Gww-markt in crisistijd

Reconstructie en mogelijke beleidsmaatregelen

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.

Augustus 2020

Gww-markt in crisistijd

Reconstructie en mogelijke beleidsmaatregelen

Paul Groot
Ruben Nicolas

Economisch Instituut
voor de Bouw

Inhoudsopgave

Conclusies op hoofdlijnen 7

Ontwikkelingen op de gww-markt 7
Kansrijke maatregelen voor herstel 10
Effecten van maatregelen op de inframarkt 12

1 Inleiding 13

1.1 Achtergrond 13
1.2 Vraagstelling 13
1.3 Leeswijzer 13

2 Infrastructuurmarkt 2008-2019 15

2.1 Inleiding 15
2.2 Ontwikkeling gww-productie 2008-2019 15
2.3 Conjunctuurindicatoren 22
2.4 Ontwikkelingen werkgelegenheid 26
2.5 Kencijfers van gww-bedrijven 28

3 Beleid en crisismaatregelen 2008-2019 31

3.1 Inleiding 31
3.2 Financiële middelen 31
3.3 Besluitvorming en procedures 36
3.4 Marktbenaderingsbeleid 38
3.5 Doorwerking maatregelen b&u 39

Bijlage 1 Geraadpleegde bronnen 41

Bijlage 2 Projecten onder de Crisis- en Herstelwet (CHw) 43

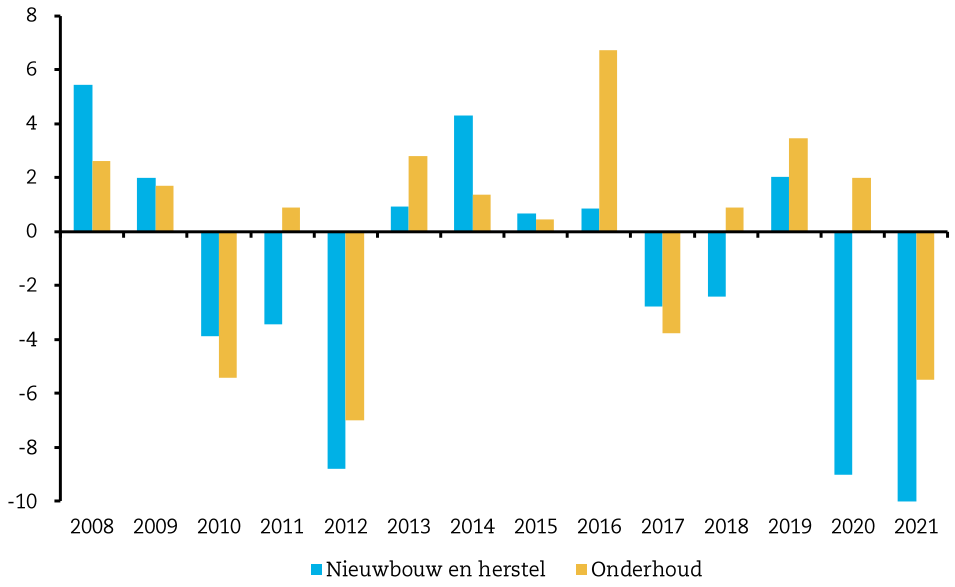
Conclusies op hoofdlijnen

De gww-markt wordt momenteel sterk getroffen door de stikstof- en PFAS-problematiek waardoor projecten vertraging hebben opgelopen. De coronacrisis leidt tot grote additionele onzekerheid waardoor investeringen worden uitgesteld en aanbestedingstrajecten zijn getemporiseerd. In dit rapport schetsen we enkele kansrijke richtingen voor beleid om de gww-markt te stimuleren. Hiervoor hebben we in opdracht van Bouwend Nederland een reconstructie gemaakt van beleid en marktontwikkelingen in de infrastructuur gedurende de kredietcrisis (2008/2009) en de eurocrisis (2012/2013). Hoewel de achtergrond van eerdere crises en de huidige problematiek op de markt sterk verschillen, kan uit de eerdere crises een aantal lessen worden getrokken voor kansrijke maatregelen voor de huidige gww-markt.

Ontwikkelingen op de gww-markt

Gww-productie valt sterk terug in 2020 en 2021
De gww-markt zal dit jaar naar verwachting met 5½% krimpen, voor 2021 wordt 8% afname voorzien (figuur 1).[1] Vooral de investeringen in infrastructuur zullen sterk terugvallen. In twee jaar tijd wordt een krimp van bijna 20% verwacht. Het onderhoud zal na een stijging van 2% dit jaar naar verwachting met 5½% afnemen in 2021.

Figuur 1 Ontwikkeling nieuwbouw/herstel en onderhoud infrastructuur, 2008-2021 (mutatie in %)



Bron: EIB

Bij alle opdrachtgevers voor infrastructuur nemen nieuwbouw en herstel af. De gww-productie in opdracht van het Rijk (circa 10% van het totaal) kampt met vertragingen door stikstof en PFAS. Daarnaast duurde het langer dan verwacht om de extra infrastructuurbudgetten vanuit het Regeerakkoord in te zetten. Dit had onder meer te maken met de complexiteit van

[1] Dit is de meest recente raming, in juni gepubliceerd in het EIB-rapport 'Crisis en crisismaatregelen in de bouw; reconstructie en vooruitzichten'.

projecten. In de praktijk blijkt het lastig om de ambities voor duurzaamheid en klimaatbestendigheid in concrete projecten te vertalen. Deze ambities staan veelal op gespannen voet met de financiële middelen die hiervoor beschikbaar zijn. Dit speelt bijvoorbeeld bij de gemeenten die gezamenlijk voor ongeveer een kwart van het werk in de gww verantwoordelijk zijn. De coronacrisis leidt daarnaast tot veel onzekerheid waardoor investeringen worden uitgesteld of de uitvoering aan beperkingen is gebonden. Een ander corona-effect is dat voor voorbereiding en besluitvorming rond projecten deels nieuwe (digitale) wegen moeten worden bewandeld. Dit is gepaard gegaan met vertragingen in inspraakrondes en aanbestedingsprocedures.

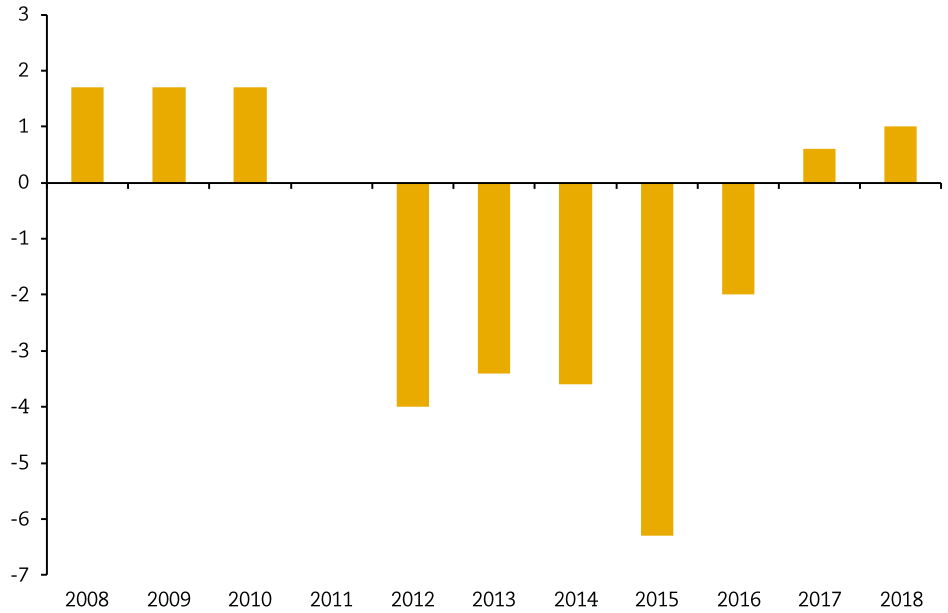
Kredietcrisis: gww-sector sterk geholpen door stimuleringspakket
Ook eerder heeft de bouw met sterke krimp van de marktvolumes te maken gehad. De gww-sector heeft de kredietcrisis echter relatief goed doorstaan. In 2009 groeide de markt nog, in tegenstelling tot de woning- en utiliteitsbouw. In 2010 bleef de krimp relatief beperkt tot 4½%. Hierbij heeft het stimuleringspakket van de overheid goed gewerkt. Ook zijn op deelmarkten afspraken gemaakt over anticyclische uitgaven, bijvoorbeeld bij de netwerkbedrijven. In de kredietcrisis hebben de wegenbouwbedrijven wel te maken gekregen met teruglopende orderportefeuilles en verminderde bezetting van de productiecapaciteit. De wegenbouw-bedrijven zagen al in de tweede helft van 2008 de orders teruglopen. Dit lagere niveau hield twee jaar aan. De grond- en waterbouwbedrijven kregen pas later te maken met kleinere orderportefeuilles.

Eurocrisis: omvangrijke bezuinigingen leiden tot sterke terugval op de markt
In de eurocrisis is de gww-productie alsnog sterk teruggevallen. Niet alleen liepen de stimuleringsmaatregelen af, ook kregen de overheden te maken met strenge normen voor de begrotingstekorten. Door de crisis in de woningbouw namen de inkomsten van de gemeenten uit bouwgrondexploitatie sterk af. Zowel de rijksoverheid als de decentrale overheden stonden voor flinke bezuinigingen. Nieuwe afwegingen leidden tot uitstel van projecten en verlaging van kwaliteitsambities voor het onderhoud. In 2011 en 2012 namen de investeringen in infrastructuur hierdoor in totaal met 12% af.

Werkgelegenheid in de gww tussen 2012 en 2016 met 15% afgenomen
De werkgelegenheid in de gww is in 2009 en 2010, mede door de stimuleringsmaatregelen, nog licht toegenomen met cumulatief 3%. In 2012 nam de werkgelegenheid in de gww met 4% af (figuur 2). De krimp was vrij sterk en heeft tot en met 2016 aangehouden. In totaal nam de werkgelegenheid tussen 2011 en 2016 af van 61.000 arbeidsjaren naar 52.000 arbeidsjaren, een daling van 15%.

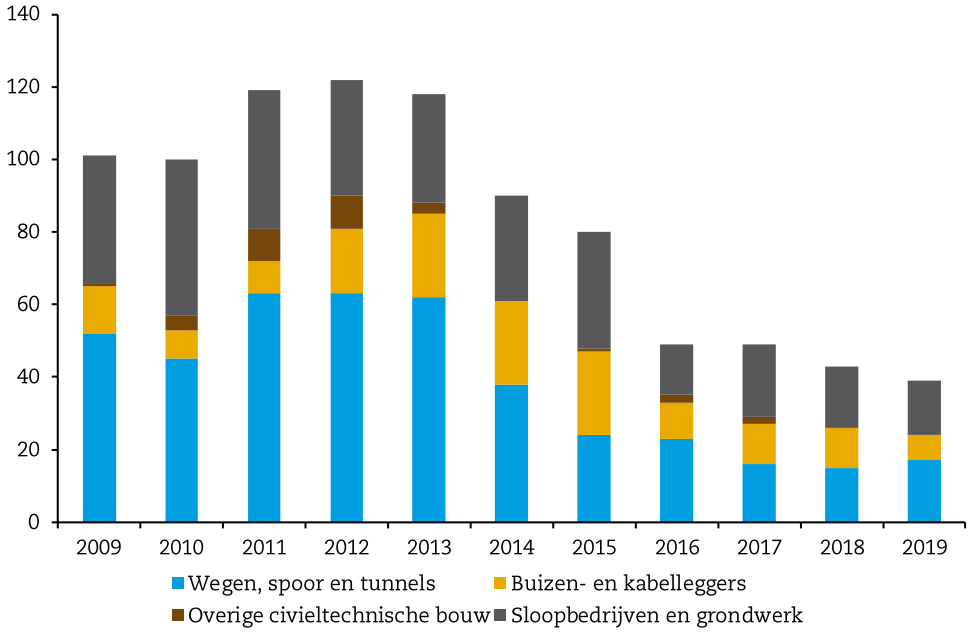
Afnemende winstmarge en sterke toename van faillissementen in de gww
De winstmarge in de gww-sector is na 2009 sterk afgenomen. In 2009 bedroeg de winstmarge gemiddeld 4½%, dit nam af naar gemiddeld 1% in de periode 2010-2013. Bij de grote bedrijven kwam de winstmarge in die jaren uit op 1½ à 2%. De winstmarge in het mkb is veel volatieler gebleken. In 2012 maakten de kleine gww-bedrijven in het geheel geen winst, in 2013 was dit het geval bij de middenbedrijven. De kredietcrisis en de eurocrisis hebben verder geleid tot een sterke toename van het aantal faillissementen, vooral in de wegenbouw (figuur 3). In de periode 2011-2013 was het totale aantal faillissementen in de gww gemiddeld 120 per jaar. Dat is driemaal zoveel als in de periode 2016-2019. In de kabel- en leidingsector nam het aantal faillissementen pas in 2012 sterk toe en bleef daarna op een hoog niveau tot en met 2015.

Figuur 2 Ontwikkeling werkgelegenheid in de gww, 2008-2018 (mutatie in %)



Bron: EIB

Figuur 3 Aantal faillissementen per deelsector, 2009-2019



Bron: CBS

Kansrijke maatregelen voor herstel

In het onderzoek hebben we een reconstructie gemaakt van de ontwikkelingen op de gww-markt tijdens eerdere crises en de verschillende beleidsinvloeden die daarbij een rol hebben gespeeld. Via deze terugblik op de aanpak destijds formuleren we een aantal kansrijke maatregelen voor de huidige situatie. Met een mix van maatregelen voor de korte en de middellange termijn kan de krimp in de gww-sector worden beperkt en daarmee werkgelegenheid worden behouden. Hierbij onderscheiden we twee sporen. Het eerste spoor betreft kleinschalige maatregelen die op korte termijn effect kunnen sorteren. Het tweede spoor betreft versnelling van grotere projecten waarvan de effecten pas later zullen worden gerealiseerd maar waarmee wordt voorkomen dat na afloop van de tijdelijke maatregelen alsnog krimp op de markt optreedt. Zowel bij het eerste als het tweede spoor kan vroegtijdige samenwerking tussen overheden en marktpartijen goede ondersteuning bieden.

Van de verschillende maatregelen geven we eerst een algemene omschrijving, vervolgens de ervaringen uit eerdere crises en tot slot de vertaling naar de huidige situatie.

Kleinschalige stimuleringsmaatregelen bieden veel kansen
De eerste kansrijke richting voor beleid ligt in het versneld uitvoeren van kleinere projecten. Deze projecten zijn doorgaans weinig complex, hebben een relatief korte voorbereidingstijd en aanvullende vergunningen zijn veelal niet nodig. Hierbij kan worden gedacht aan onderhoudswerkzaamheden binnen bestaande contracten. Ook kan de looptijd van deze contracten worden verlengd. Dit vraagt meer mogelijkheden voor marktpartijen om binnen contracten te schuiven met capaciteit. Kleinschalige verbeterprojecten die over een aantal jaren stonden gepland, kunnen dan naar voren worden gehaald. Hierbij kan worden geprofiteerd van de lagere verkeersdrukte op bijvoorbeeld rijkswegen of provinciale wegen. Bij gemeenten kan worden gedacht aan extra investeringen in de netwerken van riolering en wegen.

