

Effecten van bezuinigingen in de infrastructuur

Eindrapport

drs. P.J.M. Groot
drs. A.J. Grootenboer
H.S. Suiskind M.Sc



Rapport in opdracht van Rijkswaterstaat
3 mei 2012

Inhoudsopgave

Conclusies op hoofdlijnen	6
1 Vraagstelling	10
2 Recente marktontwikkelingen	11
2.1 De gww-sector tijdens de crisis	11
2.2 Verwachtingen voor de periode 2012-2017	14
3 Uitgaven van het Rijk en onderzochte varianten	16
3.1 Uitgaven van het Rijk aan infrastructuur	16
3.2 Onderzochte varianten	17
4 Effecten van bezuinigingen op productie en werkgelegenheid	19
4.1 Inleiding	19
4.2 Effecten van bezuinigingen op wegenprojecten	19
4.3 Effecten van gespreide bezuinigingen op verschillende typen infrastructuur	22
5 Kwalitatieve effecten	24
5.1 Effecten op het functioneren van de sector	24
5.2 Maatschappelijke effecten	25
6 Bijlage	27

Conclusies op hoofdlijnen

Op verzoek van Rijkswaterstaat zijn de effecten in beeld gebracht van eventuele bezuinigingen door het Rijk op de infrastructuur. De conclusies uit dit onderzoek zijn:

In de afgelopen jaren heeft de gww-sector geprofiteerd van de stimuleringsmaatregelen van het Rijk waarmee de effecten van bezuinigingen van gemeenten en de krimp bij bouwlocaties werden getemperd

In 2009 groeide de gww-productie nog met 6%, vooral door investeringen van de lagere overheden en bedrijven. De stimuleringsmaatregelen van het Rijk, met name ten gunste van de wegenbouw en waterbouw, hebben in 2010 en 2011 een sterk positief effect gehad: de gww-productie in opdracht van het Rijk is tussen 2009 en 2011 met een kleine 20% gegroeid. De totale gww-markt is tussen 2009 en 2011 per saldo echter met 8% gedaald. Andere gww-opdrachtgevers lieten sterke krimp zien, onder meer de lagere overheden met bijna 10%.

In de afgelopen twee jaar zijn de bedrijfseconomische resultaten van de gww-bedrijven slechter geworden

Gedurende de crisis is het aantal gww-bedrijven met winst in 2010 sterk gedaald, zowel bij het grootbedrijf als het mkb. Tussen 2008 en 2011 is het aantal faillissementen in de gww sterk gestegen, tot het niveau van de vorige recessie in 2003. De werkgelegenheid in de gww is tussen 2009 en 2011 gedaald van 88.000 werknemers naar 84.000 werknemers.

Het aflopen van de stimuleringsmaatregelen in de gww-sector draagt bij aan krimp op de markt in 2012

2012 wordt een moeilijk jaar voor de gww-sector, in het bijzonder de wegenbouw. Het aflopen van de stimuleringsmaatregelen van het Rijk leidt tot een daling van de gww-productie in 2012 met € 250 miljoen. Daarnaast krimpt de gww-markt in 2012 door bezuinigingen bij de lagere overheden en lagere investeringen in bouwlocaties. De totale productiedaling in de gww bedraagt in 2012 ruim € 600 miljoen, een daling van 4½%. In de wegenbouw daalt de productie in 2012 met 5% nog iets sterker.

In 2013 zal de gww-productie zonder bezuinigingsmaatregelen stabiliseren, op middellange termijn wordt een groei verwacht van gemiddeld 2% per jaar

In 2013 lopen de rijksinvesteringen nog verder terug, het onderhoud bij het Rijk neemt toe. Bij de lagere overheden daalt de productie verder door bezuinigingen. In de marktsector voorzien we in 2013 weer enige groei. Tussen 2014 en 2017 herstelt de gww-productie zich bij alle categorieën opdrachtgevers. De werkgelegenheid in de gww neemt op termijn toe, maar blijft in 2017 ruim onder het niveau van 2010 (5.000 werknemers minder).

In het onderzoek zijn vijf varianten bekeken van incidentele en structurele bezuinigingen op nieuwbouw en onderhoud van infrastructuur

In drie varianten wordt bezuinigd op nieuwbouw van infrastructuur, variërend van een eenmalige bezuiniging tot een oplopende structurele bezuiniging. In de meest extreme variant bedraagt de bezuiniging circa 15% op de totale uitgaven van Rijkswaterstaat aan wegen- en waterprojecten. Bij het onderhoud zijn twee structurele bezuinigingsvarianten bekeken met een 'laag' en een 'hoog' bedrag (tabel 1). In het laatste geval gaat het om een structurele bezuiniging van 5 à 10% op de jaarlijkse onderhoudsbudgetten.

Tabel 1 Varianten voor bezuinigingen op de rijksuitgaven aan infrastructuur, 2012-2020 (miljoen euro)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal 2012- 2020
I		-250								-250
II		-100	-200	-500	-500	-500	-500	-500	-500	-3.300
III		-500	-500			+125	+125	+125	+125	-500
IV	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-180
V	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-450

Bron: EIB

Sterke bezuinigingen op de weginfrastructuur leiden ertoe dat de wegebouwsector behalve in 2012 nog één of twee jaren met productiekrimp te maken krijgt; structurele bezuinigingen betekenen verder dat het investeringsvolume blijvend achterloopt op het basispad

De varianten met bezuinigingen op nieuwbouw van wegen leiden tot een krimpende wegebouwproductie met 2½% tot 6% in 2013, tegen lichte groei in het basispad. In de variant met oplopende structurele bezuinigingen wordt het herstel op de wegebouwmarkt uitgesteld tot na 2014.

Sterke bezuinigingen op de weginfrastructuur leiden tot verlies aan werkgelegenheid in 2013 en 2014 van circa 3.600 manjaren

In 2013 en 2014 ligt de werkgelegenheid circa 3.600 manjaren lager dan in het basispad. Hiervan vallen circa 1.600 manjaren in de wegebouw, 675 manjaren in andere gww-sectoren en circa 1.350 werknemers in de toelevering en zakelijke dienstverlening (tabel 2). Bij sterke structurele bezuinigingen loopt het verlies aan werkgelegenheid op tot ruim 3.400 manjaren vanaf 2015. De focus van de bezuinigingen op de weginfrastructuur en het grote aandeel wegebouw in deze projecten betekenen een verlies aan werkgelegenheid bij de wegebouwbedrijven van een kleine 10% ten opzichte van het basispad.

