

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2021

Nr. 46

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN INFRA- STRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2020

Nederland staat bekend om de goede infrastructuur. Sinds medio vorige eeuw is in hoog tempo een groot deel van deze infrastructuur aangelegd. Onze woon- en werklocaties zijn hiermee veilig en bereikbaar gemaakt. De sterke economische ontwikkeling van Nederland is mede hierdoor mogelijk geworden. Diezelfde infrastructuur raakt nu op leeftijd, kent een steeds intensiever en zwaarder gebruik en heeft te maken met ontwikkelingen op het gebied van klimaat, duurzaamheid en ICT. Om het benodigde kwaliteitsniveau voor een veilig, bereikbaar en leefbaar Nederland vast te houden zijn extra inspanningen nodig om de instandhoudingsopgave aan te kunnen. Die opgave is een forse taak die de komende decennia veel aandacht vraagt. Vorig jaar hebben wij uw Kamer uitgebreid geïnformeerd over de toenemende instandhoudingsopgave¹. Ons beeld was en is dat een steeds groter deel van de fondsen besteed zal moeten worden aan de instandhouding van de netwerken.

Afgelopen zomer hebben wij uw Kamer nader geïnformeerd over onze aanpak van de instandhouding². Om een scherper beeld te krijgen van de instandhoudingsopgave hebben Rijkswaterstaat (RWS) en ProRail de budgetbehoefte voor instandhouding opnieuw opgebouwd en hebben we deze extern laten valideren. Alle resultaten zijn nu beschikbaar en bevestigen dat er voor instandhouding van de netwerken een forse opgave ligt. De validatie bij RWS geeft helder aan dat het in stand houden van de huidige netwerken op leeftijd ook echt een andere aanpak vergt dan het opbouwen van de Rijksinfrastructuur. Om de instandhoudingsopgave die op ons afkomt aan te kunnen moeten het assetmanagement-proces en de daartoe benodigde (financiële) administratie bij RWS op orde worden gebracht. Met het oog op het maatschappelijke belang van goede infrastructuur is een stevige verbeteringslag noodzakelijk. In het

¹ Kamerstuk 35 000 A, nr. 98

² Kamerstuk 35 300 A, nr. 94

vervolg van de brief wordt hier nader op ingegaan. De situatie bij ProRail is beheersbaar tot en met 2025, maar ook hier is sprake van een hogere budgetbehoefte dan beschikbaar in de periode daarna.

In de brief van juni jongstleden hebben wij toegezegd uw Kamer hierover verder te informeren. Dat doen we met deze brief waarin we ingaan op de validaties van de budgetbehoefte, de specifieke maatregelen die wij treffen in de begroting om dit vraagstuk op korte termijn te kunnen beheersen, het plan van aanpak voor verbeteringen bij RWS en tot slot de «Staat van de Infra».

Validaties budgetbehoefte instandhouding

Wij hebben PwCIRebel een validatie laten uitvoeren naar de budgetbehoefte voor instandhouding van RWS en ProRail voor de periode 2022–2025 met een doorkijk naar 2035. Hierbij ontvangt u de rapportage over de door RWS beheerde netwerken (bijlage 1)³. Tevens ontvangt u hierbij de aanvullende rapportage over de groei- en besparingsscenario's van ProRail (bijlage 2)⁴. De rapportage over scenario 1a «basis op orde» van ProRail heeft u met eerdergenoemde Kamerbrief reeds ontvangen.

Budgetbehoefte instandhouding RWS-netwerken

De bevindingen van PwCIRebel zijn in lijn met de bevindingen van Horvat & Partners, waarover wij uw Kamer via de Kamerbrief van 19 juni jongstleden hebben geïnformeerd. PwCIRebel constateert ook dat de door RWS gehanteerde systematiek niet leidt tot een transparante en navolgbare opbouw van de reeksen conform internationale standaarden⁵. Ook het bij Vervanging en Renovatie gevolgde proces past niet bij de onzekerheden die het programma kent, waardoor het niet mogelijk is de hoogte van de gehele opgave te valideren. PwCIRebel stelt dat door de systematiek en werkwijze bij het opstellen van de budgetbehoefte geen volledige validatie van de opgegeven budgetbehoefte kan worden uitgevoerd. Het assetmanagement en de (financiële) administratie behoeft structurele verbetering; zie ook het vervolg van deze brief over deze verbeteringen.

Ondanks de aandachtspunten geeft PwCIRebel wel een indicatie van de behoeften: «Voor die onderdelen van de budgetbehoefte waar de bottom-up validatie geen sluitend inzicht geeft in de totale budgetbehoefte, hebben we middels een top-down analyse getracht tot referentiewaardes te komen voor de budgetbehoefte. Via deze twee invalshoeken plaatsen wij de budgetbehoefte in perspectief om tot een inschatting te komen van de mate waarin deze realistisch is.» (bijlage 1, pagina 8). Hoewel de inschatting van PwCIRebel nog met onzekerheden is omgeven, leidt dit niet tot andere inzichten ten aanzien van de budgetbehoefte zoals gemeld in onze brief van juni jongstleden. Indien PwCIRebel alle kosten voor instandhouding (VenR, DBFM, Landelijke Taken, Duurzaamheid en Beheer en Onderhoud) optelt, komen zij voor de budgetbehoefte uit op een bandbreedte van € 2,1 – € 2,4 miljard per jaar voor de korte termijn (2022–2025) en van € 2,3 – € 2,6 miljard per jaar voor de lange termijn (2026–2035). Daarbij is de inloop van het uitgesteld onderhoud buiten beschouwing gelaten. De onderzoekers constateren dat er een zekere mate van uitgesteld onderhoud en in incidentele gevallen van achterstallig onderhoud mag zijn, mits de risico's goed in beeld zijn. De door RWS afgegeven budgetbehoefte voor instandhouding ligt, zowel