De ervaring tijdens de kredietcrisis laat zien dat op korte termijn een lijst van potentiële projecten kan worden opgesteld. Gemeenten en provincies gaven toen aan dat in twee jaar voor circa € 1½ miljard aan projecten versneld zou kunnen worden gerealiseerd. Knelpunt was toen echter de snel verslechterende financiële situatie van met name de gemeenten. De beheerders van energienetwerken hebben tijdens de vorige crises, waarin de woning- en utiliteitsbouw ook sterk krompen, de veel lagere investeringen in aansluitingen deels gecompenseerd door vervangingswerkzaamheden naar voren te halen.

Overzichtelijke programma's met relatief kleine deelprojecten zijn makkelijker te managen en indien nodig te versnellen dan grootschalige, integrale projecten. In de huidige situatie spelen budgettaire belemmeringen bij de decentrale overheden echter een rol. Om dit type kleinschalige projecten te kunnen realiseren, kan daarom worden gedacht aan het instellen van een tijdelijk crisisfonds waarop decentrale overheden een beroep kunnen doen om projecten te financieren. Ter illustratie kan hier worden gedacht aan een impuls van het Rijk van circa € 750 miljoen die door de decentrale overheden met eveneens € 750 miljoen wordt aangevuld.

Gezien de omvangrijke maatschappelijke opgaven voor de komende jaren, bijvoorbeeld op het gebied van klimaatadaptatie, energietransitie en mobiliteit, kan aan deze trekkingsrechten worden verbonden dat de middelen worden ingezet voor projecten die bijdragen aan deze opgaven. Het aansluiten bij bestaande investeringsimpulsen ligt hierbij voor de hand. Daarnaast is van belang dat voldoende personele capaciteit bij de overheden beschikbaar blijft. De belangrijkste hobbels in de digitale besluitvorming lijken inmiddels overwonnen en er kan nu worden gekeken naar de meest urgente opgaven. Hierbij kan ook worden gedacht aan fietsinfrastructuur. Overwogen kan worden om marktpartijen ook al in het voorbereidingstraject van deze projecten mee te nemen.

Versnelling van besluitvormingstrajecten biedt mogelijkheden voor de middellange termijn
De tweede kansrijke richting ligt in de sfeer van besluitvorming en procedures. Een belangrijke factor voor de realisatie van projecten ligt in de snelheid waarmee besluitvorming en procedures kunnen worden doorlopen. Vooral bij grotere infrastructuurprojecten is sprake van

langdurige processen waarbij voorbereiding en realisatie veelal vijftien jaar of meer in beslag nemen. Recente ervaringen met de stikstof- en PFAS-problematiek laten zien dat knelpunten in besluitvorming en procedures tot aanzienlijke vertragingen en kostenverhogingen kunnen leiden. Met uitzondering van de zeven prioritaire rijkswegenprojecten op het stikstofdossier is nog geen oplossing voorhanden voor andere infraprojecten die Natura 2000-gebieden raken. In het geval van PFAS heeft een groot deel van grond- en waterprojecten zes maanden of langer stil gelegen. Voor deze beleidsrichting om processen te stroomlijnen is meer tijd nodig voordat effecten zichtbaar zullen zijn.

Vertraging bij de voorbereiding en realisatie van infrastructuurprojecten is geen incidenteel fenomeen. De jaarlijkse investeringsprogrammering van het MIRT vermeldt voor gemiddeld 15 à 20% een latere opleveringsdatum dan in het voorgaande jaar. De Crisis- en Herstelwet die is ingevoerd als vervolg op de kredietcrisis, heeft laten zien dat stroomlijning van besluitvorming tot verbetering en mogelijk enige versnelling in de voorbereidingsfase van projecten kan leiden. Het is echter maar beperkt voorgekomen dat projecten uiteindelijk ook sneller zijn opgeleverd. Gebrek aan financiële middelen en focus op bestuurlijke deadlines hebben hierbij een rol gespeeld. De effecten van optimalisaties worden veelal weer teniet gedaan door nieuw opkomende eisen en wensen. Dergelijke verbeteringen vergen een langere adem maar kunnen een terugval in de productie en de werkgelegenheid voorkomen. Dit type maatregelen biedt vooral mogelijkheden om wat verder in de tijd liggende projecten naar voren te halen en draagt daarom ook bij aan continuïteit op de markt.

Vroegtijdig samenwerken tussen overheden en marktpartijen
Bij beide kansrijke richtingen voor beleid is verdere intensivering van de samenwerking tussen overheden en marktpartijen en het voeren van gericht marktbenaderingsbeleid van belang. Met deze samenwerking wordt vroegtijdig inzicht verkregen in de noodzaak en de risico's van bepaalde projecten en de maakbaarheid daarvan. Doel van de samenwerking is het opstellen van kansen- en risicodossiers, bijvoorbeeld voor maatschappelijke opgaven op regionaal niveau. Het gezamenlijk ontwikkelen van inkoopplanningen, zoals gebeurt bij Rijkswaterstaat en de waterschappen, kan hierbij ondersteunen. Ook kunnen op het niveau van deelmarkten afspraken worden gemaakt over complementaire activiteiten, waarbij er bijvoorbeeld meer aandacht voor onderhoud komt als de nieuwbouw afneemt. Marktpartijen zouden hierbij meer ruimte kunnen krijgen om capaciteiten flexibel in te kunnen zetten.

Een goed voorbeeld van vroegtijdige samenwerking in de vorige crises is de Spoedwet Wegverbreding. Hierin ontwikkelde Rijkswaterstaat een programma voor het versneld aanleggen van extra spitsstroken, dat gezamenlijk met de markt is vertaald naar een snel realiseerbaar uitvoeringspakket. Hierbij kon met maatwerk worden afgestemd op de verkeersdrukte op de verschillende wegen. Ook werd zoveel mogelijk aangesloten op de beschikbare capaciteit bij de marktpartijen. Aandachtspunt bij de Spoedwet waren de kansen voor het mkb.

In de huidige situatie kan een intensievere samenwerking zowel op de korte termijn als op de langere termijn worden gericht. Gezien de urgentie van de marktproblematiek kan eerst worden gekeken naar programmering op regionale schaal met een relatief overzichtelijke projectomgeving. Hierbij kan het mkb actief worden betrokken. Daarnaast biedt deze aanpak mogelijkheden om grotere maatschappelijke opgaven in de komende jaren te realiseren. Nieuwe vormen van samenwerking met een vroegtijdige dialoog tussen opdrachtgevers en marktpartijen kunnen bij complexe ruimtelijke projecten goed inzicht geven in de risico's en de mogelijkheden voor innovaties hierbij. Het huidige transitietraject dat Rijkswaterstaat met de marktpartijen is ingegaan, biedt hiervoor aanknopingspunten.

Mogelijke toepassingsgebieden voor intensievere samenwerking zijn:
- verdere uitwerking van de vervangings- en renovatieprogramma's (V&R) van Rijkswaterstaat voor bijvoorbeeld wegen en vaarwegen
- regionale uitwerking van uitvoeringsagenda's voor wateroverlast
- optimalisatie van investeringen, vervanging en onderhoud van energienetwerken op regionaal niveau

Impuls voor de woningbouw ook effectief voor de gww
Een belangrijk deel van het gww-werk heeft een relatie met de ontwikkelingen in de b&u. De bouw van nieuwe woningen of bedrijfsgebouwen vraagt werkzaamheden als grondverzet om locaties te ontwikkelen, aanleg van wegen en nutsvoorzieningen en inrichting van de openbare ruimte. Bouwgrondexploitatie is daarnaast een belangrijke inkomstenbron voor gemeenten, waaruit veelal ook bovenwijkse voorzieningen kunnen worden gerealiseerd.

Stimuleringsmaatregelen die de woningbouw op gang kunnen brengen, zijn bijvoorbeeld het verstrekken van startersleningen, het beperken van ruimtelijke restricties voor bouwlocaties, het verstrekken van subsidies voor onrendabele woningbouwprojecten en het instellen van een opkoopfonds.[2] Indicatief kan worden gesteld dat per woning de gww-investeringen circa € 25.000 bedragen. De bouw van 10.000 extra woningen in 2021 en 2022 levert jaarlijks dan € 250 miljoen aan gww-uitgaven. Een woningbouwimpuls heeft daarnaast positieve effecten voor de bouwgrondexploitatie en daarmee voor de gemeentefinanciën.

Effecten van maatregelen op de inframarkt

In een recent onderzoek heeft het EIB een eerste inventarisatie van de effecten van stimuleringsmaatregelen uitgevoerd.[3] Hieruit kwam naar voren dat voor 2020 mogelijkheden bestaan om bijna € 200 miljoen aan extra gww-productie te genereren. Dit komt vooral voort uit intensivering van beheer en onderhoud bij Rijksprojecten en extra investeringen in de gemeentelijke infrastructuur. In 2021 en 2022 kan de extra productie oplopen tot bijna € 500 miljoen. Dit komt vooral voort uit het naar voren halen van grote wegenbouwprojecten en de impuls voor de woningbouw. Door de verschillende maatregelen is de werkgelegenheid in de gww in 2021 en 2022 ruim 1.500 voltijds banen hoger dan zonder maatregelenpakket. Met gerichte stimulering kunnen banen worden behouden. Hierbij komt nog de werkgelegenheid bij andere partijen in de keten zoals toeleveranciers en ingenieursbureaus. Dit betreft naar schatting 750 extra voltijds banen.

[2] De vormgeving en de effecten van deze maatregelen voor de woningbouw zijn uitgewerkt in het EIB-rapport 'Crisis en crisismaatregelen in de bouw; reconstructie en vooruitzichten', Amsterdam (juni 2020).

[3] 'Versnelling infrastructuurprojecten; eerste inventarisatie van kansen', Amsterdam (mei 2020).

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De gww-markt zal in 2020 en 2021 naar verwachting een sterke terugval laten zien. Vooral de investeringen in infrastructuur (nieuwbouw en herstel) nemen sterk af. In de gww speelt de stikstof- en de PFAS-problematiek hierbij een belangrijke rol. Daarnaast heeft het niet tot besteding komen van beschikbare budgetten geleid tot teruglopende aanbestedingen. De coronacrisis heeft deze neergang versterkt. Dalende gww-uitgaven treden in 2020 en 2021 naar verwachting op bij alle typen opdrachtgevers, hoewel de achterliggende oorzaken verschillend zijn.

Ook eerdere crises als de kredietcrisis (2008/2009) en de eurocrisis (2012/2013) hebben de bouwproductie sterk beïnvloed. De gww heeft hierbij echter een andere dynamiek vertoond dan de b&u. Dit hangt onder meer samen met specifieke marktkenmerken als budgetafhankelijkheid en lange doorlooptijden bij projecten. Een nadere analyse van de ontwikkelingen op de gww-markt in de afgelopen tijd, met de nadruk op de twee genoemde crises, biedt inzicht in de invloed die destijds genomen beleidsmaatregelen hebben gehad op het verloop van productie en werkgelegenheid. Uit deze reconstructie kunnen lessen worden geleerd voor beleidsmaatregelen die in de huidige crisistijd kunnen worden toegepast.

1.2 Vraagstelling

In opdracht van Bouwend Nederland hebben we de ontwikkelingen op de gww-markt in de periode 2008-2019 in beeld gebracht en geduid in relatie tot het gevoerde beleid. Centrale vraagstelling is: *Welke ontwikkelingen hebben zich in de periode 2008-2019 op de gww-markt voorgedaan, welke invloed heeft het beleid op deze ontwikkelingen gehad en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor toekomstig beleid?*

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 maken we een reconstructie van de ontwikkelingen op de gww-markt in de periode 2008-2019. Hierbij maken we onderscheid tussen investeringen en onderhoud. Bij de investeringen kijken we naar de opdrachtgevers Rijk, decentrale overheden en bedrijven[4]. Waar mogelijk beschrijven we de ontwikkelingen in de gww-productie op verschillende deelmarkten. We geven een beeld van verschillende conjunctuurindicatoren waarmee inzicht ontstaat in de dynamiek op de gww-markt. Hierbij kan worden gedacht aan de ontwikkeling van de bedrijvigheid in de sector en van de orderportefeuilles. Vervolgens inventariseren we de gevolgen voor de werkgelegenheid in de gww. Tot slot laten we in hoofdstuk 2 enkele bedrijfseconomische ontwikkelingen zien, met name over het aantal faillissementen en de winstontwikkeling.

Hoofdstuk 3 bespreekt het gevoerde beleid en de crisismaatregelen, met name tijdens de kredietcrisis en de eurocrisis en de nasleep hiervan. We gaan onder meer in op de ontwikkeling van de financiële middelen van de overheid, zowel met het oog op stimuleringsmaatregelen als bezuinigingsoperaties. Hierbij kijken we zowel naar Rijksbeleid als naar beleid van de decentrale overheden. Andere maatregelen liggen in de sfeer van besluitvorming en procedures. Ook bespreken we enkele ontwikkelingen in het aanbestedings- en contracteringsbeleid. Daarnaast heeft het gevoerde beleid voor de b&u-nieuwbouw ook invloed gehad op de gww-productie.

[4] Hieronder vallen onder meer energie- en waterbedrijven, ProRail, havenbedrijven en industrie.

2 Infrastructuurmarkt 2008-2019

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de ontwikkelingen op de infrastructuurmarkt in de periode 2008-2019. In paragraaf 2.2 beschrijven we de ontwikkeling van de totale gww-productie. Hierbij maken we onderscheid tussen nieuwbouw en herstel (investeringen) en onderhoud. Vervolgens gaan we in op de ontwikkelingen bij de verschillende typen opdrachtgevers in de gww. We onderscheiden daarbij tussen Rijk, decentrale overheden en bedrijven. Paragraaf 2.3 laat zien hoe de marktontwikkelingen in de gww zichtbaar zijn in verschillende conjunctuurindicatoren. We gaan onder andere in op de orderportefeuille en het ondernemersvertrouwen bij de gww-bedrijven. Hierbij maken we onderscheid tussen wegenbouwbedrijven en grond- en waterbouwbedrijven. In paragraaf 2.4 bespreken we de gevolgen van de ontwikkeling van de gww-productie voor de werkgelegenheid in de sector. Paragraaf 2.5 sluit dit hoofdstuk af met een analyse van enkele bedrijfseconomische kencijfers van gww-bedrijven waaronder het aantal faillissementen en de winstmarge in de gww.