Tabel 2 Effecten van bezuinigingen op de weginfrastructuur op de werkgelegenheid in de wegenbouw, andere gww-sectoren en uitstraling naar toelevering en zakelijke dienstverlening (verschil met basispad), 2012-2017 (manjaren)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Wegenbouw</i>						
Variant I	0	-800	0	0	0	0
Variant II	0	-325	-625	-1.525	-1.500	-1.500
Variant III	0	-1.600	-1.575	0	0	375
Variant IV	-75	-75	-75	-50	-50	-50
Variant V	-175	-150	-150	-150	-150	-150
<i>Andere gww-sectoren</i>						
Variant I	0	-350	0	0	0	0
Variant II	0	-150	-275	-650	-650	-650
Variant III	0	-675	-675	0	0	150
Variant IV	-25	-25	-25	-25	-25	-25
Variant V	-75	-75	-75	-75	-75	-75
<i>Uitstraling</i>						
Variant I	0	-675	0	0	0	0
Variant II	0	-275	-525	-1.325	-1.275	-1.275
Variant III	0	-1.350	-1.350	0	0	325
Variant IV	-50	-50	-50	-50	-50	-50
Variant V	-150	-125	-125	-125	-125	-125
Totaal						
Variant I	0	-1.825	0	0	0	0
Variant II	0	-750	-1.425	-3.500	-3.425	-3.425
Variant III	0	-3.625	-3.600	0	0	850
Variant IV	-150	-150	-150	-125	-125	-125
Variant V	-400	-350	-350	-350	-350	-350

Bron: EIB

Bij spreiding van de bezuinigingen over meer typen infrastructuur is het totale werkgelegenheidsverlies iets kleiner en worden de effecten gespreid over meer sectoren

Wanneer de bezuinigingen van dezelfde aard en omvang als bij de wegenbouw worden uitgespreid over meer typen infrastructuur, ligt de werkgelegenheid in 2013 en 2014 in de varianten met sterke bezuinigingen circa 3.350 manjaren lager dan in het basispad. Circa 60% hiervan treft de gww inclusief installatie, 40% betreft de toelevering. Het totale effect is iets kleiner dan bij bezuinigingen alleen op wegenprojecten omdat bij andere typen projecten de mate van uitbesteding van uitgaven aan de markt kleiner is dan bij wegenprojecten. Spreiding leidt tot kleinere effecten in de wegenbouwsector, maar grotere effecten in de civiele betonbouw, railbouw en waterbouw. Deze effecten op andere sectoren zijn in dit onderzoek niet nader gekwantificeerd.

Naast effecten op productie en werkgelegenheid hebben bezuinigingen invloed op het functioneren van de sector

Sterke incidentele bezuinigingen betekenen dat het slechte marktperspectief voor de bedrijven langer aanhoudt met ongunstige effecten voor de rentabiliteit. Dit zal leiden tot extra faillissementen in vergelijking met het basispad. Grote structurele bezuinigingen tasten het marktperspectief blijvend aan. Relatief grote uitstroom en beperkte instroom gedurende enkele jaren verslechteren het arbeidsmarktperspectief voor de gww-sector.

Bezuinigingen op de infrastructuur hebben negatieve maatschappelijke effecten op de kwaliteit en de capaciteit van de infrastructuur

Structurele bezuinigingen op de nieuwbouw van infrastructuur leiden ertoe dat de investeringsinspanning structureel achterblijft bij het basispad. In variant II blijft deze 15% achter bij de situatie zonder bezuinigingen. Uitstel of afstel van projecten leidt daardoor tot verminderde bereikbaarheid en grotere kans op files en is ongunstig voor de economie. Ook duurzaamheid en leefbaarheid kunnen worden aangetast bij een soberder uitvoering. Bezuinigingen op het onderhoud leiden tot een lager kwaliteitsniveau, meer verkeershinder en hogere onderhouds- of vervangingsuitgaven op termijn.

Het extra werkgelegenheidsverlies door de bezuinigingen leidt tot uitverdieneffecten in de vorm van extra ww-uitkeringen

Doordat het aantal manjaren afneemt door de bezuinigingen, ontstaan extra kosten van ww-uitkeringen. In de varianten met de sterkste terugval in werkgelegenheid liggen deze tussen ongeveer € 70 miljoen en € 100 miljoen in totaal.

1 Vraagstelling

Op verzoek van Rijkswaterstaat heeft het EIB onderzoek gedaan naar de effecten van mogelijke bezuinigingen op de infrastructuur door Rijkswaterstaat. Het onderzoek geeft antwoord op drie vragen:

1. Welke ontwikkelingen hebben zich recent voorgedaan op de gww-markt, inclusief het effect van de stimuleringsmaatregelen, en wat zijn de verwachtingen voor de gww-productie in de komende jaren?
2. Wat zijn de effecten van bezuinigingen op de infrastructuur door Rijkswaterstaat, in een aantal varianten, op de productie en werkgelegenheid in de gww en in aanverwante sectoren?
3. Welke kwalitatieve effecten hebben deze bezuinigingen op de gww-sector?

In deze rapportage doen we verslag van de uitkomsten van dit onderzoek. Allereerst gaan we in hoofdstuk 2 in op de recente marktontwikkelingen in de gww. We beschrijven de ontwikkelingen in de gww gedurende de crisis en gaan in op de effecten van de stimuleringsmaatregelen van het Rijk. Ook geven we aan hoe de gww-markt zich de komende jaren zal gaan ontwikkelen in het basispad zonder bezuinigingen.

Hoofdstuk 3 schetst een beeld van de uitgaven van het Rijk aan infrastructuur naar een aantal kenmerken, onder meer de verschillende typen infrastructuur. Ook gaan we in op de varianten die we in het onderzoek hebben uitgewerkt.

In hoofdstuk 4 analyseren we de effecten van de bezuinigingen. Daarbij gaan we in op de effecten op productie en werkgelegenheid in de gww en aanverwante sectoren. Hierbij onderscheiden we tussen bezuinigingen op wegenprojecten en gespreide bezuinigingen over meerdere typen infrastructuur.

Hoofdstuk 5 gaat in op enkele kwalitatieve effecten van de bezuinigingen. Dit zijn zowel effecten op het functioneren van de bedrijfstak als maatschappelijke effecten van bezuinigingen.

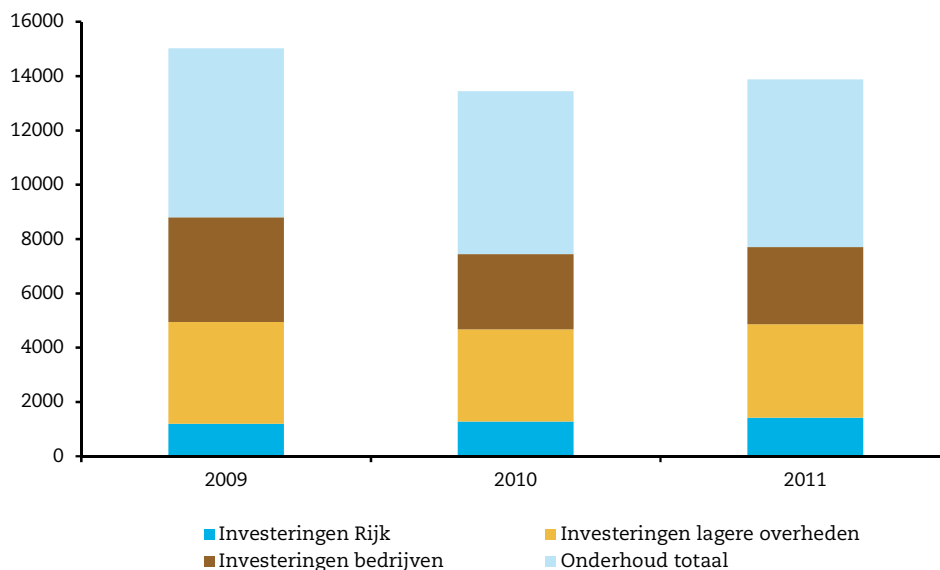
De analyse is uitgevoerd op basis van bestaande kengetallen en data over productie en werkgelegenheid. In het onderzoek is niet gekeken naar de haalbaarheid van bezuinigingen in relatie tot bestaande bestuurlijke of juridische afspraken.

