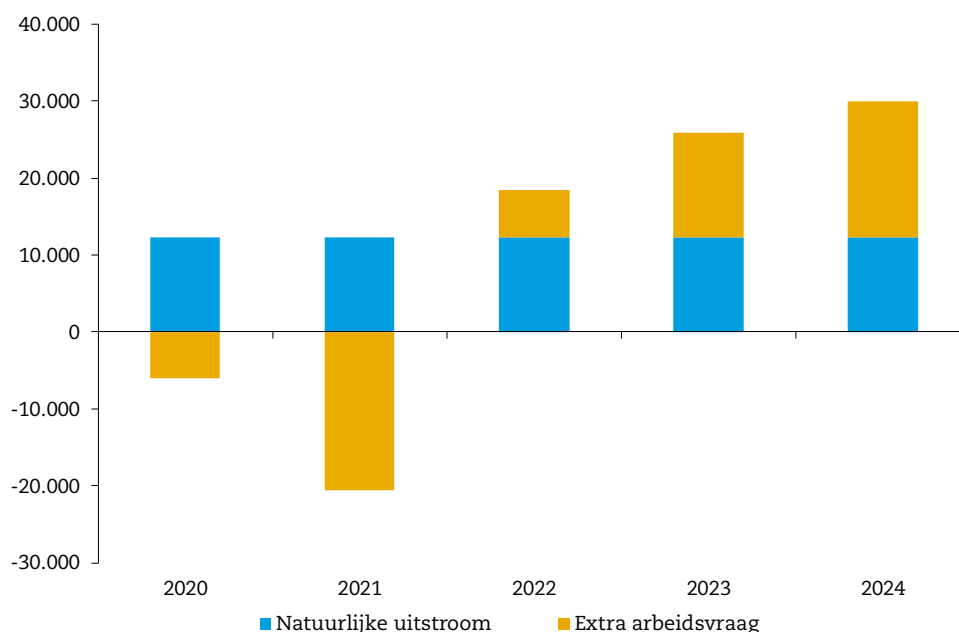
2.4 Confrontatie van toekomstige vraag en aanbod

Op korte termijn neemt de werkgelegenheid in de bouw eerst af. Op middellange termijn is daarentegen juist sprake van een stevige werkgelegenheidsgroei. De centrale vraag is of deze extra vraag samen met de uitstroom door pensionering en arbeidsongeschiktheid op middellange termijn zonder grote spanningen kan worden opgevangen via de gebruikelijke kanalen van aanbod.

Instroombehoefte neemt vanaf 2022 weer toe tot 30.000 arbeidskrachten in 2024

Jaarlijks verlaten ruim 12.000 arbeidskrachten de bouw door arbeidsongeschiktheid en pensionering. Deze natuurlijke uitstroom hangt sterk af van de omvang van de groep 55-plussers. In 2020 en 2021 beperkt deze natuurlijke uitstroom het aantal arbeidskrachten dat noodgedwongen de sector zal moeten verlaten. Bij een krimp van de werkgelegenheid in 2021 met in totaal 19.000 arbeidsjaren (20.000 arbeidskrachten) bedraagt de totale netto uitstroom in 2021 8.000 arbeidskrachten.

Figuur 2.10 Instroombehoefte naar natuurlijke uitstroom en extra arbeidsvraag in de totale bouw, 2020-2024, aantal arbeidskrachten



Bron: EIB

Vanaf 2022 neemt de werkgelegenheid weer toe en bestaat de totale benodigde instroom uit zowel uitbreidingsvraag als vervangingsvraag. De totale uitbreidingsvraag van de werkgelegenheid in de periode 2022-2024 bedraagt 34.000 arbeidsjaren (38.000 arbeidskrachten) en de vervangingsvraag door natuurlijke uitstroom 37.000 arbeidskrachten. In totaal moeten er in deze jaren bijna 75.000 arbeidskrachten de bouw instromen. De jaarlijkse benodigde instroom loopt in de periode 2022-2024 op tot 30.000 personen en ligt hiermee 5.000 onder die in 2019, het jaar waar de spanning op de bouwmarkt het hoogst was.

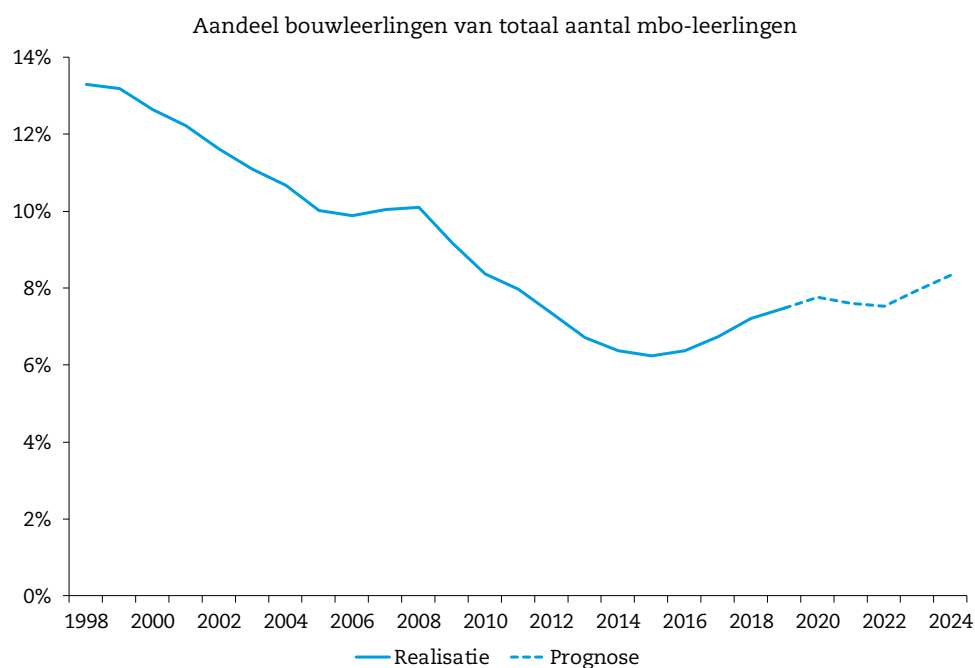
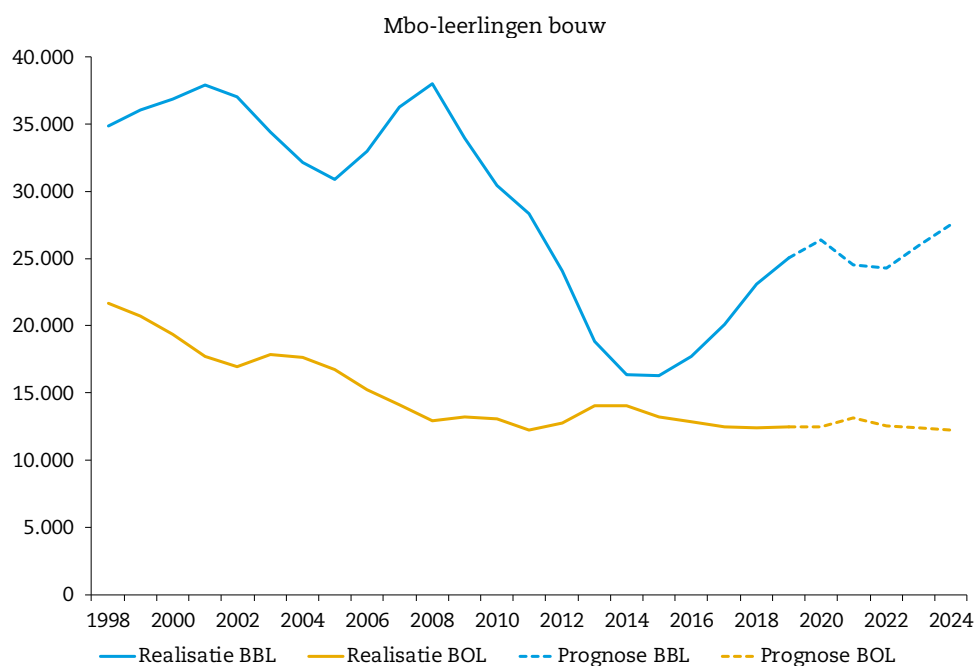
Over de gehele periode 2021-2024 gemeten bedraagt de benodigde instroom 66.000 arbeidskrachten. De uitstroom in 2021 van 8.000 betekent wel een opgave van bijna 75.000 in latere jaren. De kanalen om de benodigde instroom te realiseren zijn de opleidingen, de buitenlandse arbeidskrachten en de benodigde overige zij-instroom.