2.2 Ontwikkeling gww-productie 2008-2019

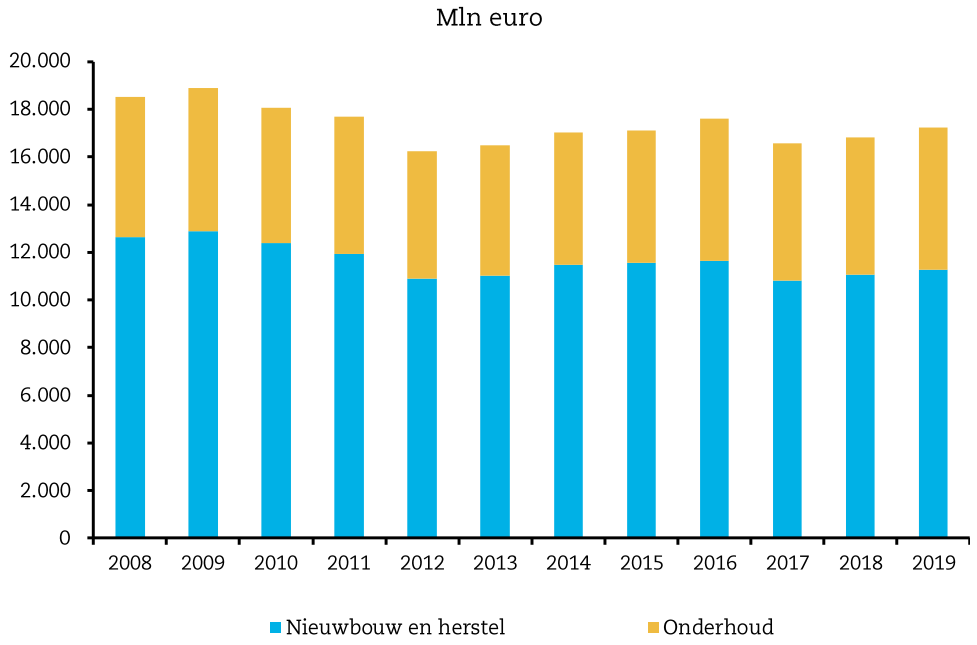
Gww-productie in kredietcrisis redelijk op peil
De gww-productie geeft in de periode 2008-2013 een aantal bijzondere ontwikkelingen te zien. De kredietcrisis die begon in oktober 2008 heeft niet geleid tot een verlaging van de gww-productie in 2009. Integendeel, er trad nog een productiegroei op van bijna 2% (figuur 2.1). Bij nieuwbouw en herstel was de groei 2% waardoor het volume in 2009 uitkwam op € 12,9 miljard. Het onderhoud groeide in 2009 met ruim 1½% naar een volume van € 6 miljard. De totale gww-productie bereikte in 2009 met € 18,9 miljard het hoogste niveau van de afgelopen twee decennia. Met de positieve marktontwikkeling stak de gww in 2009 gunstig af bij de ontwikkelingen in de b&u. De totale woningbouw nam in 2009 met 12½% af, de totale utiliteitsbouw kromp met 6% in 2009.

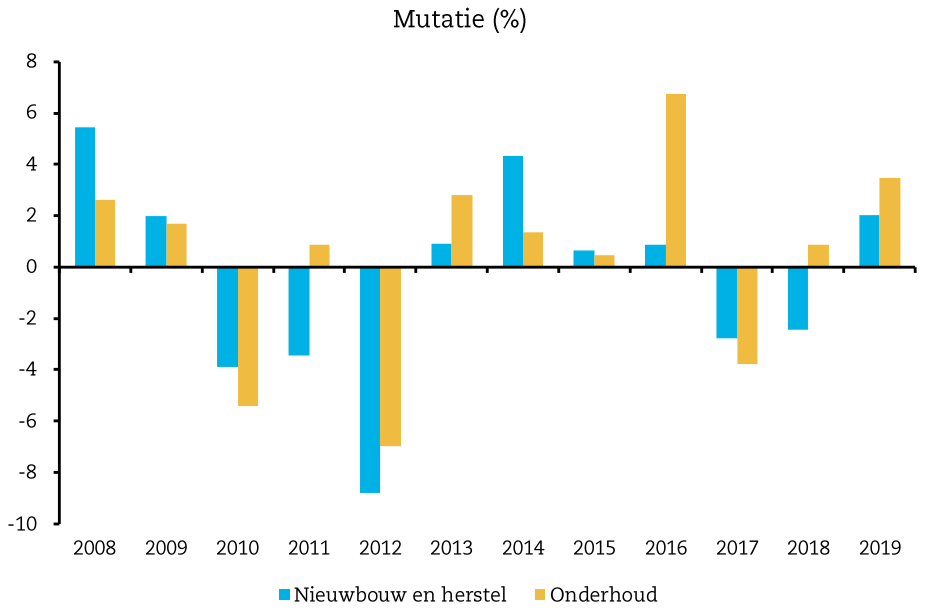
In 2010 nam de gww-productie met 4½% af. Nieuwbouw en herstel daalde met 4%. De onderhoudsmarkt nam met 5½% af. Ook nu was de daling van de productie in de gww-sector veel minder sterk dan in de b&u. De woningbouw verloor in 2010 nog eens 18% aan volume, de utiliteitsbouwmarkt nam met 12½% af (figuur 2.2).

Harde klappen voor de gww in de eurocrisis
In de tweede helft van 2011 kwam de economie onder invloed van de eurocrisis opnieuw in een recessie terecht. De gww-productie nam in 2011 licht af. Deze daling kwam geheel voor rekening van nieuwbouw en herstel dat 3½% kromp. Het gww-onderhoud nam in 2011 licht toe. In 2012 trad op de gww-markt een veel sterkere daling op dan in de kredietcrisis. Nieuwbouw en herstel in de gww nam in 2012 met 9% af. Ook het onderhoud liet een sterke daling zien: het volume nam af met 7%. De krimp op de gww-markt lag in dezelfde orde van grootte als die in de utiliteitsbouw, maar was minder groot dan in de woningbouw. In 2013 liet de gww-markt licht herstel zien met een toename van 1½%. Nieuwbouw en herstel groeide met 1%, het onderhoud met 3%.

De gww-markt had in 2013 een omvang van € 16½ miljard, dat is 11% onder het niveau van 2008. Nieuwbouw en herstel was in 2013 13% lager dan in 2008, het onderhoud 7%.

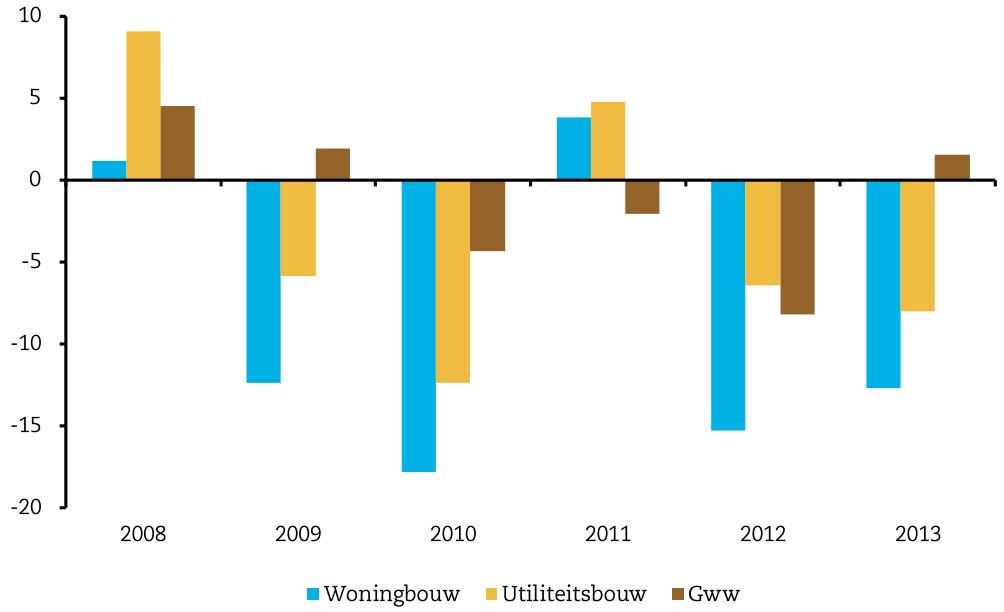
Figuur 2.1 Ontwikkeling gww-productie, 2008-2019





Bron: EIB

Figuur 2.2 Ontwikkeling bouwproductie per sector, 2008-2013 (mutatie in %)

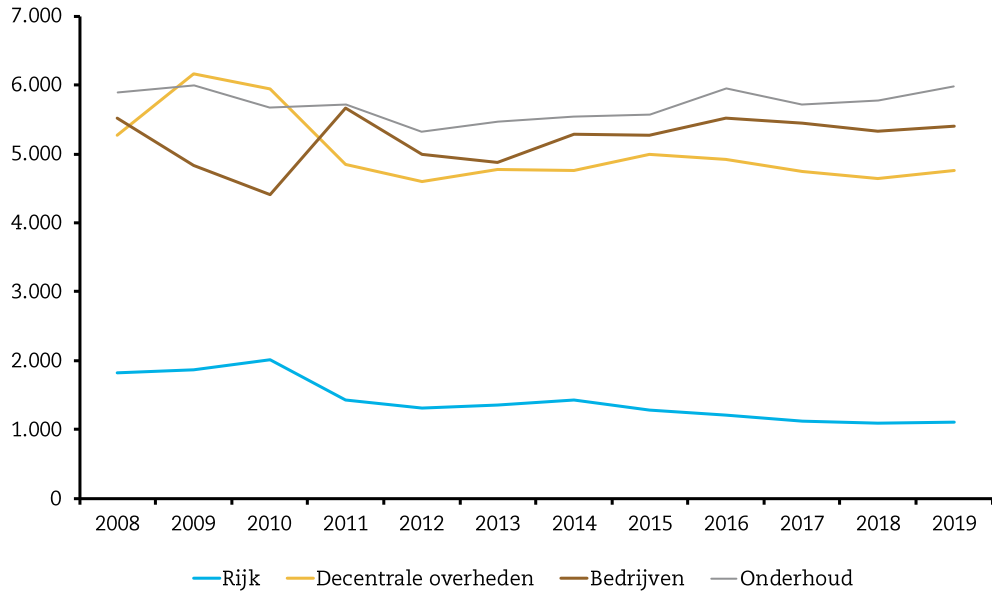


Bron: EIB

De gww-markt is onder te verdelen naar drie typen opdrachtgevers, namelijk het Rijk, decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) en bedrijven. Bij bedrijven gaat het zowel om bedrijven op het raakvlak van publiek en privaat (netwerkbeheerders, havenbedrijven) als om private partijen zoals de industrie. Om beter zicht te krijgen op de gww-investeringen bij de verschillende opdrachtgevers onderscheiden we nieuwbouw en herstel van onderhoud.

Sterke invloed van krimp b&u op de gww-investeringen van gemeenten
Een groot deel van de gww-opdrachten komt vanuit publieke opdrachtgevers. In de periode 2008-2019 kwam gemiddeld ruim de helft van de opdrachten van het Rijk en decentrale overheden. De publieke opdrachtgevers zijn minder conjunctuurgevoelig dan bedrijven omdat de investeringen mede afhankelijk zijn van overheidsbudgetten en heffingen. De uitgaven van het Rijk aan infrastructuur namen in 2009 met 2½% toe en in 2010 met 7½% (figuur 2.3). Bij de decentrale overheden begon de productie echter al in 2010 af te nemen (-3½% ten opzichte van 2009). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor ongeveer een kwart van de totale gww-productie en een groot deel van de gemeentelijke gww-investeringen betreft het bouw- en woonrijp maken van locaties. Door de uitval van de vastgoedvraag werden minder locaties bouwrijp gemaakt en kwam de opdrachtenstroom voor sloopbedrijven, voor grondwerk en voor buizen- en kabelleggers vanuit gemeenten, als ook nutsbedrijven, onder druk te staan.

Figuur 2.3 Ontwikkeling gww-productie nieuwbouw en herstel per opdrachtgever en totaal onderhoud, 2008-2019 (miljoen euro, prijzen 2018)



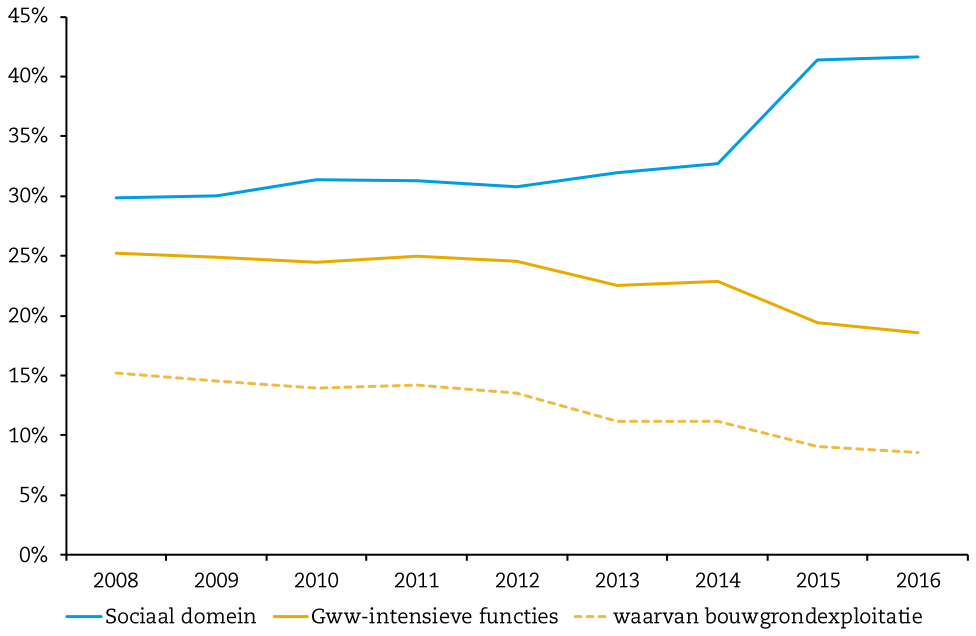
Bron: EIB

Aandeel gww in gemeentelijke investeringen afgenomen
De gemeentelijke investeringen in de infrastructuur betreffen een breed scala aan gww-werken. Belangrijke gemeentelijke taken liggen op het terrein van wegen, riolering en openbare ruimte. Daarnaast heeft een deel van de gww-investeringen betrekking op het ontwikkelen van bouwlocaties voor de woningbouw of utiliteitsbouw waarbij het vooral gaat om grondwerk en het aanleggen van straten en pleinen. De gww-intensieve functies op de gemeenterekeningen vertegenwoordigden in de periode 2008-2012 ongeveer een kwart van de uitgaven (figuur 2.4). Een groot deel hiervan was bouwgrondexploitatie. Uitgaven in het sociaal domein hadden tot en met 2012 met circa 30% het grootste aandeel op de gemeentelijke begroting. Na 2014 nam dit aandeel snel toe, het aandeel van gww-gerelateerde uitgaven nam toen af.

Niet alleen zijn de gww-investeringen van gemeenten voor een deel direct gekoppeld aan de bouw van woningen en vastgoed. De inkomsten uit de ontwikkeling van bouwlocaties vormen ook een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke budgetten die kunnen worden gezet voor de realisatie van infrastructuur. Deze sterke samenhang maakt dat de gemeentelijke gww-investeringen vooral in de nasleep van de eurocrisis lange tijd onder druk kwamen te staan.[5]

[5] Zie ook CPB (2018).

