Waterbouwmarkt 2020-2024

Economische gevolgen PAS- en PFAS-problematiek voor waterbouwproductie en werkgelegenheid

In opdracht van CAO-Partijen Waterbouw

Voorwoord

In opdracht van CAO-Partijen Waterbouw heeft het EIB een onderzoek uitgevoerd naar de verwachte ontwikkelingen op de waterbouwmarkt tot 2024. Hierbij is in beeld gebracht welke gevolgen de stikstof- en PFAS-problematiek hebben op het marktvolume. Ook de gevolgen van de coronacrisis zijn hierin meegenomen. Naast een inschatting van het marktvolume is een raming gemaakt van het omzetverlies door stikstof en/of PFAS. Tot slot geeft het onderzoek inzicht in de gevolgen van de marktontwikkelingen voor de werkgelegenheid in de waterbouw.

Auteurs:

Paul Groot
Jerrel King
Eline Kragt



Onderzoeksvragen

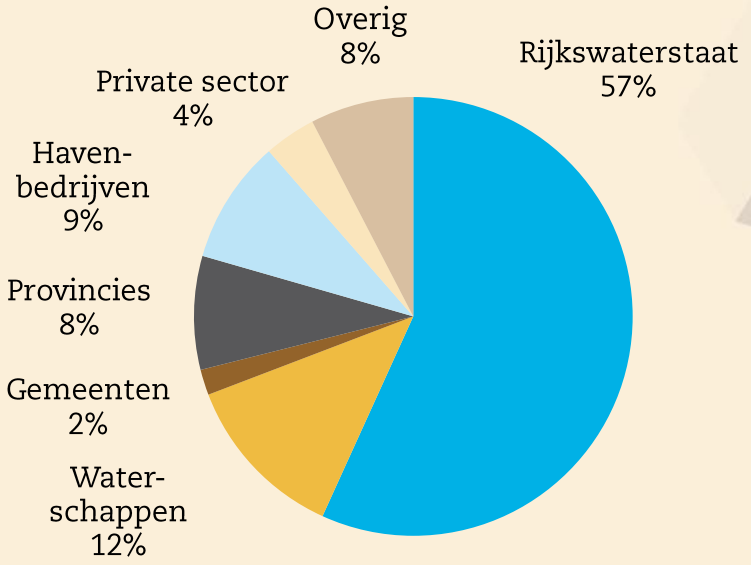
- Wat is de huidige stand van zaken op de waterbouwmarkt?
  - Wat is de huidige conjuncturele stand van de waterbouw?
  - Hoe is de waterbouwmarkt samengesteld naar typen activiteiten en opdrachtgevers?

- Welke ontwikkelingen zien we bij de waterbouwprojecten?
  - Welke invloed hebben de stikstof- en PFAS-problematiek (gehad) op de voorbereiding en uitvoering van waterbouwprojecten?
  - Hoeveel vertraging hebben projecten hierdoor opgelopen en wat zijn de effecten van de verhoging van de PFAS-norm eind 2019?

- Wat zijn de gevolgen voor omzet en kosten van de bedrijven?
  - Welke invloed hebben stilgelegde projecten (gehad) op de omzet van de waterbouw-bedrijven en in welke mate hebben bedrijven het omzetverlies kunnen compenseren?
  - Tot welke kostenverhogingen hebben stilgelegde projecten geleid en welk deel hiervan kon bij de opdrachtgevers in rekening worden gebracht?

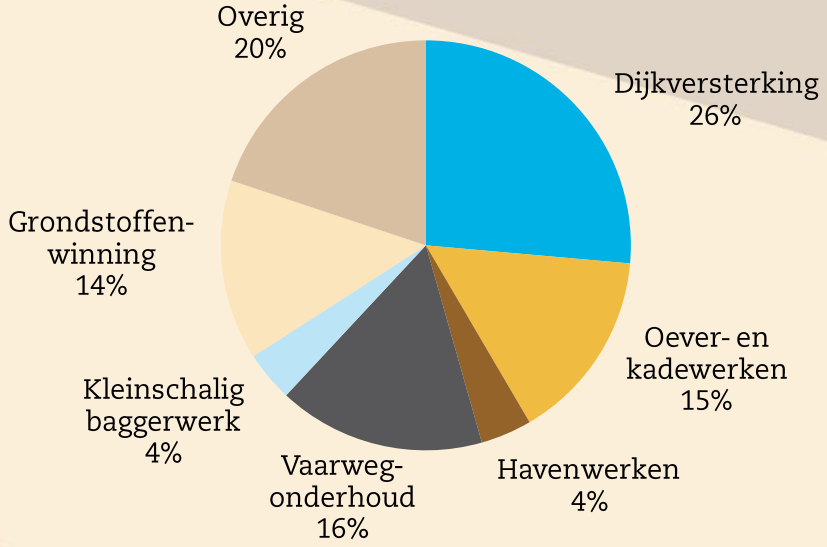
- Hoe zullen waterbouwproductie en werkgelegenheid zich ontwikkelen in de periode 2020-2024?
  - Welke uitgaven doen Rijkswaterstaat, waterschappen en andere opdrachtgevers?
  - Wat betekent dit voor de waterbouwproductie in 2020-2021 en in 2022-2024?
  - Welke gevolgen hebben stilgelegde projecten (gehad) voor het personeelsbestand bij de waterbouwbedrijven en hoe zal de werkgelegenheid zich in de periode 2020-2024 naar verwachting ontwikkelen?

Breed palet aan opdrachtgevers en activiteiten



Rijkswaterstaat en waterschappen dominant

De waterbouwmarkt had in 2019 een omvang van circa 1,1 miljard euro. Met een aandeel van ruim 55% domineerde Rijkswaterstaat de markt. De waterschappen hebben een aandeel van 12%. Provincies en havenbedrijven vertegenwoordigen elk bijna 10% van de markt.