Opleidingen

Ondanks afname van BBL-leerlingen blijven de opleidingen redelijk op peil

Het komende jaar ligt de uitdaging vooral bij het instandhouden van de vraag en het kunnen aanbieden van voldoende leerlingplaatsen. Net als tijdens de banken- en eurocrisis zal het aantal leerlingplaatsen bij bouwbedrijven naar verwachting op korte termijn afnemen. Dit treft vooral het aantal BBL-leerlingen die afhankelijk zijn van een werkplek voor vier dagen in de week (figuur 2.11). De afname is veel beperkter dan die tijdens de banken- en eurocrisis. Het aantal leerlingen in BOL-opleidingen zal licht toenemen doordat een klein deel van de potentiële BBL-leerlingen uitwijkt naar een BOL-opleiding. Het totaal aantal mbo-leerlingen met een bouwgerelateerde opleiding zal hierdoor sterker afnemen dan het totale aantal mbo-leerlingen. Het aandeel van bouwgerelateerde opleidingen in het mbo zal na jaren van stijging tijdelijk weer gaan afnemen. De lagere baankans in de komende jaren zal ook een negatieve invloed hebben op het aantal nieuwe hbo- en wo-leerlingen in bouwgerelateerde beroepen, maar de daling zal naar verwachting beperkt zijn.

Figuur 2.11 Aantal leerlingen van BBL- en BOL-opleidingen in de bouwnijverheid en als aandeel van alle mbo-leerlingen, 1998-2024



Bron: CBS

Op middellange termijn neemt de vraag naar personeel weer duidelijk toe. Bij een afname van het totaal aantal mbo-leerlingen zal het aandeel van de bouwopleidingen binnen het mbo dan weer moeten toenemen. Het aantal mbo-leerlingen met een bouwgerelateerde opleiding neemt dan toe, ondanks een daling van het totaal aantal mbo-leerlingen met 1 à 2% per jaar. De toename vindt plaats bij BBL-leerlingen, terwijl het aantal BOL-leerlingen naar verwachting

licht daalt. Het aandeel van bouwgerelateerde opleidingen zal pas na 2024 weer boven het niveau van 2019 uitkomen. Het aantal nieuwe hbo- en wo-leerlingen in de bouw neemt naar verwachting vanaf 2022 licht toe. De instroom vanuit de opleidingen (voornamelijk mbo, maar ook hbo en wo) levert de komende vier jaar voor bijna 50.000 arbeidskrachten aan nieuw aanbod op. Iedere inspanning door de bouwsector die de instroom vanuit opleidingen vergroot, verkleint de benodigde zij-instroom in toekomstige jaren.

Tabel 2.7 Verwachte gediplomeerden vanuit bouwgerelateerde mbo-, hbo- en wo-opleidingen, 2020-2024

	2020	2021	2022	2023	2024	2021-2024
Mbo	11.000	11.300	11.400	11.400	11.600	45.700
- BBL	7.900	8.200	8.100	8.300	8.600	33.400
- BOL	3.100	3.100	3.300	3.100	3.000	12.300
Hbo	800	900	1000	1000	900	3.800
Wo	200	200	200	200	200	800
Totaal	11.700	12.400	12.600	12.600	12.700	50.300

Bron: EIB

De ontwikkeling van het aantal gediplomeerden volgt met vertraging op de ontwikkeling van het aantal leerlingen (tabel 2.7). Het aantal gediplomeerden in 2020 komt op het hoogste niveau uit sinds 2014, waarna het in de jaren daarna weer gaat afnemen. De daling is vooral geconcentreerd bij de BBL-leerlingen. Het aantal gediplomeerden bij bouwgerelateerde hbo-opleidingen neemt in eerste instantie nog toe door een sterke toename van het aantal eerstejaars in de afgelopen jaren. Pas vanaf 2024 zal naar verwachting het totaal aantal gediplomeerden weer verder gaan toenemen. De BBL-leerlingen zijn door hun leerlingplaats wel eerder inzetbaar voor de bouw. In totaal stromen in de periode 2021-2024 ruim 50.000 arbeidskrachten vanuit de opleidingen de bouw in .

Buitenlandse arbeidskrachten

Buitenlandse arbeidskrachten vormen een flexibele buffer om arbeidsvraag op te vangen

In 2017 waren 26.000 buitenlanders in de bouwnijverheid actief als werknemer of zelfstandige. De helft van deze buitenlandse arbeidskrachten komt uit Polen en Turkije. Inmiddels is dit aantal naar verwachting toegenomen tot ongeveer 30.000. Naast de geregistreerde werknemers en zzp'ers zijn er ook bijna 20.000 buitenlanders als uitzendkracht actief in de Nederlandse bouw. In totaal gaat het in 2019 om 49.000 buitenlandse arbeidskrachten ofwel ruim 10% van alle werkenden in de bouw. Het leeuwendeel hiervan is werkzaam op de bouwplaats.

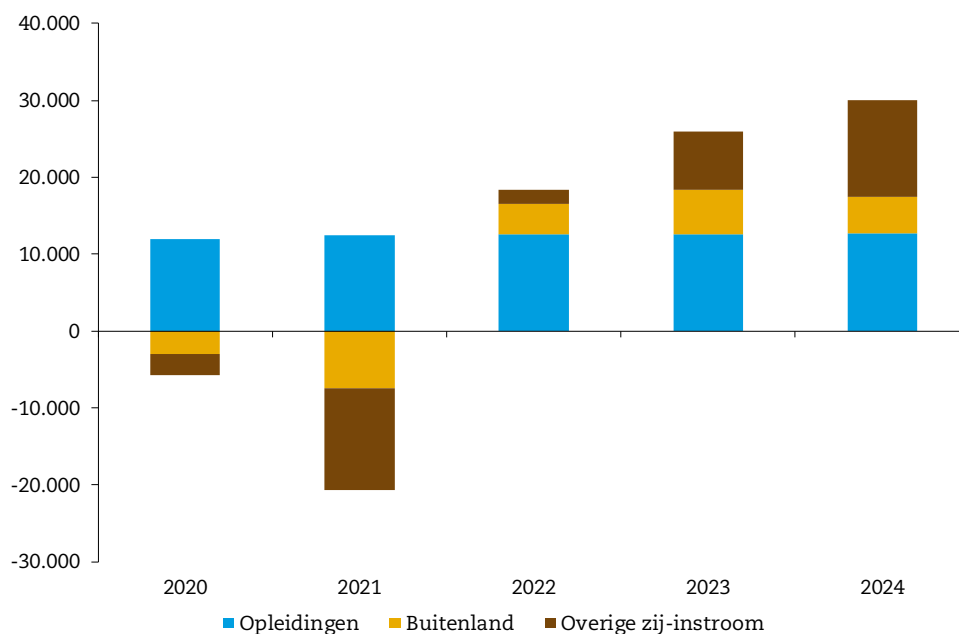
Buitenlandse arbeidskrachten vormden in de afgelopen jaren een belangrijk kanaal om de benodigde instroom op te vangen. De terugval in productie in 2020 en 2021 zal de werkgelegenheid van buitenlandse arbeidskrachten relatief sterk treffen. Naar verwachting loopt het aantal buitenlandse arbeidskrachten in deze jaren met 10.000 terug ofwel 40% van het totale banenverlies in deze jaren. Het merendeel van deze arbeidskrachten zal naar verwachting terugkeren naar het thuisland of elders werk zoeken. Dit effect was bij het uitbreken van de coronacrisis zichtbaar toen in andere sectoren buitenlandse arbeidskrachten geen werk meer hadden en massaal terugkeerden naar het thuisland. Doordat de bouw kon blijven doorbouwen, werd de werkgelegenheid van buitenlandse arbeidskrachten in de Nederlandse bouw aan het begin van de crisis nog niet echt getroffen. Met het aantrekken van de arbeidsvraag in de periode 2022-2024 zal ook de inzet van buitenlandse arbeidskrachten gaan toenemen. Het is de verwachting dat het aantal buitenlandse arbeidskrachten oploopt van 39.000 in 2021 tot 53.000 in 2024, 4.000 meer dan in 2019.

Overige benodigde zij-instroom

Benodigde zij-instroom loopt op middellange termijn sterk op

Van de benodigde instroom kan naar verwachting een belangrijk deel worden opgevangen vanuit de opleidingen (figuur 2.12). De leerlingaantallen lopen weliswaar op korte termijn iets terug, maar blijven desondanks nog wel redelijk op peil. Over de periode 2021-2024 gemeten bedraagt de totale instroom vanuit de opleidingen circa 50.000 arbeidskrachten. Van de resterende instroombehoefte kunnen 7.000 arbeidsplaatsen naar verwachting worden ingevuld door buitenlandse arbeidskrachten. In 2021 stromen er per saldo 11.000 arbeidskrachten de sector uit. Pas vanaf 2022 is er weer behoefte aan zij-instroom vanuit andere binnenlandse sectoren. Naast de instroom vanuit de opleidingen en het buitenland bedraagt de totale benodigde zij-instroom in de periode 2022-2024 22.000 arbeidskrachten. De benodigde zij-instroom loopt op van bijna 2.000 in 2022 tot bijna 13.000 in 2024.