2 Recente marktontwikkelingen

2.1 De gww-sector tijdens de crisis

De economische crisis heeft met vertraging de gww-sector bereikt. In 2009 groeide de gww-productie met 6%, vooral door investeringen van de lagere overheden en bedrijven. De stimuleringsmaatregelen van het Rijk voor de jaren 2009-2012 hebben in 2010 en 2011 een sterk positief effect gehad: de gww-productie in opdracht van het Rijk is tussen 2009 en 2011 met een kleine 20% gegroeid. De totale gww-markt is tussen 2009 en 2011 per saldo echter met 8% gedaald (figuur 2.1). Andere gww-opdrachtgevers lieten sterke krimp zien, onder meer de lagere overheden met bijna 10%. Hierbij spelen de ontwikkelingen in de b&u (minder bouwlocaties) en bezuinigingen een grote rol.

Figuur 2.1 Gww-productie, 2009-2011 (mln euro)



Bron: EIB

Effect van de stimuleringsmaatregelen

In het Aanvullend beleidsakkoord van het vorige kabinet zijn maatregelen opgenomen waardoor tussen 2009 en 2012 € 2,8 miljard aan infrastructurele uitgaven is geïntensiveerd c.q. naar voren gehaald, vooral voor nieuwbouw en onderhoud van weg- en waterinfrastructuur. Tussen 2009 en 2011 heeft dit extra gww-productie opgeleverd, oplopend van circa € 300 miljoen in 2009 naar circa € 700 miljoen in 2011. In 2012 bedraagt de extra productie uit deze

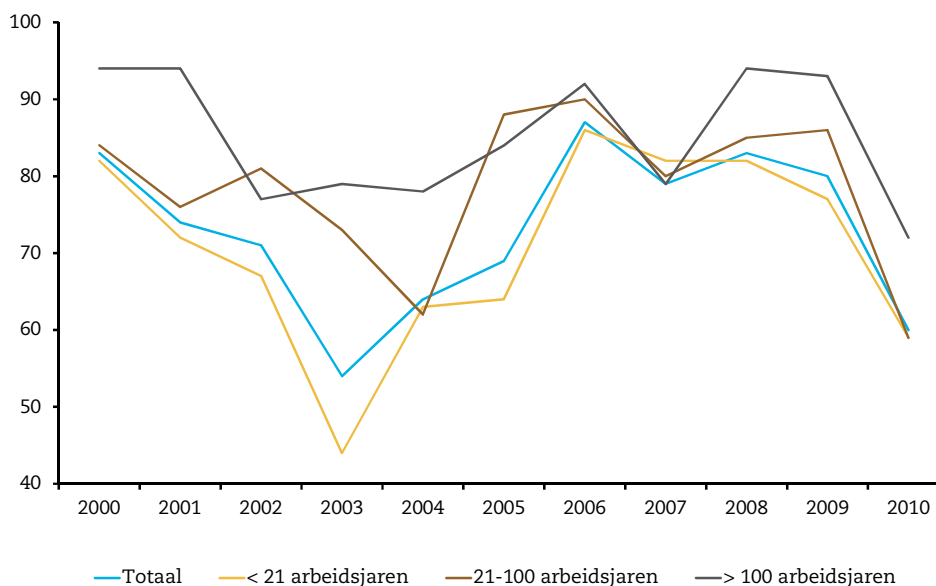
maatregelen nog € 450 miljoen, zodat de gww-productie in 2012 met € 250 miljoen terugloopt door het aflopen van de stimuleringsmaatregelen.

Bedrijfseconomische resultaten

Het aflopen van de stimuleringsmaatregelen, verdere krimp in de b&u en verdere bezuinigingen bij lagere overheden zijn de vooruitzichten voor de gww de komende jaren minder gunstig. Vanaf de zomer van 2011 nemen de orderportefeuilles in de gww af. De bedrijfsresultaten in de gww (% winst) zijn in 2010 al sterk gedaald t.o.v. 2009. Het percentage gww-bedrijven met winst lag in 2010 op het laagste niveau sinds 2004 (figuur 2.2 en 2.3). In 2011 is het aantal faillissementen in de gww sterk gestegen t.o.v. 2009 en 2010 en ligt bijna op het niveau van 2003.

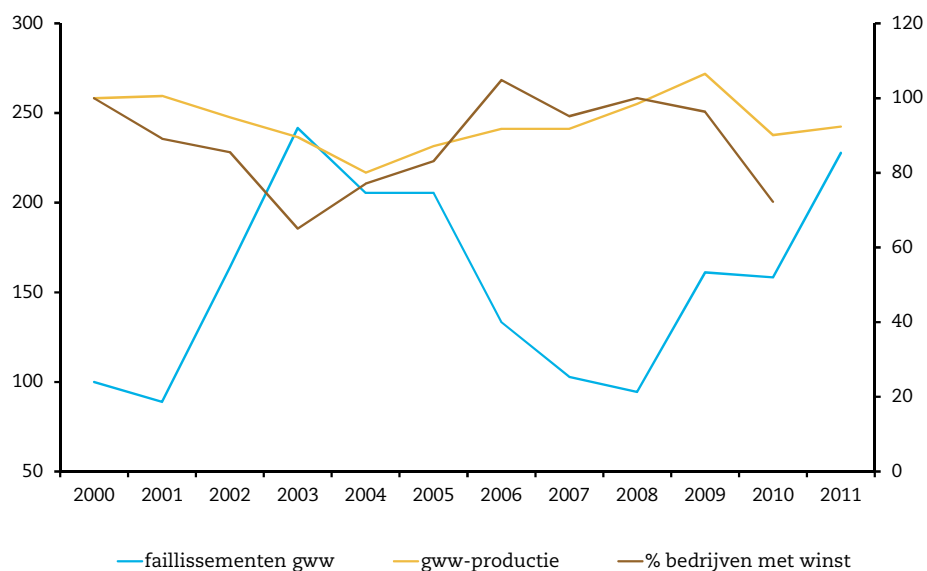
De werkgelegenheid in de gww (inclusief installatie) lag in 2009 op 88.000 manjaren en is gedaald naar bijna 84.000 in 2011, waarvan bijna 5.000 in de installatie (figuur 2.4). In 2010 is de werkgelegenheid veel minder gedaald dan de productie door een sterke afname van de productiviteit. De verdeling van de werkgelegenheid over grootbedrijf, middenbedrijf en kleinbedrijf is circa 37%, 34% en 29%.