Dijkversterking grootste deelmarkt

De waterbouwproductie van bedrijven, vallend onder de cao Waterbouw, bestond in 2019 voor ruim een kwart uit dijkversterkingen. Daarnaast hadden oever- en kadewerken, vaarwegonderhoud en grondstoffenwinning een belangrijk aandeel in de productie.

Waterbouw: omvangrijke opgaven, sterke pieken en dalen op de markt

Stevige opgaven voor de waterbouw

In de komende jaren moet er veel gebeuren in de waterbouw. Naast de grote investeringen in waterveiligheid vraagt in de toekomst de afwisseling van wateroverlast en droogteperioden meer aandacht. In de ruimtelijke ontwikkeling gaat klimaatbestendigheid een steeds grotere rol spelen. Veel infraobjecten naderen het einde van de technische en economische levensduur en zullen moeten worden vervangen. Waterprojecten zullen ook steeds vaker te maken krijgen met maatschappelijke ambities rond duurzaamheid en circulariteit. De samenwerking wordt de komende jaren complexer omdat meer partijen bij de projecten betrokken zijn en maatschappelijke aspecten een grotere rol gaan spelen. Veel projecten zullen in de komende tijd sneller en efficiënter moeten worden gerealiseerd, waarbij de risico's vaak groot zijn.

Streven naar meer continuïteit

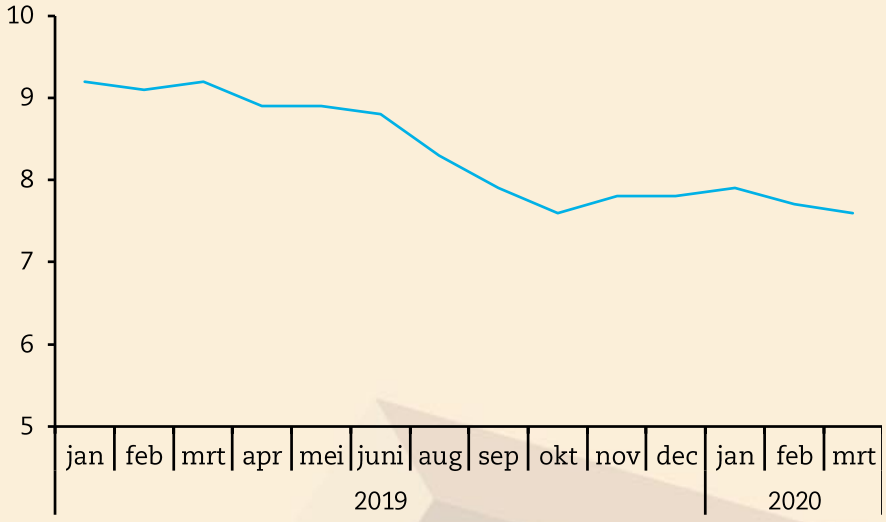
De waterbouwmarkt kenmerkt zich door een sterke mate van discontinuïteit. Dit betreft niet alleen de seizoensvariatie in de bedrijvigheid, maar heeft ook een meerjarig karakter. Enerzijds komt dit door de invloed van grote projecten en investeringsprogramma's op de jaarlijkse productie. Anderzijds werkt het (laat)cyclische karakter van de bouw door in de investeringen van overheden en bedrijven. Om de negatieve effecten van pieken en dalen op de markt te verminderen en daarmee vraag en aanbod op de markt beter op elkaar af te kunnen stemmen, werken opdrachtgevers en opdrachtnemers samen op het gebied van inkoopplanningen, zoals met de Projectenkalender Waterschappen. Meer continuïteit op de markt is gunstig voor investeringen in innovatie en draagt bij aan de aantrekkelijkheid van de sector op de arbeidsmarkt.

Conjunctuur ontwikkelt zich ongunstig

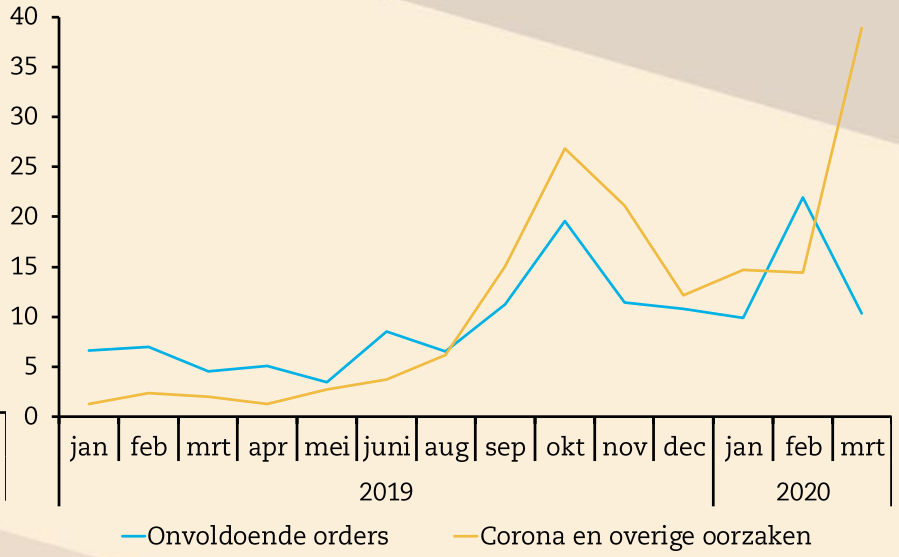
Orderportefeuille 1½ maand kleiner dan vorig jaar

In maart 2020 hadden de waterbouwbedrijven voor ruim 7½ maanden werk in portefeuille. Een jaar eerder was dat ruim 9 maanden. Al enkele maanden nemen de belemmeringen in de voortgang toe, zowel door een gebrek aan orders als meer recent de coronacrisis. De waterbouwbedrijven verwachten de komende maanden een lagere personeelsbezetting.