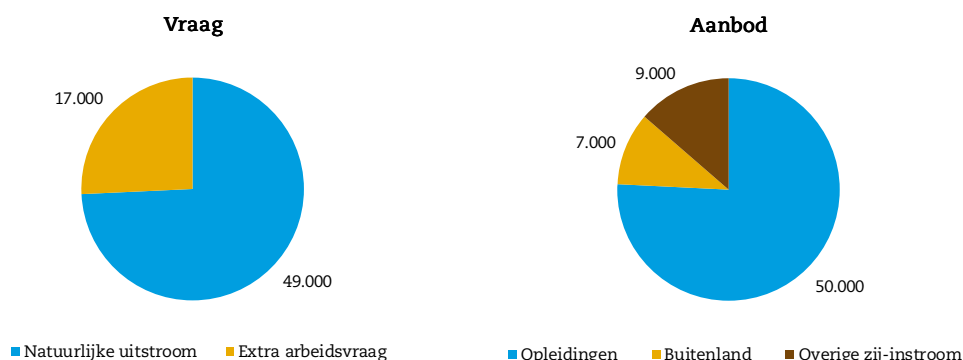
Figuur 2.12 Verwacht aanbod uit opleidingen, buitenland en benodigde overige zij-instroom in de totale bouw, 2020-2024, aantal arbeidskrachten



Bron: EIB

Dit zal op middellange termijn opnieuw stevige inspanningen van de bouwsector vergen om mensen van buiten de sector aan te trekken. Hoe beter de sector er in slaagt om het aantal leerlingen met een bouwopleidingen op korte termijn in stand te houden, des te minder is de resterende opgave voor de benodigde zij-instroom op middellange termijn. In figuur 2.13 wordt de samenstelling van de vraag en aanbod voor de totale bouw in de jaren 2021 tot en met 2024 samengevat weergegeven.

Figuur 2.13 Samenstelling vraag en aanbod voor de totale bouw, 2021-2024, aantal arbeidskrachten

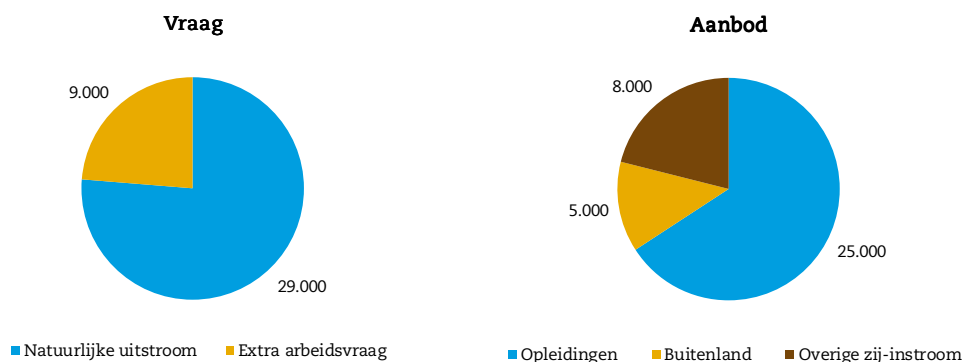


Bron: EIB

Vraag en aanbod in de uitvoerende bouw

De benodigde instroom in de uitvoerende bouw in de periode 2021-2024 bedraagt 38.000 arbeidskrachten (figuur 2.14). Hiervan zijn 29.000 arbeidskrachten nodig ter vervanging van de uitstroom door pensionering en arbeidsongeschiktheid. Hiernaast moeten er nog eens 9.000 arbeidskrachten de uitvoerende bouw instromen om de groei van de werkgelegenheid op te vangen.

Figuur 2.14 Samenstelling vraag en aanbod voor de uitvoerende bouw, 2021-2024, aantal arbeidskrachten



Bron: EIB

Van de benodigde instroom in de uitvoerende bouw zullen in de periode 2021-2024 naar verwachting 25.000 arbeidskrachten kunnen worden opgevangen vanuit de opleidingen. Hiernaast kunnen naar verwachting 5.000 worden opgevangen door meer instroom van buitenlandse arbeidskrachten. De resterende opgave die vanuit de zij-instroom vanuit andere bedrijfstakken moet worden ingevuld bedraagt in totaal 8.000 personen. In 2021 verlaten naar verwachting eerst nog 5.000 arbeidskrachten de uitvoerende bouw, zodat de opgave voor de benodigde zij-instroom in de periode 2021-2023 13.000 bedraagt.

3 Weerstandsvermogen van zzp'ers in de bouw

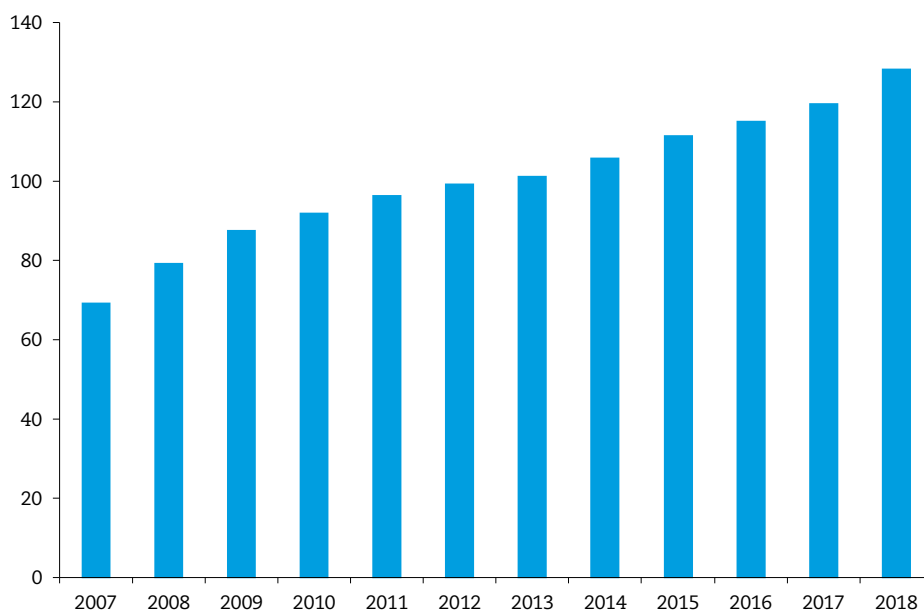
Het aantal zzp'ers in de bouw is sinds de bankencrisis bijna verdubbeld en inmiddels zijn er zo'n 130.000 zzp'ers werkzaam in de bouw. Ook het aandeel zzp'ers in de totale werkgelegenheid is de afgelopen jaren sterk gestegen en zal op langere termijn naar verwachting nog verder toenemen. De rol van zzp'ers in de bouwsector wordt hiermee steeds groter. In tegenstelling tot werknemers hebben zzp'ers niet de zekerheden die verbonden zijn aan een vast contract. In economisch mindere tijden verschillen daardoor de gevolgen tussen beide groepen flink. Tijdens vorige crises werden de tegenstellingen tussen werknemers en zzp'ers ook duidelijk zichtbaar. Hoe ontwikkelde het aantal werknemers en zzp'ers in de bouw zich destijds? Hoe sterk was hun inkomens- en vermogensterugval? Hebben zzp'ers in de bouw genoeg financiële armslag om de huidige coronacrisis het hoofd te bieden en hoe kijken zij hier zelf tegenaan? Wat is de rol van zzp'ers op de arbeidsmarkt gedurende een crisis? Op deze vragen zal in dit hoofdstuk worden ingegaan.

