Gemeentelijke infrastructuur

Beleidspakket voor extra investeringen 2021-2023

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.

Juli 2021

Gemeentelijke infrastructuur

Beleidspakket voor extra investeringen 2021-2023

Paul Groot
Ruben Nicolas

Economisch Instituut voor de Bouw

Inhoudsopgave

Conclusies op hoofdlijnen 7

Samenvatting 9

1 Inleiding 15
1.1 Achtergrond 15
1.2 Vraagstelling 15
1.3 Opbouw van dit rapport 16

2 Opgaven en knelpunten op de gemeentelijke inframarkt 17
2.1 Inleiding 17
2.2 Recente ontwikkelingen 17
2.3 Opgaven tot 2030 19
2.4 Financiële knelpunten 20

3 Impulsen voor de gemeentelijke infrastructuur 23
3.1 Inleiding 23
3.2 Bestaande financiële regelingen 23
3.2.1 Strategisch Plan Verkeerveiligheid 24
3.2.2 Klimaatadaptatie 26
3.2.3 Programma Fiets 27
3.2.4 Overwegenaanpak 28
3.2.5 Extra regeling: Onderhoudssteun 30
3.2.6 Instrumentering 30
3.2.7 Overzicht beleidspakket 32
3.3 Effecten op productie en werkgelegenheid in de gww-sector 33

Conclusies op hoofdlijnen

De gww-investeringen in opdracht van gemeenten staan onder druk

De gemeentelijke investeringen in infrastructuur staan sterk onder druk onder invloed van de ongunstige financiële positie van gemeenten. Vanwege de coronacrisis hebben gemeenten extra steunuitgaven gedaan en minder inkomsten ontvangen uit onder meer bouwgrond-exploitatie en parkeergelden. De gww-productie in opdracht van gemeenten daalt daardoor in 2020 en 2021 met 3% respectievelijk 4%. Vorig jaar betrof dit met name investeringen, in 2021 neemt ook het gemeentelijk onderhoud aan de infrastructuur naar verwachting af.

De gemeenten staan de komende jaren echter voor omvangrijke maatschappelijke opgaven, onder meer op het gebied van klimaatadaptatie, bereikbaarheid en kwaliteit van openbare ruimte en wegen. Daarnaast hebben de gemeenten een grote vervangingsopgave voor de infrastructuur. Met deze opgaven zullen de komende jaren belangrijke stappen moeten worden gemaakt. De financiële beperkingen maken dit echter lastig.

Een gericht beleidspakket genereert € 1 miljard aan extra investeringen in de gemeentelijke infrastructuur

Met een beleidspakket dat is gericht op het stimuleren van de gemeentelijke infrastructuur-uitgaven kan in de periode 2021-2023 in totaal € 1 miljard aan investeringen worden gegenereerd (tabel 1). Dit beleidspakket met een mix van maatregelen sluit aan op bestaande financiële regelingen. Het voorstel is om lopende investeringsprogramma's te versnellen, onder meer op het gebied van verkeersveiligheid en klimaatadaptatie, om bestaande budgetten te verruimen voor fietsinfrastructuur en de overwegenaanpak, en om tijdelijk extra financiële middelen voor onderhoud aan openbare ruimte en wegen beschikbaar te stellen.

Deze maatregelen kunnen in 2021 en 2022 bijna € 350 miljoen respectievelijk € 450 miljoen aan extra gemeentelijke infrastructuuruitgaven opleveren. In 2023 genereert het pakket € 230 miljoen aan extra investeringen. De focus van het beleidspakket ligt voornamelijk op relatief kleinschalige projecten die op korte termijn kunnen worden uitgevoerd.

Tabel 1 Beleidspakket uitbreiding financiële regelingen, 2021-2023 (mln euro)

	2021	2022	2023
Strategisch Plan Verkeersveiligheid (versnelling)		200	100
Klimaatadaptatie (versnelling)	10	15	30
Programma Fietsinfrastructuur (verhoging)	100	100	100
Overwegenaanpak (verhoging)	30	30	
Onderhoudssteun (nieuwe regeling)	200	100	
Totaal beleidspakket	**340**	**445**	**230**
Totale investeringen vanuit deze regelingen (inclusief beleidspakket)	*1.025*	*890*	*675*

Bron: EIB

Investeringspakket heeft gunstig effect op maatschappelijke opgaven en werkgelegenheid in de sector

De impuls voor de gemeentelijke infrastructuur betekent dat sneller resultaten kunnen worden bereikt in het oplossen van belangrijke knelpunten bij bijvoorbeeld verkeersveiligheid en klimaatbestendigheid. Daarnaast draagt het beleidspakket bij aan continuïteit in productie en werkgelegenheid in de infrasector. De verwachte krimp in de gemeentelijke gww-investeringen in 2021 kan daarmee worden omgebogen in groei van 1½%. In 2022 kunnen de gww-investeringen van gemeenten door de impuls verder toenemen. De extra gemeentelijke investeringen zorgen daarnaast voor behoud van 1.000 voltijds banen in de gww-sector in de periode 2021-2023 en circa 500 voltijds banen bij bijvoorbeeld toeleveranciers en ingenieursbureaus.

Rijksoverheid kan tijdelijk groter aandeel in de financiering nemen

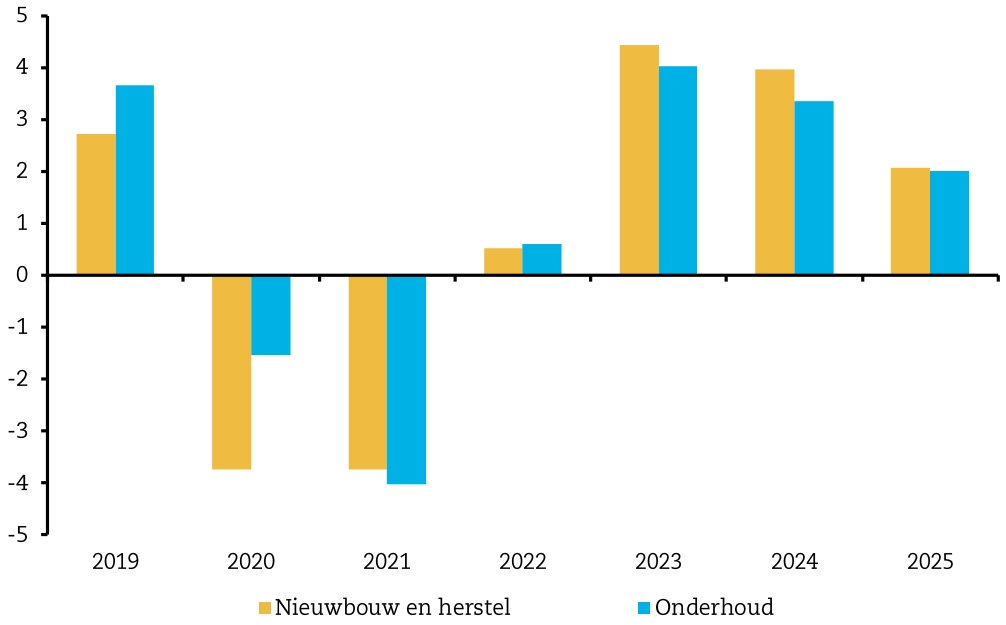
Het beleidspakket van circa € 1 miljard vergt naast versnelling en verhoging van de rijksbijdragen ook inzet van financiële middelen door gemeenten. Gezien de zwakke financiële positie van de gemeenten kan worden overwogen om tijdelijk aangepaste cofinancieringscondities af te spreken waardoor de procentuele bijdrage van de gemeenten in de praktijk wordt verlaagd. Dit betekent dat het Rijk een hoger aandeel voor zijn rekening kan nemen. Daarnaast is ook een mogelijkheid om provincies en waterschappen in grotere mate bij de financiering te betrekken. Dit sluit aan bij de praktijk waarin sommige provincies en waterschappen ook al financiële regelingen voor gemeentelijke projecten hebben.

Samenvatting

De gemeenten staan voor omvangrijke opgaven op het gebied van vervanging van infrastructuur, klimaatverandering en bereikbaarheid. De gemeenten zijn met een aandeel van circa 30% belangrijke opdrachtgevers voor de infrasector. Op de huidige infrastructuurmarkt staan de financiële mogelijkheden van gemeenten echter sterk onder druk. In opdracht van Bouwend Nederland hebben we in beeld gebracht hoe het Rijk met een beleidspakket van financiële maatregelen de gemeentelijke investeringen kan stimuleren. We richten ons hierbij vooral op relatief kleinschalige maatregelen die in 2021 en 2022 bijdragen aan hogere gemeentelijke investeringen. De belangrijkste conclusies uit dit onderzoek zijn hieronder weergegeven.

De gww-productie in opdracht van gemeenten daalt in 2020 en 2021
In 2019 nam de gww-productie in opdracht van gemeenten met circa 3% toe, nadat deze een aantal jaren was gekrompen als gevolg van de vorige crises. In 2020 is deze productie met in totaal 3% gekrompen, vooral door lagere uitgaven aan nieuwbouw en herstel (figuur 1). De daling van de gemeentelijke gww-productie zet in 2021 in versterkte mate door. Pas in 2023 zal deze naar verwachting weer herstellen. De krimp in de gemeentelijke uitgaven is breed verspreid over verschillende deelmarkten, zoals wegenbouw, straatwerk, riolering en waterbouw.

Figuur 1 **Ontwikkeling gww-productie in opdracht van gemeenten, 2019-2025 (mutatie in %)**



Bron: EIB

Omvangrijke opgaven op uiteenlopende terreinen

De druk op de financiële middelen leidt ertoe dat belangrijke functionele en maatschappelijke opgaven in de knel kunnen komen. Dit betreft onder meer opgaven op vier onderstaande dossiers:

- **Bereikbaarheid en mobiliteit**
  Door de toenemende druk op de grote steden staat de stedelijke en regionale bereikbaarheid hoger op de agenda. In de komende jaren zal, onder meer afhankelijk van de situering van nieuwe woon- en werklocaties, het aantal vervoersbewegingen naar verwachting toenemen. Veel gemeenten streven op het gebied van mobiliteit naar veranderingen in de modal split ten gunste van onder meer de fiets.

- **Klimaatadaptatie**
  Op korte termijn zijn al maatregelen nodig om tot een klimaatbestendige openbare ruimte te komen. De combinatie met vervangingsinvesteringen in de riolering ligt hierbij voor de hand. De meeste gemeenten hebben inmiddels stresstesten uitgevoerd en richten zich nu op het verkennen van mogelijke oplossingen via regionale uitvoeringsagenda's.