Aantal maanden werk in portefeuille



Aandeel bedrijven met belemmeringen (%)

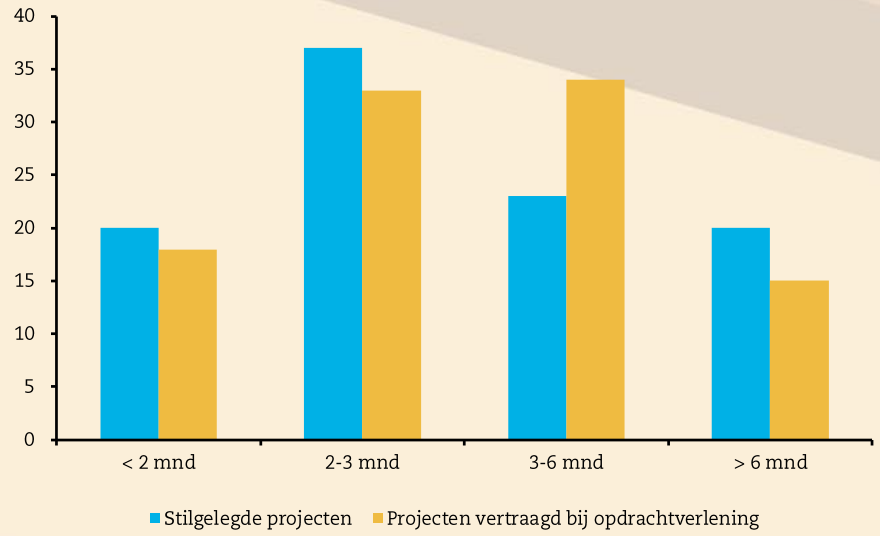


Projecten in uitvoering en voorbereiding stopgezet

Driekwart van de waterbouwers kreeg te maken met uitgestelde start van projecten

Bij 40% van de bedrijven in de waterbouw werden lopende projecten vanwege stikstof en/of PFAS stilgelegd. Ook lopende aanbestedingsprocedures zijn (tijdelijk) stilgelegd. Gemiddeld leverde dit 4 maanden vertraging op. Bij 15 à 20% van de waterbouwbedrijven liep de vertraging op tot meer dan een half jaar.





Gemeentelijk beleid gericht op actualisatie bodemkwaliteitskaarten

Actief beleid van gemeenten nodig

In veel gemeenten is de PFAS-problematiek pas naar voren gekomen in de loop van 2019, ondanks dat in enkele gemeenten hiervoor al enkele jaren actief beleid werd gevoerd. Het gemeentelijk beleid is nu vooral gericht op actualisatie van de bodemkwaliteitskaarten. De grootste problemen doen zich voor bij projecten waar veel grond vrijkomt die niet binnen het project kan worden hergebruikt noch tijdelijk kan worden opgeslagen bij bijvoorbeeld aannemers.

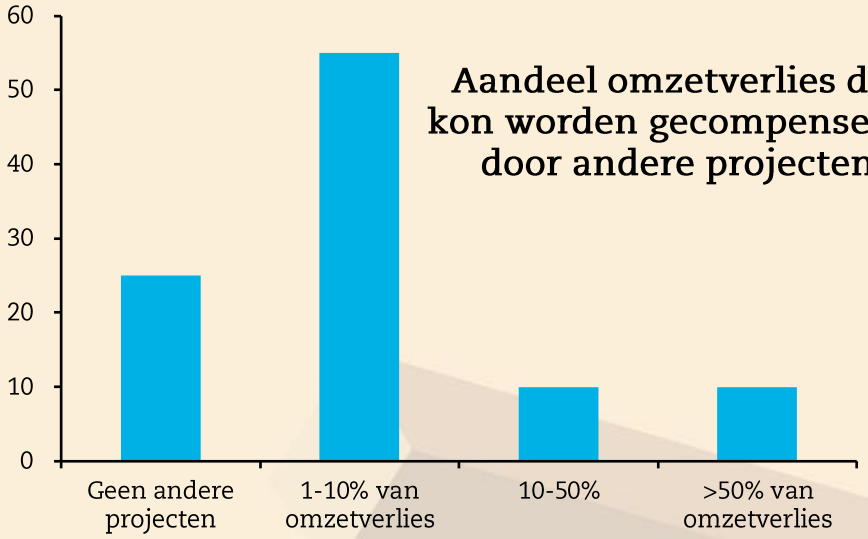
Hotspots vragen specifieke aandacht

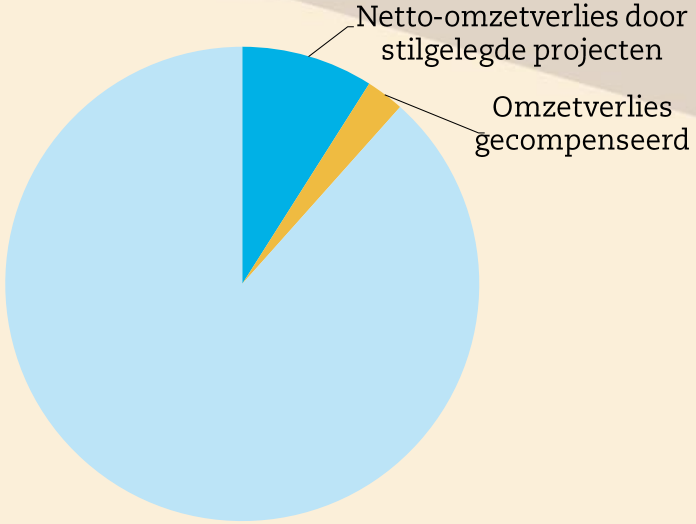
Omdat grondstromen veelal op regionale schaal plaatsvinden, is afstemming van gemeenten onderling en met provincies en waterschappen van belang. Specifieke aandacht blijft nodig voor ‘onverwachte’ hotspots. Hiervoor kunnen tijdelijke lokale grenswaarden worden vastgesteld zodat projecten toch door kunnen gaan. Ook kan extra opslagruimte worden gecreëerd. Sommige gemeenten maken extra budgetten vrij voor projecten met een groot maatschappelijk belang.