Figuur 2.2 Percentage gww-hoofdaannemers met winst, 2000-2010 (naar grootteklasse in arbeidsjaren)



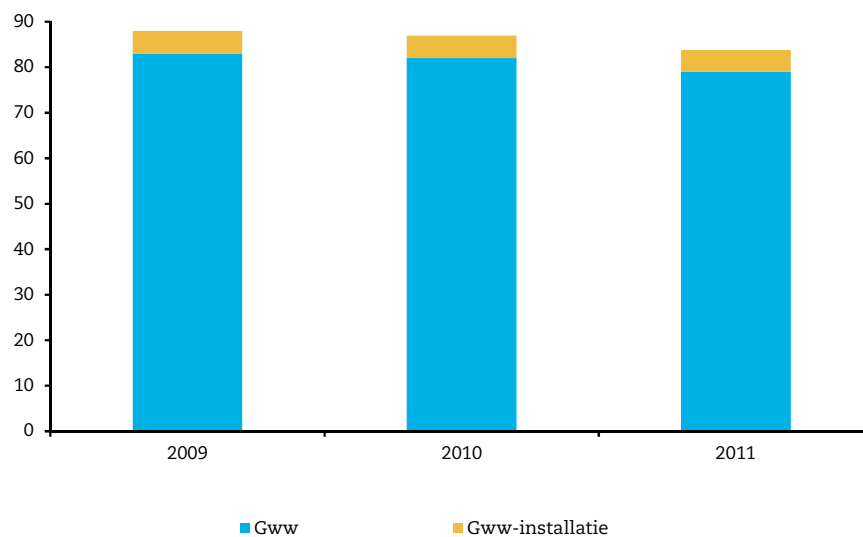
Bron: EIB

Figuur 2.3 Gww-productie en bedrijfseconomische kenmerken, 2000-2011 (index 2000=100)



Bron: EIB

Figuur 2.4 Werkgelegenheid, 2009-2011 (dzt manjaren)



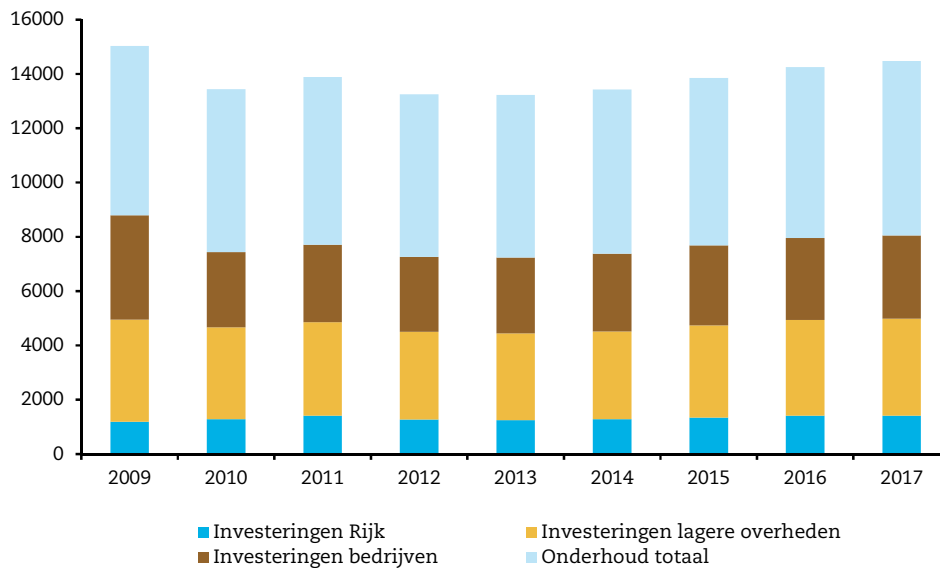
Bron: EIB

2.2 Verwachtingen voor de periode 2012-2017

In het basispad (situatie zonder bezuinigingen) wordt 2012 een moeilijk jaar voor de gww (figuur 2.5). De gww-productie krimpt met 4½%, een daling van ruim € 600 miljoen. Dit komt vooral door minder nieuwbouw voor het Rijk (-10%). Het aflopen en terugdraaien van de stimuleringsmaatregelen speelt hierin een belangrijke rol. Ook de lagere overheden investeren minder (-6%), vooral door een verdere terugloop in de b&u-productie en gemeentelijke bezuinigingen. Binnen de gww zal de wegenbouwproductie in 2012 met 5% bovengemiddeld krimpen. Voor 2013 wordt een stabiele totale gww-productie verwacht, maar ook dan nemen de investeringen door het Rijk nog enigszins af. In 2013 is daarnaast sprake van krimp in de gww bij de lagere overheden. Vanaf 2014 verwachten we voor de totale gww-productie gemiddeld circa 2½% per groei per jaar.

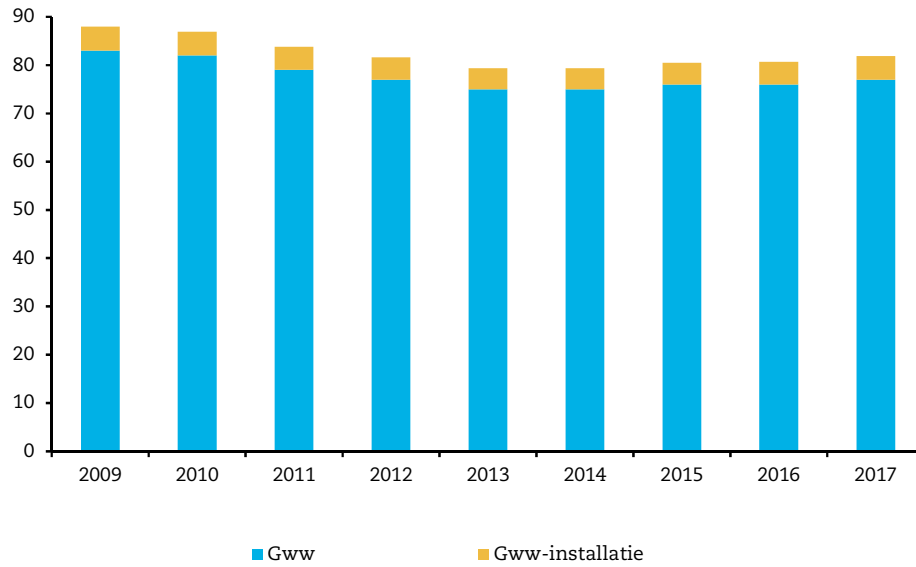
Door de ongunstige marktontwikkelingen verwachten we in 2012 en 2013 een verdere daling van de werkgelegenheid in de gww tot circa 79.000 manjaren in 2013 (inclusief installatie). In 2014 stabiliseert de werkgelegenheid om daarna enigszins te groeien naar 81.000 manjaren in 2017 (figuur 2.6). Dit niveau ligt 5.000 lager dan in 2010.

Figuur 2.5 Gww-productie in het basispad, 2009-2017 (mln euro)



Bron: EIB

Figuur 2.6 Werkgelegenheid in het basispad, 2009-2017 (dzt manjaren)



Bron: EIB

3 Uitgaven van het Rijk en onderzochte varianten

3.1 Uitgaven van het Rijk aan infrastructuur

De totale uitgaven van het Infrastructuurfonds aan nieuwbouw en onderhoud van wegen-, water- en spoorprojecten bedragen gemiddeld € 6,5 miljard per jaar (tabel 3.1). Daarvan heeft gemiddeld circa € 2,4 miljard betrekking op wegenprojecten en € 1,6 miljard op waterprojecten (beide exclusief netwerkgebonden eigen kosten van Rijkswaterstaat). De jaarlijkse uitgaven betreffen zowel projecten in uitvoering als projecten in studie. De totale projectkosten van wegen-, water- en spoorprojecten waarvoor in 2012 een tracébesluit wordt genomen, bedragen circa € 5,2 miljard, voor projecten met tracébesluit in 2013 is dit € 3,6 miljard (tabel 3.2).