- **Verkeersveiligheid**
  In de gebouwde omgeving vinden veel verkeersongelukken plaats, onder meer door gedeeld infrastructuurgebruik. Daarnaast spelen toenemende snelheidsverschillen door de opkomst van elektrische fietsen een belangrijke rol. Het verkeersveiligheidsbeleid is vooral gericht op de kwetsbare verkeersdeelnemers, naast ouderen ook voetgangers en fietsers.

- **Kwaliteit openbare ruimte en wegen**
  In de afgelopen jaren heeft de kwaliteit van de openbare ruimte en wegen geleden onder de bezuinigingsrondes na eerdere crises. De komende tijd neemt de onderhouds- en vervangingsvraag bij de gemeentelijke infrastructuur dan ook sterk toe. Uit een eerste inventarisatie van de staat van de infrastructuur bij gemeenten komt naar voren dat onder meer grotere gemeenten te maken hebben met achterstallig onderhoud.[1] Naast achterstallig onderhoud bestaat ook uitgesteld onderhoud waarbij de geambieerde kwaliteit niet wordt gerealiseerd.

Stimulering gemeentelijke investeringen via bestaande financiële instrumenten
In het onderzoek hebben we in beeld gebracht op welke wijze het Rijk een stimulans kan geven aan de gemeentelijke investeringen. Bij het samenstellen van een beleidspakket met stimuleringsmaatregelen hebben we in eerste instantie naar bestaande regelingen van het Rijk gekeken waarbij het Rijk financiële middelen ter beschikking stelt aan gemeenten onder gelijktijdige inbreng van budgetten door de gemeenten zelf (cofinanciering). Een groot deel van de bestaande financiële regelingen vanuit andere overheden maakt het mogelijk om projecten op de belangrijke gemeentelijke dossiers te realiseren. Dit betreft financiële instrumentering op het gebied van:

- Strategisch Plan Verkeersveiligheid
- Investeringsimpuls Klimaatadaptatie
- Programma Fietsinfrastructuur
- Overwegenaanpak

[1] EIB, Knelpunten in de infrastructuur, Amsterdam (in uitvoering).

Stimuleringspakket met mix van maatregelen genereert € 1 miljard extra infra-uitgaven
De analyse van de werking van de bestaande financiële regelingen, de budgetten die hiervoor in de komende jaren beschikbaar zijn en de mate waarin van de verschillende regelingen momenteel gebruik wordt gemaakt, geeft inzicht in de extra infra-uitgaven die in de komende jaren kunnen worden gerealiseerd. Bij de betreffende financiële regelingen maken we onderscheid naar drie opties voor stimulering:

- Versnellen van de inzet van beschikbare financiële middelen
- Verhogen van het beschikbare budget
- Verbreden van de grondslag van de financiële regeling

Strategisch Plan Verkeersveiligheid
Het Strategisch Plan Verkeersveiligheid is erop gericht de slachtofferaantallen in het verkeer terug te dringen. In de eerste tranche in de periode 2020-2021 heeft het Rijk een omvangrijke impuls gegeven voor investeringen in de verkeersveiligheid door decentrale overheden. Met de impuls wordt voor maximaal 50% bijgedragen aan de aanlegkosten. Op basis van een menukaart van bewezen kosteneffectieve infrastructurele maatregelen hebben decentrale overheden aanvragen ingediend. Deze eerste impuls is voor een groot deel toegekend aan maatregelen bij 30 km/u wegen en fietsinfrastructuur die op korte termijn kunnen worden uitgevoerd bij voornamelijk gemeenten.

In aansluiting op de eerste tranche is een tweede tranche mogelijk door beschikbare budgetten te versnellen. Op de begroting van het Strategisch Plan Verkeersveiligheid staan voor latere jaren budgetten die nog niet aan concrete projecten zijn gekoppeld. Door hiervan € 150 miljoen naar voren te halen kan met een tweede tranche worden aangesloten op het investeringsniveau van 2021. In 2022 bedragen de totale investeringen dan € 300 miljoen en in 2023 € 200 miljoen.

Investeringsimpuls Klimaatadaptatie
Om de gebouwde omgeving voor te bereiden op de toename van wateroverlast, droogte of overstromingen in de toekomst heeft de Deltacommissaris vanaf 1 januari 2021 een impuls van € 200 miljoen geopend voor adaptatiemaatregelen van decentrale overheden. Aanvragen worden geselecteerd aan de hand van stresstests en risicodialogen, zodat maatschappelijk vitale en kwetsbare functies prioritair worden ondersteund. Het Rijk draagt maximaal 33% bij aan de investeringen. De vastgestelde werkregio's, bestaande uit gemeenten, waterschappen en provincies financieren de rest. De impuls loopt vooralsnog tot en met 2027.

De reservering van budgetten tot en met 2027 biedt mogelijkheden om begrote middelen naar voren te halen die niet nog niet aan projecten zijn gekoppeld. Met de versnelde inzet van € 15 à 20 miljoen in de periode 2021-2023 kan voor ruim € 50 miljoen aan extra investeringen worden uitgelokt. Aangezien de financiële positie van betrokken waterschappen en provincies overwegend goed is, zijn de vooruitzichten om met de impulsregeling Klimaatadaptatie investeringen te genereren gunstig.

Programma Fietsinfrastructuur
In het kader van de bereikbaarheidsopgave spannen Rijk, decentrale overheden en marktpartijen (gezamenlijk Tour de Force) zich in om het gebruik van de fiets aantrekkelijker te maken voor woon-werkverkeer. Met gelden uit het Regeer- en Klimaatakkoord heeft het Rijk voor 50% bijgedragen aan snelfietsroutes en fietsenstallingen bij stations. Voor fietsparkeren zijn al omvangrijke budgetten beschikbaar voor uitvoering in de eerstkomende jaren waardoor gestelde doelen waarschijnlijk tijdig worden behaald. We zien daarom beperkte mogelijkheden voor verdere stimulering. Bij fietsroutes zijn deze mogelijkheden er naar verwachting wel. De eerdere impuls voor snelfietsroutes werd niet gebruikt voor gemeentelijke fietsinfrastructuur.

Door de rijksbijdrage met € 60 miljoen te verhogen, binnen de bestaande kaders van de regeling, kan in de periode 2021-2023 € 300 miljoen aan extra uitgaven teweeg worden gebracht voor snelfietsroutes. Om de verhoogde budgetten ten goede te laten komen aan de gemeentelijke fietsinfrastructuur zijn een herschikking van de financierings-voorwaarden en een verbreding van de grondslag van de regeling nodig. Door bijvoorbeeld de rijksbijdrage met € 120 miljoen te verhogen en aan te sturen op een verdeling waarbij het Rijk, gemeenten en de provincies (of vervoerregio's) ieder een derde bijdragen, kan in 2021-2023 voor € 365 miljoen aan extra investeringen plaatsvinden. Bij de prioritering kan naast woon-werkverkeer ook rekening worden gehouden met scholieren, die een groot aandeel hebben in het fietsverkeer. Verder kan een bijdrage aan de fietsinfrastructuur ook bijdragen aan de verkeersveiligheid. Bij de prioritering van aanvragen kunnen deze factoren worden meegenomen.

Overwegenaanpak
Met een risicogestuurde en kosteneffectieve afweging biedt het Rijk, samen met ProRail, ondersteuning aan decentrale overheden om de doorstroombeperkingen op overwegen te verkleinen. Hierbij speelt dat een slechte doorstroom op overwegen nadelige gevolgen heeft voor de veiligheid en bereikbaarheid. De beschikbare gelden zijn volledig toegekend en hierin draagt het Rijk 50% bij aan de maatregelen. Hierdoor worden doelstellingen met betrekking tot Niet Actief Beveiligde Overwegen (NABO's) tijdig gerealiseerd. Met betrekking tot reeds beveiligde overwegen ligt binnen het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO) nog wel een opgave. Daarnaast is er het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO). Dit betreft bijvoorbeeld het vervangen van weg-spoor kruisingen door onderdoorgangen.

Op korte termijn is de aanpak van beveiligde overwegen mogelijk door het budget met € 30 miljoen te verhogen. Hiermee kunnen de totale investeringen met € 60 miljoen worden verhoogd in de periode 2021-2022. In lijn met de huidige risicogestuurde en kosteneffectieve aanpak kan ook worden gekeken naar kleinschalige maatregelen bij overwegen waar het risico lager is. Deze werkzaamheden kunnen doorgaans sneller tot stand worden gebracht.

Regeling achterstallig onderhoud
De financiële regelingen die we hiervoor hebben besproken, hebben vooral betrekking op de realisatie van additionele, nieuwe projecten. Reguliere werkzaamheden op het gebied van beheer en onderhoud komen niet in aanmerking voor een rijksbijdrage. Een belangrijk zorgpunt op de huidige infrastructuurmarkt is de kwaliteit van openbare ruimt en wegen. Het risico op achterstallig of uitgesteld onderhoud zal waarschijnlijk toenemen. Met een tijdelijke impulsregeling voor gemeentelijk onderhoud kan het Rijk ertoe bijdragen dat de infrastructurele voorraad op peil blijft en tegelijk de onderhoudsmarkt stimuleren.

Een tijdelijke, gerichte impuls van bijvoorbeeld € 150 miljoen, waarbij het Rijk 50% van de werkzaamheden financiert, kan in 2021 en 2020 voor € 300 miljoen aan onderhoud tot stand brengen. Omdat onderhoud betrekking heeft op de bestaande infrastructuur en minder procedurele knelpunten kent dan aanlegprojecten, kan een dergelijke tijdelijke regeling op korte termijn effect sorteren.

Tabel 1 geeft een samenvattend overzicht van de effecten van het beleidspakket op de investeringen in infrastructuur via de verschillende financiële regelingen. Het totale effect van het beleidspakket met stimuleringsmaatregelen voor de periode 2021-2023 bedraagt ruim € 1 miljard extra uitgaven door gemeenten aan infrastructuur. De totale uitgaven via deze financiële regelingen komen daardoor op bijna € 2,6 miljard, dat betekent een toename van ruim 60%. De totale impuls van € 1 miljard bestaat uit circa € 500 miljoen extra c.q. versnelde uitgaven van het Rijk en circa € 500 miljoen extra uitgaven die hierdoor bij de gemeenten worden gegenereerd.