Omzetverlies door stilgelegde projecten slechts gedeeltelijk opgevangen

De stilgelegde projecten veroorzaakten tot 10% omzetverlies bij de helft van de bedrijven

Projecten die zijn stilgelegd, hebben geleid tot een verlies aan omzet bij de bedrijven. Circa de helft van de bedrijven verloor hierdoor tot 10% van de omzet. Bij andere bedrijven was het verlies nog groter. In totaal hebben de bedrijven 100 à 200 miljoen euro omzetverlies geleden. Hiervan heeft 50 à 100 miljoen euro betrekking op 2019, grotendeels door PFAS. Slechts een deel van de omzet kon worden gecompenseerd door versnelde uitvoering van andere projecten of door verwerving van nieuwe projecten.





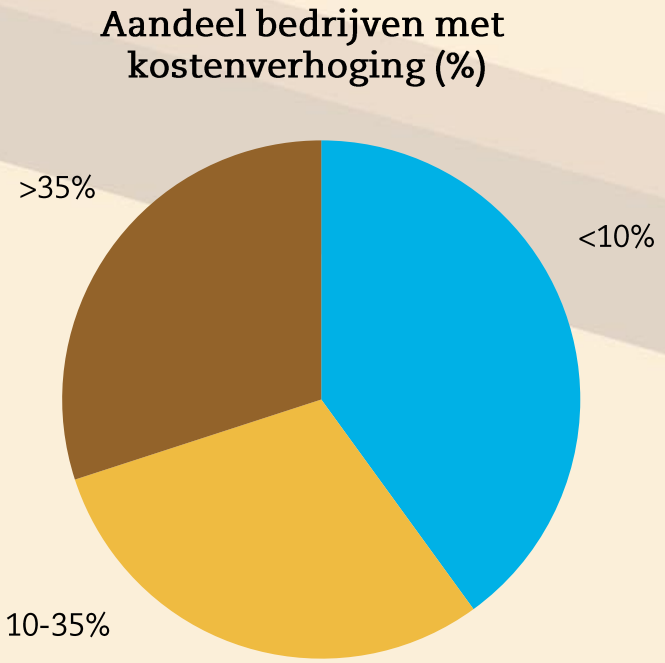
Kostenverhoging door stilgelegde projecten

Door stilgelegde of vertraagde projecten krijgen waterbouwbedrijven met extra kosten te maken

1. Het niet doorgaan van projecten betekent een verlies aan dekking op de vaste kosten
2. De opslag en/of afvoer van PFAS-houdend materiaal pakt duurder uit door bijvoorbeeld grotere transportafstanden of hogere acceptatietarieven bij grondbanken
3. Voor zover materieel elders kan worden ingezet, treden extra kosten op voor (de)mobilisatie
4. Het onderzoek naar de kwaliteit van grond en bagger brengt extra kosten met zich mee

Gemiddelde extra kosten bedragen 19% van projectkosten

- 30% van de bedrijven kreeg te maken met een kostenverhoging van 35% of meer
- Bij 40% van de bedrijven trad een kostenverhoging op van 10% of minder

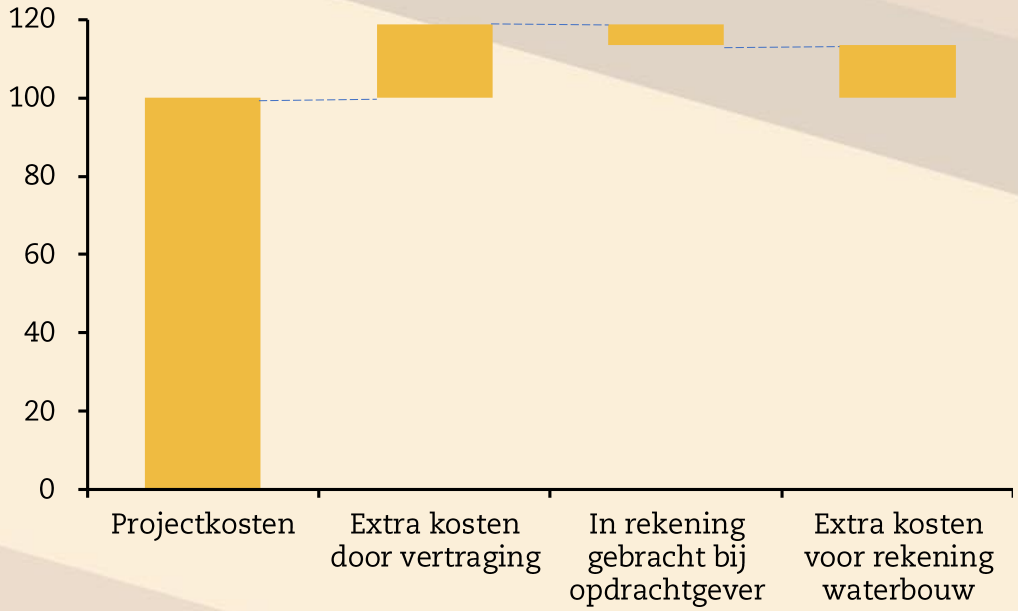


Netto-kostenverhoging voor bedrijven 15 à 35 miljoen euro

Het overgrote deel van de extra kosten kan niet of beperkt in rekening worden gebracht bij de opdrachtgever

De gemiddelde kostenstijging op stilgelegde projecten was 19%. Van deze extra kosten kon circa 5,5%-punt door de bedrijven in rekening worden gebracht bij de opdrachtgever. De netto-kostenverhoging als gevolg van de vertraging is daarmee 13,5% van de kosten van deze projecten. Dit betekent extra kosten van 15 à 35 miljoen euro die voor rekening van de sector komen.