Tabel 3.1 Begrote uitgaven van het Rijk aan wegen-, water- en spoorprojecten, 2012-2016 (miljoen euro)

	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Wegen</i>					
Nieuwbouw	1.632	1.697	2.314	1.442	2.621
Onderhoud	343	550	472	332	420
<i>Water</i>					
Nieuwbouw	994	1.341	1.352	1.347	1.127
Onderhoud	348	402	401	388	474
<i>Spoor</i> ¹⁾					
Nieuwbouw	935	1.001	1.031	1.103	1.129
Onderhoud	1.511	1.568	1.361	1.472	1.271
Totaal nieuwbouw	3.561	4.039	4.697	3.892	4.877
Totaal onderhoud	2.202	2.520	2.234	2.192	2.165
Totaal	5.763	6.559	6.931	6.084	7.042

1) Bij spoorprojecten gaat het om alle uitgaven van het Rijk aan spoorprojecten via ProRail en betreft het dus niet alleen de kosten van de spoorprojecten zelf.

Bron: Begroting Infrastructuurfonds 2012. Analyse EIB

Tabel 3.2 Kenmerken van planstudieprojecten wegen, water en spoor voor tracébesluit (miljoen euro)

	Wegen	Water	Spoor
Tracébesluit in 2012			
Totale projectkosten	1.663	328	3.214
Uitgaven 2012-2015 ¹⁾	1.405	227	982
Tracébesluit in 2013			
Totale projectkosten	3.116	438	0
Uitgaven 2012-2015 ¹⁾	953	187	0

1) Geraamd met de aanname dat in het jaar na tracébesluit met aanleg wordt gestart

Bron: Begroting Infrastructuurfonds 2012. Analyse EIB

3.2 Onderzochte varianten

Bij de invulling van mogelijke bezuinigungs-opties is er een aantal invalshoeken:

- Aard van de projecten: nieuwbouw, onderhoud
- Type project: wegen, water, spoor
- Aard van de bezuiniging: eenmalig, structureel
- Omvang van de bezuiniging: 'laag', 'gemiddeld', 'hoog'¹

Het is nog niet bekend of en hoe de bezuinigingen zullen worden ingevuld.

Enkele uitgangspunten bij de invulling in deze analyse:

- Bezuinigingen moeten op relatief korte termijn iets opleveren, maar ook dient rekening te worden gehouden met de budgetflexibiliteit.
- Er worden verschillende totaalbedragen voor de bezuinigingen doorgerekend om inzicht te krijgen in de bandbreedte van de effecten.
- De berekeningen worden primair gemaakt voor de deelmarkt met het grootste aandeel in de infrastructuuruitgaven van Rijkswaterstaat, namelijk de wegen. Daarnaast gaan we in op een bredere verdeling van de bezuinigungsopgave over de totale gww-markt.
- Er zijn verschillen in arbeidsintensiteit tussen nieuwbouw en onderhoud. Met deze verschillen is in de analyse rekening gehouden.

Het EIB heeft vijf varianten doorgerekend (tabel 3.3):

- I nieuwbouw: eenmalige bezuiniging van € 250 miljoen in 2013
- II nieuwbouw: bezuiniging van € 100 miljoen in 2013 oplopend naar € 500 miljoen structureel vanaf 2015
- III nieuwbouw: bezuiniging van € 500 miljoen per jaar in 2013 en 2014, waarvan € 125 miljoen per jaar wordt gecompenseerd in de periode 2017-2020
- IV onderhoud: structurele bezuiniging van € 20 miljoen per jaar vanaf 2012
- V onderhoud: structurele bezuiniging van € 50 miljoen per jaar vanaf 2012

¹ De aard en omvang van de bezuinigingen zijn in afstemming met Rijkswaterstaat bepaald.

Het gaat hierbij om bezuinigingen die oplopen tot € 3,3 miljard cumulatief in de periode 2012-2020 (variant II). Relateren we dit aan de totale uitgaven aan wegen, water en spoor in die periode, dan betekent dit dat structureel ruim 5% minder wordt geïnvesteerd in de infrastructuur. Betrekken we de cumulatieve bezuinigingen van € 3,3 miljard op de weginfrastructuur, dan impliceert dit dat de investeringsinspanning op het gebied van de wegen in totaal ruim 15% lager ligt.

Tabel 3.3 Varianten voor bezuinigingen op de rijksuitgaven aan infrastructuur, 2012-2020 (miljoen euro)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal 2012- 2020
I		-250								-250
II		-100	-200	-500	-500	-500	-500	-500	-500	-3.300
III		-500	-500			+125	+125	+125	+125	-500
IV	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-180
V	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-450

Bron: EIB

4 Effecten van bezuinigingen op productie en werkgelegenheid

4.1 Inleiding

De omvang van de effecten, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin, is afhankelijk van de mate waarin de bezuinigingen in één of meerdere marktsegmenten terecht zullen komen. Dit betreft zowel het type bedrijven die aan de infrastructuur werken (bijvoorbeeld wegebouw, betonbouw, kabels en leidingen), als de grootte van de bedrijven (bijvoorbeeld grootbedrijf en mkb).

Allereerst gaan we in op de effecten van de bezuinigingen wanneer deze geheel bij de weginfrastructuur terecht komen. Daarna beschouwen we de effecten bij bezuinigingen in bredere zin. In beide gevallen gaan we ervan uit dat de bezuinigingen direct terecht komen bij de projecten die Rijkswaterstaat zelf op de markt brengt.

De invulling van de bezuinigingen is in elk van de onderzochte varianten vertaald in een verandering van het niveau van de gww-productie in vergelijking met het basispad. Hierbij zijn de volgende stappen gezet:

- Vermindering van uitgaven aan infrastructuur door het Rijk vertaalt zich voor 67% in vermindering van gww-productie².
- Vermindering van uitgaven aan rijksprojecten leidt tot minder uitgaven door andere partijen aan bijkomende activiteiten bij deze rijksprojecten (wegomleggingen, aansluitende wegen, bijdragen van derden). Dit effect wordt indicatief geschat op 5% van het initiële effect.