De voorgestelde stimuleringsmaatregelen betreffen relatief kleinschalige projecten die in 2021 en 2022 zouden kunnen worden uitgevoerd. Deze bieden daarmee gunstige effecten op het verloop van de gww-productie. Andere crisismaatregelen die het Rijk heeft overwogen, zoals het versnellen van grote projecten op het gebied van de rijksinfrastructuur bieden pas mogelijkheden voor de jaren vanaf 2023 (en in beperkte mate 2022).

Tabel 1 **Totale investeringen per financiële regeling met beleidspakket, vanaf 2020 (mln euro)**

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	later
Strategisch Plan Verkeersveiligheid	100	300	300	200			100
- waarvan beleidspakket (versneld)			**200**	**100**			**-300**
Klimaatadaptatie		25	45	90	105	120	217
- waarvan beleidspakket (versneld)		**10**	**15**	**30**	**-15**		**-38**
Programma Fietsinfrastructuur	160	302	263	186	145	16	10
- waarvan beleidspakket (verhoogd)		**100**	**100**	**100**			
Overwegenaanpak	55	197	183	200	82	67	5
- waarvan beleidspakket (verhoogd)		**30**	**30**				
Onderhoudssteun (nieuwe regeling)		200	100				
- waarvan beleidspakket		**200**	**100**				
Totale investeringen	315	1.023	890	676	332	203	332
- waarvan beleidspakket	**0**	**340**	**445**	**230**	**-15**	**0**	**-338**

Bron: EIB

Stimuleringspakket voorkomt terugval productie en werkgelegenheid in 2021 en 2022
De door het beleidspakket uitgelokte extra uitgaven aan gemeentelijke infrastructuur genereren in 2021 extra gww-productie in opdracht van gemeenten van € 250 miljoen in vergelijking met het basispad. In 2022 bedraagt de extra gww-productie in opdracht van gemeenten € 350 miljoen. Door het beleidspakket neemt de gemeentelijke gww-productie in 2021 met 1½% toe in plaats van de daling met 4% in het basispad. Voor 2022 resulteert een verdere groei met 2½% in plaats van met ½% in het basispad (figuur 2).

Het beleidspakket heeft daardoor ook een gunstig effect op de werkgelegenheid in de sector. De werkgelegenheid in de gww komt in de periode 2021-2023 circa 1.000 voltijds banen hoger uit dan in de situatie zonder aanvullende maatregelenpakket. Hierbij komt nog de werkgelegenheid bij andere partijen als toeleveranciers en ingenieursbureaus, naar schatting 500 voltijds banen. De gww-sector kan in brede zin van het beleidspakket profiteren. Met het beleidspakket kan een grote variëteit aan kleinschalige activiteiten worden gerealiseerd. Het gaat bijvoorbeeld om activiteiten op het gebied van wegenbouw, betonbouw, kleinschalige waterbouw en bouwinstallatie.

Inrichting van de financiële regeling aanpassen aan gemeentelijke mogelijkheden
Het beleidspakket van circa € 1 miljard vergt naast versnelling en verhoging van de rijksbijdragen ook inzet van financiële middelen door gemeenten. De financiële positie van de gemeenten is momenteel echter niet sterk. Bij de inrichting van de financiële regeling kan daarom worden overwogen om tijdelijk aangepaste cofinancieringscondities af te spreken waardoor de procentuele bijdrage van de gemeenten in de praktijk wordt verlaagd. Hierbij kan

worden gedacht aan een hoger aandeel van het Rijk bij de uitvoering van de maatregelen uit het beleidspakket. Daarnaast is een mogelijkheid om provincies en waterschappen, afhankelijk van de specifieke regeling, in grotere mate bij de financiering te betrekken. De financiële positie van provincies is beter dan die van gemeenten. Provincies kunnen bijvoorbeeld een rol spelen bij projecten op het gebied van verkeersveiligheid of fietsinfrastructuur. Dit sluit aan op de huidige praktijk waarin provincies ook al financiële regelingen hebben voor projecten van gemeenten. Daarnaast hebben ook waterschappen soms financiële regelingen voor gemeentelijke projecten, bijvoorbeeld op het gebied van klimaatadaptatie en ruimtelijke inrichting.

Figuur 2 **Ontwikkeling gemeentelijke gww-productie in basispad en met beleidspakket, 2019-2025, mutatie in % (boven) en miljoenen euro's (onder)**

Bron: EIB

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In de afgelopen jaren is de financiële situatie van de gemeenten problematischer geworden. Er is sprake van een toenemende spanning tussen opgaven en beschikbare budgetten. De gemeenten staan voor omvangrijke opgaven op het gebied van vervanging van infrastructuur, klimaatverandering en bereikbaarheid. Ook binnenstedelijke ontwikkelingen op het gebied van woningbouw en vastgoed vragen veel van de gemeenten.

De gemeenten zijn met een aandeel van circa 30% belangrijke opdrachtgevers voor de infrasector. Dit betreft vooral werkzaamheden aan wegen, riolering, waterbeheer, openbare ruimte en bouwlocaties. Naast deze opgaven in het fysieke domein worden gemeenten geconfronteerd met toenemende opgaven in het sociaal domein.

De coronacrisis heeft deze spanning vergroot, enerzijds omdat gemeenten meer financiële middelen aan uitkeringen besteden. Anderzijds doordat de inkomsten van de gemeenten uit bijvoorbeeld grondexploitatie en parkeergelden sterk zijn afgenomen. Daarnaast geldt dat de gemeenten in de afgelopen jaren steeds meer bestedingsvrijheid hebben gekregen over hun financiële middelen die veel minder dan voorheen zijn geoormerkt voor infrastructuur. De gemeentelijke investeringen in infrastructuur staan hierdoor sterk onder druk. Zowel in 2020 als in 2021 neemt de gww-productie in opdracht van gemeenten af en voor 2022 wordt een stabiel niveau verwacht.[2]

In eerder onderzoek in opdracht van Bouwend Nederland is aangegeven dat het versneld uitvoeren van kleinere projecten in de infrastructuur een kansrijke route is om op de huidige infrastructuurmarkt tot extra productie en tot realisatie van maatschappelijke opgaven te komen.[3] Deze projecten zijn doorgaans weinig complex, hebben een relatief korte voorbereidingstijd en aanvullende vergunningen zijn veelal niet nodig.

1.2 Vraagstelling

In opdracht van Bouwend Nederland heeft het EIB vervolgonderzoek uitgevoerd naar de vormgeving en mogelijke effecten van een beleidspakket voor extra investeringen in de gemeentelijke infrastructuur. Het onderzoek is gericht op het samenstellen van een beleidspakket van maatregelen waarmee kansrijke urgente typen projecten kunnen worden gerealiseerd. Doel van het beleidspakket is om op korte termijn effecten te bereiken in twee richtingen:

- Versneld realiseren van brede maatschappelijke doelstellingen zoals bereikbaarheid, veiligheid, klimaatbestendigheid en kwaliteit van de openbare ruimte
- Stimuleren van productie en werkgelegenheid in de infrasector

Gezien de verwachte ontwikkelingen op de gemeentelijke inframarkt wordt het beleidspakket gericht op extra mogelijkheden voor investeringen in 2021 en 2022.

[2] EIB (2021), Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid; 2021, Amsterdam.

[3] EIB (2020), Gww-markt in crisistijd; reconstructie en mogelijke beleidsmaatregelen, Amsterdam.

1.3 Opbouw van dit rapport

In hoofdstuk 2 beschrijven we de opgaven en knelpunten op de gemeentelijke inframarkt. We schetsen de positie van de gemeenten op de gww-markt en gaan in op de recente en verwachte ontwikkelingen in de gww-investeringen. Ook geven we aan op welke terreinen de gemeenten voor infrastructurele uitdagingen staan. Verder gaan we beknopt in op de financiële knelpunten in de huidige situatie.

Hoofdstuk 3 gaat in op mogelijke impulsen voor de gemeentelijke infrastructuur. Allereerst beschrijven we de belangrijkste actuele financiële regelingen en geven we de inhoud en doelen hiervan aan. Ook gaan we in op de mogelijkheden voor stimulering via deze financiële regelingen. Daarbij kijken we naar een aantal mogelijkheden: versneld inzetten van bestaande budgetten, verhogen van de beschikbare budgetten of uitbreiden van de bestaande regelingen. Op basis van deze stimuleringsmaatregelen bekijken we de gevolgen voor de maatschappelijke opgaven, de gww-productie en de werkgelegenheid.

2 Opgaven en knelpunten op de gemeentelijke inframarkt

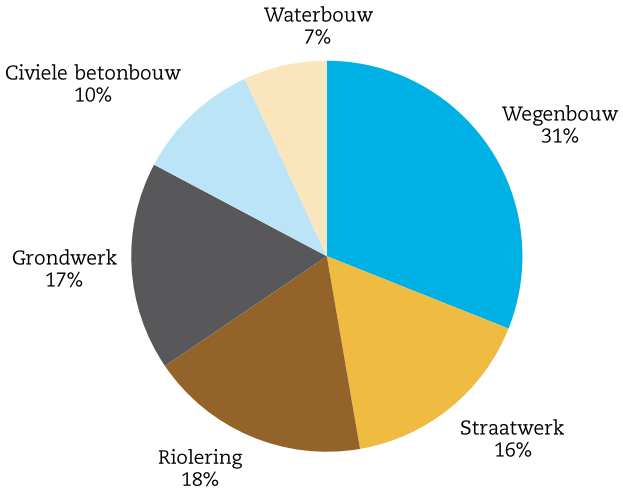
2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk positioneren we de gemeentelijke inframarkt. Allereerst beschrijven we de recente ontwikkelingen in de investeringen en het onderhoud van infrastructuur door gemeenten. In paragraaf 2.3 gaan we in op de belangrijkste opgaven bij de gemeentelijke infrastructuur in de periode tot 2030. Paragraaf 2.4 gaat in op de financiële knelpunten die in de huidige situatie optreden op de gemeentelijke inframarkt.

2.2 Recente ontwikkelingen

De gemeenten zijn met een aandeel van circa 30% belangrijke opdrachtgevers voor de gww-sector. De totale investeringen en onderhoud aan infrastructuur bedroegen in 2019 bijna € 4,8 miljard. Bijna de helft van de uitgaven heeft betrekking op verkeersinfrastructuur, namelijk wegenbouw en straatwerk (figuur 2.1). Daarnaast geven de gemeenten jaarlijks circa € 900 miljoen uit aan riolering. Grondwerkzaamheden worden vooral uitgevoerd in relatie tot de bouw van woningen en andere gebouwen.