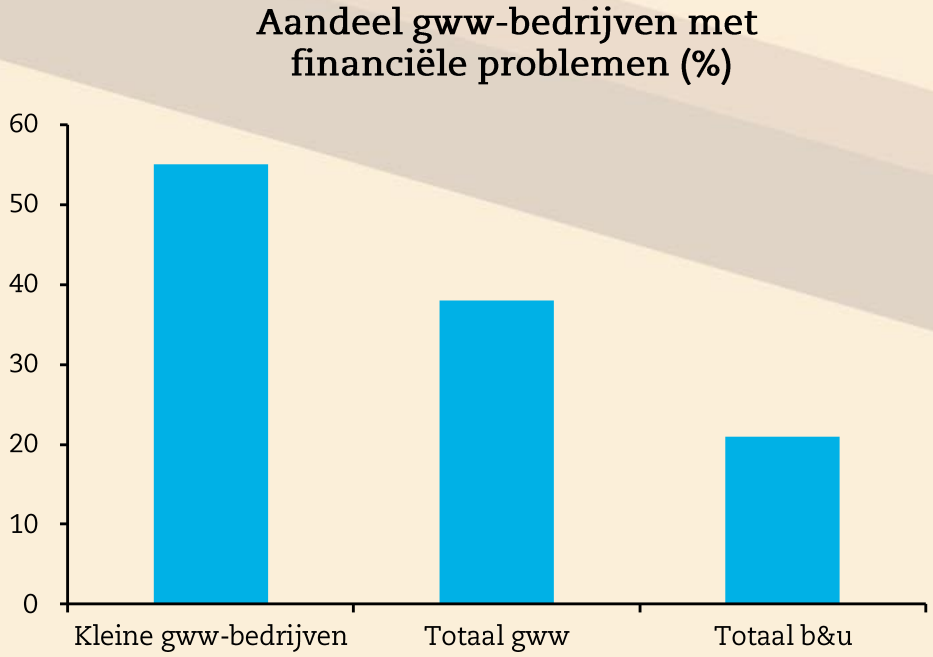
Enkele opdrachtgevers hebben de extra kosten voor 100% vergoed. De netto-kostenverhoging loopt sterk uiteen tussen de bedrijven, van 2% van de kosten voor bedrijven tot 25% van de kosten.



Helft kleine gww-bedrijven ondervindt financiële problemen

Vertraagde projecten problematisch voor gww-bedrijven

In de totale gww-sector (naast waterbouw ook wegenbouw, kabels en leidingen, betonbouw) geeft bijna 40% van de bedrijven aan financiële problemen te ondervinden. Dit komt zowel door vertraging bij projecten als door het niet kunnen doorberekenen van de extra kosten. Bij de kleine gww-bedrijven ondervindt ruim de helft financiële problemen.

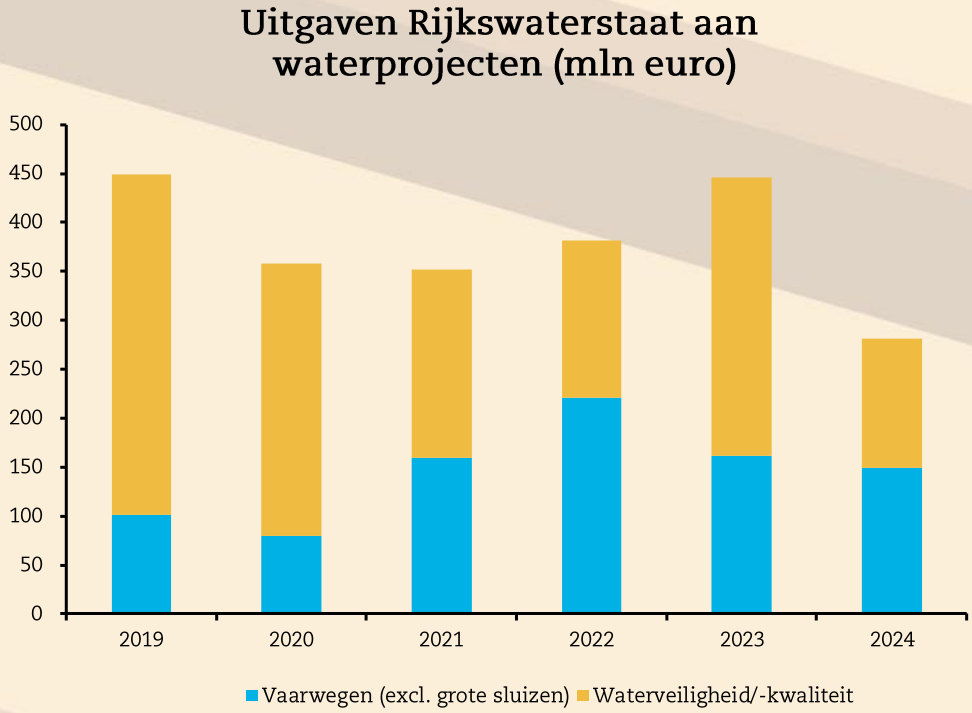


Rijksinvesteringen waterprojecten vallen terug in 2020

Minder uitgaven Rijkswaterstaat door complexiteit van projecten

In het Regeerakkoord is een investeringsimpuls van 2 miljard euro aangekondigd. Deze budgetten zijn vooralsnog niet op de markt gekomen, onder meer vanwege de complexiteit van projecten. Bij deze onderuitputting van de budgetten speelt niet alleen de capaciteit bij het Rijk een rol, ook de stikstof- en PFAS-problematiek zorgen voor vertraging en minder uitgaven dan begroot.

De nieuwe 2-fasen aanpak van Rijkswaterstaat doet een groot beroep op de voorbereidings-capaciteit van de waterbouwbedrijven. De effecten van deze nieuwe marktbenadering op de aanbodstructuur in de sector zijn nog onzeker.