4.2 Effecten van bezuinigingen op wegenprojecten

Effecten op de wegebouwproductie

De effecten van de bezuinigingen worden eerst berekend voor het geval de bezuinigingen van Rijkswaterstaat geheel bij het rijkswegennet (nieuwbouw of onderhoud) terechtkomen. Door bezuinigingen op wegenprojecten zal de

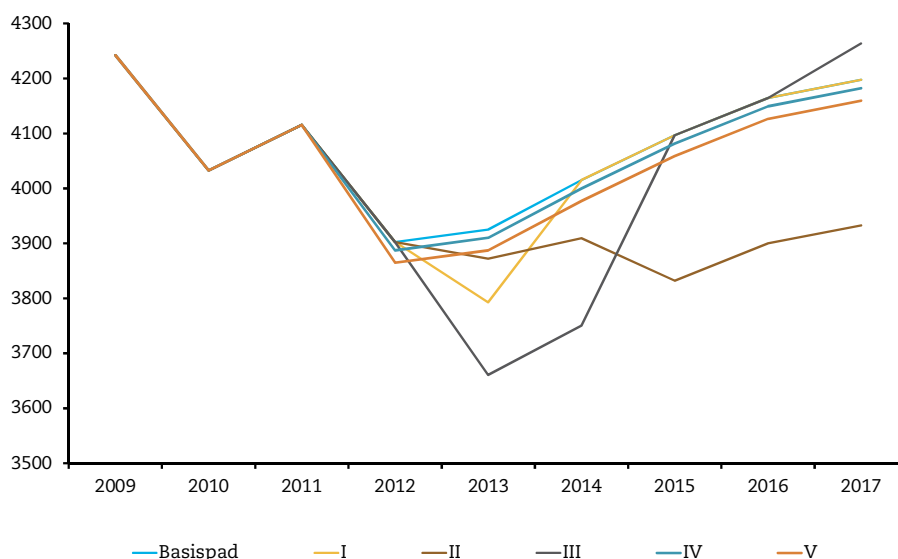
² Dit is de gemiddelde verhouding tussen de gww-productie van het Rijk volgens de Nationale rekeningen van het CBS en de uitgaven aan infrastructuur door het Rijk volgens de begroting van het Infrastructuurfonds. De Nationale rekeningen vormen het kader voor alle productieprognoses van het EIB en daarom is dit kader ook in dit onderzoek gehanteerd. Buiten de factor van 67% vallen onder meer de kosten van engineering, grondaankopen, schadevergoedingen en subsidies. Deze verhouding verschilt voor de projecten van Rijkswaterstaat tussen wegenprojecten en waterprojecten. Voor wegenprojecten specifiek wordt in dit onderzoek 72% gehanteerd. De omrekenfactoren van 67% voor het totaal en 72% voor wegenprojecten komen niet precies overeen met de gegevens van Rijkswaterstaat over de totale projectkosten en het aandeel van de afgesloten contracten hierin. Bij Rijkswaterstaat liggen deze omrekenfactoren in de afgelopen jaren gemiddeld op ongeveer 70% voor het totaal en 80% voor de wegenprojecten (opgave Rijkswaterstaat). Deze afwijkingen zijn vooral terug te voeren op verschillen in de gehanteerde rekenmethoden en definities. De verschillen hebben echter geen gevolgen voor de conclusies uit dit onderzoek.

wegenbouwproductie krimpen in vergelijking met het basispad (figuur 4.1).³

In het basispad wordt 2012 een moeilijk jaar voor de wegenbouwsector. De totale wegenbouwproductie valt in 2012 terug van € 4,1 miljard naar € 3,9 miljard. Met 5% krimp valt deze sector sterker terug dan gemiddeld in de gww. Ten opzichte van dit basispad daalt de wegenbouwproductie in 2012 nog bijna een procentpunt sterker in variant V. In 2013 volgt in het basispad lichte groei van ½%. In de varianten I en III zal de wegenbouwproductie ook in 2013 nog krimpen met 3% respectievelijk 6%. Ook in variant II, waarin het bezuinigingsbedrag oploopt, is in 2013 nog sprake van een krimpende wegenbouwproductie (1%). In 2014 treedt in het basispad herstel op de wegenbouwmarkt op met een groei van 2½%. In variant II blijft het herstel beperkt tot 1% groei.

In het basispad komt de wegenbouwproductie in 2017 bijna op het niveau van het topjaar 2009. Als gevolg van de oplopende structurele bezuiniging op nieuwbouw van wegen in variant II blijft de wegenbouwproductie in 2017 7% onder het niveau van 2009. In variant V, waarin structureel op het onderhoud wordt bezuinigd, ligt de wegenbouwproductie in 2017 ongeveer 2% onder het niveau van 2009.

Figuur 4.1 Wegenbouwproductie, 2009-2017 (miljoen euro)



Bron: EIB

³ Hierbij moet worden gedacht dat door bezuinigingen op de weginfrastructuur verschillende typen gww-bedrijven worden beïnvloed. Dit betreft bij nieuwbouwprojecten vooral wegenbouwbedrijven (circa 70%), maar daarnaast onder meer ook bedrijven in de civiele betonbouw (circa 15%). Bij onderhoud zijn we uitgegaan van 100% effect op de wegenbouwsector.

Effecten op de werkgelegenheid in de wegenbouw

Bij de effecten op de werkgelegenheid onderscheiden we de effecten op de werkgelegenheid in gww-sectoren inclusief installatie enerzijds en de uitstralingseffecten op de toelevering (bijvoorbeeld bouwmaterialenindustrie) en de zakelijke dienstverlening (bijvoorbeeld ingenieursdiensten) anderzijds. Bezuinigingen op weginfrastructuur leiden in de gww vooral tot verlies aan werkgelegenheid in de wegenbouw en daarnaast onder meer in de civiele betonbouw en kabels en leidingen.

De bezuinigingen op rijkswegen leiden tot een verlies aan werkgelegenheid die in de varianten II, IV en V een structureel karakter heeft en in de varianten I en III een eenmalig karakter (zie tabel 4.1). In variant II leidt de oplopende bezuiniging tot € 500 miljoen vanaf 2015 tot een verlies aan werkgelegenheid van 750 manjaren in 2013 ten opzichte van het basispad, oplopend naar ruim 3.400 manjaren structureel vanaf 2015. Ongeveer twee derde van de werkgelegenheidsverliezen betreft gww plus gww-installatie en een derde betreft uitstraling naar andere bedrijfstakken. Binnen de gww valt circa 70% van het verlies in de sector wegenbouw en 30% in andere gww-sectoren waaronder civiele betonbouw en kabels en leidingen. Het structurele werkgelegenheidsverlies heeft voor 1.500 manjaren betrekking op de wegenbouw. In de varianten IV en V, waar structureel op onderhoud wordt bezuinigd, bedraagt het verlies structureel tussen 125 en 350 manjaren. Dit verlies begint hier al in 2012. Bij onderhoud ligt het verlies aan werkgelegenheid per bezuinigde euro hoger dan bij nieuwbouw vanwege het meer arbeidsintensieve karakter van onderhoudswerk.

De eenmalige bezuiniging op nieuwbouw leidt in variant I in 2013 tot ruim 1.800 manjaren extra verlies aan werkgelegenheid in de gww en de toelevering in vergelijking met het basispad. Hiervan komen 800 manjaren voor rekening van de wegenbouw. In variant III wordt in 2013 en 2014 circa 3.600 manjaren aan werkgelegenheid verloren in vergelijking met het basispad. Vanaf 2017 ligt de werkgelegenheid 850 manjaren boven het basispad.