Figuur 2.1 Samenstelling gemeentelijke investeringen en onderhoud infrastructuur naar deelmarkt (%)



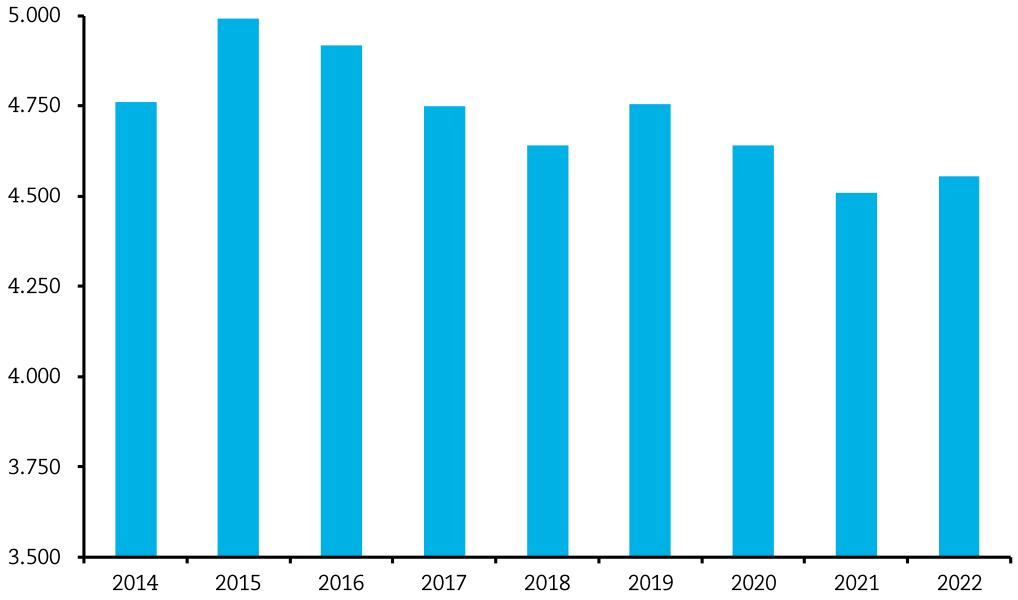
Bron: EIB

De gemeenten vertegenwoordigen circa 70% van de totale uitgaven aan infrastructuur door de decentrale overheden.[4] In de afgelopen jaren zijn de infrastructurele investeringen van de decentrale overheden geleidelijk afgenomen (figuur 2.2). In 2015 gaven de decentrale overheden circa € 5 miljard uit aan infrastructuur (exclusief onderhoud). Deze investeringen waren daarmee bijna 10% hoger dan gedurende de laagconjunctuur in de jaren daarvoor. In 2020 bedroegen de gww-uitgaven door de decentrale overheden naar schatting € 4,6 miljard, een

[4] Daarnaast investeren provincies en waterschappen in infrastructuur.

daling van 2½% ten opzichte van 2019. Voor 2021 en 2022 voorzien we een verdere afname naar € 4,5 miljard.

Figuur 2.2 Ontwikkeling gww-investeringen decentrale overheden, 2014-2022 (mln euro)

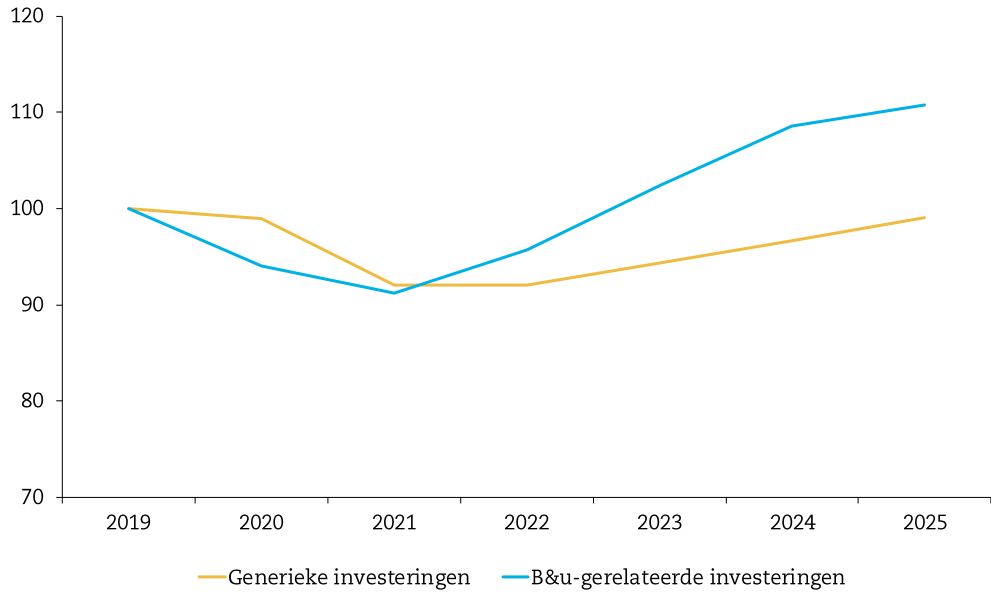


Bron: EIB

In de komende jaren komt de financiële positie van gemeenten verder onder druk te staan.[5] Door de coronacrisis zijn de gemeentelijke uitgaven aan bedrijven en inwoners toegenomen. Ook zijn de opbrengsten uit onder meer parkeergelden en toeristenbelasting afgenomen. In combinatie met de verhoogde lasten in het sociale domein werken deze financiële ontwikkelingen negatief door in de generieke gww-uitgaven van de gemeenten (figuur 2.3). Deze gemeentelijke investeringen uit de algemene middelen nemen in 2021 en 2022 met in totaal 5% af. Daarnaast onderscheiden we b&u-gerelateerde investeringen van gemeenten, met name uitgaven aan de ontwikkeling van bouwlocaties. In samenhang met de b&u-nieuwbouw nemen de b&u-gerelateerde investeringen in 2021 af. Vanaf 2022 nemen bouwgrondexploitaties weer toe in samenhang met een krachtig herstel van de woningbouw. Naar verwachting herstellen de generieke gemeentelijke investeringen zich pas op de middellange termijn. Door de inkomsten uit bouwgrondexploitaties is de financiering van b&u- gerelateerde investeringen aanzienlijk minder afhankelijk van de ruimte in de gemeentekas.

[5] EIB (2021), Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2021, Amsterdam (nog te verschijnen).

Figuur 2.3 Gemeentelijke investeringen gww, 2019-2025 (index 2019=100)



Bron: EIB

2.3 Opgaven tot 2030

De gemeenten staan de komende tijd voor omvangrijke opgaven. In deze paragraaf gaan we in op enkele belangrijke dossiers waar de komende jaren belangrijke stappen moeten zijn gezet:

1. Bereikbaarheid en mobiliteit
2. Klimaatadaptatie
3. Verkeersveiligheid
4. Kwaliteit openbare ruimte en wegen

In het algemeen gelden de komende tijd stringente randvoorwaarden waarbinnen de opgaven moeten worden gerealiseerd en die bijdragen aan complexiteit van projecten in de voorbereiding en uitvoering (zie kader).

Opgaven realiseren binnen stringente randvoorwaarden

De omvangrijke opgaven in de infrastructuur moeten worden gerealiseerd binnen stringente randvoorwaarden rond beschikbare budgetten, toenemende wet- en regelgeving en hogere omgevingseisen. De complexiteit van de projecten zal hierdoor in het komende decennium sterk toenemen. Reconstructie en vervanging moeten plaatsvinden aan de bestaande infrastructuur en in de bestaande bebouwde omgeving. Ook zullen duurzaamheid en circulariteit belangrijke aspecten zijn bij investeringen en onderhoud aan de infrastructuur. Deze ontwikkelingen leggen grote druk op de beschikbare tijd en het beschikbare budget. Hiertegenover staat dat in de praktijk ook sprake kan zijn van onderuitputting van budgetten door vertragingen in de voorbereiding en uitvoering van projecten. Veel aandacht zal in de komende periode dan ook moeten uitgaan naar project- en programmabeheersing waarmee sterke pieken en dalen op de markt kunnen worden voorkomen. Continuïteit in de productie draagt bij aan het investeringsperspectief voor innovaties, is belangrijk voor de arbeidsmarktpositie van de bouw en is ook gunstig voor de benodigde budgetten.

Bereikbaarheid en mobiliteit
Het eerste dossier betreft de bereikbaarheid van de gemeenten en de ontwikkelingen in de mobiliteit bij de verschillende vervoerwijzen. Door de toenemende druk op de grote steden staat de stedelijke en regionale bereikbaarheid hoger op de agenda. In de komende jaren zal, onder meer afhankelijk van de situering van nieuwe- en werklocaties, het aantal vervoersbewegingen naar verwachting toenemen. De ontsluiting van de steden, op de overgang van de landelijke en regionale infrastructuur naar het stedelijke net, zal daardoor een belangrijk aandachtspunt worden. Veel gemeenten streven op het gebied van mobiliteit naar veranderingen in de modal split waarbij fiets- en OV-verkeer wordt gestimuleerd en de rol van de auto in de binnensteden wordt teruggedrongen. Veel gemeenten hebben hoge ambities op het gebied van fietsinfrastructuur en -stallingen

Klimaatadaptatie
Het tweede gemeentelijke dossier betreft het klimaatbestendig maken van de gebouwde omgeving. Hoewel de doelstellingen in het kader van het Klimaatakkoord vooral de lange termijn betreffen, zullen op korte termijn al maatregelen nodig zijn om tot een klimaatbestendige openbare ruimte te komen. De combinatie met vervangingsinvesteringen in de riolering ligt hierbij voor de hand. De meeste gemeenten hebben inmiddels stresstesten uitgevoerd die in beeld brengen in welke mate zij zijn voorbereid op de effecten van klimaatverandering. Naast het opstellen van risicodossiers richten gemeenten zich op het verkennen van mogelijke oplossingen via regionale uitvoeringsagenda's.

Verkeersveiligheid
Het derde dossier dat veel aandacht van de gemeenten vraagt, betreft verkeersveiligheid. In de gebouwde omgeving vinden veel verkeersongelukken plaats, onder meer door gedeeld infrastructuurgebruik. Daarnaast spelen toenemende snelheidsverschillen door de opkomst van elektrische fietsen een belangrijke rol. Het verkeersveiligheidsbeleid is vooral gericht op de kwetsbare verkeersdeelnemers, naast ouderen ook voetgangers.