3.1 Aantal werknemers en zzp'ers in de bouw na vorige crises

Aantal zzp'ers structureel toegenomen sinds de bankencrisis

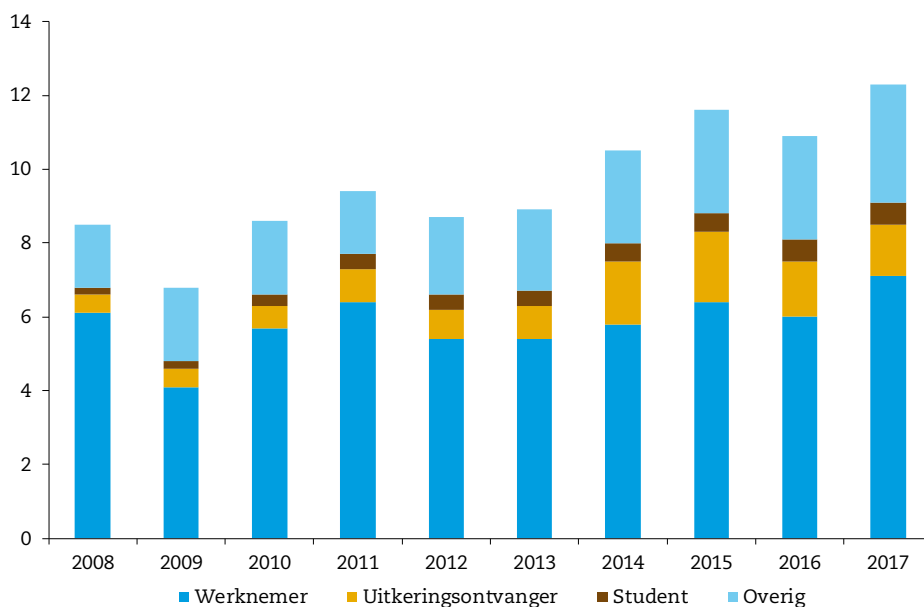
Het aantal zzp'ers zit de afgelopen jaren sterk in de lift (figuur 3.1). Volgens het CBS waren er eind 2018 bijna 130.000 zelfstandigen zonder personeel (zzp) werkzaam in de bouw, nagenoeg een verdubbeling sinds de bankencrisis in 2008. Niet alleen het aantal zzp'ers is de afgelopen jaren toegenomen, ook het aandeel zzp'ers in de totale werkgelegenheid steeg sterk. In 2008 bestond ongeveer 21% van de totale werkgelegenheid uit zzp'ers, in 2019 is dit aandeel gestegen tot ruim 29% van de totale 463.000 arbeidsjaren. Dit komt voor een belangrijk deel door een sterke afname van de totale werkgelegenheid in de bouw tijdens de crisisjaren. Hierdoor waren bedrijven in de eerste fase van opleving nog terughoudend bij het aannemen van nieuw personeel en huurden zij vooral flexibel personeel in. Meer mensen maakten daardoor de overstap naar het zelfstandig ondernemerschap. De meeste zzp'ers die na de crisis zijn gestart waren net als vóór de crisis eerder actief als werknemer (figuur 3.2). Hun aandeel in de totale groep starters nam na de crisis echter af doordat meer mensen vanuit de WW voor zichzelf begonnen. Later zette ook de groei van de werkgelegenheid onder werknemers in, alhoewel deze minder sterk was dan de groei onder zzp'ers. Door de al hoge flexibiliseringsgraad op het moment vlakt de groei van het aandeel zzp'ers de komende jaren naar verwachting wel duidelijk af.

Figuur 3.1 Aantal zzp'ers in de bouw in duizenden personen, 2007-2018



Bron: CBS

Figuur 3.2 Aantal startende zzp'ers in de bouw in duizenden personen naar positie één jaar eerder, 2008-2017



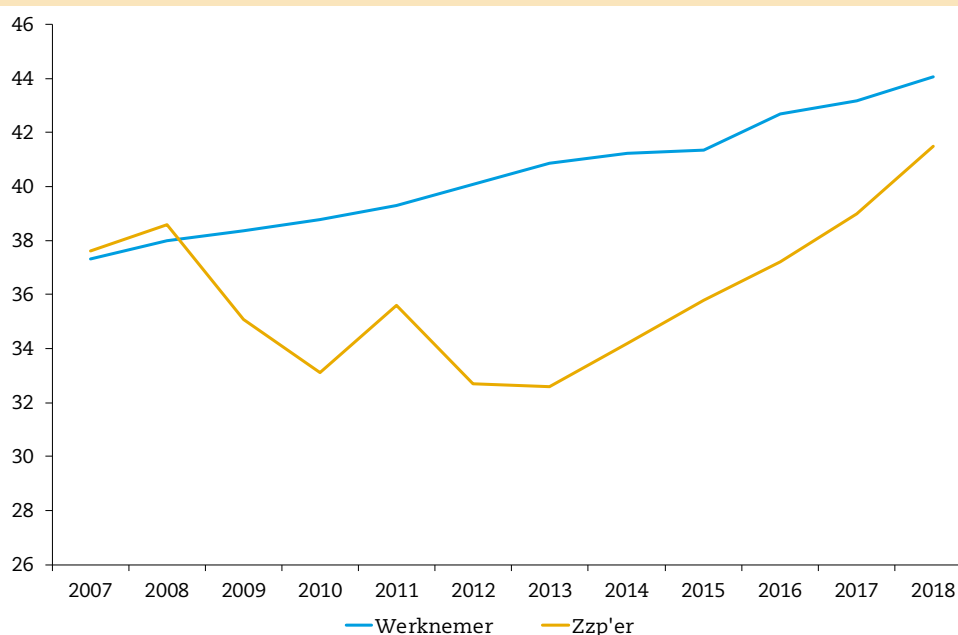
Bron: CBS

3.2 Inkomens- en vermogensontwikkeling van zzp'ers in de bouw

Nominaal inkomen van werknemers in de bouw toegenomen in afgelopen decennium

Kenmerkend voor een werknemer in de bouw is dat hij een contract heeft voor een minimaal aantal uren en daar een vast salaris voor ontvangt. Over de periode 2007-2018 is het gemiddelde inkomen⁵ van werknemers in de bouw constant toegenomen van € 37.000 tot ruim € 44.000 per jaar (figuur 3.3). In reële termen is het inkomen over deze periode nauwelijks gestegen. Naast een beperkte reële contractloonsstijging, spelen hierbij ook samenstellingseffecten een rol. Hieruit blijkt dat een werknemer die zijn baan behoudt ook in economisch ongunstige tijden geen teruggang in inkomen ervaart. Alleen op het moment dat een werknemer zijn baan kwijtraakt en werkloos wordt, verliest hij een groot deel van zijn inkomen. In dat geval ontvangt de werknemer voor een maximale periode van twee jaar 70% van zijn laatstverdiende loon en belandt hij hierna mogelijk in de bijstand. De werknemers die worden ontslagen zien we echter niet in de onderstaande inkomensstatistieken terug. Hieruit blijkt dat schokken in de economie bij werknemers vooral in de werkloosheid terechtkomen. De werknemers die hun baan behouden zullen niet tot nauwelijks inkomensverlies ervaren, terwijl degenen die ontslagen worden er daarentegen minimaal zo'n 30% op achteruit gaan. Ook kan inkomensverlies optreden als een werknemer zijn baan kwijtraakt en tegen een lagere vergoeding een baan elders vindt.

Figuur 3.3 Gemiddeld bruto jaarinkomen werknemers en zzp'ers in de bouw in duizenden euro's, 2007-2018, nominaal



Bron: CBS, bewerking EIB

Inkomen zzp'ers in de bouw beweegt sterker mee met economische ontwikkelingen

Een zzp'er in de bouw laat een andere inkomensontwikkeling zien dan een werknemer in de bouw. Zo komt uit figuur 3.3 naar voren dat het inkomen van zzp'ers⁶ het afgelopen decennium sterk fluctueerde en meebewoog met economische ontwikkelingen. Dit komt doordat een zzp'er ten tijde van een crisis niet geheel werkloos raakt, maar (tijdelijk) vooral een deel van zijn omzet misloopt. Een zzp'er is over het algemeen flexibel en kan hier op verschillende manieren

⁵ Inclusief de niet regelmatig betaalde beloningen die tot het brutoloon behoren, zoals vakantiegeld, eindejaarsuitkeringen, prestatiebeloningen, gratificaties en winstuitkeringen.

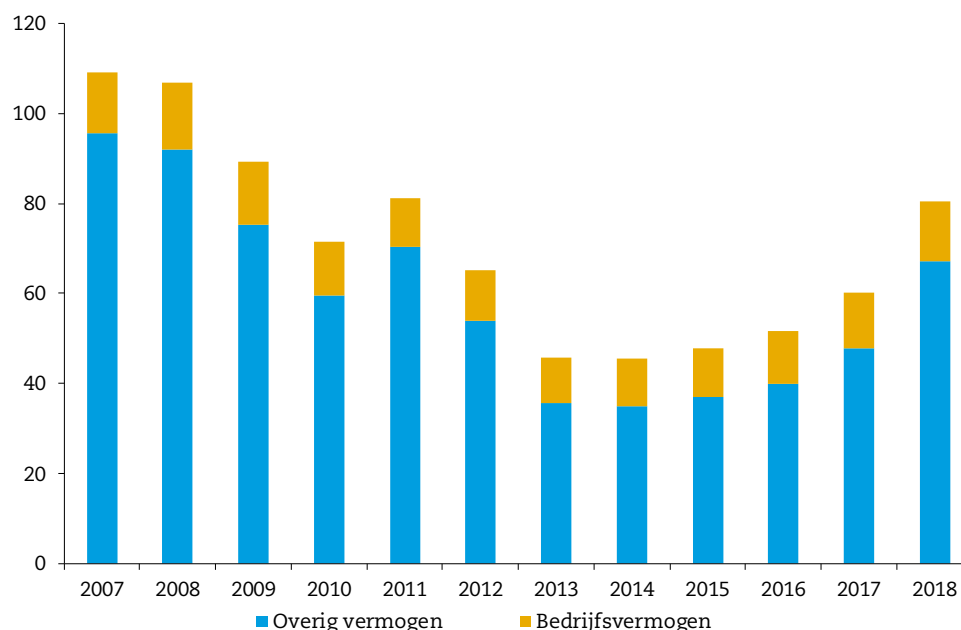
⁶ Het bruto jaarinkomen van een zzp'er is de winst uit de eigen onderneming.