Figuur 2.4 **Ontwikkeling aandelen sociaal domein en gww-intensieve functies in de jaarlijkse gemeentelasten[1], 2008-2016**



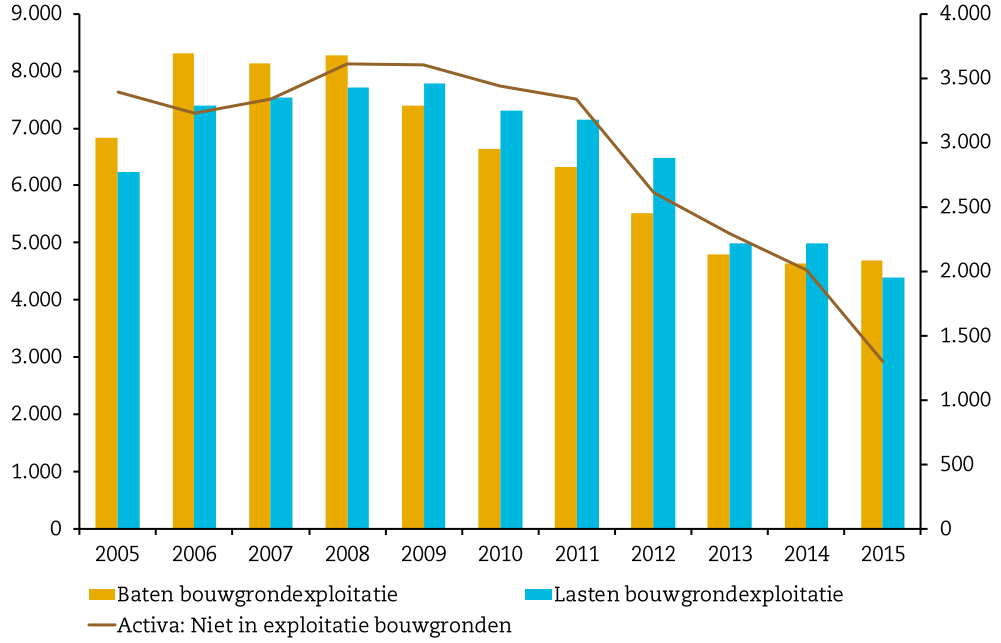
1 Totale gemeentelasten zijn bepaald op basis van de hoofdfunctiegebieden 0-9.

Bron: CBS, bewerking EIB

Gemeentefinanciën onder druk door negatief resultaat bouwgrondexploitaties
In figuur 2.5 zien we dat de grondexploitaties bij gemeenten van 2009 tot 2015 een negatief resultaat hadden en dat de balanspost van 'Niet in exploitatie bouwgronden' met bijna 65% afnam. De sterke afname van de balanspost kan deels worden verklaard door de reële prijsdaling van de bouwgronden, die ook blijkt uit het negatieve resultaat, maar meer nog door een afnemende voorraad bouwgronden bij de gemeenten. De uitgaven aan bouwgrondexploitaties namen in de periode 2009-2015 met 45% af.

Door de negatieve resultaten van de bouwgrondexploitatie verdween de financiële prikkel om locaties te ontwikkelen en bleef primair het maatschappelijke doel over. Het maatschappelijke doel alleen is echter niet voldoende gebleken om de grondposities op peil te houden en exploitaties te blijven doen. Door een negatief resultaat ging het exploiteren van bouwgrond ook ten koste van de gemeentereserves en kwam daarmee op spanning met de andere domeinen, zodat ook de maatschappelijke waarde van bouwen werd beperkt.

Figuur 2.5 Baten en lasten grondexploitaties (linker as) en balanswaarde grondposities (rechter as) gemeenten, 2005-2015[1] (miljoen euro, prijzen 2005)



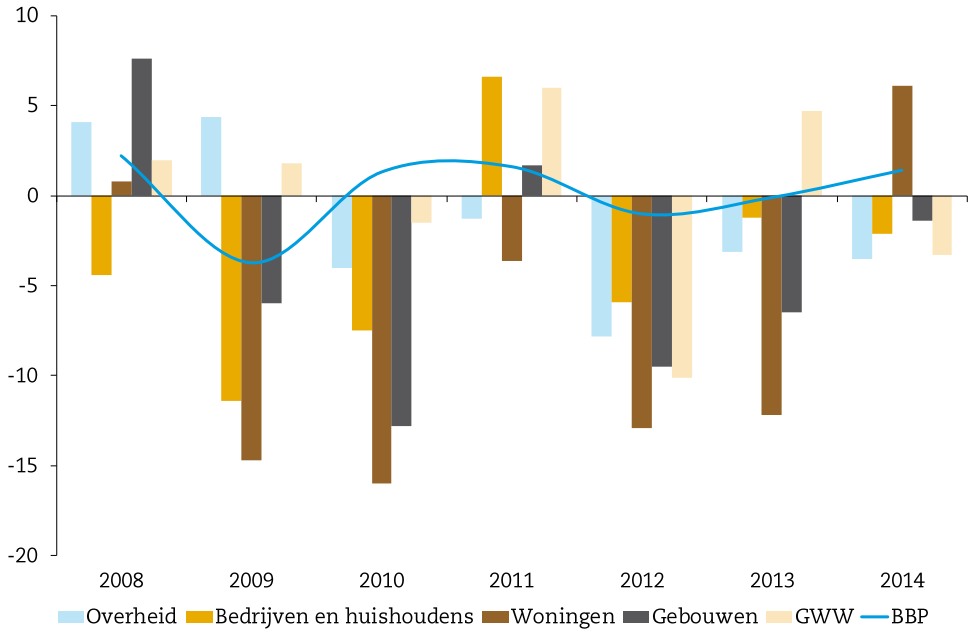
1 Vanaf 2016 is de balanspost 'Niet in exploitatie bouwgronden' nihil, wat suggereert dat deze bij een andere balanspost is ondergebracht.

Bron: CBS

Uitval vastgoedvraag drukte gww-opdrachten vanuit bedrijven

Tussen 2008 en 2010 is de nieuwbouw en herstelproductie in opdracht van bedrijven met 20% afgenomen. De conjunctuur is hier bepalend geweest op verschillende niveaus. De crisis ging gepaard met grote onzekerheid over de toekomst waardoor investeringen sterk werden ontmoedigd. Dit leidde tot een sterke afname van investeringen door bedrijven en huishoudens (figuur 2.6). Daarnaast viel de vraag naar woningen en vastgoed voor een belangrijk deel uit, waardoor minder nieuwe aansluitingen op de energie- en waternetwerken nodig waren. Figuur 2.7 geeft een beeld van de ontwikkeling van het aantal bouwvergunningen voor woningen. De investeringen vanuit met name de energiebedrijven werden door de gedaalde vraag naar nieuwe aansluitingen meer gericht op vervangings- en reconstructiewerken. Per saldo was bij de ondergrondse infrastructuur echter sprake van een afname van de productie. Door een grote hoeveelheid werk aan de Tweede Maasvlakte en het spoor bleef de afname van nieuwbouw en herstel in opdracht voor bedrijven nog relatief beperkt.

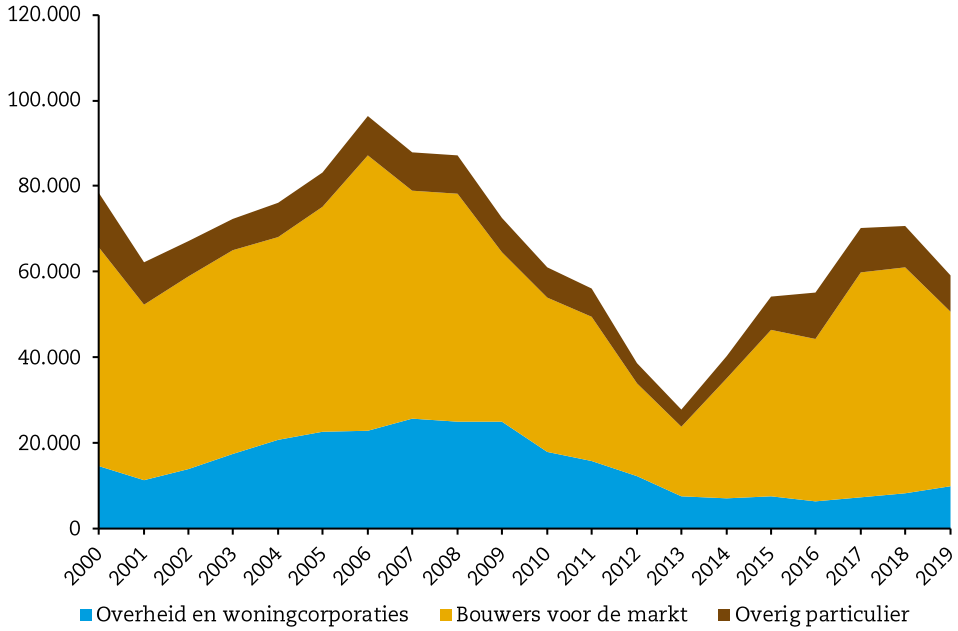
Figuur 2.6 Ontwikkeling BBP en investeringen in vaste activa naar opdrachtgever en bestemming[1], 2008-2014 (mutatie in %)



1 Overheid en Bedrijven en huishoudens zijn opdrachtgevers. Woningen, Gebouwen en GWW zijn bestemmingen.

Bron: CBS, EIB

Figuur 2.7 Verleende vergunningen voor woningbouw, aantallen woningen per opdrachtgever, 2000-2019



Bron: CBS, bijschatting EIB

2.3 Conjunctuurindicatoren

De ontwikkelingen op de gww-markt zijn gedurende de crisisjaren sterk naar voren gekomen in verschillende conjunctuurindicatoren. De maandelijkse conjunctuurenquête van het EIB onder hoofdaannemers in de wegenbouw en grond- en waterbouw geeft sinds het jaar 2000 inzicht in de recente ontwikkeling van de bedrijvigheid, de bezetting van de productiecapaciteit en de omvang van de orderportefeuille. Naast de genoemde indicatoren over het onderhanden werk wordt in de conjunctuurmeting ook gevraagd naar de verwachtingen van de bedrijven voor de personeelsbezetting in de komende drie maanden. Op basis van enkele indicatoren wordt het ondernemersvertrouwen bepaald (figuur 2.8)[6]. Meer dan alleen het sentiment onder de hoofdaannemers kunnen de conjunctuurindicatoren tot op zekere hoogte inzicht geven in het verloop van de bouwproductie[7]. In het onderste deel van figuur 2.8 is de ontwikkeling van de samenstellende delen van het ondernemersvertrouwen weergegeven.

Wegenbouw eerst geraakt, stagnatie bij grond- en waterbouw
Vanaf het derde kwartaal van 2008 begon de kredietcrisis. Het ondernemersvertrouwen van de toen nog optimistische hoofdaannemers verslechterde en de bedrijvigheid nam af. Bij de wegenbouw was het ondernemersvertrouwen per saldo negatief en was het verlies van werk al op korte termijn zichtbaar in de orderportefeuille. Vanaf medio 2008 nam in een jaar tijd de gemiddelde werkvoorraad van de hoofdaannemers in de wegenbouw met bijna 2½ maanden werk af (figuur 2.9).

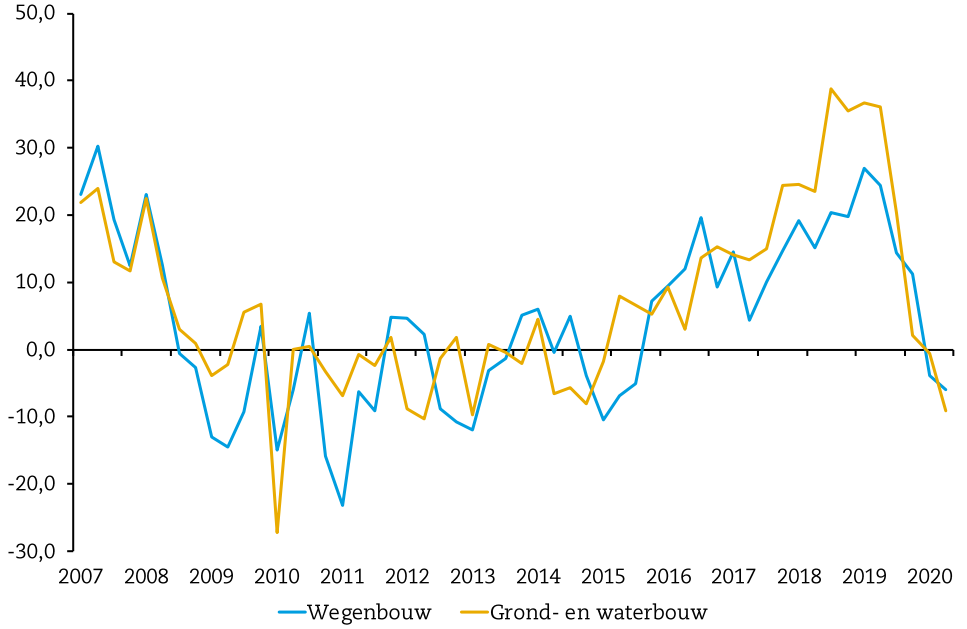
Bij de grond- en waterbouw bleef de werkvoorraad, hoewel schommelend, op peil en kon in eerste instantie worden gesproken van een stagnatie. Ook het ondernemersvertrouwen bleef in vergelijking met de wegenbouw overeind (figuur 2.8). Over de orderpositie en de personeelsverwachting waren de grond- en waterbouwers pas vanaf eind 2009 negatief gestemd. Dat is dus een jaar later dan de wegenbouwers.

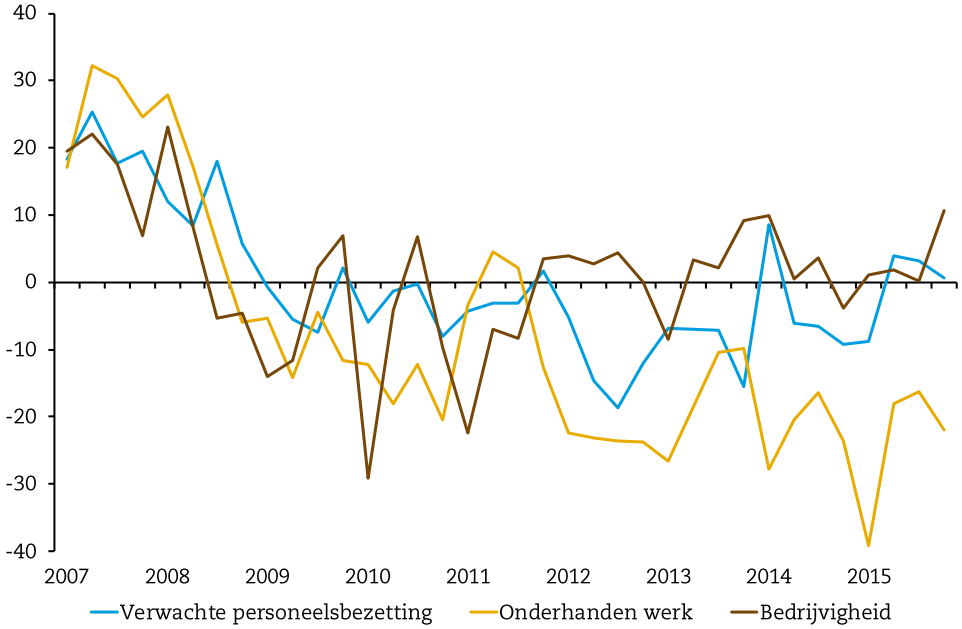
Evenals bij de kredietcrisis daalde de werkvoorraad van de wegenbouw snel in reactie op de eurocrisis. Deze keer volgde bij de grond- en waterbouw ook een krimp van de orderportefeuille, hoewel de sterke afname pas na april 2012 doorzette. In de wegenbouw zijn in verhouding minder grootschalige projecten dan in de grond- en waterbouw. Door de kortere doorlooptijd van wegenbouwprojecten in de verkennings- en planuitwerkingsfase werkt de conjunctuur sneller door in de omvang van de orderportefeuille.