Kwaliteit openbare ruimte en wegen
Het vierde belangrijke dossier bij de gemeenten betreft de kwaliteit van openbare ruimte en wegen. In de afgelopen decennia is het gemeentelijk wegennet geleidelijk toegenomen. Dit kwam vooral door de groei van het aantal bouwlocaties en de toenemende mobiliteit. In lijn hiermee nam ook het rioleringsnet in omvang toe. In de afgelopen jaren heeft de kwaliteit van de openbare ruimte en wegen geleden onder de bezuinigingsrondes na eerdere crises. De komende tijd neemt de onderhouds- en vervangingsvraag bij de gemeentelijke infrastructuur dan ook sterk toe. Uit een eerste inventarisatie van de staat van de infrastructuur bij gemeenten komt naar voren dat onder meer grotere gemeenten te maken hebben met achterstallig onderhoud.[6] Bij Amsterdam en Rotterdam gaat het om 5 à 10% van de onderhoudsbehoefte die momenteel niet kan worden gerealiseerd. Naast achterstallig onderhoud bestaat ook uitgesteld onderhoud. Dit betekent dat de infrastructuur weliswaar technisch nog voldoet en veilig is, maar dat de ambities rond eerder beoogde kwaliteitsniveaus niet worden gehaald. Gemeenten passen bij deze ambities steeds meer differentiatie toe waarbij voor stadscentra het hoogste kwaliteitsniveau wordt nagestreefd en voor buitenwijken of woonstraten het niveau 'basis' of 'laag' het doel is. Sommige gemeenten tekenen hierbij aan dat ook bij deze lagere ambities de ondergrenzen al worden genaderd.

2.4 Financiële knelpunten

De realisatie van infrastructuurprojecten kent in de praktijk een groot aantal knelpunten, waaronder druk op de budgetten, complexe besluitvorming en de vertaling van maatschappelijke ambities naar concrete projecten.[7] In deze paragraaf bespreken we de belangrijkste ontwikkelingen rond de gemeentelijke financiën.

[6] EIB, Knelpunten in de infrastructuur, Amsterdam (in uitvoering).

[7] In ander EIB-onderzoek gaan we specifiek in op de knelpunten bij de realisatie van infrastructuurprojecten, zowel bij gemeenten als bij de andere opdrachtgevers. Zie: EIB, Knelpunten op de infrastructuurmarkt; oplossingen voor meer continuïteit, Amsterdam (nog te verschijnen).

In de komende jaren komt de financiële positie van gemeenten verder onder druk te staan. Door de coronacrisis zijn de gemeentelijke uitgaven aan bedrijven en inwoners toegenomen. Ook zijn de opbrengsten uit onder meer parkeergelden en toeristenbelasting afgenomen. In combinatie met de verhoogde lasten in het sociale domein werken deze financiële ontwikkelingen negatief door in de mogelijkheden voor gemeentelijke investeringen in de infrastructuur. De uitkering die gemeenten uit het Gemeentefonds ontvangen, zullen in de komende vijf jaar in relatie tot het aantal inwoners afnemen. Tevens is in de afgelopen jaren het aantal specifieke uitkeringen aan gemeenten afgenomen.

Al met al ondervinden de infrastructurele investeringen van de gemeenten in deze jaren sterke neerwaartse druk. De generieke gww-uitgaven van de gemeenten, zoals aanleg en onderhoud van wegen en riolering en de inrichting van de openbare ruimte zijn in 2020 afgenomen en zullen ook in 2021 en 2022 nog de nadelige invloed ondervinden van de ongunstige financiële positie van de gemeenten. Naast de generieke uitgaven onderscheiden we b&u-gerelateerde investeringen van gemeenten, met name uitgaven aan de ontwikkeling van bouwlocaties. In samenhang met de b&u-nieuwbouw nemen de b&u-gerelateerde investeringen in 2021 af. Vanaf 2022 nemen bouwgrondexploitaties weer toe in samenhang met een krachtig herstel van de woningbouw. Naar verwachting herstellen de generieke gemeentelijke investeringen zich pas op de middellange termijn. Door de inkomsten uit bouwgrondexploitaties is de financiering van b&u-gerelateerde investeringen aanzienlijk minder afhankelijk van de ruimte in de gemeentekas.

Gezien deze financiële knelpunten is het de vraag of de bovenstaande gemeentelijke ambities kunnen worden gerealiseerd.

3 Impulsen voor de gemeentelijke infrastructuur

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de mogelijkheden voor financiële impulsen voor de gemeentelijke infrastructuur. In paragraaf 3.2 gaan we in op de belangrijkste actuele financiële regelingen van het Rijk en beschrijven hiervan de inhoud, beoogde doelen en financierings-voorwaarden. Per regeling stellen we de mogelijkheden vast om extra financiële impulsen te genereren voor de gemeentelijke infrastructuur. Daarbij onderscheiden we drie mogelijkheden:

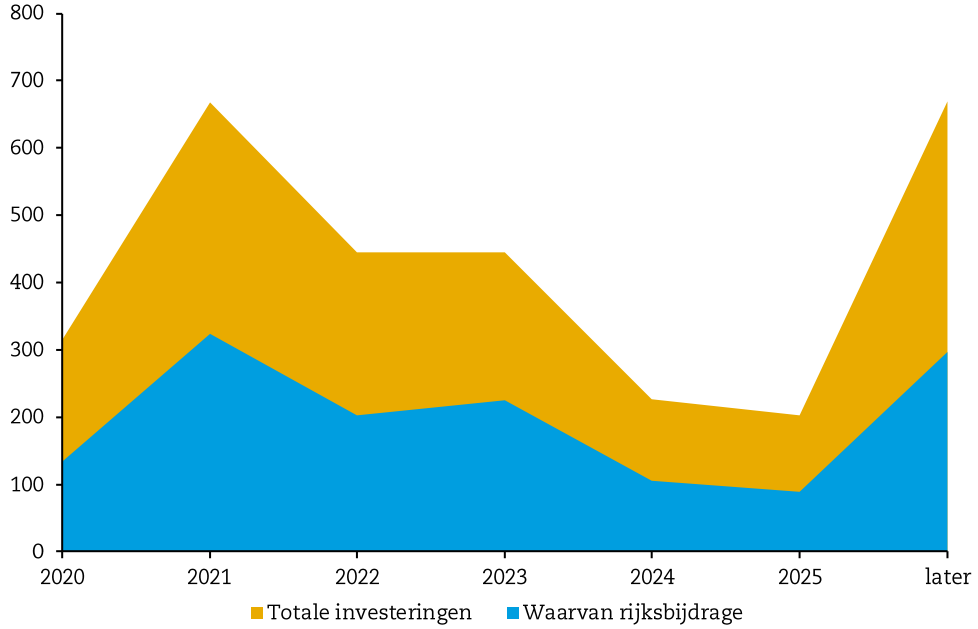
- Versnellen van de inzet van de beschikbare financiële middelen
- Verhogen van het beschikbare budget
- Verbreden van de grondslag van de financiële regeling

In paragraaf 3.3 gaan we in op de effecten van de investeringsimpulsen. Achtereenvolgens bespreken we de effecten op de onderliggende maatschappelijke opgaven respectievelijk de effecten op productie en werkgelegenheid in de infrasector.

3.2 Bestaande financiële regelingen

Het Rijk heft een aantal regelingen, die onderdeel uitmaken van het MIRT, waarmee gemeenten en andere decentrale overheden een financiële bijdrage kunnen aanvragen. Hierbij gaat het om infrastructuurprojecten die in relatie staan tot de realisatie van de gestelde maatschappelijke doelen (zie hoofdstuk 2). Per regeling heeft het Rijk een cofinancieringspercentage bepaald. Dit betekent dat vooraf is vastgesteld dat de rijksbijdrage een maximaal aandeel heeft in de financiering van de projectkosten. Gemeenten of andere overheden dekken de resterende kosten. De rijksbijdrage gaat samen met de gelijktijdige inbreng van budgetten door de gemeenten zelf. Het cofinancieringspercentage kan dus als een multiplier worden gezien (**Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**3.1). De financiële bijdrage van het Rijk brengt infrastructurele uitgaven teweeg bij gemeenten die door de financiële tekorten anders niet of later zouden plaatsvinden.

Figuur 3.1 **Investeringen in samenhang met bestaande regelingen van het Rijk, 2020-later (mln euro)**



Bron: Ministerie van IenW, EIB

3.2.1 Strategisch Plan Verkeerveiligheid

Samen met decentrale overheden wil het Rijk de verkeersveiligheid vergroten. Het merendeel van de verkeersslachtoffers valt op gemeentelijke en provinciale wegen (85%[8]) welke een groot aandeel van het landelijke wegennet behelzen. Het Strategisch Plan Verkeersveiligheid streeft naar nul verkeersslachtoffers in 2050. Daarnaast heeft de EU als doel gesteld om tussen 2020 en 2030 het aantal verkeersdoden en ernstige verkeergewonden te halveren.[9]

In een onderzoek naar de mogelijke verkeersveiligheidsreducties stelt de SWOV vast dat fietsers en ouderen het sterkst vertegenwoordigd zijn in de slachtofferaantallen. Twee groepen die niet los van elkaar kunnen worden bezien. Door onder andere de vergrijzing en de opkomst van de elektrische fiets zal het aandeel van de kwetsbare doelgroep in 2030 zijn toegenomen, wat betekent dat het aandeel slachtoffers ook zal toenemen bij ongewijzigd verkeersveiligheidsbeleid. Middels een meer veilige fietsinfrastructuur zijn aanzienlijke reducties van de slachtofferaantallen mogelijk. Uit een indicatieve schatting van de SWOV komt naar voren dat in de periode 2020-2050 ongeveer €6½ miljard aan infrastructurele investeringen in verkeersveiligheid nodig zijn om de doelstellingen te realiseren.[10] Hierbij moet worden opgemerkt dat investeringen ten behoeve van de verkeersveiligheid plaats kunnen vinden binnen infrastructurele werken die niet expliciet doelen rondom verkeersveiligheid nastreven.

Impulsregeling en financiële planning
In het Strategisch Plan Verkeersveiligheid is tot 2030 € 500 miljoen beschikbaar gesteld (inclusief 21% btw), waarmee het Rijk maximaal 50% van de investeringen in verkeersveiligheid bij wegen en fietspaden financiert.