op acteren. Een mogelijkheid is om het omzetverlies in te lopen door op andere werkzaamheden of in andere sectoren aan de slag te gaan. Dit in tegenstelling tot een werknemer, die in geval van baanbehoud er niet of nauwelijks op achteruit gaat. Door de vraaguitval blijkt in praktijk dat het merendeel van de zzp'ers toch tijdelijk genoeg moet nemen met een lagere omzet. Zo daalde gedurende de kredietcrisis het gemiddelde inkomen cumulatief met ongeveer 15% in twee jaar tijd. Na een kortstondig herstel van het inkomen in 2010 nam in de periode 2011-2013 als gevolg van de eurocrisis het inkomen opnieuw elk achtereenvolgend jaar af. In de jaren daarop volgde met een voorspoedig herstel van de bouwproductie een lange periode van sterke inkomensgroei, waardoor het nominaal inkomen inmiddels weer boven het niveau van vóór de kredietcrisis ligt. Hieruit blijkt dat een zzp'er vooral sterke inkomensschommelingen kent, terwijl bij werknemers een crisis vooral neerslaat in een grotere kans op baanverlies. In reële termen is het gemiddelde inkomen van zzp'ers nog niet op het oorspronkelijke niveau teruggekeerd, in tegenstelling tot bij de werknemers. Hierbij moet worden bedacht dat 2007 een gunstig conjunctureel jaar was. Over langere perioden gemeten valt op dat er veel convergentie is in de ontwikkeling van de inkomens. Bij de inkomensniveaus moet verder worden bedacht dat werknemers pensioen opbouwen en zzp'ers weer een gunstiger bruto-netto traject kennen.

Vermogen van zzp'ers in de bouw nog niet terug op niveau van vóór de kredietcrisis

Het gemiddelde totaal vermogen van zzp'ers in de bouw laat een vergelijkbare ontwikkeling zien met hun inkomen (figuur 3.4). Zo hebben de vorige twee crises, met uitzondering van de korte opleving in 2011, een behoorlijke deuk in het opgebouwde vermogen van de zzp'ers geslagen. Pas vanaf 2015 is weer een sterk herstel van het totaal vermogen ingezet, maar nog steeds ligt het niveau ongeveer een kwart onder het niveau van vóór de bankencrisis. Een belangrijk onderdeel van het totaal vermogen van een zzp'er in de bouw is het bedrijfsvermogen, dat gemiddeld zo'n 20% van het totaal beslaat. Deze component laat een vrij constant verloop zien over de afgelopen tien jaar. Het resterende deel van het vermogen bestaat naast financieel vermogen vooral uit het vermogen in de eigen woning, dat als gevolg van een forse daling van de huizenprijzen tijdens de crisis sterk is teruggelopen. Inmiddels zijn de huizenprijzen hersteld tot boven het niveau van vóór de bankencrisis. Het zijn met name de financiële vermogens die ondanks een licht herstel nog niet volledig op het oude niveau zijn teruggekeerd. Mede hierdoor ligt het totaal vermogen lager dan het oorspronkelijke niveau in 2008. Hier speelt ook mee dat de groep zzp'ers over de afgelopen tien jaar aanzienlijk is toegenomen. Deze nieuwe instroom bestaat voor een groot deel uit jonge mensen die nog weinig vermogen hebben kunnen opbouwen.

Figuur 3.4 Gemiddeld totaal vermogen zzp'ers in de bouw in duizenden euro's, 2007-2018



Bron: CBS, bewerking EIB

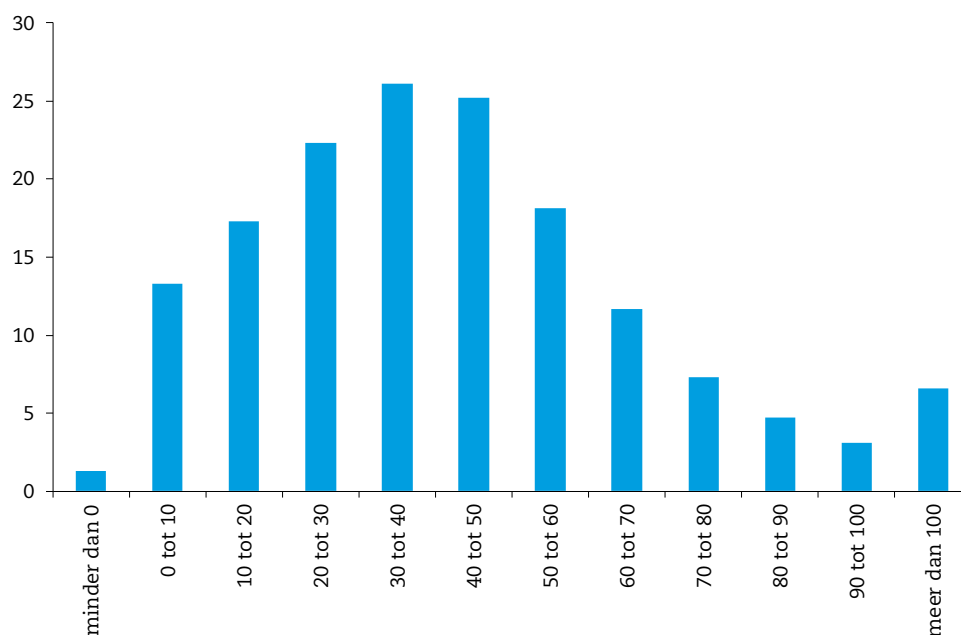
3.3 Weerbaarheid zzp'ers in de bouw

Eén op de vijf zzp'ers in de bouw heeft inkomen onder of gelijk aan sociaal minimum

Uit figuur 3.3 bleek dat het gemiddelde jaarinkomen van een zzp'er in de bouw momenteel ruim € 41.000 bruto bedraagt. Als we kijken naar de verdeling van de inkomens, blijkt dat het merendeel van de zzp'ers zich ook rond dit gemiddelde bevindt (figuur 3.5). Zo heeft ongeveer een derde van de zzp'ers een jaarinkomen tussen € 30.000 en € 50.000, terwijl nog eens een derde € 50.000 of meer verdient. Van deze groepen kan worden gesteld dat zij een relatief goede inkomenspositie hebben. De zzp'ers met een relatief hoog inkomen zijn doorgaans de kwalitatief betere en meer ervaren vakmensen. Uit de halfjaarlijkse zzp-monitor van het EIB blijkt dat zij gemiddeld meer uren per week werken en bovendien een hoger uurtarief rekenen. Eén op de vijf zzp'ers in de bouw heeft daarentegen een jaarinkomen gelijk aan of minder dan € 20.000, wat om en nabij gelijk staat aan het sociaal minimum van € 1.650 bruto per maand.⁷ Zij hebben doorgaans een gedeeltelijk gevulde werkweek aan opdrachten en ontvangen een relatief laag uurloon. Niettemin blijkt uit deze inkomensverdeling dat het merendeel van de zzp'ers in de bouw een behoorlijk inkomen genereert.

⁷ Voor gehuwden/gelijkgestelden.

Figuur 3.5 Aantal zzp'ers in duizenden personen (y-as) naar inkomensklasse in duizenden euro's (x-as), 2018

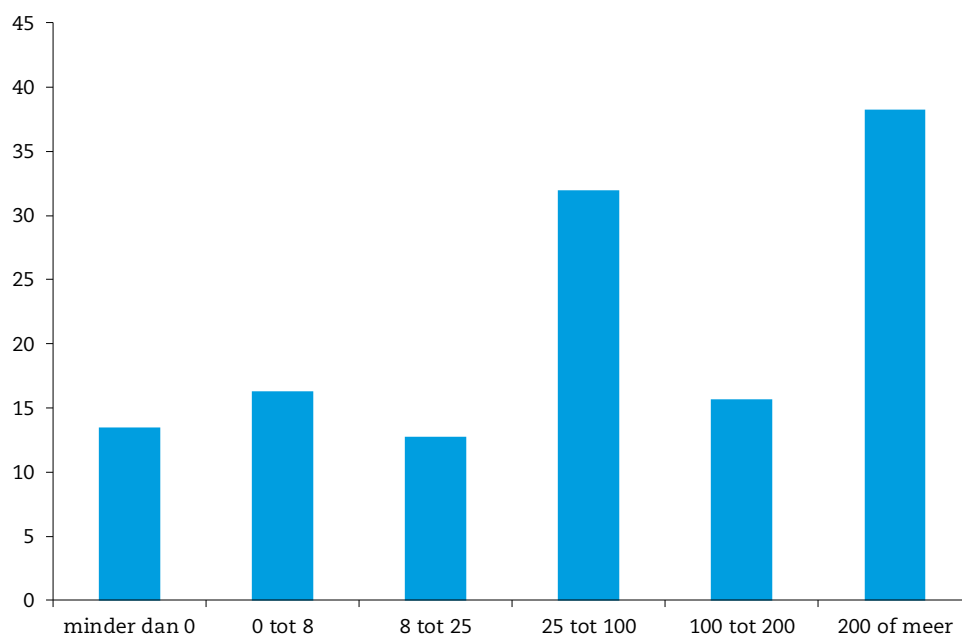


Bron: CBS, bewerking EIB

Kwart zzp'ers in de bouw heeft onvoldoende liquide reserves bij sterke inkomensterugval