Waterschappen: 250 projecten in voorbereiding

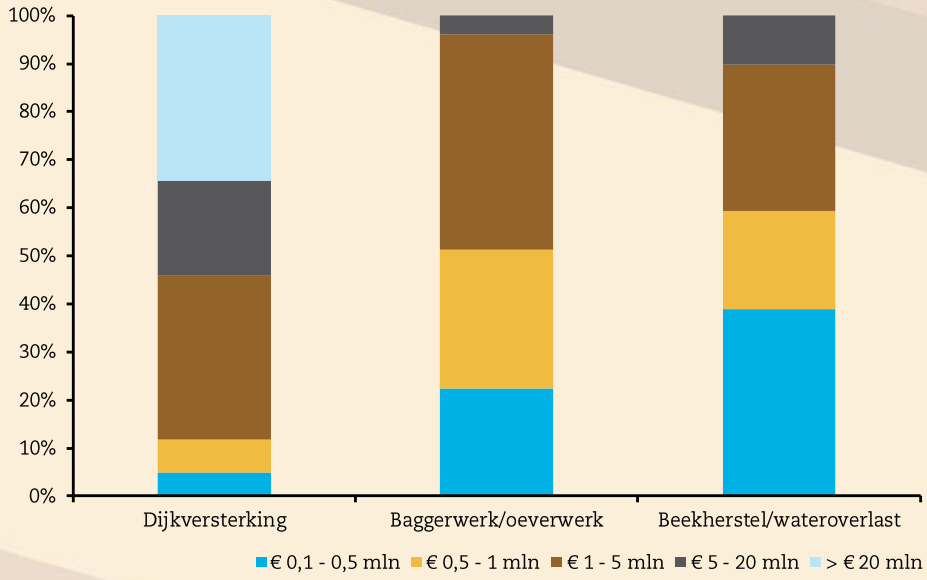
Vertraging bij projecten door stikstof en PFAS

Ook bij de waterschappen spelen de stikstof- en vooral PFAS-problematiek. Bij een deel van de waterschappen worden baggerprogramma's hierdoor uitgesteld, soms met een jaar. Daarnaast vindt een herprioritering plaats van stedelijke projecten naar rurale projecten.

Toenemende complexiteit in voorbereiding en uitvoering

Met de projecten willen de waterschappen hun ambitieuze maatschappelijke doelstellingen voor bijvoorbeeld duurzaamheid en circulariteit realiseren. Stapeling van eisen op projecten heeft gevolgen voor het voorbereidingstraject en leidt tot toenemende druk op tijd en budgetten. Daarnaast moeten nieuwe oplossingen worden gevonden voor participatietrajecten in coronatijd.

Aantal waterschapsprojecten in voorbereiding naar deelmarkt en bouwsomklasse



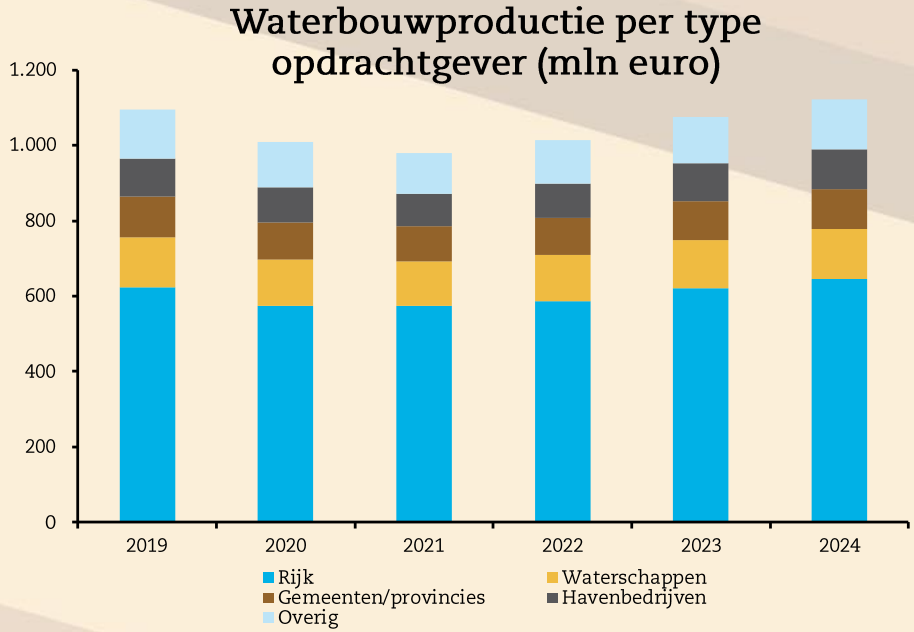
Krimp waterbouwproductie in 2020 en 2021

Teruggang marktvolume bij alle opdrachtgevers

Door onderuitputting en vertraging bij projecten neemt de waterbouwproductie in 2020 met 8% af. In 2021 volgt verdere krimp met 3%. Niet alleen bij Rijkswaterstaat nemen de investeringen af, ook de andere opdrachtgevers geven minder uit aan waterbouwprojecten. Bij gemeenten neemt de druk op de budgetten sterk toe door de uitgaven in het sociale domein en door steunmaatregelen van gemeenten in de coronacrisis.

Vanaf 2022 sterke marktgroei mogelijk

Afhankelijk van de ontwikkeling van de coronacrisis en de gevolgen voor de economie is vanaf 2022 weer sterk marktherstel mogelijk. In 2022 neemt de waterbouwproductie naar verwachting met 3½% toe, in 2023 volgt versnelling van de groei naar 6%. Dit heeft onder meer te maken met de werkzaamheden rond de Afsluitdijk. In 2024 bereikt de waterbouwmarkt een niveau van ruim 1,1 miljard euro.