[8] MIRT overzicht 2021, p.41

[9] https://www.eu2017.mt/en/Documents/Valletta_Declaration_on_Improving_Road_Safety.pdf

[10] SWOV (2018). Hoe verkeersveilig kan Nederland zijn in 2030?

Van de beschikbare budgetten is € 200 miljoen beschikbaar gesteld in een eerste tranche in 2020 en 2021. De middelen in de eerste tranche zijn volledig toegekend en het merendeel van de projecten komt binnen een jaar tot uitvoer.[11] Dit betreft voornamelijk verkeersveiligheids-maatregelen bij 30 km/u wegen en fietsinfrastructuur, die voor een groot deel in het beheer van gemeenten zijn.

Aanvragen voor een rijksbijdrage binnen de eerste tranche van het Strategisch Plan Verkeersveiligheid zijn ingediend middels een zogeheten 'menukaart'. Hierop staan diverse bewezen en (kost)effectieve risico-beperkende maatregelen, met daarbij een bandbreedte van kosten. Verdere voorwaarden aan de rijksbijdrage zijn dat deze geen betrekking mag hebben op projecten in uitvoer, projecten die al subsidie of uitkering hebben ontvangen of reguliere onderhoudswerkzaamheden.

Alle aanvragen die aan de criteria voldeden zijn gehonoreerd.[12] Dit illustreert dat het versnelde impuls gewenst en bruikbaar is geweest om de gemeentelijke infrastructuurmarkt te stimuleren. Het vanaf 2022 resterende programmabudget is begroot maar nog niet toegewezen aan projecten. Naast de weginrichting maken ook technologische ontwikkeling, handhaving en voorlichting deel uit van het Strategisch Plan Verkeersveiligheid.

Tabel 3.1 Beschikbare financiële middelen vanuit Strategisch Plan Verkeersveiligheid (Rijk) en decentrale overheden, vanaf 2020 (mln euro)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	later
Basispad							
Strategisch Plan Verkeersveiligheid (rijksbijdrage)	50	150	50	50	0	0	200
Totale investeringen[1]	100	300	100	100	0	0	400
Beleidspakket							
Versnelde rijksbijdrage			100	50			-150
Uitgelokte investeringen			100	50			-150
Totale investeringen inclusief beleidspakket	100	300	300	200	0	0	100

1 Op basis van een 50/50 verhouding bij de financiering door het Rijk en gemeenten

Bron: Ministerie van IenW, EIB

Stimuleringsmogelijkheden
De budgetten op de meerjarenplanning van het Strategisch Plan Verkeersveiligheid vanaf 2022 zijn nog niet aan projecten bestemd. Het versneld beschikbaar stellen van € 150 miljoen kan in de periode 2022-2023 een impuls bieden van € 300 miljoen.[13] Hiermee wordt aangesloten op het investeringsniveau van 2021 zodat een zekere mate van continuïteit wordt gewaarborgd. Tegelijk wordt de verkeersveiligheid vroegtijdig verhoogd, zodat maatschappelijke doelen hieromtrent eerder worden behaald. In de eerste tranche bedroeg de doorlooptijd, van oproep door het Rijk tot toekenning, ongeveer tien maanden. In de eerste tranche zijn alle aanvragen gehonoreerd, dus hoeft niet te worden verwacht dat de doorlooptijd bij een tweede tranche kan worden verkort. Uitgaande van tien maanden kan het openen van een tweede tranche begin 2021 in de periode 2022-2023 tot werkzaamheden leiden.

[11] https://www.kennisnetwerkspv.nl/getmedia/1d90178e-5621-4a4d-80f5-6bf3be8c8f3a/regeling-stimulering-verkeersveiligheidsmaatregelen-2020-2021.pdf.aspx

[12] Idem

[13] Op basis van een 50/50 verhouding bij de financiering door het Rijk en gemeenten. In paragraaf 3.2.6 gaan we in op alternatieven in de instrumentering waarmee de gemeentefinanciën verder kunnen worden ontlast

3.2.2 Klimaatadaptatie

In het kader van het Klimaatakkoord zijn doelen gesteld om tot een klimaatbestendige openbare ruimte te komen. In toenemende mate zullen wateroverlast, droogte en overstromingen plaatsvinden. Klimaatbestendigheid heeft daarom maatschappelijk belang op de lange termijn en hier zijn al op korte termijn maatregelen voor nodig. De combinatie met vervangingsinvesteringen in de riolering ligt hierbij voor de hand.

Impulsregeling en financiële planning
De Deltacommissaris heeft onlangs de Impulsregeling Ruimtelijke Adaptatie (ofwel klimaatadaptatie) geopend. Tot en met 2027 is € 200 miljoen beschikbaar gesteld voor maatregelen in de openbare ruimte. De rijksbijdrage vanuit deze regeling bedraagt maximaal 33%. Het overige bedrag wordt gefinancierd door de vastgestelde 'werkregio's' waarin gemeenten, waterschappen en provincies gezamenlijk deelnemen. De meeste gemeenten hebben inmiddels stresstesten en risicodialogen uitgevoerd die in beeld brengen in welke mate zij zijn voorbereid op de effecten van klimaatverandering. Binnen de werkregio's richten gemeenten richten zich nu op het verkennen van mogelijke oplossingen via regionale uitvoeringsagenda's.

Tabel 3.2 Beschikbare financiële middelen vanuit Impulsregeling Klimaatadaptatie (Rijk) en decentrale overheden, vanaf 2020 (mln euro)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	later
Basispad							
Klimaatadaptatie (rijksbijdrage)		5	10	20	40	40	85
Totale investeringen[1]		15	30	60	120	120	255
Beleidspakket							
Versnelde rijksbijdrage		2½	5	10	-5	0	-12½
Uitgelokte investeringen		5	10	20	-10	0	-25
Totale investeringen inclusief beleidspakket		22½	45	90	105	120	217½

1 Op basis van een 33% / 66% verhouding bij de financiering door het Rijk en werkregio's

Bron: Ministerie van IenW, EIB

Stimuleringsmogelijkheden
De reservering van budgetten tot en met 2027 biedt mogelijkheden voor de versnelde inzet van financiële middelen. De budgetten van de impulsregeling zijn nagenoeg onbelegd, ofwel ze zijn nog niet aan concrete projecten gekoppeld. Met de versnelde inzet van € 17½ miljoen in de periode 2021-2023 kan voor ruim € 50 miljoen aan extra investeringen worden uitgelokt. Aangezien de financiële positie van betrokken waterschappen en provincies overwegend goed is, zijn de vooruitzichten om met de impulsregeling Klimaatadaptatie investeringen te genereren gunstig.

3.2.3 Programma Fiets

Binnen het MIRT-programma 'Fiets' spannen het Rijk, diverse decentrale overheden en marktpartijen (gezamenlijk Tour de Force) zich in het gebruik van de fiets te stimuleren. Met het programma wordt in de eerste plaats beoogd de bereikbaarheid te verbeteren. Door fietsgebruik (in combinatie met het OV) te faciliteren wordt een overstap van auto naar fiets aangemoedigd, wat moet leiden tot minder filevorming en CO_2-uitstoot van met name woonwerk-verkeer. In de tweede plaats wordt met het programma een bijdrage aan de leefbaarheid en gezondheid nagestreefd.

De betrokken partijen hebben als doel gesteld om 200.000 forensen extra op de fiets krijgen. Programma Fiets streeft deze doelstelling na langs twee sporen; fietsparkeren bij stations en snelfietsroutes. Het fietsparkeren is opgenomen in het reeds bestaande MIRT-programma 'Fietsparkeren bij stations', waar als doel gesteld is om in 2025 600.000 stallingsplekken bij stations te hebben.

Impulsregeling en financiële planning
Vanuit het Regeerakkoord van kabinet Rutte-III is € 26 miljoen beschikbaar gesteld voor fietsroutes en € 74 miljoen voor fietsparkeren. Vanuit het Klimaatakkoord is een aanvullend impuls gegeven van € 75 miljoen voor fietsparkeren. Beide impulsen zijn ingezet voor aanlegprojecten waarbij tenminste 60% wordt gefinancierd vanuit gemeenten, provincies of vervoersregio's.

Fietsparkeren
Stallingsprojecten die een aanvraag hebben gedaan voor een bijdrage vanuit de Regeer- en Klimaatakkoordgelden zijn gerangschikt naar het aantal stallingsplaatsen, in verhouding tot de verwachte tekorten, duurzame aanlegmethoden en de efficiënte benutting van bestaande stallingscapaciteit door innovatieve toepassingen. Daarnaast wordt aan de uitkeringen de bouw volgens het principe van circulariteit als criteria gesteld en mag geen bekostiging vanuit andere rijksbudgetten plaatsvinden.[14] [15] In het MIRT-programma 'Fietsparkeren bij stations' bedraagt de begrote rijksbijdrage € 278 miljoen vanaf 2020, inclusief de € 149 miljoen uit het Regeer- en Klimaatakkoord (**Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**). Ruwweg de helft hiervan heeft b etrekking op de aanleg.[16] Door de nadruk op duurzaamheid en innovatieve toepassingen zal een deel van de bouwproductie bij utiliteitsbouw en installatiewerkzaamheden komen te liggen. Het impuls uit het Regeerakkoord heeft ongeveer € 185 miljoen aan investeringen teweeggebracht samen met decentrale overheden. Dit indiceert dat de uiteindelijke rijkbijdrage 40% betrof, wat overeenkomt met het gestelde maximum.

Snelfietsroutes
De prioritering van aanvragen en toekenning van de impulsgelden voor snelfietsroutes zou aanvankelijk worden voltrokken op basis van de verwachte overstappercentages per route. Op aandringen van de provincies, die de voornaamste aanvragende partijen waren, is uiteindelijk gekozen voor een evenredige verdeling van de middelen tussen de provincies en de twee vervoerregio's (ieder 1/14^{e} deel).[17] Hierbij is de voorkeur gegeven aan projecten die op korte termijn konden worden gerealiseerd, bij voorkeur vóór 2021. Dit heeft ertoe geleid dat de aanmeldingen vooral plannen in de voorbereidingsfase betrof. De impuls voor snelfietsroutes heeft dus niet geleid tot additionele investeringen in de fietsinfrastructuur, maar wel tot versnelde werkzaamheden. Met de € 26 miljoen van het Rijk worden 16 snelfietsroutes aangelegd waarvan de totaalkosten € 160 miljoen bedragen.[18] Verder meldt de Algemene Rekenkamer dat provincies nog voor € 400 miljoen aan resterende plannen voor snelfietspaden hebben aangekaart bij het ministerie van IenW, welke een reële bijdrage kunnen leveren aan de bereikbaarheidsopgave.