Tabel 4.1 Effecten van bezuinigingen op de weginfrastructuur op de werkgelegenheid in de wegenbouw, andere gww-sector en uitstraling naar toelevering en zakelijke dienstverlening (verschil met basispad), 2012-2017 (manjaren)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Wegenbouw</i>						
Variant I	0	-800	0	0	0	0
Variant II	0	-325	-625	-1.525	-1.500	-1.500
Variant III	0	-1.600	-1.575	0	0	375
Variant IV	-75	-75	-75	-50	-50	-50
Variant V	-175	-150	-150	-150	-150	-150
<i>Andere gww-sectoren</i>						
Variant I	0	-350	0	0	0	0
Variant II	0	-150	-275	-650	-650	-650
Variant III	0	-675	-675	0	0	150
Variant IV	-25	-25	-25	-25	-25	-25
Variant V	-75	-75	-75	-75	-75	-75
<i>Uitstraling</i>						
Variant I	0	-675	0	0	0	0
Variant II	0	-275	-525	-1.325	-1.275	-1.275
Variant III	0	-1.350	-1.350	0	0	325
Variant IV	-50	-50	-50	-50	-50	-50
Variant V	-150	-125	-125	-125	-125	-125
Totaal						
Variant I	0	-1.825	0	0	0	0
Variant II	0	-750	-1.425	-3.500	-3.425	-3.425
Variant III	0	-3.625	-3.600	0	0	850
Variant IV	-150	-150	-150	-125	-125	-125
Variant V	-400	-350	-350	-350	-350	-350

Bron: EIB

4.3 Effecten van gespreide bezuinigingen op verschillende typen infrastructuur

De effecten kunnen ook worden bekeken wanneer niet alleen op de weginfrastructuur wordt bezuinigd, maar deze bezuinigingen over verschillende typen infrastructuur worden gespreid. Daarbij kijken we naar de effecten in de nieuwbouw- en de onderhoudsvarianten afzonderlijk. De effecten worden dan over een groter aantal typen bedrijven en werknemers uitgespreid.

De totale werkgelegenheidseffecten liggen bij gespreide bezuinigingen in de varianten met structurele bezuinigingen op nieuwbouw (variant II) op 675 manjaren in 2013 opeend naar 3.200 manjaren structureel vanaf 2015 (tabel

4.2). In de variant met grote incidentele bezuinigingen ligt het verlies op gemiddeld 3.350 manjaren per jaar waarin wordt bezuinigd. De totale werkgelegenheidseffecten liggen iets lager dan bij concentratie van de bezuinigingen op wegenprojecten. Dit komt doordat bij andere typen infrastructuur de mate van uitbesteding van uitgaven aan de markt relatief lager ligt.

Circa 60% van het werkgelegenheidsverlies ligt in de gww inclusief installatie. Ongeveer 40% van het verlies aan werkgelegenheid betreft uitstraling naar de toeleverende industrie en de zakelijke dienstverlening. Binnen de gww slaat het verlies aan werkgelegenheid in mindere mate neer in de wegenbouw dan in het geval alleen op wegenprojecten wordt bezuinigd. In andere sectoren als civiele betonbouw, railbouw en waterbouw is het verlies aan werkgelegenheid groter. Deze effecten zijn niet nader gekwantificeerd.

Tabel 4.2 Effecten op de werkgelegenheid in de gww, gww-installatie en uitstraling naar toelevering en zakelijke dienstverlening (verschil met basispad), 2012-2017 (manjaren)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Gww plus gww-installatie</i>						
Variant I	0	-1.050	0	0	0	0
Variant II	0	-425	-825	-2.050	-2.000	-2.000
Variant III	0	-2.100	-2.075	0	0	500
Variant IV	-75	-75	-75	-75	-75	-75
Variant V	-225	-200	-200	-200	-200	-200
<i>Uitstraling</i>						
Variant I	0	-625	0	0	0	0
Variant II	0	-250	-500	-1.225	-1.200	-1.200
Variant III	0	-1.275	-1.250	0	0	300
Variant IV	-50	-50	-50	-50	-50	-50
Variant V	-125	-125	-125	-125	-125	-125
Totaal						
Variant I	0	-1.675	0	0	0	0
Variant II	0	-675	-1.325	-3.275	-3.200	-3.200
Variant III	0	-3.375	-3.325	0	0	800
Variant IV	-125	-125	-125	-125	-125	-125
Variant V	-350	-325	-325	-325	-325	-325

Bron: EIB

5 Kwalitatieve effecten

5.1 Effecten op het functioneren van de sector

Bezuinigingen hebben invloed op het functioneren van de sector, zoals het optreden van faillissementen en het verlies aan. Deze effecten kunnen een verschillend karakter hebben in de onderzochte varianten. De effecten op het functioneren van de sector hangen ook af van de wijze waarop deze in de praktijk worden vormgegeven. Wanneer bezuiniging op de uitgaven gepaard gaat met 'hervorming' in de zin van een andere rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, treden andere effecten op dan zonder veranderende rolverdeling.

De varianten I en III kenmerken zich door incidentele bezuinigingen van relatief grote bedragen per jaar. In deze varianten wordt het ongunstige marktperspectief voor 2012 in het basispad met één respectievelijk twee jaar verlengd en verdiept. Dit is ongunstig voor de bedrijven die vooral actief zijn op de wegenbouwmarkt. Deze bezuinigingen vallen sterk negatief uit voor bedrijven die al worden getroffen door de krimp op de gemeentelijke markt én die werkzaam zijn (of willen zijn) op de markt voor Rijkswaterstaat. Het gaat daarbij in directe zin met name om het middenbedrijf in de gww en in mindere mate het grootbedrijf. Kleinere wegenbouwbedrijven worden indirect getroffen omdat door het terugvallen van de markt voor grotere projecten de druk op de markt voor kleinere projecten zal toenemen. In 2011 is het aantal faillissementen in de gww opgelopen tot het 'topniveau' van 2003. Krimpende wegenbouwproductie tot in 2014 zal vrijwel zeker leiden tot verdere daling van het aantal bedrijven in de markt.

In variant II is sprake van oplopende bezuinigingen naar een relatief groot structureel bedrag per jaar. Deze variant betekent dat het marktperspectief 'blijvend' minder is in de zin van benodigde capaciteit om de wegenbouwproductie te kunnen uitvoeren.

De varianten IV en V betreffen een structurele bezuiniging op het onderhoud die relatief zwaarder zal neerslaan bij het mkb dan in het geval van bezuinigingen op investeringen. Het mkb is in relatief sterkere mate actief in het onderhoud. Versobering van de uitvoering, eventueel gecombineerd met veranderingen in de organisatie van het onderhoud (meerjarig, multidisciplinair), zal ertoe leiden dat de bedrijven sneller moeten omschakelen in het lopende schaalvergrotingsproces dat Rijkswaterstaat al is ingegaan op het gebied van onderhoud.

De bezuinigingen leiden in een aantal varianten tot een sterkere terugloop van de werkgelegenheid dan in het basispad. Dit betekent een grotere uitstroom van werknemers en geringe mogelijkheden tot nieuwe instroom. De aantrekkingskracht van de sector op de langere termijn wordt daarmee ongunstig beïnvloed en ook de personeelsvoorziening op langere termijn.