[6] Hierbij wordt het saldo genomen van de positieve en negatieve antwoorden onder hoofdaannemers. Een positief saldo wijst op een toename en een negatief saldo op een afname.

[7] Het oordeel dat bouwers in de gww gaven over de ontwikkeling van de bedrijvigheid kwam bijvoorbeeld voor ongeveer 45% overeen met de ontwikkelingen van zowel de omzet als werkvoorraad. In de periode 2007-2019 was de correlatie van het oordeel over de bedrijvigheid 0,46 met de omzet, 0,41 met de werkvoorraad en 0,44 met het oordeel over de omvang van de orderpositie voor de tijd van het jaar. In alle drie gevallen was deze correlatie zeer significant. Op zichzelf kan het oordeel over de bedrijvigheid in het huidige en voorgaande kwartaal ongeveer een vijfde van de totale variatie verklaren bij ieder van de drie genoemde variabelen in het huidige kwartaal. De verwachte personeelsbezetting kan als voorloper van de bouwactiviteit worden gezien. Deze indicator laat een samenhang zien met de beoordeling van de bedrijvigheid en orderposities (65-70%), de toekomstige omzet (30%) en de werkvoorraad (55%). Daarbij voorspelde de verwachte personeelsbezetting in de gww meer dan de helft van de faillissementen in de gww.

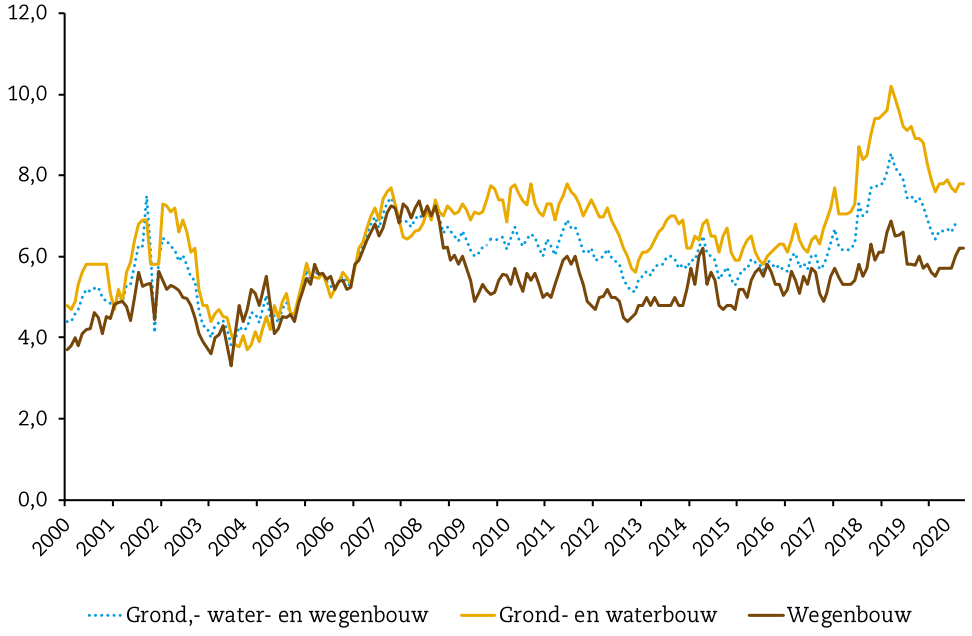
Figuur 2.8 **Ondernemersvertrouwen gww, saldo positieve en negatieve antwoorden gemiddeld per kwartaal, 2007-2020**





Bron: EIB

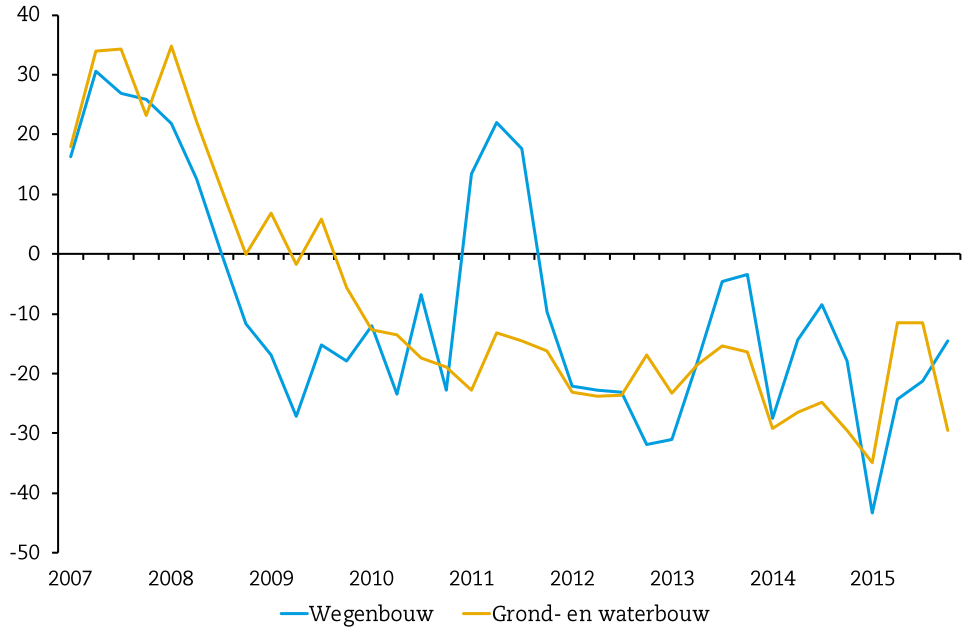
Figuur 2.9 Ontwikkeling werkvoorraad in de gww, 2000-2020 (maanden werk)



Bron: EIB

Na piek door investeringen sterke neergang werkvoorraad eind 2011
Nog voor de eurocrisis zich aandiende leefde begin 2011 de conjunctuur op. Dit was vooral te zien bij de wegenbouwers, die hun werkvoorraad sterk zagen oplopen en tot in het derde kwartaal hun orderpositie per saldo als groot beoordeelden (figuur 2.10). Deze piek van de orderpositie ging vooral samen met hoge investeringen door bedrijven. In figuur 2.3 lieten wij eerder zien dat de gww-investeringen vanuit bedrijven in 2011 toenamen ten opzichte van 2010, terwijl deze bij het Rijk en decentrale overheden juist afnamen. Na de opleving van de gww-investeringen werd de orderpositie vanaf eind 2011 onder invloed van de eurocrisis als klein beoordeeld door de gehele gww.

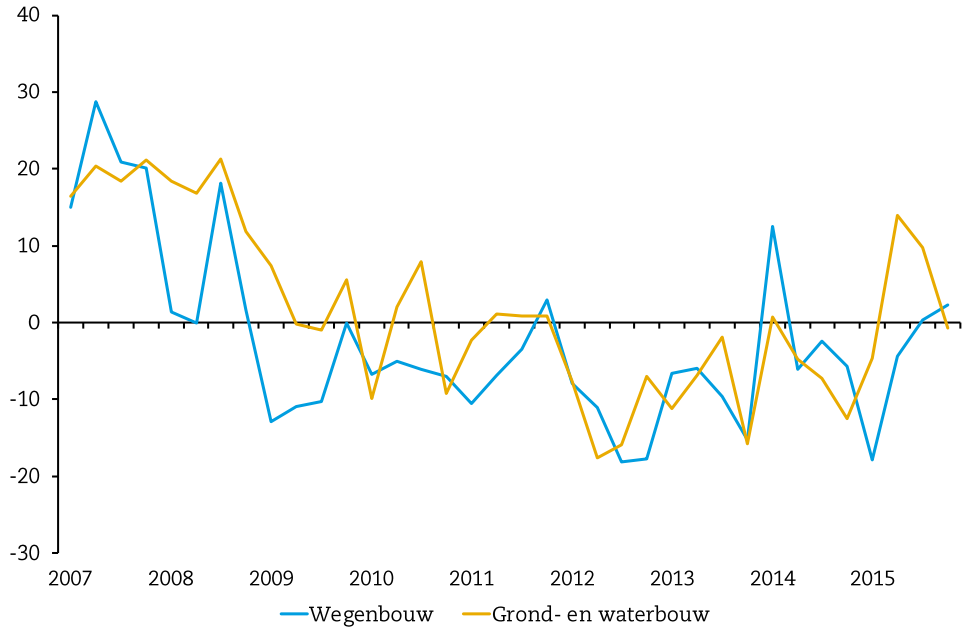
Figuur 2.10 Oordeel over onderhanden werk voor de tijd van het jaar naar deelsector in de gww, saldo positieve en negatieve antwoorden gemiddeld per kwartaal, 2007-2015



Bron: EIB

Gww-bedrijven lange tijd negatief over verwachte personeelsbezetting
In de periode 2008-2011 was de personeelsverwachting in de gww het minst negatief van de indicatoren. Zo nu en dan verwachtten hoofdaannemers in de grond- en waterbouw per saldo een toenemend personeelsbestand (2.11). Gedurende de kredietcrisis zag de gww-markt afwisselend werk vanuit overheden en bedrijven tegemoet en dit blijkt ook uit het minder pessimistische beeld. Nadat eind 2011 de stimuleringsmaatregelen vanuit overheden en de investeringen vanuit bedrijven plaatsmaakten voor bezuinigingen en laagconjunctuur, hadden hoofdaannemers weinig werk in het verschiet en verwachten zij tot 2014 per saldo vooral krimp van de personeelssterkte.

Figuur 2.11 Verwachte personeelsbezetting naar deelsector in de gww, saldo positieve en negatieve antwoorden gemiddeld per kwartaal, 2007-2015



Bron: EIB

2.4 Ontwikkelingen werkgelegenheid

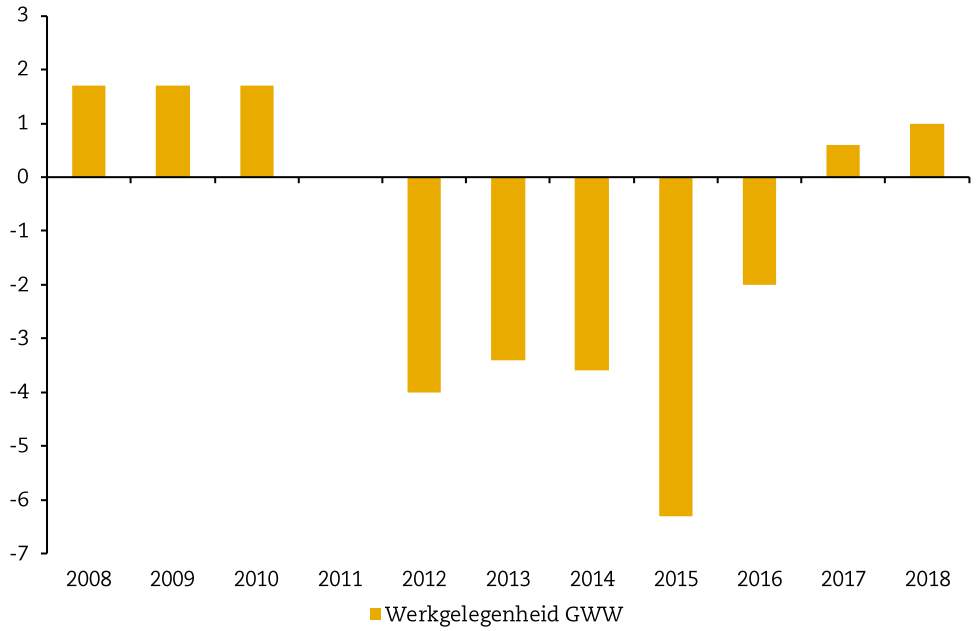
Werkgelegenheid op peil in kredietcrisis, langdurige krimp door eurocrisis
In 2009 lag de totale werkgelegenheid in de gww boven het niveau van 2008 (figuur 2.12). De krimp van het personeelsbestand die in 2009 werd verwacht door wegenbouwers, bleef uit en ook in 2010 nam het aantal werkenden in de wegenbouw toe. In 2010 nam de werkgelegenheid nog steeds toe en groeide vooral het aantal flexibele arbeidskrachten[8]. Een jaar later nam de werkgelegenheid van flexibele arbeidskrachten bij wegenbouwers en buizen- en kabelleggers echter met een vijfde af. In de wegenbouw ging de uitstroom van flexibele arbeid gepaard met het op peil blijven van de werkgelegenheid van werknemers. Met flexibele arbeidskrachten kunnen bouwbedrijven hun arbeidscapaciteit met een wisselende werkgelegenheid laten meebewegen.

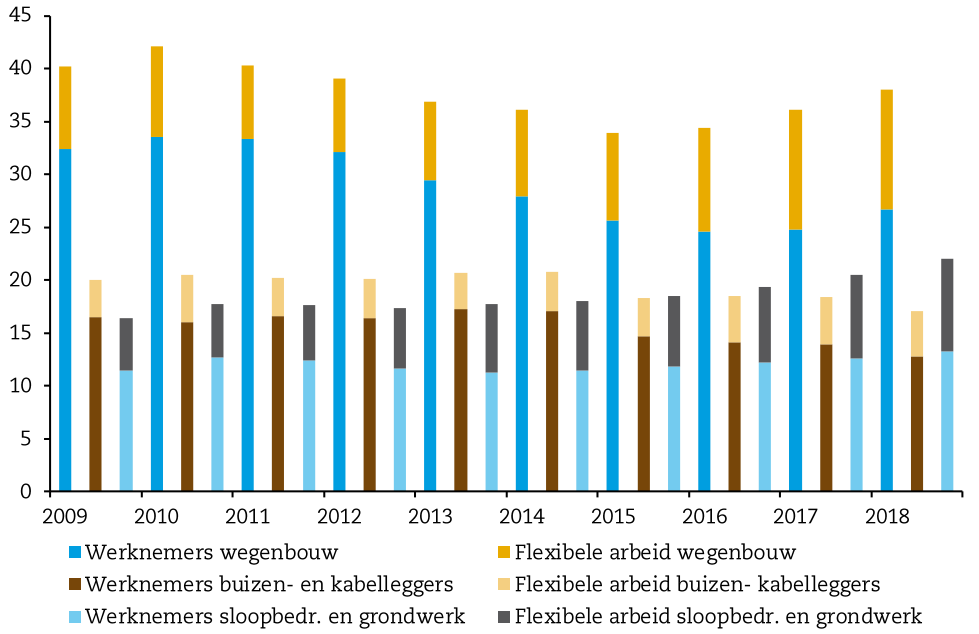
In vergelijking met de andere bouwtakken bestaan in de gww echter minder mogelijkheden om de flexibele schil te verkleinen bij productiedalingen of juist bij te schakelen in geval van groei. Het aandeel zelfstandigen is in het arbeidsvolume van de gww tussen 2000 en 2018 wel

[8] Flexibele arbeid betreft zelfstandigen en uitzendkrachten, waarvan in de bouw het leeuwendeel (ruim vier vijfde) zelfstandigen betreft.

toegenomen van 5% naar 11%. De mate van flexibilisering is echter veel minder dan in de b&u (50% zelfstandigen) en in de gespecialiseerde bouw (37%).