[14] https://vng.nl/sites/default/files/2020-02/handreiking-werken-met-principes-circulair-bouwen.pdf

[15] https://vng.nl/sites/default/files/2020-02/uitvraagbrief-fietsenstalling-innovaties-klimaatakkoordbudget.pdf

[16] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-121036.pdf

[17] Algemene rekenkamer (2020). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019; Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII)

[18] https://www.rijksbegroting.nl/2020/kamerstukken,2019/11/26/kst268744.html

Tabel 3.3	Beschikbare financiële middelen vanuit Programma Fiets (Rijk) en decentrale overheden, vanaf 2020 (mln euro)						
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	later
Basispad							
Fietsparkeren bij stations (rijksbijdrage)[1]	34	79	62	53	24	16	10
Totale investeringen	65	160	140	86	24	16	10
Snelfietsroutes (rijksbijdrage)	15	7	4				
Totale investeringen	95	42	23				
Beleidspakket							
Verhoogde rijksbijdrage snelfietsroutes		20	20	20			
Uitgelokte investeringen[2]		80	80	80			
Totale investeringen inclusief beleidspakket	160	302	263	186	24	16	10

1 Het programmabudget Fietsparkeren bij stations inclusief impulsen Regeer- en Klimaatakkoord

2 We gaan uit van de investeringen die met het vorige impuls werden uitgelokt waarbij de effectieve rijksbijdrage 20% betrof en niet de maximale 40%

Bron: Ministerie van IenW, EIB

Stimuleringsmogelijkheden
Voor fietsparkeren zijn al omvangrijke budgetten beschikbaar voor uitvoering in de eerstkomende jaren waardoor gestelde doelen waarschijnlijk tijdig worden behaald. We zien daarom beperkte mogelijkheden voor verdere stimulering.
Bij fietsroutes liggen echter wel stimuleringsmogelijkheden. Door de rijksbijdrage voor fietsroutes met € 60 miljoen te verhogen, binnen de bestaande kaders van de regeling, kunnen in de periode 2021-2023 € 300 miljoen aan extra uitgaven teweeg worden gebracht voor snelfietsroutes (**Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**). Dit zal naar verwachting wederom bij p rovinciale fietsroutes terecht komen. Om de verhoogde budgetten ten goede te laten komen aan de gemeentelijke fietsinfrastructuur zijn een herschikking van de financieringsvoorwaarden en een verbreding van de grondslag van de regeling nodig. In paragraaf 3.2.6 zullen we hier in detail op ingaan.

3.2.4 Overwegenaanpak

In samenwerking met ProRail en decentrale overheden heeft het Rijk als doel gesteld om de veiligheid op overwegen te verhogen. Met de aanpak van overwegen wordt beoogd om ongevallen te voorkomen, ook bij toenemende snelheden en gebruiksfrequenties op het spoor in de toekomst. De overwegaanpak streeft daarmee zowel een veiligheids- als bereikbaarheidsdoel na.

Het MIRT-programma ‘Overwegaanpak’ bestaat uit twee programma’s; het Programma Niet Actief Beveiligde Overwegen (NABO) en het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO). Het NABO-programma is gericht op onbeveiligde overwegen, die zich voornamelijk in de landelijke omgeving bevinden, en heeft als doelstelling voor 2024 alle 180 onbewaakte spoorwegovergangen te hebben beveiligd of opgeheven. Het LVO zet in op de verbetering van de doorstroom bij reeds beveiligde overwegen.

Regelingen en financiële planning
In beide deelprogramma's dienen decentrale overheden ten minste 50% van de financiering te dragen. Van aanvragende gemeenten wordt verwacht dat zij een gebiedsgerichte en integrale aanpak nastreven en bereid zijn bij de planvorming tot kosteneffectieve oplossingen te komen, eventueel door innovatieve oplossingen.[19] ProRail is doorgaans de ondersteunende partij bij planvorming en aanvragen door gemeenten.

Binnen het NABO-programma resteren 55 overwegen.[20] Hiervoor is € 112½ miljoen uitgetrokken in de periode 2021-2023, bovenop het aanvankelijke budget van € 80 miljoen. Het einde van het NABO-programma is daarmee in zicht. De berichtgeving en het kasritme suggereren geen mogelijkheden tot versnelling of uitbreiding. Het huidige beeld is dat de doelstelling op korte termijn kunnen worden gerealiseerd en dat hierover afspraken zijn gemaakt met de beherende partijen.

Bij de aanleg van spoorwegen worden geen nieuwe overwegen meer aangelegd. Dit betekent dat de lijst met beveiligde overwegen binnen het LVO in principe vastligt. Ook is per overweg de veiligheid en doorstroom in kaart gebracht. Hierdoor kan een risico-gestuurde aanpak plaatsvinden en wordt prioritering van aanvragen op basis van kosteneffectiviteit gehanteerd.

Tabel 3.4 Beschikbare financiële middelen vanuit Overwegaanpak (Rijk) en decentrale overheden, vanaf 2020 (mln euro)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	later
Basispad							
NABO-programma (rijksbijdrage)	15	52	52	52	0	0	0
LVO[1] (rijksbijdrage	5	30	23	44	41	34	2
Totale investeringen	41	165	151	193	82	67	5
Beleidspakket							
Verhoogde rijksbijdrage LVO		30	30				
Uitgelokte investeringen		60	60				
Totale investeringen inclusief beleidspakket	41	225	111	195	82	67	5

1 Exclusief ophoging voor loketkosten ProRail en overboekingen voor overwegen vanuit andere programma's

Bron: Ministerie van IenW, EIB

Stimuleringsmogelijkheden
De huidige middelen van het LVO zijn belegd, wat suggereert dat er geen mogelijkheden zijn tot versnelling in het kasritme. Een intensivering, door de verhoging van de rijsmiddelen in het programma is echter wel mogelijk. Uit verschillende kamerstukken blijkt de ambitie om structureel te blijven werken aan de veiligheid en doorstroming bij overwegen.
Voor een stimulering op korte termijn kan binnen het LVO prioritair worden gekeken naar overwegen waar kleinschalige maatregelen mogelijk zijn. Deze kunnen doorgaans sneller worden opgetuigd. Hierbij kan worden aangehaakt op het bestaande beoordelingskader van kosteneffectiviteit en risicosturing. Door kosten in verhouding te zien met het risico komen ook overwegen met een lager risico in aanmerking voor kleinschalige maatregelen.

ProRail heeft de ambitie geuit om bestaande overwegen op te heffen, te beginnen met de meest risicovolle.[21] De opheffing van een overweg leidt vaak tot omleiding van verkeer naar een

[19] Hierbij kan worden gedacht aan signaleringen of gedragsbeïnvloeding in plaats om de veiligheid te verhogen.
[20] https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=zwijndrecht&id=100145323
[21] https://www.prorail.nl/nieuws/essenti-le-extra-investering-in-overwegen

andere ‘veiligere’ overweg, of de aanleg van een tunnel of brug. Dit zijn vaak duurdere maatregelen met een langere doorlooptijd. Bij plannen voor opheffingen binnen het NABO-programma heeft de afstemmingen tussen het Rijk, ProRail en decentrale overheden in de verkenning en planuitwerking de uiteindelijke aanpak van overwegen vertraagd. Deze meer omvangrijke opgaven zullen echter wel een krachtiger impuls geven aan de infrastructurele productie, het zij in 2022-2023.

Financiering vanuit provincies komt gemeenten verder tegemoet
De impulsregelingen van het Rijk stellen als voorwaarde dat geen andere financiering vanuit het Rijk plaatsvindt. Financiering door provincies wordt hiermee niet uitgesloten en vindt ook plaats. Zo stelde de provincie Overijssel € 2½ miljoen beschikbaar om tot 25% te financieren bij de aanpak van NABO’s in 2020.[22] De provincie Noord-Brabant stelde in de periode 2016-2020 € 15 miljoen beschikbaar voor de medefinanciering van projecten in het LVO (ook voor max. 25%).[23] Hierbij werd als voorwaarde gesteld dat gemeenten ook van de rijksbijdrage gebruik zouden maken. Bij de cofinanciering van het Rijk en provincies konden gemeenten tot wel 75% van de aanlegkosten afwenden (50% door het Rijk, 25% door de provincie en 25% door de gemeente).

3.2.5 Extra regeling: Onderhoudssteun

Impulsregelingen hebben doorgaans betrekking op bijzondere projecten. Dat wil zeggen dat reguliere werkzaamheden niet in aanmerking komen voor een rijksbijdragen. Door de coronacrisis komen de gemeentefinanciën echter onder druk te staan en neemt het risico op achterstallig of uitgesteld onderhoud toe. Met een tijdelijke impulsregeling voor gemeentelijk onderhoud kan het Rijk ertoe bijdragen dat de infrastructurele voorraad op peil blijft en tegelijk de onderhoudsmarkt stimuleren. Een impuls van € 150 miljoen, waarmee het Rijk van 50% van de werkzaamheden financiert, kan in 2021 en 2020 voor € 300 miljoen aan onderhoud teweeg brengen. Omdat onderhoud betrekking heeft op bestaande infrastructuur kan het impuls doorgaans op korte termijn tot uitvoer worden gebracht.

Tabel 3.5 Regeling Onderhoudssteun, rijksbijdrage en uitgaven gemeenten, vanaf 2020 (mln euro)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	later
Beleidspakket							
Rijksbijdrage		100	50				
Uitgelokte onderhoudsuitgaven[1]		100	50				
Totale onderhoudsuitgaven door beleidspakket		200	100				

1 Op basis van een 50/50 verhouding bij de financiering door het Rijk en gemeenten

Bron: EIB

3.2.6 Instrumentering

De financiële positie van gemeente staat niet altijd toe dat zij budgetten versneld kunnen uitgeven of aanvullende investeringen kunnen doen. Een herstructurering van de financiering bij de bestaande programma’s kan daarom wenselijk zijn. Eveneens is een verbreding van de grondslag van de impulsregelingen bruikbaar voor een meer gerichte stimulering.