Een gemiddelde zzp'er in de bouw bezit ruim € 80.000 aan vermogen (figuur 3.4). De scheefheid is aan de vermogenskant echter wat groter dan bij de inkomens, zo blijkt uit figuur 3.6. Ongeveer één op de tien zzp'ers in de bouw heeft een negatief vermogen. Deze groep beschikt niet over de middelen om in mindere tijden een inkomensterugval op te kunnen vangen. Hiernaast heeft nog eens ruim één op de tien een betrekkelijk klein (positief) vermogen tot € 8.000, waarvan bijna twee derde bedrijfsvermogen betreft. Ook voor deze groep geldt dat zij beperkte financiële reserves achter de hand hebben die kunnen worden aangewend tijdens een crisis. In het geval van een inkomensterugval van 25% zouden zij ongeveer drie maanden dit verlies kunnen opvangen met eigen spaargeld. De bovengenoemde groepen vormen samen bijna een kwart van alle zzp'ers in de bouw en kunnen als kwetsbaar worden beschouwd. Ruim vier op de tien zzp'ers heeft een totaal vermogen van meer dan een ton. Van deze groep heeft het gros zelfs een totaal vermogen van twee ton of meer. Hoewel dit vermogen op het eerste oog voldoende lijkt om grote inkomensschokken op te kunnen vangen, moet wel worden bedacht dat dit vermogen voornamelijk uit woning- en bedrijfsvermogen bestaat dat niet direct kan worden aangewend om een tijdelijke klap op te vangen. Als de steunmaatregelen worden afgebouwd en de bouw in de loop van 2021 sterker wordt getroffen is het beperkte weerstandsvermogen van veel zzp'ers een punt van zorg.

Figuur 3.6 Aantal zzp'ers in de bouw in duizenden personen (y-as) naar vermogensklasse in duizenden euro's (x-as), 2018

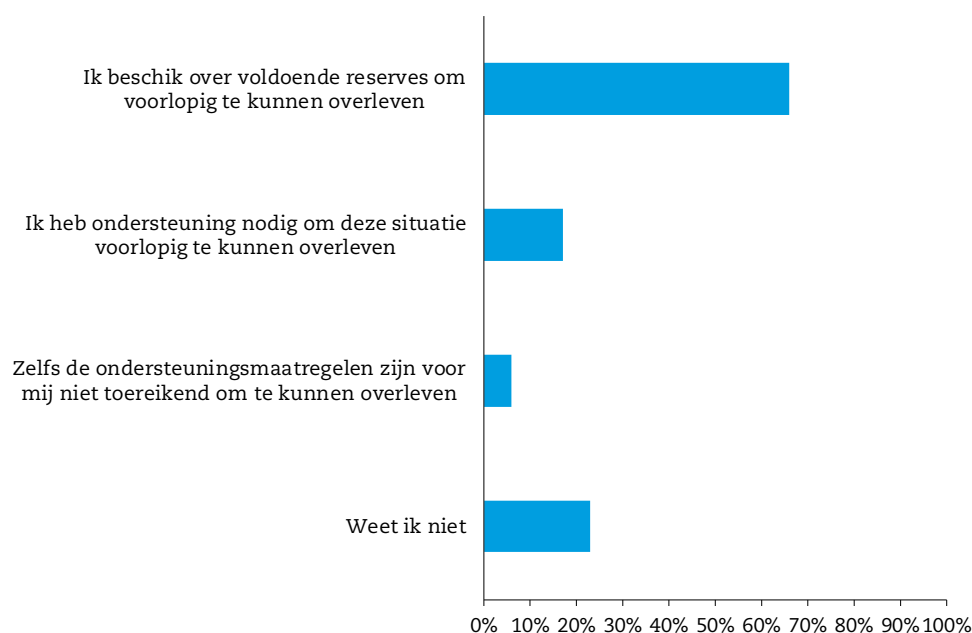


Bron: CBS, bewerking EIB

Zzp'ers in de bouw overwegend positief over eigen financiële situatie

Gezien de huidige ontwikkeling in en rond de bouw als gevolg van de coronapandemie is aan een grote groep zzp'ers in de bouw gevraagd hoe zij op het moment tegen hun eigen financiële situatie aankijken en welke gevolgen de coronacrisis naar verwachting voor hun bedrijf heeft. Een ruime meerderheid van twee derde geeft daarbij aan over voldoende financiële reserves te beschikken om de crisis voorlopig uit te kunnen zingen. Ongeveer een vijfde geeft daarentegen aan dat zij de financiële ondersteuningsmaatregelen van de overheid nodig hebben om te kunnen overleven, terwijl bijna een kwart zegt dit niet precies te weten. Slechts een zeer beperkt deel van ongeveer 5% verwacht ondanks eigen opgebouwde reserves en financiële ondersteuning van de overheid de huidige situatie niet te kunnen overleven. Uit deze cijfers blijkt dat zzp'ers in de bouw hun eigen financiële situatie overwegend positief beoordelen en dat een groot deel ondanks financiële tegenvallers de coronacrisis denkt te kunnen doorstaan.

Figuur 3.7 Hoe zzp'ers in de bouw tegen hun eigen financiële situatie aankijken in de huidige coronacrisis



Bron: EIB

3.4 Rol van zzp'ers op de bouwarbeidsmarkt in crisistijd

Zzp'ers hebben een dempende werking op de werkgelegenheidsdaling gedurende een crisis

Met de derde bouwcrisis in twaalf jaar tijd komt duidelijk naar voren dat de sector geregeld zware klappen te verduren krijgt. Het conjunctuurgevoelige karakter van de bouwsector komt daarmee duidelijk naar voren. Tegelijkertijd onderschrijft dit de sterke behoefte aan een flexibele schil in de bouwsector. De flexibiliteit en wendbaarheid van zzp'ers bieden namelijk voordelen aan een arbeidsmarkt in crisistijd. In tijden van laagconjunctuur is het makkelijker voor bedrijven als eerst te snijden in hun flexibele personeelsbestand. Als gevolg hiervan zullen zzp'ers hun uurtarieven en aantal gewerkte uren verlagen en/of tijdelijk interen op hun vermogen. Desondanks voorkomen ze op deze manier dat zij volledig werkloos raken en behouden zij zo hun binding met de arbeidsmarkt. Hiermee wordt tegelijkertijd voor een belangrijk deel voorkomen dat vaste werknemers worden ontslagen in economisch mindere tijden, met het risico om vervolgens voor een langere periode buiten de arbeidsmarkt te raken. De inkomensflexibiliteit van zzp'ers vangt daarmee een deel van de klappen op gedurende een crisis. Hierdoor hebben zzp'ers een mitigerende werking op de werkgelegenheidsdaling van werknemers in de bouw en bieden zij een zekere mate van bescherming aan de werknemers. Bovendien blijven op deze manier meer mensen voor de sector behouden tijdens een crisis en hebben werkgevers sneller voldoende arbeidscapaciteit beschikbaar wanneer de vraag weer aantrekt.

Tegenover de flexibiliteit van zzp'ers staat dat werknemers die tijdens een crisis werkloos zijn geworden pas met vertraging weer kunnen toetreden op de bouwarbeidsmarkt. Doordat bedrijven na een crisis namelijk nog terughoudend zijn in het aannemen van vast personeel, zullen zij eerst opdrachten verstrekken aan zzp'ers alvorens zij weer mensen in dienst nemen. Hierdoor zal in tijden dat de economie opbloeit de werkgelegenheid onder werknemers pas met vertraging toenemen. Dit is nadelig voor degenen die daardoor gedwongen zijn voor zichzelf te

beginnen. In de praktijk blijkt echter dat maar weinig zzp'ers die tijdens de crisis voor zichzelf zijn begonnen in de afgelopen jaren terug in loondienst zijn gegaan.

3.5 Overheidsbeleid ten aanzien van zelfstandig ondernemerschap

Met de invoering van diverse fiscale voordelen heeft de overheid enkele decennia lang het zelfstandig ondernemerschap gestimuleerd. De begunstigingsmaatregelen zijn met name in het leven geroepen om ondernemerschap te stimuleren en zelfstandigen tegemoet te komen voor de onzekerheden en risico's waar zij mee te maken hebben.⁸ Het idee was dat het minder kwetsbaar maken van zelfstandigen de economie en de werkgelegenheid zou stimuleren. Daarnaast gelden de belastingvoordelen als compensatie voor het feit dat zelfstandigen minder recht hebben op sociale voorzieningen dan werknemers en bovendien zelf hun pensioen moeten regelen.⁹

Momenteel liggen er een aantal beleidsinitiatieven met als doel het verschil in behandeling tussen werknemers en zelfstandigen te verkleinen. Zo is al eerder begonnen met het jaarlijks afbouwen van de zelfstandigenaftrek. De voorgenomen beperking van de fiscale voordelen van zzp'ers dreigen het probleem rond het weerstandsvermogen verder te vergroten. Een ander probleem is dat het voor zzp'ers moeilijk of kostbaar is om zich te verzekeren tegen inkomensterugval door arbeidsongeschiktheid. Hiervoor is recent ook een voorstel gedaan voor een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers. In dit deel worden deze twee onderwerpen verder belicht.