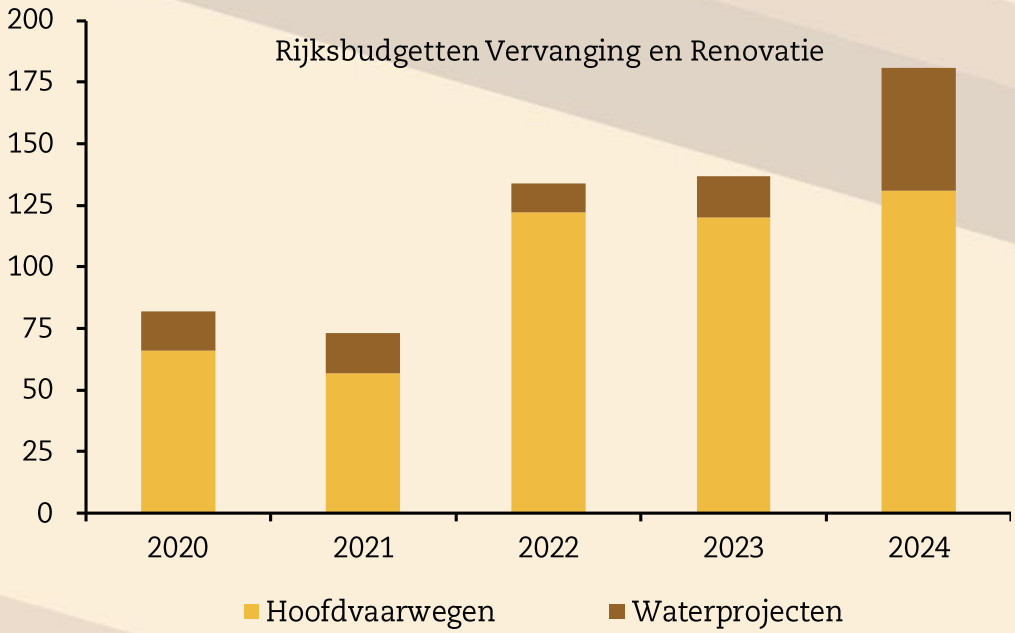


Kansen op versnelling van waterprojecten

Mogelijkheden voor versnelling op de korte en middellange termijn

Om de daling van het marktvolume te verminderen, kan aan verschillende typen maatregelen worden gedacht. In de eerste plaats is dit het intensiveren van lopende onderhoudscontracten. In de huidige crisis is de maatschappelijke hinder van onderhoudsactiviteiten gering. De baten van onderhoud kunnen met intensivering in een eerder stadium worden gerealiseerd.

In de tweede plaats kan worden gekeken naar versnelling van de omvangrijke vervangings- en renovatieprogramma's. In 2022 en 2023 staat voor V&R-programma's van hoofdvaarwegen en waterprojecten ruim 125 miljoen euro op de rijksbegroting. Een deel hiervan zou naar voren kunnen worden gehaald. Een derde mogelijkheid, die op de middellange termijn positieve effecten kan hebben, is het versneld voorbereiden van nieuwe projecten.



Kansen op versnelling van waterprojecten

Condities voor versnelling

Om infrastructuurprojecten te versnellen, moet aan verschillende condities worden voldaan. Zo zal gekeken kunnen worden naar vereenvoudiging van bestaande besluitvormingsprocedures. Een andere mogelijkheid ligt in het versnellen van het aanbestedingstraject door bijvoorbeeld na marktconsultaties sneller te trechteren naar de marktpartijen die een aanbieding mogen doen.

Met nieuwe samenwerkingsvormen, zoals het werken in een bouwteam, kan voor bepaalde typen projecten effectief worden omgegaan met de mogelijke risico's. De ervaringen uit het 'DOEN'-traject kunnen mogelijk bijdragen aan versnelling van de infrastructuurprojecten. In sommige gevallen zullen ook extra financiële middelen nodig zijn om projecten sneller op de markt te kunnen brengen, of versneld te laten uitvoeren.

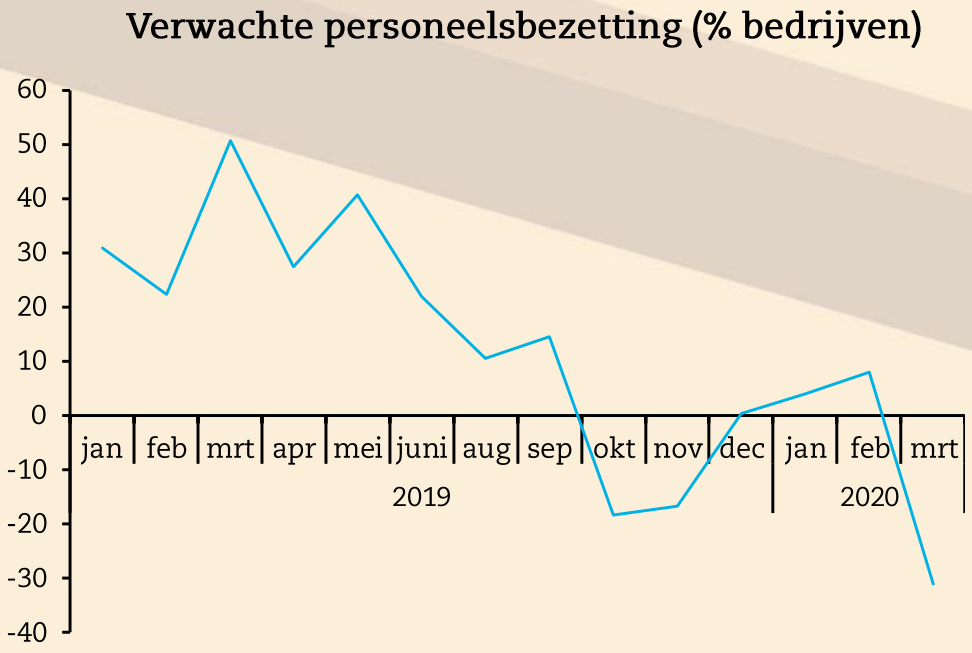


Werkgelegenheid daalt in 2020 en 2021

Bedrijven pessimistisch over personeelsbezetting, eigen personeel tot nu toe behouden

Door de sterke krimp op de waterbouwmarkt neemt de werkgelegenheid in 2020 af. De conjuncturele achteruitgang die al eerder zichtbaar was, heeft ertoe geleid dat waterbouwbedrijven de flexibele schil hebben teruggebracht. Het eigen personeel is tot nu toe behouden, ook in de afgelopen maanden. De waterbouwbedrijven hebben nog geen deeltijd-ww aangevraagd. Het huidige werknemersbestand van bedrijven vallend onder de cao Waterbouw bedraagt circa 1.790 werknemers.