[22] https://www.overijssel.nl/loket/subsidie/mobiliteit/actief-beveiligde-overwegen-nabo/

[23] https://www.brabant.nl/applicaties/producten/verkeer_en_vervoer__landelijk_verbeterprogramma_overwegen_subsidie_14910

Verlagen cofinancieringspercentage van gemeenten
Om de financieringslast van gemeenten te verlagen liggen twee routes voor de hand. De verhoging van de rijksbijdrage of de aanvullende cofinanciering door provincies, waterschappen en vervoerregio's, indien deze belang hebben in de infrastructurele projecten. Een inventarisatie van de betalingsbereidheid van de betrokken partijen is hierbij van belang.
Bij de Overwegaanpak heeft ProRail hoge ambities geuit, al draagt zij binnen de kaders van het programma niet financieel bij. Provincies lijken tot nu toe wel bereid en betrokken te zijn geweest en kunnen mogelijk ook financieel worden betrokken.

In het kader van het Strategisch Plan Verkeersveiligheid is de samenwerking tussen gemeenten en provincies of vervoerregio's passend. Er zijn al provincies die regionale subsidies uitkeren voor de verkeersveiligheid. Nadere afstemming tussen partijen kan de financieringslast van gemeenten mogelijk verlagen.

Verbreding grondslag impuls snelfietsroutes
De eerdere impulsregeling voor snelfietsroutes heeft vooral investeringen bij provincies uitgelokt. Hoewel de maximale cofinanciering van het Rijk in deze regeling 40% bedroeg was de uiteindelijke bijdrage van het Rijk onder 20%. Hieruit blijk dat provincies betrokken en vermogend zijn. Om met een tweede impuls vanuit het rijk de investeringen in de gemeentelijke fietsinfrastructuur te stimuleren is een herschikking van de inhoudelijke en financiële voorwaarden nodig. Zo dient te worden opgemerkt dat naast woonwerk-verkeer ook scholieren intensief gebruik maken van gemeentelijke fietspaden en dat met investeringen in fietsinfrastructuur ook kan worden bijdragen aan de verkeersveiligheid. Bij de prioritering van aanvragen kunnen deze factoren worden meegenomen om beter aan te sluiten bij de functie van gemeentelijke fietsinfrastructuur.

Door de rijksbijdrage met € 120 miljoen te verhogen en aan te sturen op een verdeling waarbij het Rijk, gemeenten en de provincies (of vervoerregio's) ieder een derde bijdragen kunnen in 2021-2023 voor € 365 aan extra investeringen plaatsvinden (**Fout! Verwijzingsbron niet g evonden.**). Deze herschikking resulteert in een hogere rijksbijdrage ten opzichte van de eerste tranche, maar komt meer ten gunste van gemeentelijke infrastructuur. De vastgestelde maximale cofiananciering door het Rijk bedroeg 40%. Bij de herschikking is de rijksbijdrage vooralsnog lager dan dit gestelde maximum.

Tabel 3.6 Investeringen in snelfietsroutes, mogelijke beleidspakketten, 2020-2023 (mln euro)

	2020	2021	2022	2023
Basispad				
Snelfietsroutes (rijksbijdrage)	15	7	4	
Totale investeringen	95	42	23	
Beleidspakket ongewijzigde voorwaarden				
Verhoogde rijksbijdrage snelfietsroutes		20	20	20
Uitgelokte investeringen		80	80	80
Totale investeringen inclusief beleidspakket	95	142	123	100
Beleidspakket met herstructurering financiering				
Verhoogde rijksbijdrage snelfietsroutes		40	40	40
Uitgelokte investeringen		81	81	81
Totale investeringen inclusief beleidspakket	95	163	144	121

Bron: Ministerie van IenW, EIB

3.2.7 Overzicht beleidspakket

In dit hoofdstuk zijn tot zover de mogelijkheden geïnventariseerd om de gemeentelijke infrastructuur te stimuleren. Per regeling heeft dit geleid tot een voorkeursbeleid voor verdere stimulering in de periode 2021-2022 (en deels in 2023). Hierbij is rekening gehouden met:

- de haalbaarheid in het kasritme van het Rijk en gemeenten;
- de tijdige uitvoerbaarheid en;
- de overeenstemming met de aanvankelijk gestelde maatschappelijke doelen.

Het uiteindelijke beleidspakket is een combinatie van diverse stimuleringsmaatregelen. Binnen bestaande regelingen is gekozen voor de versnelde inzet van de beschikbare financiële middelen, het verhogen van het beschikbare budget, of het verbreden van de grondslag van de financiële regeling. De aanvullende regeling 'Onderhoudssteun' staat hierbij los van de bestaande regelingen.

Tabel 3.7 Overzicht infrastructurele uitgaven door Rijk en decentrale overheden inclusief beleidspakket, vanaf 2020 (mln euro)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	later
Strategisch Plan Verkeersveiligheid	100	300	300	200			100
- waarvan beleidspakket (versneld)			**200**	**100**			**-300**
Klimaatadaptatie		23	45	90	105	120	217
- waarvan beleidspakket (versneld)		**8**	**15**	**30**	**-15**		**-38**
Programma Fiets	160	323	284	207	145	16	10
- waarvan beleidspakket (verhoogd en verbreed[1])		**121**	**121**	**121**	**121**		
Overwegaanpak	55	197	183	200	82	67	5
- waarvan beleidspakket (verhoogd)		**30**	**30**				
Onderhoudssteun (nieuwe regeling)		200	100				
- waarvan beleidspakket		**200**	**100**				
Totale investeringen	315	1.042	911	697	332	203	332
- waarvan beleidspakket	**0**	**359**	**466**	**252**	**-15**	**0**	**-338**

1 Zie paragraaf 3.2.6 Instrumentering

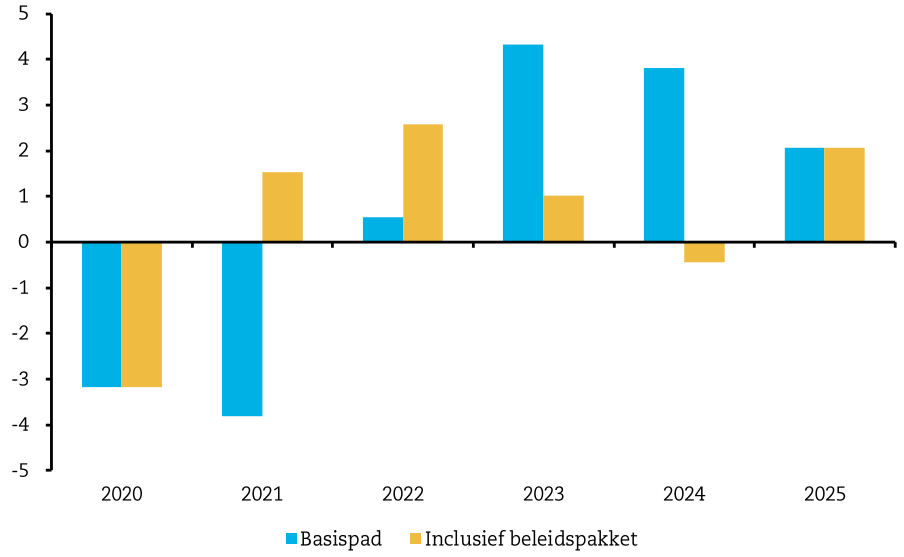
Bron: Ministerie van IenW, EIB

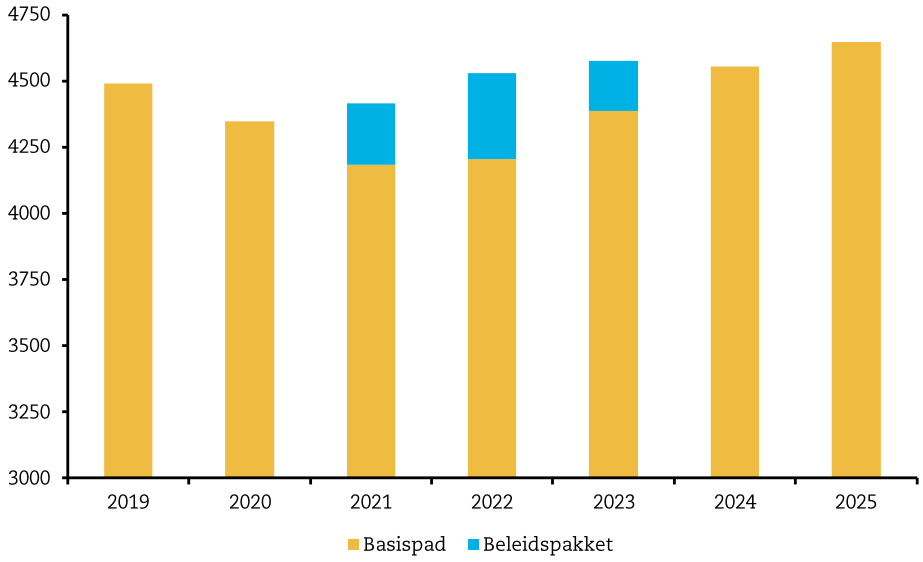
3.3 Effecten op productie en werkgelegenheid in de gww-sector

Stimuleringspakket voorkomt terugval productie en werkgelegenheid in 2021 en 2022
De door het beleidspakket uitgelokte extra uitgaven aan gemeentelijke infrastructuur genereren in 2021 extra gww-productie in opdracht van gemeenten van € 250 miljoen in vergelijking met het basispad. In 2022 bedraagt de extra gww-productie in opdracht van gemeenten € 350 miljoen. Door het beleidspakket neemt de gemeentelijke gww-productie in 2021 met 1½% toe in plaats van de daling met 4% in het basispad. Voor 2022 resulteert een verdere groei met 2½% in plaats van met ½% in het basispad (figuur 3.3).

Het beleidspakket heeft daardoor ook een gunstig effect op de werkgelegenheid in de sector. De werkgelegenheid in de gww komt in de periode 2021-2023 circa 1.000 voltijds banen hoger uit dan in de situatie zonder aanvullende maatregelenpakket. Hierbij komt nog de werkgelegenheid bij andere partijen als toeleveranciers en ingenieursbureaus, naar schatting 500 voltijds banen. De gww-sector kan in brede zin van het beleidspakket profiteren. Met het beleidspakket kan een grote variëteit aan kleinschalige activiteiten worden gerealiseerd. Het gaat bijvoorbeeld om activiteiten op het gebied van wegenbouw, betonbouw, kleinschalige waterbouw en bouwinstallatie.

Figuur 3.3 Ontwikkeling gemeentelijke gww-productie in basispad en met beleidspakket, 2019-2025, mutatie in % (boven) en miljoenen euro's (onder)





Bron: EIB