Figuur 2.12 Jaarlijkse mutatie totale werkgelegenheid gww in procenten (boven) en arbeidsvolumes in duizenden arbeidsjaren (onder), 2008-2018





Bron: EIB (boven), CBS (onder)

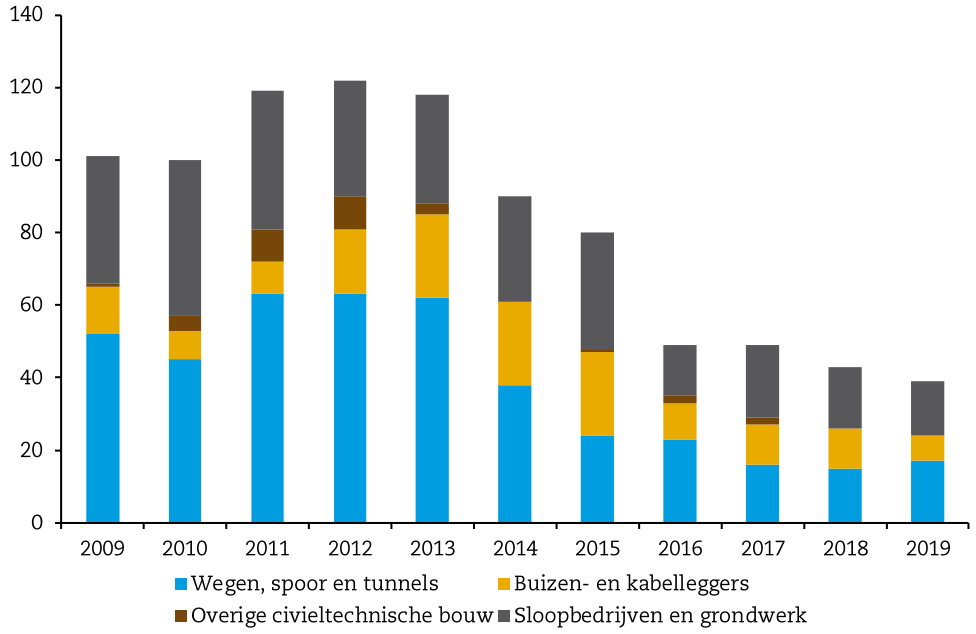
In tegenstelling tot de situatie in de kredietcrisis werkte de sterke daling van de gww-productie vanaf 2011 door in de werkgelegenheid. Vooral bij de wegenbouw ging werk verloren, waar het arbeidsvolume in de periode 2011-2015 jaarlijks kromp. De vertraagde reactie van de werkgelegenheid is een gebruikelijk patroon, waarbij een krimpend werkvolume veelal eerst leidt tot een verlaging van de arbeidsproductiviteit. Het werknemersbestand wordt niet meteen

in omvang teruggebracht, dit gebeurt wel als de daling langer stand blijkt te houden. De krimp van de werkgelegenheid is evenwel langer doorgegaan dan op grond van het herstel van de gww-productie vanaf 2013 zou kunnen worden verwacht.

2.5 Kencijfers van gww-bedrijven

In figuur 2.13 is het aantal faillissementen weergegeven van verschillende typen gww-bedrijven. Hierin zien we dat het aantal faillissementen het hoogst was bij de deelsector wegenbouw, gevolgd door sloopbedrijven en grondwerk. Het aantal faillissementen onder sloopbedrijven en grondwerkbedrijven lag in 2010 op een hoog niveau toen ook de woning- en utiliteitsbouw hun grootste krimp zagen. De wegenbouw had vooral te kampen met faillissementen in 2009 en 2011-2013. Ten dele zijn de faillissementen in de wegenbouw terug te zien in de eerder omschreven verwachte personeelsbezetting onder hoofdaannemers in de wegenbouw. Het herstel van de werkvoorraad en de verwachte personeelsbezetting bij de wegenbouw in 2011 heeft zich echter niet vertaald in een kleiner aantal faillissementen. De groei die de wegenbouw begin 2011 tegemoetzag was tegen het eind van het jaar dan ook tenietgedaan. Onder buizen- en kabelleggers nam het aantal faillissementen later toe en bleef dit langer op een hoog niveau, ook in verhouding tot het aantal bedrijven in de deelsector.

Figuur 2.13 Aantal faillissementen per deelsector, 2009-2019



Bron: CBS

Winstmarge gww-bedrijven sterk gedaald tijdens de crises
In figuur 2.14 is te zien dat de winstmarge in de gww in 2010 is gekelderd bij middelgrote en kleine bedrijven. In 2009 was de winstmarge nog toegenomen ten opzichte van het voorgaande jaar. De marge van grote bedrijven lag in 2007 en 2018 lager dan bij het mkb, maar daalde ook minder sterk in de tussenliggende periode. Hieruit is af te leiden dat de grote bedrijven minder gevoelig zijn geweest voor de ontwikkelingen op de markt in de crises.

Figuur 2.14 Gemiddelde winstmarge hoofdaannemers in de gww per grootteklasse, 2007-2018

Bron: EIB

3 Beleid en crisismaatregelen 2008-2019

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste ontwikkelingen in het beleid die invloed hebben gehad op de gww-productie in de periode 2008-2019. We gaan met name in op de ontwikkelingen in de kredietcrisis, de eurocrisis en de nasleep daarvan. Bij de analyse van het beleid maken we onderscheid naar maatregelen in verschillende richtingen:

1. Financiële middelen: stimuleringsmaatregelen of bezuinigingen
2. Besluitvorming en procedures rond infrastructuurprojecten
3. Marktbenaderingsbeleid
4. Doorwerking van maatregelen in de b&u

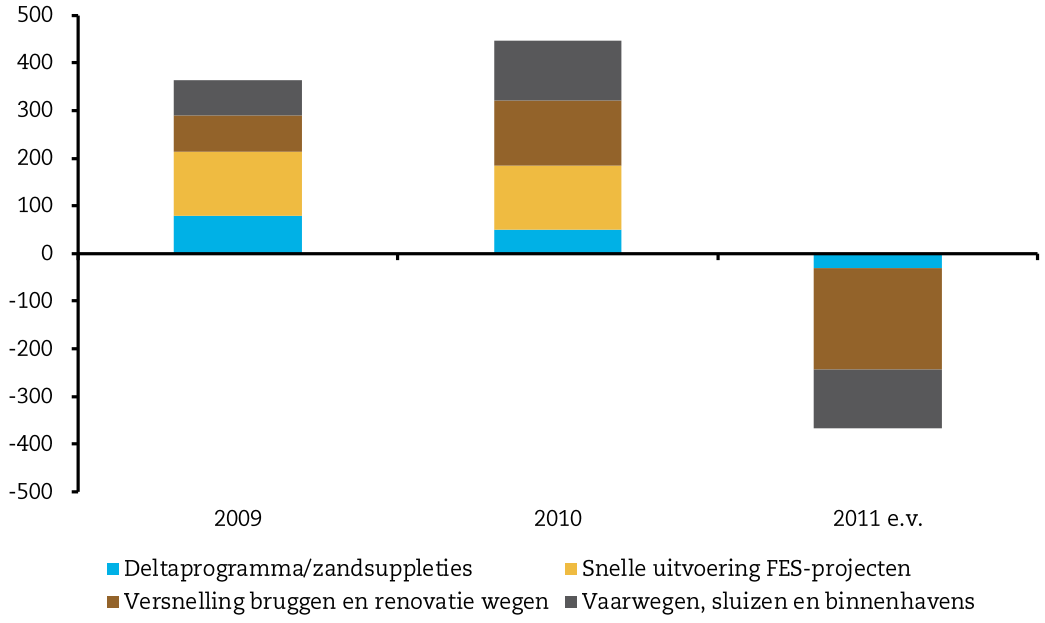
De verschillende beleidsmaatregelen hebben tot doel de maatschappelijke opgaven te realiseren. Hierbij kan het beleid zo nodig worden gericht op een meer evenwichtige vraag naar capaciteit in de loop van de tijd. Bij de effecten van het beleid is van belang te kijken op welke termijn de genomen maatregelen effect hebben. In relatie hiermee is specifiek voor de gww interessant om de effecten van grote projecten en investeringsprogramma's op het productieverloop in beeld te brengen. Deze kunnen zowel stimulerend werken wanneer deze gericht zijn op continuïteit en deal-flow, als ook belemmerend aangezien deze een grote complexiteit in voorbereiding en uitvoering kennen. In de volgende paragrafen gaan we achtereenvolgens in op de verschillende typen maatregelen.

3.2 Financiële middelen

Omvangrijk pakket stimuleringsmaatregelen in 2009 en 2010
De gww-markt is in belangrijke mate afhankelijk van het Rijk en de decentrale overheden. De financiële middelen van de overheden zijn dan ook de belangrijkste bepalende factor voor de ontwikkeling van de gww-productie. In crisistijden kunnen overheden via verhoging van budgetten de gww-sector stimuleren. In reactie op de kredietcrisis van 2008/2009 heeft de overheid een omvangrijk stimuleringspakket opgesteld waarmee de bouwsector de klappen van de crisis voor een deel kon opvangen[9]. Voor 2009 kwam ruim € 350 miljoen aan extra financiële middelen beschikbaar voor infrastructuur. Voor 2010 werd € 450 miljoen aan de infrastructuur-budgetten toegevoegd (figuur 3.1). Het maatregelenpakket omvatte projecten van het Rijk waarmee met name de wegenbouw, waterbouw en betonbouw werden gestimuleerd. Een deel van de extra budgetten werd in 2011 en de jaren daarna weer teruggeboekt. Per saldo resteerde een impuls van bijna € 375 miljoen. Vooral de waterbouw heeft hiervan kunnen profiteren en de wegenbouw in iets mindere mate.

[9] Aanvullend Beleidsakkoord bij 'Samen werken, samen leven'.

Figuur 3.1 Extra investeringen in infrastructuur, 2009-2011 (mln euro)

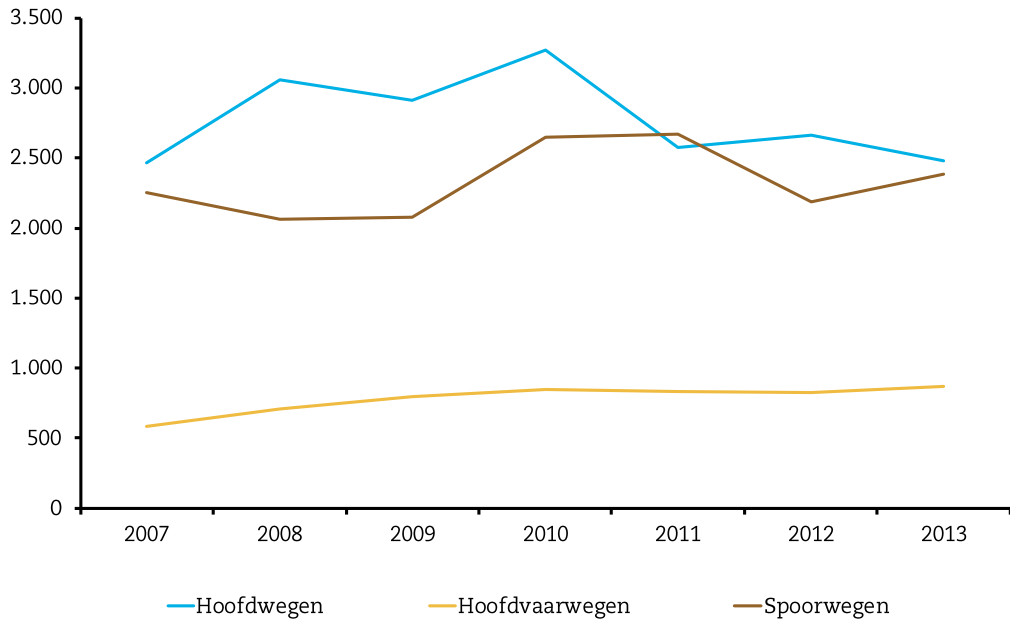


Bron: Aanvullend Beleidsakkoord 2009

Figuur 3.2 geeft een overzicht van de uitgaven aan wegen, spoorwegen en vaarwegen vanuit de begroting van het Infrastructuurfonds. Hieruit komt duidelijk naar voren dat de uitgaven in 2010 op een veel hoger niveau lagen dan in 2009. In 2009 bedroegen deze € 5,8 miljard, in 2010 nam dit toe tot € 6,8 miljard. De absolute toename was bij spoorwegen het grootst (bijna € 575 miljoen). De uitgaven aan wegen namen toe met ruim € 350 miljoen.

Hierbij moet worden bedacht dat de stimuleringsmaatregelen gericht waren op zowel 2009 als 2010. In de praktijk zijn de positieve effecten in absolute zin vooral in 2010 terecht gekomen. In 2009 trad geen toename van de productie op. De uitgaven aan hoofdwegen liepen zelfs iets terug in 2009. Wel kon met de investeringsimpuls worden voorkomen dat de totale gww-productie zou terugvallen. De gww-bedrijven hebben hiervan kunnen profiteren, zoals bleek uit de verschillende conjunctuurindicatoren in het vorige hoofdstuk. Het stimuleringspakket is daarmee succesvol geweest hoewel het effect van de maatregelen met enige vertraging optrad.

Figuur 3.2 Rijksuitgaven aan wegen, vaarwegen en spoorwegen, 2007-2013 (mln euro)



Bron: Begroting Infrastructuurfonds, bewerking EIB

Gebrek aan financiële middelen bij decentrale overheden om infrastructuur te stimuleren
In het Aanvullend Beleidsakkoord werd aangegeven dat parallel aan het stimuleringspakket van het Rijk ook gemeenten en provincies extra financiële middelen zouden reserveren voor versnelling van projecten. Uit een eerste inventarisatie begin 2009 kwam naar voren dat gemeenten en provincies voor 2009 circa € 500 miljoen extra budget zouden uittrekken voor de crisisaanpak. In 2010 zou daar nog € 1 miljard bij komen. De maatregelen van gemeenten en provincies zouden vooral betrekking hebben op het versnellen van procedures, de aanpak en opvang van werkloosheid en het bevorderen van maatschappelijke participatie. Voor een deel was hierbij sprake van uitgaven aan infrastructuur.