Afbouwen fiscale voordelen voor zelfstandigen

Zzp'ers hebben belastingvoordeel door diverse aftrekposten

Momenteel bieden verschillende aftrekposten belangrijke fiscale voordelen voor zzp'ers. De grootste aftrekpost is de zelfstandigenaftrek, die voor iedere zzp'er gelijk is en in 2020 € 7.030 bedraagt. Daarnaast krijgen zzp'ers in de eerste vijf jaar startersaftrek en kunnen zij met de MKB-winstvrijstelling 14% van de belastbare winst aftrekken. Tot slot kan in de vorm van de investeringsaftrek mogelijk nog een deel van de waarde van de investeringen van de belastbare winst worden afgetrokken.

Als gevolg van deze fiscale voordelen betalen zzp'ers minder belasting dan in een situatie zonder deze voordelen (de situatie van een werknemer). Tabel 3.1 illustreert dit verschil aan de hand van een bruto jaarinkomen van € 40.000, wat om en nabij het gemiddelde is van een zzp'er in de bouw. Bij dit gegeven inkomen draagt een zzp'er ruim de helft minder belasting af dan wanneer er geen fiscale begunstiging zou zijn. Het verschil zou zelfs nog groter uitvallen wanneer gebruik wordt gemaakt van de investeringsaftrek, in dit voorbeeld buiten beschouwing gelaten. Hieruit blijkt dat bij gemiddelde bruto inkomens de fiscale voordelen een beduidende invloed hebben op het besteedbaar inkomen. Het absolute belastingvoordeel ten opzichte van een werknemer loopt verder op naarmate het bruto inkomen toeneemt (figuur 3.8). Zo is het voordeel bij een inkomen van € 70.000 opgelopen tot € 7.500. Doordat de fiscale begunstiging voor een groot deel uit een vaste aftrek bestaat, neemt het relatieve belastingvoordeel ten opzichte van het inkomen wel af (van 17% bij een jaarloon van € 30.000 tot 11% bij een jaarloon van € 70.000).

Het afbouwen van de fiscale voordelen voor zzp'ers heeft vooral impact op lage inkomens

Het beperken van de fiscale begunstiging voor zzp'ers treft vooral degenen met een laag inkomen. Momenteel betalen zzp'ers met een bruto inkomen tot circa € 25.000 door de begunstigingsmaatregelen geen belasting. De ondernemersaftrek zorgt er bovendien zelfs voor dat zzp'ers met een inkomen van € 20.000 boven het bestaansminimum (voor gehuwden) uitkomen. De fiscale voordelen bieden daardoor in de huidige situatie een behoorlijke inkomensondersteuning voor lage inkomens en bevorderen voor deze groep sterk de keuze om zelfstandig te gaan ondernemen. Bij het wegvallen van de fiscale voordelen zullen de lage

⁸ Van Vuuren, D. (2012). De fiscale behandeling van zelfstandigen: een kritische blik. CPB Policy Brief, 2.

⁹ Ter Weel, B., Vriend, S., Smits, T., Witteman, J., & Rosenboom, N. (2017). Evaluatie fiscale ondernemersregelingen. SEO-rapport, (2017-17).

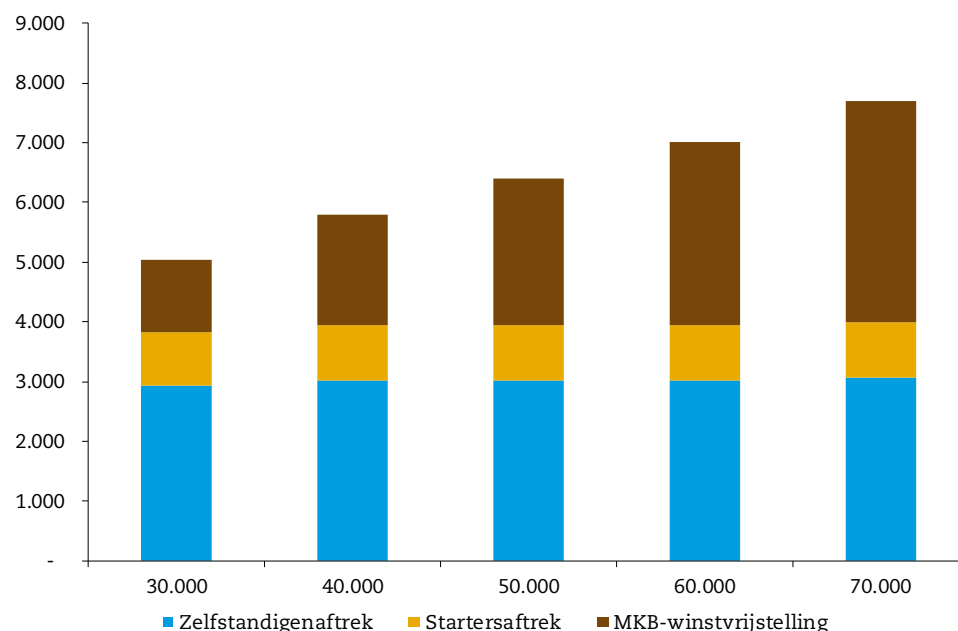
inkomens niet of nauwelijks nog boven het bijstandsniveau uitkomen. Hiermee valt voor hen de financiële prikkel om te blijven werken weg. Een deel zal hierdoor (tijdelijk) in de bijstand terechtkomen, waarmee ook maatschappelijke kosten zijn gemoeid. Voor de hoge inkomens zal daarentegen het afbouwen van de fiscale voordelen naar verwachting weinig effect sorteren. Uit onderzoek van het EIB blijkt namelijk dat de vrijheid om naar eigen inzichten te werken voor hen de belangrijkste reden is om zelfstandig te gaan ondernemen. Het afbouwen van de fiscale begunstiging heeft daarom vooral impact op de lage inkomens, terwijl dit juist de kwetsbare groep is die de overheid wenst te beschermen.

Tabel 3.1 Te betalen belasting met en zonder fiscale voordelen zelfstandigen, euro

	Met fiscale voordelen	Zonder fiscale voordelen
Jaarinkomen	40.000	40.000
Zelfstandigenaftrek	7.030	-
Startersaftrek	2.123	-
Belastbare winst	30.847	-
MKB-winstvrijstelling (14%)	4.319	-
Belastbaar inkomen	26.528	40.000
Belasting (37,35%)	9.908	14.940
Arbeidskorting	3.516	3.516
Algemene heffingskorting	2.381	1.617
Te betalen belasting	4.011	9.807

Bron: EIB

Figuur 3.8 Fiscaal voordeel zzp'ers ten opzichte van werknemers (x-as) naar bruto jaarinkomen (y-as), euro per jaar



Bron: EIB

Verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden

Helft van de zzp'ers in de bouw niet verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid

In tegenstelling tot werknemers zijn zzp'ers momenteel zelf verantwoordelijk voor het regelen van een arbeidsongeschiktheidsverzekering. Uit onderzoek van het EIB blijkt dat in de praktijk slechts de helft van de zzp'ers in de bouw zich vrijwillig heeft verzekerd. Onder de risicovolle groepen, zoals ouderen en zzp'ers met lage inkomens, is dit aandeel zelfs nog lager. De meest genoemde reden voor zzp'ers om geen verzekering af te sluiten is de hoogte van de premie die zij maandelijks moeten betalen. Een niet-verplichte verzekering leidt namelijk tot adverse selection (zie kader), wat de hoogte van de premie flink opdrijft. Mensen met een verhoogd risico op arbeidsongeschiktheid (oudere zzp'ers) geven daarnaast vaak als reden dat zij worden geweigerd door de verzekeraar. Reden hiervoor is dat het aannemen van deze groep leidt tot prohibitief hoge risico's voor de verzekeraars. Slechts een derde van alle zzp'ers geeft aan dat zij de inkomstenterugval zelf kunnen opvangen, ofwel met eigen vermogen ofwel door middel van het inkomen van de partner.