Bij bezuinigingen op de weginfrastructuur komen de effecten vooral terecht bij de wegenbouwbedrijven. Daarnaast zullen ook de civiele betonbouwbedrijven

(viaducten, tunnels) en kabel- en leidingbedrijven worden getroffen door bezuinigingen op de wegen. De effecten worden in het algemeen relatief minder groot naarmate de bezuinigingen worden verdeeld over meerdere typen infrastructuur. Bij bezuinigingen op de spoorinfrastructuur worden de spooraannemers sterk getroffen. Daarnaast leiden deze ook tot minder productie en werkgelegenheid bij de civiele betonbouwbedrijven.

5.2 Maatschappelijke effecten

Naast de effecten van bezuinigingen op de sector zijn er ook maatschappelijke effecten van de bezuinigingen.

Effecten op kwaliteit en capaciteit van de infrastructuur

Een belangrijk maatschappelijk effect van bezuinigingen is dat de capaciteit en kwaliteit van de infrastructuur in meerdere of mindere mate wordt aangetast doordat geplande uitgaven niet plaatsvinden. (Structurele) bezuinigingen op investeringen betekent dat er geen uitbreidingen of vervangingen van de infrastructuur plaatsvinden. Hierdoor blijft de capaciteit achter bij wat beoogd was zonder bezuinigingen. Dit uitstel of afstel van wegbuitbreidingen leidt daardoor tot verminderde bereikbaarheid en extra verkeershinder. Dit heeft nadelige consequenties voor de economie. Een sobere uitvoering kan daarnaast betekenen dat op sommige kwaliteitsaspecten, bijvoorbeeld duurzaamheid of leefbaarheid, wordt ingeboet.

Deze maatschappelijke kosten van minder bereikbaarheid, duurzaamheid of leefbaarheid zouden tegen de baten van lagere uitgaven moeten worden afgezet. Vooral structurele bezuinigingen, zoals met name in variant II, leiden ertoe dat de investeringsinspanning in het wegennet 15% achterblijft bij het basispad.

Bezuinigingen op onderhoud (al of niet structureel) leiden ertoe dat het kwaliteitsniveau van de infrastructuur op de kortere of langere termijn achteruit gaat. Dit leidt tot hogere uitgaven voor onderhoud of eventueel vervanging op de langere termijn. In de tussenliggende jaren leidt een lagere onderhoudskwaliteit daarnaast tot andere maatschappelijke kosten in de zin van lagere betrouwbaarheid, grotere kans op files en minder comfort, bijvoorbeeld het rijcomfort op het wegennet. Lagere uitgaven zijn bij bijvoorbeeld wegonderhoud wel mogelijk zonder de technische onderhoudskwaliteit aan te tasten, bijvoorbeeld door meer overdag te gaan werken. Dit kan echter tot andere (maatschappelijke) kosten leiden in de sfeer van verkeershinder.

Uitverdieneffecten op de ww-uitkeringen

Het verlies aan werkgelegenheid leidt tot extra ww-uitkeringen die als uitverdieneffecten kunnen worden aangemerkt. Wanneer de werkgelegenheid in het basispad daalt betekent elke extra daling als gevolg van bezuinigingen extra uitkeringen. Als de werkgelegenheid in het basispad stijgt maar deze stijging wordt door de bezuinigingen omgebogen in een daling, is er ook sprake van extra ww-uitkeringen. Ter indicatie van het mogelijke uitverdieneffect wordt het totale werkgelegenheidseffect van alle maatregelen genomen. In tabel 5.1 worden deze kosten voor de jaren 2013 tot en met 2017 geraamd voor

de varianten met het grootste werkgelegenheidsverlies, namelijk II en III.⁴ Deze uitverdieneffecten bedragen in totaal bijna € 70 miljoen in variant II en € 100 miljoen in variant III.

Tabel 5.1 Extra kosten ww-uitkeringen in de varianten II en III, 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
<i>Variant II</i>						
Verlies arbeidsjaren (dzd)	0,7	1,4	1,8	1,8	3,0	
Aantal ww-uitkeringen (dzd)	0,6	1,1	1,4	1,4	2,4	
Waarvan in 2 ^e jaar		0,6	0,5	0,3	0,0	
Afgesloten		0,0	0,6	1,1	1,4	
Uitkering per arbeidsjaar (€)	17.500	17.500	17.500	17.500	17.500	
Extra kosten (mln euro)	10	19	15	6	17	68
<i>Variant III</i>						
Verlies arbeidsjaren (dzd)	3,5	3,4				
Aantal ww-uitkeringen (dzd)	2,9	2,9				
Waarvan in 2 ^e jaar		2,9				
Uitkering per arbeidsjaar (€)	17.500	17.500				
Extra kosten (mln euro)	50	50				100

Bron: EIB

⁴ Zie bijlage 1 voor een toelichting op de berekeningen.

6 Bijlage

Berekening kosten ww-uitkeringen

Allereerst wordt het aantal arbeidsjaren dat verloren gaat als gevolg van de bezuinigingen gecorrigeerd voor het aantal arbeidsjaren zelfstandigen. Daarna wordt het aantal arbeidsjaren werknemers met een 90 procent-factor vermenigvuldigd om het aantal uitkeringen te berekenen. In 2015 en daarna wordt dit gecorrigeerd voor de uitkeringen die aan het begin van het jaar worden beëindigd omdat ze twee jaar hebben geduurd. Het totale kosteneffect voor de WW-uitkeringen wordt geraamd op € 100 miljoen in de jaren 2012 tot en met 2014 in variant III. In deze variant treedt de uitstoot van werkgelegenheid op in de jaren dat de werkgelegenheid in het basispad toch al daalde. De extra uitgaven voor WW-uitkeringen bedragen in variant II € 68 miljoen. In deze variant treedt het meeste verlies aan werkgelegenheid op in de periode dat de werkgelegenheid in het basispad stijgt.

Tabel Extra kosten ww-uitkeringen in variant II, 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Bouwnijverheid	0,5	0,9	1,1	1,1	1,9	
Uitstraling	0,3	0,5	0,7	0,7	1,1	
Totaal inclusief uitstraling	0,7	1,4	1,8	1,8	3,0	
Zelfstandigen bouw	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	
Zelfstandigen uitstraling	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	
Werknemers arbeidsjaren	0,6	1,2	1,6	1,6	2,7	
Aantal ww-uitkeringen	0,6	1,1	1,4	1,4	2,4	
Waarvan in tweede jaar		0,6	0,5	0,3	0,0	
Afgesloten		0,0	0,6	1,1	1,4	
Uitkering per arbeidsjaar €	17.500	17.500	17.500	17.500	17.500	
Extra kosten (mln euro)	10	19	15	6	17	68

Bron: EIB

Tabel Extra kosten ww-uitkeringen in variant III, 2013-2014

	2013	2014	Totaal
Bouwnijverheid	2,2	2,1	
Uitstraling	1,3	1,3	
Totaal inclusief uitstraling	3,5	3,4	
Zelfstandigen bouw	0,2	0,2	
Zelfstandigen uitstraling	0,1	0,1	
Werknemers arbeidsjaren	3,2	3,2	
Aantal ww-uitkeringen	2,9	2,9	
Waarvan in tweede jaar		2,9	
Uitkering per arbeidsjaar €	17.500	17.500	
Extra kosten (mln euro)	50	50	100

Bron: EIB