Het is niet bekend in hoeverre de stimuleringsmaatregelen van de decentrale overheden daadwerkelijk tot investeringsuitgaven hebben geleid. Al tijdens de kredietcrisis waren met name de gemeenten bezig met een heroriëntatie op hun toekomstige financiële uitgaven. De financiële positie van veel gemeenten was kwetsbaar. De grote onzekerheid over de toekomstige middelen leidde tot terughoudendheid bij investeringen. Een inventarisatie aan het einde van 2010 gaf aan dat gemeenten omvangrijke bezuinigingsplannen hadden. Voor 2011 en 2012 voorzagen zij bezuinigingen van 20% cumulatief.[10] Voor een belangrijk deel kwamen deze terecht bij de beleidsterreinen wegen en openbare ruimte (25% bezuiniging in twee jaar). Een groot aantal gemeenten heeft destijds de ambities voor de kwaliteit van de infrastructuur versoberd.

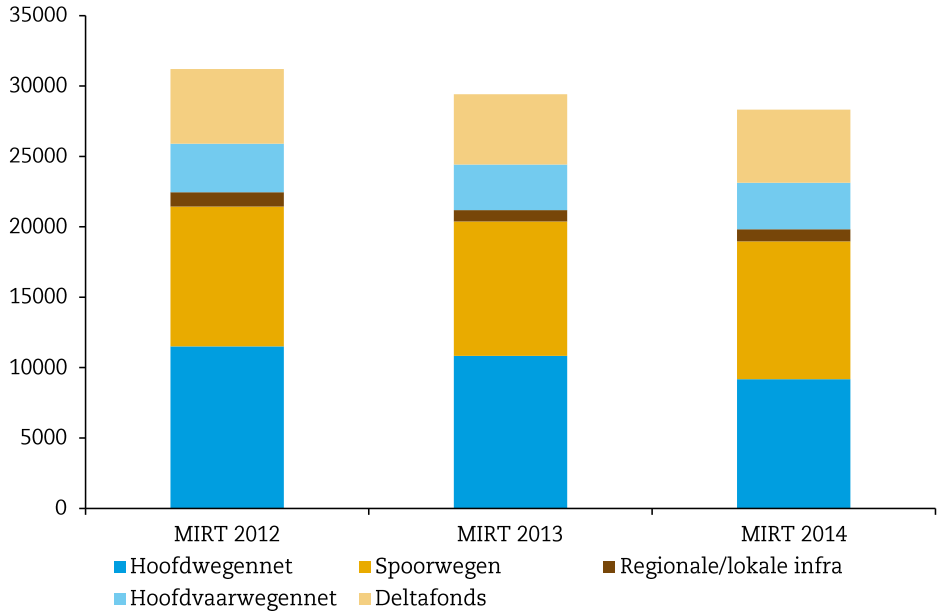
Door de kredietcrisis en de stimuleringsmaatregelen trad een aanzienlijke verslechtering op van de overheidsfinanciën. In 2008 was sprake van een overschot van 1% op de begroting, in 2010 was dit omgeslagen naar een tekort van meer dan 5½%. Ook de staatsschuld nam sterk toe, van 42% in 2008 naar 58% in 2009. Naast stimuleringsmaatregelen was het Aanvullend Beleidsakkoord daarom ook gericht op structurele verbetering van de overheidsfinanciën.

[10] COELO (2010).

Meerjarenbudgetten verlaagd door bezuinigingen in het Lenteakkoord
In 2011 liepen de stimuleringsmaatregelen van het Rijk af en werd gestart met het herstel richting begrotingsevenwicht. Dit zou in een aantal jaren moeten worden gerealiseerd. Het herstel ging in de periode 2011-2014 gepaard met een aantal achtereenvolgende bezuinigingsrondes. Bezuinigingen uit het Lenteakkoord hadden tot gevolg dat circa € 525 miljoen minder beschikbaar was voor infrastructuur. Meer dan de helft hiervan betrof een structurele besparing. Voor circa € 230 miljoen werd budget doorgeschoven naar de jaren 2014 en 2015.

Uit het MIRT[11] uit die periode kan worden opgemaakt dat de meerjarenbudgetten voor de nationale infrastructuur sterk zijn verminderd. Figuur 3.3 geeft op basis van drie achtereenvolgende meerjarenprogramma's aan hoeveel budget was gereserveerd voor investeringen in de periode 2013-2016. In het MIRT van 2012 bedroeg het meerjarenbudget voor de periode 2013-2016 in totaal € 31,3 miljard, in het MIRT 2013 was dit gedaald naar € 29,5 miljard. In het MIRT van 2014 trad een verdere krimp op naar € 28,4 miljard. Cumulatief betekende dit een daling van de meerjarenbudgetten van bijna 10%. In het MIRT 2013 was de daling ongeveer gelijk verdeeld over alle typen infrastructuur. Ook het Deltafonds nam toen enigszins in omvang af. Het MIRT 2014 betekende vooral een daling van het wegenbudget.

Figuur 3.3 Infrastructuurbudget volgens MIRT 2012, 2013 en 2014, meerjarentotaal 2013-2016 (mln euro)



Bron: MIRT 2012-2014, bewerking EIB

[11] Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport.

Onzekere ontwikkeling van de gemeentelijke inkomsten
De gww-productie komt voor bijna de helft voort vanuit investeringen door de decentrale overheden. De investeringsmogelijkheden worden sterk beïnvloed door de financiële positie van de gemeenten, provincies en waterschappen. Met name gemeenten kennen een relatief groot aantal financiële bronnen waarvan de kaders in belangrijke mate door de rijksoverheid worden bepaald. Bij elk van deze financiële bronnen is gedurende de crisisjaren sprake geweest van relatief grote onzekerheden of andere omstandigheden die de mogelijkheden van gemeenten om te investeren negatief hebben beïnvloed.

De belangrijkste bron is het Gemeentefonds waaruit gemeenten jaarlijks middelen ontvangen op basis van een verdeelmodel. De omvang van het Gemeentefonds groeit (of krimpt) in gelijke mate als de rijksuitgaven. Hogere rijksuitgaven betekenen dat de gemeenten ook meer kunnen uitgeven. Deze 'trap op-traf af-methodiek' is echter in de periode 2009-2011 buiten werking gesteld. Hierdoor waren de financiële mogelijkheden van gemeenten om stimuleringsmaatregelen te realiseren beperkt.[12]

De invoering van de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (wet HOF) in december 2013 introduceerde een wettelijke bovengrens voor de tekorten van decentrale overheden gezamenlijk (op 0,3 à 0,4% van het bbp). Deze werden voortaan meegerekend in het maximale landelijke begrotingstekort van 3% volgens de Europese norm. Volgens het originele wetsvoorstel van de Wet HOF zou de besteding van spaargeld ten koste gaat van de begrotingssaldi (omdat alleen de inkomsten uit het huidige jaar worden meegeteld), waardoor investeringen vanuit reserves werden ontmoedigd. Medio 2014 is een wijzigingsvoorstel van de Wet HOF ingediend in overleg met VNG, IPO en UvW, waardoor de wet een jaar later is gewijzigd en bestedingen vanuit reserves niet langer een negatief effect zouden hebben op het begrotingssaldo. Juist in tijden van bezuinigingen heeft dit beleid voor verdere onzekerheid gezorgd, wat bij sommige gemeenten aanleiding heeft gegeven tot een grotere bezuiniging om marge te creëren.

In de praktijk zien we dat veel gemeenten op het onderhoudsbudget hebben bezuinigd en sommige onderhoudsactiviteiten een jaar hebben uitgesteld. Nieuwbouwuitgaven aan infrastructuur betreffen vaak relatief grote bedragen wat betekent dat het uitstellen van investeringen veel financiële ruimte oplevert. Gemeentelijke uitgaven in de lopende sfeer, waaronder personeelsuitgaven, zijn veelal op korte termijn niet te verlagen. Zo zijn in de jaren van bezuiniging de kwaliteitsambities van gemeenten en provincies verlaagd, waardoor onderhoudsuitgaven naar een structureel lager niveau zijn gedaald.[13]

De krimp van de gemeentelijke investeringen heeft een aantal achtergronden.[14] In de eerste plaats speelt de sterke daling van de b&u-nieuwbouw een rol. Deze werkt vooral door in de investeringen van de gemeenten en de bedrijven (met name nuts- en telecombedrijven). In de tweede plaats is het effect zichtbaar van beperkte financiële middelen bij de decentrale overheden. Vooral gemeenten hebben geanticipeerd op de vermindering van de financiële armslag. Dit betrof niet alleen de algemene middelen uit het Gemeentefonds, maar ook de sterke terugloop van de inkomsten uit bouwgrondexploitatie die veelal ook voor investeringen in bijvoorbeeld bovenwijkse infrastructuur worden aangewend.

[12] Hetzelfde geldt voor de provincies die veel middelen ontvangen via het Provinciefonds.

[13] EIB (2016), Investeren in de infrastructuur; trends en beleidsuitdagingen, Amsterdam.

[14] Zie ook CPB (2018).

3.3 Besluitvorming en procedures

De voortgang van de voorbereiding en uitvoering van infrastructuurprojecten wordt in belangrijke mate bepaald door de achtereenvolgende besluitvormingsstappen die projecten moeten doorlopen en de verschillende procedures die hierbij van toepassing zijn.

Tijdens de kredietcrisis bestonden er verschillende initiatieven die moesten bijdragen aan een snelle realisatie van infrastructuurprojecten. Het is zinvol hierbij onderscheid te maken tussen twee typen oplossingen:

- Oplossingen die vooral op korte termijn effect sorteren, zoals de Spoedwet Wegverbreding
- Oplossingen die tot structurele verbeteringen leiden, zoals de Crisis- en Herstelwet en de adviezen van de Commissie Elverding

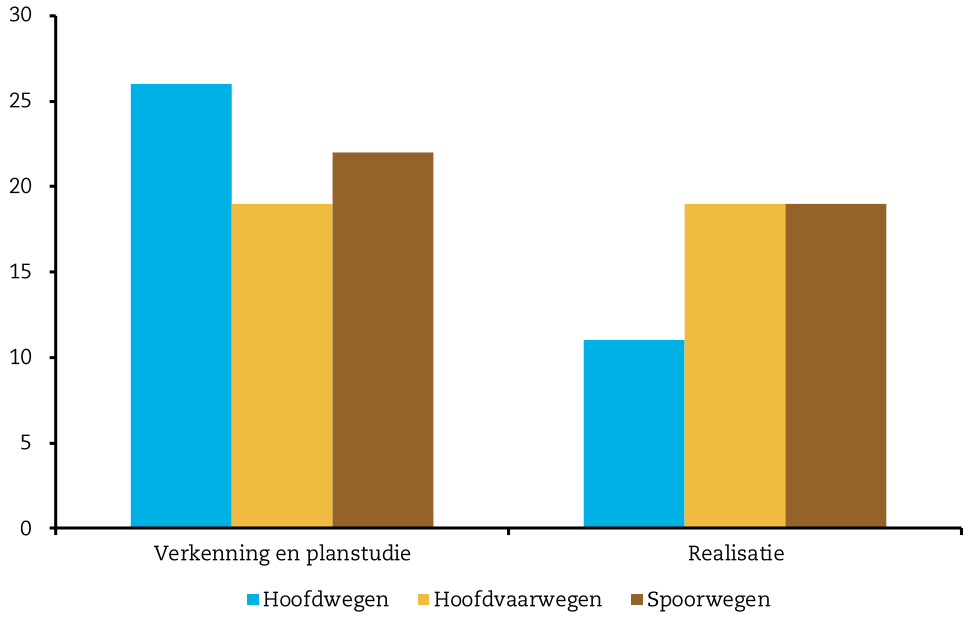
Jaarlijks 15 à 20% van de infrastructuurprojecten vertraagd
Door verschillende oorzaken lopen infrastructuurprojecten in de praktijk vaak vertraging op. Gemiddeld over de afgelopen tien jaar liep 15 à 20% van de projecten vertraging op (figuur 3.4). Dit betreft zowel de verkenningen- en planstudiefase als de realisatiefase. Voor vaarwegen en spoorwegen zijn de verschillen tussen de genoemde fasen beperkt. Bij hoofdwegen zijn de verschillen echter wel groot. Bij wegenprojecten in de verkenningen- en planstudiefase liep tussen 2008 en 2020 jaarlijks 25% van de projecten vertraging op. Bij projecten in de realisatiefase was het aandeel vertraagde wegenprojecten gemiddeld circa 10% per jaar.

Figuur 3.5 toont voor hoofdwegenprojecten nog een opmerkelijke ontwikkeling. Het aandeel vertraagde projecten in de verkenningen- en planstudiefase liep tussen 2010 en 2014 sterk op. In 2010 was bij vrijwel geen enkel hoofdwegenproject sprake van vertraging. In 2014 was dit bij circa de helft van de projecten het geval. Voor de wegenprojecten in de realisatiefase geldt de omgekeerde ontwikkeling. Het aandeel vertraagde projecten, hoewel al niet groot, neemt na 2010 relatief sterk af. Bij de vaarwegen en spoorwegen is geen duidelijke ontwikkeling te zien in het aandeel vertragingen in de loop van de tijd.

Spoedwet Wegverbreding
De Spoedwet Wegverbreding is een voorbeeld van een maatregel waarmee in een sneller tempo dan gebruikelijk investeringen in de weginfrastructuur konden worden gerealiseerd. Deze wet is van voor de kredietcrisis maar heeft ook positieve uitwerking gehad tijdens de crisis. Onder de werking van de Spoedwet is het investeringsprogramma ZSM[15] opgezet waarbij in een aantal tranches middelgrote en kleine projecten op de markt zijn gebracht. De projecten in de eerste tranche (ZSM 1) waren vooral gericht op het oplossen van bereikbaarheidsknelpunten op belangrijke schakels in de Randstad. ZSM 2 betrof vooral benuttingsmaatregelen. In veel gevallen ging het om de aanleg van spitsstroken of plusstroken op bestaande wegen. Zowel opdrachtgever als de betrokken gww-bedrijven hebben deze programma's als succesvol ervaren. Een aandachtspunt waren echter de kansen voor het mkb.