Verplichte verzekering verlaagt maandelijks premie aanzienlijk

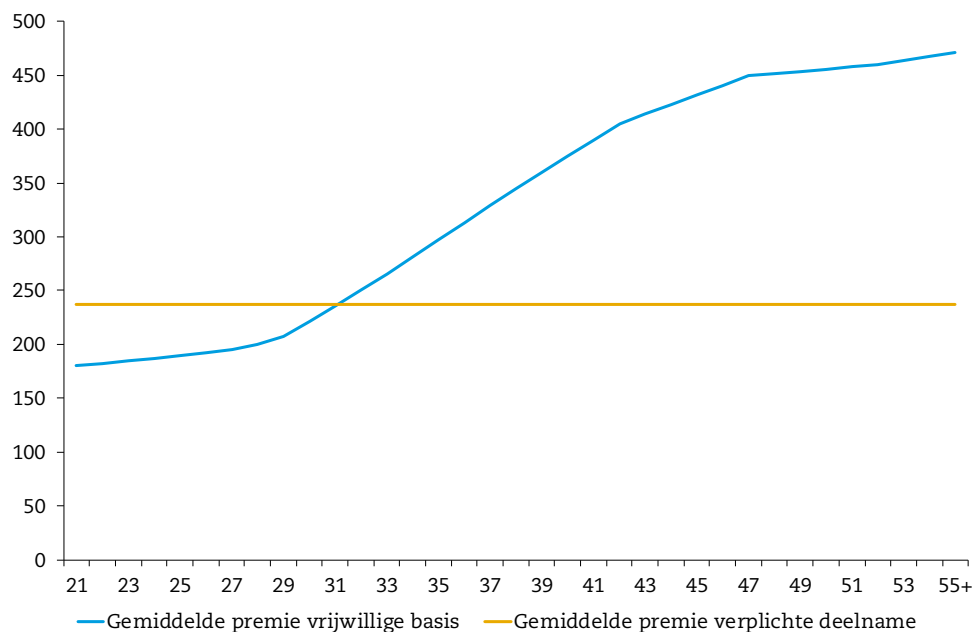
Een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering biedt uitkomst voor veel mensen die de vrijwillige verzekering momenteel te duur vinden of niet worden geaccepteerd door de verzekeraar. Op deze manier wordt namelijk niemand uitgesloten van deelname en komt de maandelijks premie in veel gevallen lager te liggen dan bij een verplichte verzekering. Het EIB heeft al eerder in de studie 'Trends op de bouwarbeidsmarkt 2019-2023' berekend dat bij een gemiddelde uitkering van 70% van een bruto jaarloon van € 50.000 de maandelijks premiekosten rond de € 250 bedragen (zie figuur 3.9). Daarbij kwam naar voren dat de maandelijks premie voor 30-plussers aanzienlijk goedkoper wordt bij een verplichte verzekering voor alle zzp'ers. De premies vallen lager uit omdat de kosten bij een verplichte verzekering door een veel grotere groep worden opgebracht. Alleen voor zzp'ers jonger dan 30

Adverse selection in verzekeringen

Adverse selection is een economisch begrip dat voorkomt door zelfselectie en asymmetrische informatie. Bij verzekeringen uit adverse selection zich als volgt. De verzekeraar schat de gemiddelde kans in dat verzekerden arbeidsongeschikt raken en brengt op basis hiervan een premie in rekening aan de verzekerden. De verzekerden die risico lopen op arbeidsongeschiktheid vinden dit een redelijke prijs en zullen deze betalen. Echter, de verzekerden die niet of nauwelijks risico lopen op arbeidsongeschiktheid vinden deze prijs te hoog en zullen derhalve geen verzekering afsluiten. Dit leidt ertoe dat onder de verzekerden de kans op arbeidsongeschiktheid hoger ligt dan initieel door de verzekeraar berekend is. De verzekeraar zal daarop de kans aanpassen en de premie verhogen. Dit leidt er opnieuw toe dat voor zzp'ers met een kleine kans op arbeidsongeschiktheid de premie te hoog ligt en ook zij zullen stoppen met hun verzekering. Dit verhoogt onder de groep huidige verzekerden wederom de kans op arbeidsongeschiktheid, waardoor de premie nog verder omhoog moet en meer zzp'ers zullen afhaken. Uiteindelijk zullen in een dergelijke verzekering enkel nog verzekerden overblijven met een zeer hoge kans op arbeidsongeschiktheid, die als gevolg een zeer hoge premie moeten betalen.

jaar zal de premie van de verplichte verzekering hoger liggen dan op vrijwillige basis, maar over hun hele werkzame leven gerekend zijn ook zij goedkoper uit bij een verplichte verzekering.

Figuur 3.9 Gemiddelde premie bij vrijwillige en verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering (y-as) naar leeftijd (x-as), euro



Bron: EIB

Eerste voorstel verplichte AOV biedt weinig additionele bescherming bovenop de bijstand

De Stichting van de Arbeid (StAr) heeft in navolging van de aanbevelingen van de Commissie Borstlap begin dit jaar een advies neergelegd bij de minister van SWZ over de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering. In het advies wordt gesproken over een uitkering van 70% van het laatstverdiende jaarloon tot een maximum van circa € 30.000, wat neerkomt op maximaal € 1.650 bruto per maand (het wettelijk minimumloon). De premie van de nieuwe

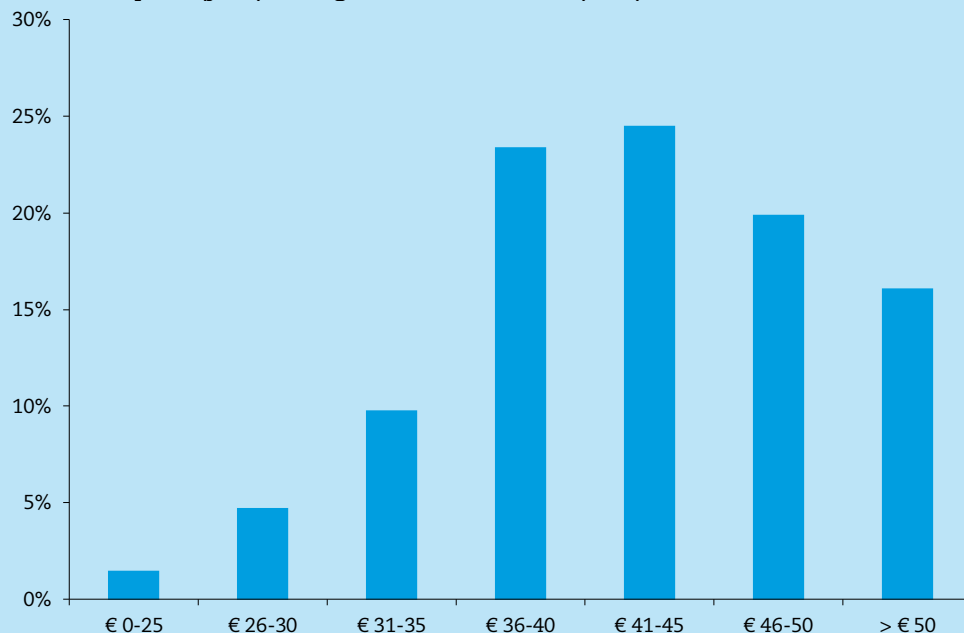
verzekering wordt voor zzp'ers inkomensafhankelijk, maar met een maximum van circa € 200 bruto per maand.

Hoewel iedere zzp'er het risico loopt om arbeidsongeschikt te raken en een verplichte verzekering daardoor een stap in de goede richting is, biedt de voorgestelde vormgeving weinig additioneel voordeel ten opzichte van een bijstandsuitkering. Zo ligt de maximale uitkering slechts enkele honderden euro's boven bijstandsniveau waar iedereen standaard al recht op heeft, terwijl tegenover de verzekering een premie staat die kan oplopen tot € 200 bruto per maand. Bovendien voorkomt de uitkering niet dat veel zzp'ers in de bouw een grote inkomensterugval ervaren in het geval van arbeidsongeschiktheid. Alleen bij ruimere voorwaarden zou een verplichte verzekering voor grotere groepen zzp'ers een beschermend effect kunnen hebben. Figuur 3.9 wijst bovendien uit dat een riantere verzekering mogelijk is tegen redelijke maandelijkse kosten.

Voorgesteld minimumtarief niet effectief voor zzp'ers in de bouwsector

Halverwege 2019 kondigde het kabinet aan dat er werd gewerkt aan een wettelijk minimumtarief voor zelfstandigen van € 16 per uur om schijnzelfstandigheid en onderbetaling tegen te gaan. Uiteindelijk heeft het kabinet in juni van dit jaar toch besloten van de maatregel af te zien, aangezien het voorstel te veel administratieve lasten met zich mee zou brengen en de effectiviteit ervan in twijfel werd getrokken. Volgens sociale partners werkt namelijk slechts een zeer beperkt deel van de zzp'ers tegen het voorgestelde tarief en zijn bovendien de verschillen tussen sectoren groot. Uit de halfjaarlijkse zzp-monitor van het EIB blijkt inderdaad dat vrijwel alle zzp'ers in de bouw een hoger uurtarief ontvangen dan € 16. Zo bedraagt het aandeel zzp'ers dat een gemiddeld uurloon hanteert tussen de € 0 en € 30 slechts 6%, terwijl een ruime meerderheid van 60% een gemiddeld uurtarief rekent boven de € 40. Indien wel minimumtarieven worden gehanteerd zal voor een kleine groep zzp'ers aan de onderkant van de bouwmarkt een verslechtering van de concurrentiepositie optreden.

Aandeel zzp'ers (y-as) naar gemiddeld uurtarief (x-as), 1^e helft 2019



Bron: EIB



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