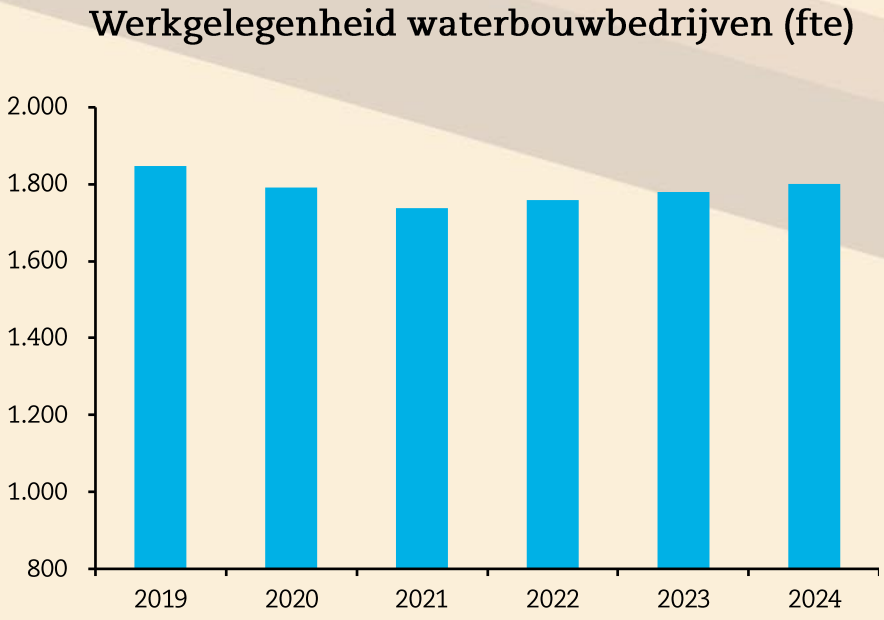
De krimp in de werkgelegenheid in 2020 is minder dan die in het marktvolume. Bedrijven zullen eerst de productiviteit van de werknemers verminderen. In 2021 daalt de werkgelegenheid verder naar circa 1.735 werknemers.



Vanaf 2022 toenemende werving voor uitbreiding en vervanging

Werkgelegenheid neemt toe vanaf 2022

Na de afname van de werkgelegenheid in 2020 en 2021 verwachten we dat deze vanaf 2022 weer kan toenemen. Het marktvolume neemt dan weer relatief sterk toe. Dit betekent dat de sector weer werknemers moet gaan werven. Naast de uitbreiding van het personeel door marktgroei gaat ook de vervangingsvraag op de middellange termijn een belangrijke rol spelen. De waterbouwbedrijven kennen een relatief sterke vergrijzing en een deel van het personeel zal met pensioen gaan. De totale werkgelegenheid voor 2024 schatten we op 1.800 werknemers.



Conclusies

- Stikstof en PFAS hebben geleid tot 100 à 200 miljoen euro omzetverlies en bijna 20% kostenstijging op stilgelegde projecten. Omzetverlies en kostenstijging konden slechts beperkt worden gecompenseerd door andere projecten.

- Knelpunten op projecten zijn deels opgelost, maar er zijn nieuwe zorgen vanwege de coronacrisis.

- De ongunstige marktperspectieven hebben een brede impact op de sector.

- Het marktvolume krimpt in 2020 en 2021 met in totaal 11%. Bij alle opdrachtgevers zullen de investeringen afnemen. Kansen voor versnelling zijn er door intensivering van onderhoud en renovatie.

- Vanaf 2022 zijn er goede marktvooruitzichten en treedt toename van de werkgelegenheid op.

Verantwoording

Bij de marktanalyse is van verschillende bronnen gebruik gemaakt. In de eerste plaats hebben interviews plaatsgevonden met een aantal waterbouwbedrijven. Dit betrof zowel grote als middelgrote en kleine waterbouwbedrijven. Deze bedrijven gezamenlijk waren gespreid over de hele breedte van het activiteiten- en opdrachtgeversspectrum binnen de waterbouw. In de tweede plaats zijn gegevens uit een aantal EIB-enquêtes gebruikt, onder meer onder de bedrijven vallend onder de cao Waterbouw. De enquêtes waren met name gericht op de bedrijfseconomische en organisatorische markteffecten. In de derde plaats hebben we informatie verkregen uit interviews of andere contacten met opdrachtgevers in de waterbouw. Tot slot hebben we gebruik gemaakt van informatie uit de periodieke EIB-ramingen van de gww-markt.

Bedacht moet worden dat de waterbouwmarkt, evenals de gehele bouw en economie, in bijzonder onzeker vaarwater is terechtgekomen. De uitkomsten van de analyse zijn daardoor met meer dan de gebruikelijke onzekerheid omgeven.

Een conceptversie van de onderzoeksresultaten is besproken in een Extra Breed Overleg van CAO-Partijen Waterbouw. De opmerkingen en suggesties vanuit dit overleg zijn in deze eindversie verwerkt. De verantwoordelijkheid voor de analyse, de uitkomsten en de rapportage ligt bij het EIB.

Amsterdam, 11 juni 2020.