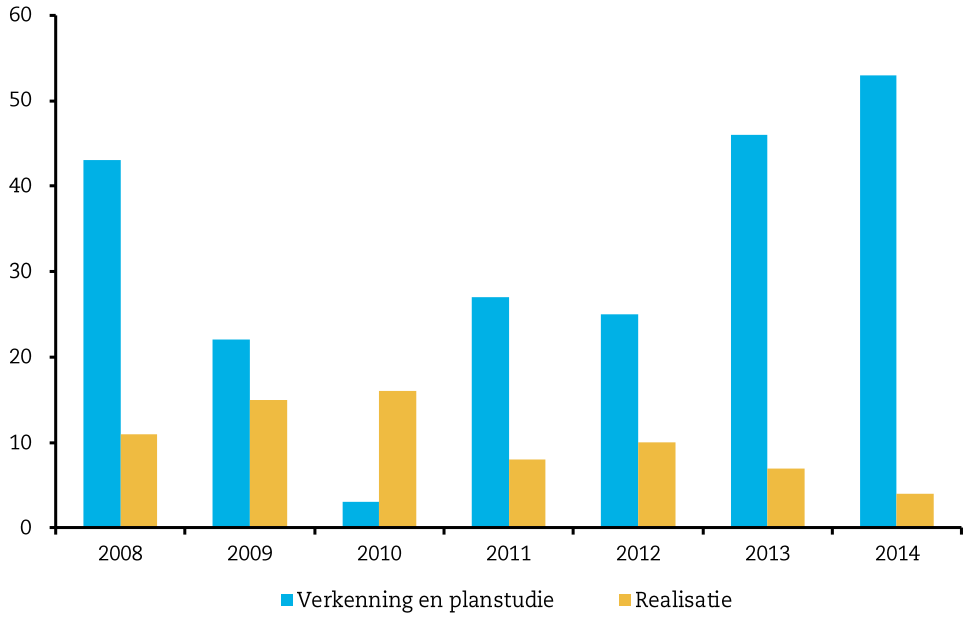
[15] ZSM staat voor: Zichtbaar, Slim en Meetbaar.

Figuur 3.4 Aandeel vertraagde projecten per type infrastructuur en projectfase, 2008-2020 (gemiddeld in %)



Bron: Infrastructuurmonitor EIB

Figuur 3.5 Aandeel vertraagde projecten hoofdwegennet per projectfase, 2008-2014 (%)



Bron: Infrastructuurmonitor EIB

Crisis- en Herstelwet en Commissie Elverding
Het Aanvullend Beleidsakkoord uit 2009 omvatte naast het beschikbaar stellen van extra financiële middelen ook een aantal niet-budgettaire maatregelen:

- Versnelde uitvoering van regeldrukvermindering
- Facilitering van gemeenten en provincies om direct eigen stimuleringsmaatregelen te nemen
- Ontwikkeling van de Crisis- en Herstelwet gericht op versnelling en vereenvoudiging van planprocedures voor infrastructurele en andere grote bouwprojecten

De Crisis- en Herstelwet bood mogelijkheden voor versnelling van meer dan 100 projecten, waaronder ook grote projecten. Het betrof met name projecten op het gebied van infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling. In bijlage 2 staat een gedetailleerd overzicht van de projecten. De Crisis- en Herstelwet gaf onder meer de mogelijkheid aan een bestuursorgaan om gebreken in de besluitvorming nog tijdens een beroepsprocedure te herstellen. Hierdoor hoefde het besluitvormingsproces niet geheel opnieuw te worden doorlopen. De Crisis- en Herstelwet bouwde onder meer voort op de adviezen van de Commissie Elverding. Deze commissie deed onderzoek naar mogelijkheden om de voorbereiding en uitvoering van infrastructuurprojecten sneller en beter te laten verlopen.[16] Met de adviezen zou de totale doorlooptijd van grote projecten kunnen worden gehalveerd. In de praktijk bleken echter de nodige belemmeringen te bestaan die versnelling van de doorlooptijd in de weg stonden:

- Ontbreken van financiële middelen voor uitvoering van projecten in voorbereiding
- Te veel nadruk op snelheid in de besluitvorming in verband met bestuurlijke deadlines
- Te weinig aandacht voor participatie

3.4 Marktbenaderingsbeleid

Een derde type maatregel betreft aanpassingen in het marktbenaderingsbeleid die zijn gericht op het verkorten van de voorbereidingstijd voor projecten en het sneller besluiten tot realisatie van projecten. Omdat deze maatregel een relatief snel effect beoogt maar tegelijk ook complex kan zijn, is toepassing in de praktijk gebaat bij samenwerking en afstemming op het niveau van deelmarkten. Tijdens de kredietcrisis is dit type maatregel onder meer toegepast in de ondergrondse infrastructuur en in de wegenbouw. Voor een goede werking van dit type maatregel is noodzakelijk dat een actueel overzicht bestaat van projecten die bijvoorbeeld in de komende twaalf maanden op de markt zullen komen.

Ondergrondse infrastructuur
Door de kredietcrisis daalde de nieuwbouw van woningen en andere gebouwen sterk. Dit betekende dat een belangrijk deel van de investeringen van netwerkbedrijven wegviel, met name in maatwerkaansluitingen en netuitbreidingen. Een aantal netwerkbedrijven heeft deze krimp deels gecompenseerd door vervangingswerkzaamheden naar voren te halen. Ondanks de kredietcrisis zijn daardoor de investeringen van bijvoorbeeld netbeheerder Stedin in 2009 toegenomen.[17]

Wegenbouw
Bij de hiervoor genoemde Spoedwet Wegverbreding zijn niet alleen extra financiële middelen beschikbaar gekomen maar is ook gezamenlijk met de markt gekeken naar optimalisaties in de wijze waarop projecten konden worden uitgevoerd. Onder meer is de benodigde capaciteit voor de realisatie van projecten afgestemd op de capaciteit die bij de wegenbouwbedrijven beschikbaar was. De investeringsprojecten werden opgedeeld en in percelen op de markt gebracht.

Bij dit marktbenaderingsbeleid zijn flankerende maatregelen nodig die het afstemmen van vraag en aanbod op korte termijn kunnen ondersteunen. Hierbij kan worden gedacht aan het gezamenlijk ontwikkelen van inkoopplanningen, zoals gebeurt bij Rijkswaterstaat en de waterschappen. Met een inkoopplanning kan worden ingespeeld op mogelijke knelpunten bij

[16] Bijlage 2 geeft een overzicht van de projecten die onder de CHw konden worden gerealiseerd.

[17] Enexis, Jaarverslag 2009, 's-Hertogenbosch.

opdrachtgevers en opdrachtnemers, zoals bijvoorbeeld de voorbereidingscapaciteit bij Rijkswaterstaat. Ook de tendercapaciteit bij marktpartijen kan een knelpunt zijn dat met een goed zicht op komende projecten kan worden aangepakt.

3.5 Doorwerking maatregelen b&u

Naast maatregelen die direct gericht zijn op het stimuleren van de gww-productie, hebben maatregelen in de sfeer van de woning- en utiliteitsbouw ook hun doorwerking naar de gww. Een belangrijk deel van het gww-werk heeft een relatie met de ontwikkelingen in de b&u. De bouw van nieuwe woningen of bedrijfsgebouwen vraagt werkzaamheden als grondverzet om locaties te ontwikkelen, aanleg van wegen en nutsvoorzieningen en inrichting van de openbare ruimte. Bouwgrondexploitatie is daarnaast een belangrijke inkomstenbron voor gemeenten, waaruit veelal ook bovenwijkse voorzieningen kunnen worden gerealiseerd.

Een impuls voor de woningbouw is daarom ook effectief voor de gww. Stimuleringsmaatregelen die de woningbouw op gang kunnen brengen, zijn bijvoorbeeld het verstrekken van startersleningen, het beperken van ruimtelijke restricties voor bouwlocaties, het verstrekken van subsidies voor onrendabele woningbouwprojecten en het instellen van een opkoopfonds.[18] Indicatief kan worden gesteld dat per woning de gww-investeringen circa € 25.000 bedragen. De bouw van 10.000 extra woningen in 2021 en 2022 levert jaarlijks dan € 250 miljoen aan gww-uitgaven.

[18] De vormgeving en de effecten van deze maatregelen voor de woningbouw zijn uitgewerkt in het EIB-rapport 'Crisis en crisismaatregelen in de bouw; reconstructie en vooruitzichten', Amsterdam (juni 2020).

Bijlage 1 Geraadpleegde bronnen

COELO (2010), Bezuinigingen en crisisbeheersing; financiële plannen van gemeenten 2010-2012, Groningen.

Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie Elverding) (2008), Adviesrapport Sneller en Beter, Den Haag.

CPB (2018), Waarom zijn de gemeente-investeringen na 2009 sterk gedaald?, Den Haag.

CPB (2011), Effecten stimuleringspakket, Den Haag.

CPB (2009), Kredietcrisis: oorzaken en gevolgen, Den Haag.

EIB (2020), Crisis en crisismaatregelen in de bouw; reconstructie en vooruitzichten, Amsterdam.

EIB (2020), Versnelling infrastructuurprojecten; eerste inventarisatie van kansen, Amsterdam.

EIB (2020), Vooruitzichten voor de bouw na de coronacrisis, Amsterdam.

EIB (2020), Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid; 2020, Amsterdam.

EIB (2020), Waterbouwmarkt 2019-2024; voortgang bij projecten en gevolgen voor productie en werkgelegenheid, Amsterdam.

EIB (2019), Stikstofproblematiek; effecten op realisatie van bouwprojecten op korte en middellange termijn, Amsterdam.

EIB (2019), Infrastructuurmonitor; voortgang projecten Infrastructuurfonds en Deltafonds 2018-2019, Amsterdam.

EIB (2019), Projectenkalender waterschapsmarkt; inzicht in de markt voor waterschappen en marktpartijen, Amsterdam.

EIB (2016), Investeren in de infrastructuur; trends en beleidsuitdagingen, Amsterdam.

EIB (2016), Trends waterbouw tot 2025; maatschappelijke opgaven en uitdagingen voor waterschappen en marktpartijen, Amsterdam.

EIB (2013), Waterbouw en waterschappen tot 2020; marktontwikkelingen, rolverdeling en capaciteit, Amsterdam.

EIB (2012), Effecten van bezuinigingen in de infrastructuur, Amsterdam.

Hartman, J. en H. van der Kolk (2009), Sneller en beter en de rol van participatie, Verkeerskunde 2009/7.

Helder, H. (2011), Commissie Elverding in praktijk; na implementatie komt het aan op doen, Toets 01 11.

Lange, R. de (2020), Plattelandsgemeenten zien een 'perfecte storm' naderen, Het Financieele Dagblad, 13 juli 2020.

Marseille, B. en B. de Waard (2014), Crisis- en Herstelwet, tweede evaluatie procesrechtelijke bepalingen, Groningen.

Ministerie van BZK (2019), Praktijkervaringen Crisis- en Herstelwet; voortgangsrapportage 2017-2018, Den Haag.

Ministerie van I&M (2011), Rapportage praktijkervaringen Crisis- en Herstelwet; evaluatie 2010-2011, Den Haag.

Ministerie van V&W (2005), Procesevaluatie Spoedwetprojecten, Den Haag.

Ministerie van Algemene Zaken (2009), Werken aan toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij 'samen werken, samen leven', Den Haag.

Bijlage 2 Projecten onder de Crisis- en Herstelwet (CHw)

Tabel A Overzichtstabel projecten onder CHw

	Aantal Projecten	CHw	AMvB 1e tranche	AMvB 2e tranche	Ontwerp AMvB 3e tranche
Bijlage II (incl. AMvB's)[1]					
A Nota Ruimte	29	28		1	
Aa Gebiedsontwikkeling met nationale uitstraling	8			6	2
B Bodembescherming en bodemenergie	2	2			
C Waterstaatswerken	1	1			
D Luchthavens	3	3			
E Wegenprojecten	16	14	1		
F Bruggen	14	14			
G Spoorwegen	5	5			
Ga Lightrailverbindingen	1				1
H Vaarwegen, sluizen, havens	3	3			
Totaal projecten bijlage II	**81**	**70**	**1**	**7**	**3**
Projecten Hfdst 2 CHw (inclusief AMvB's)[2]	**45**	**0**	**15**	**11**	**12**
Totaal bekende projecten	**126**	**70**	**16**	**18**	**15**

1 In bijlage II van de CHw staan projecten bij naam genoemd.
2 Hoofdstuk 2 van de CHw introduceert bijzondere voorzieningen waarvan projecten tijdelijk gebruik kunnen maken. Het gaat om vernieuwende procedures en om ruimte voor experimenten met onder meer duurzame gebiedsontwikkeling.

Bron: Ministerie van I&M (2011)

Tabel B Projecten bij naam genoemd in bijlage II van de CHw per categorie

	Naam of aanduiding	Locatie of aard
A Nota Ruimte[1]		
	Amsterdam Noordelijke IJ-oevers	Integrale gebiedsontwikkeling; focus op herstructurering bedrijventerrein
	Den Bosch Spoorzone	Integrale gebiedsontwikkeling; binnenstedelijke herstructurering
	Apeldoorn Kanaalzone	Integrale gebiedsontwikkeling; binnenstedelijke herstructurering
B Bodembescherming en bodemenergie		
	Havengebied Rotterdam	
	Utrecht biowasmachine	
C Waterstaatwerken		
	Kustlijn en kustfundament Noordzee	Zandsuppleties en werken ter voorkoming of tegengaan van een landwaartse verplaatsing van de kustlijn
D Luchthavens		
	Luchthaven Twente	Ontwikkeling burgerluchthaven
	Luchthaven Lelystad	Vaststellen gebruiksmogelijkheden
	Luchthaven Eindhoven	Vaststellen gebruiksmogelijkheden
E Wegenprojecten[1]		
	A1/A27	Utrecht–Knooppunt Eemnes–Amersfoort (Draaischijf Nederland)
	A1/A6/A9	Schiphol–Amsterdam–Almere
	A12	Ede–Grijsoord
	A2	Passage Maastricht
	A4	Delft–Schiedam
	A74	Venlo–Duitse grens
	N61	Hoek–Schoondijke
F Bruggen[1]		
	Boogbrug Beek	A2 knooppunt Kerensheide–afslag Maastricht Airport
	Van Brienenoordbrug (westelijke boog)	A16 Ridderkerk–Terbregseplein
	Ketelbrug	A6 Emmeloord–Lelystad
G Spoorwegen[1]		
	Emplacement Amersfoort westzijde	Vrije kruising spoorlijnen Amersfoort–Utrecht en Amersfoort–Amsterdam
	Vrije kruising bij Transformatorweg, Amsterdam	Vrije kruising spoorlijnen Amsterdam Centraal–Zaanlijn–Schiphollijn–Westelijk havengebied Amsterdam
	Zuidtak OV SAAL Riekerpolder–Duivendrecht	Knooppunt Riekerpolder–knooppunt Duivendrecht (Zuidtak), incl. aansluitingen
H Vaarwegen, sluizen, havens		
	Lekkanaal	Lekkanaal bij de Prinses Beatrixsluizen
	IJmond	Voorhaven IJmuiden
	Waal-Rijn	Weurt-Lobith

1 Hier zijn ter illustratie een aantal projecten opgenomen. Onder deze categorie vallen echter meer projecten.

Bron: Ministerie van I&M (2011)

Economisch Instituut
voor de Bouw

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam

t (020) 205 16 00

eib@eib.nl
www.eib.nl