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Het betreft hier de ISO-55000 methodiek.

voor de lange als korte termijn, aan de bovenzijde van de genoemde bandbreedtes. De budgetbehoefte voor de periode 2022–2035 ligt in de orde van gemiddeld € 1 miljard per jaar hoger dan het beschikbare budget. Hierbij wordt nogmaals opgemerkt dat dit bedrag grote onzekerheden kent. Om een scherper beeld te verkrijgen is verdere validatie nodig. Dit wordt opgepakt bij de uitvoering van het plan van aanpak verbeteringen RWS.

De onderzoekers concluderen dat voor de korte termijn (periode 2022–2024) de onderhoudsbehoefte zoals gesteld door RWS maakbaar is, behoudens het inlopen van het uitgestelde onderhoud.⁶ Dit is wel onder de conditie dat zich geen onvoorziene tegenvallers voordoen op aanleg en instandhouding. Na 2025 is de benodigde personele capaciteit onvoldoende gefinancierd en wordt de maakbaarheid een probleem.

Budgetbehoefte instandhouding ProRail

Bij onze eerdergenoemde Kamerbrief heeft u de audit van PwCIRebel op de reeksen Beheer, Onderhoud en Vervanging (BOV) van ProRail ontvangen. PwCIRebel concludeert daarin dat ProRail bij het onderhouden van de budgetbehoefte voor scenario 1a «basis op orde» een goede systematiek heeft toegepast die in lijn ligt met internationale standaarden. Daarnaast doet PwCIRebel op enkele punten aanbevelingen waar ProRail nog verder kan verbeteren. In de subsidieaanvraag 2021 van ProRail voor beheer, onderhoud en vervanging van het spoor zijn de resultaten van de audit van PwCIRebel verwerkt. Uit de aanvraag blijkt een totale budgetbehoefte voor scenario 1a «basis op orde» voor de periode 2022 tot en met 2025 van ca. € 6,5 miljard. Deze budgetbehoefte is opgenomen in de ontwerpbegroting (zie «Maatregelen ProRail»). Voor de periode van 2026 t/m 2035 blijkt de budgetbehoefte ruim € 16 miljard te zijn en is sprake van een potentieel tekort van ca. € 1,9 miljard, zijnde circa € 200 miljoen per jaar. Komende jaren wordt hierover met ProRail en andere partijen verder gesproken. De uitkomst wordt vervolgens meegenomen bij de verdere aanpak van de groeiende instandhoudingsopgave en de vaststelling van het meerjarenbudget voor de periode 2026 t/m 2029.

Eén van de aanbevelingen van het auditrapport van PwCIRebel over ProRail betrof de verdere uitwerking van het groeiscenario 1b en het besparingsscenario 2. ProRail heeft afgelopen zomer op ons verzoek aan deze gevraagde nadere uitwerking gewerkt. Bijgevoegd treft u de aanvullende rapportage van PwCIRebel aan (bijlage 3) waarin zij de nadere uitwerking van deze scenario's door ProRail heeft beoordeeld⁷. De conclusie is dat de input voor scenario's 1b en 2 is verbeterd, maar dat er nog wel ruimte is voor verdere verbetering.

Budgettaire maatregelen

We hebben hard gewerkt om het budgettaire beeld zo inzichtelijk mogelijk te krijgen. Ondanks de aandachtspunten die met de validaties naar voren zijn gekomen, is inmiddels wel duidelijk dat de inhoudelijke en financiële opgave voor instandhouding fors is. De validaties hebben inzichtelijk gemaakt dat de budgetbehoefte aanzienlijk hoger ligt dan de beschikbare budgetten. Zonder aanvullende middelen stelt RWS dat het niet mogelijk is de kwaliteit van de netwerken op het noodzakelijke niveau te houden na

⁶ RWS heeft in haar onderbouwing van april 2020 voor € 1.546 miljoen aan uitgesteld onderhoud weergegeven (Bijlage 1: *Analyse Instandhoudingskosten Rijksinfrastructuur; Deel Rijkswaterstaat*, PwCIRebel, 13 november 2020, pagina 11).

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

2023. Voor ProRail geldt dat vanaf 2026. Het initiëren van nieuwe aanlegprojecten wordt steeds moeilijker, door de in deze brief beschreven spanning op de instandhoudingsbudgetten. Daarnaast wordt voor MIRT-verkenningen conform de spelregels⁸ 75% van het benodigde budget gereserveerd. Indien al de huidige verkenningen in de komende jaren in uitvoering zouden gaan, is nog aanvullend budget nodig van orde grootte enkele honderden miljoenen. Ook is er sprake van structurele kostenstijgingen op het lopende aanlegprogramma, zoals ik uw Kamer heb gemeld in de brief over de voortgang van het MIRT-programma⁹. Dit tezamen zet druk op nieuwe aanlegprojecten die bijdragen aan de veiligheid, leefbaarheid en het verdienvermogen van Nederland.

Maatregelen RWS

In 2019 hebben we vanwege het belang om de kwaliteit van de infrastructuur op niveau te houden al maatregelen getroffen om de groei van het uitgestelde onderhoud bij RWS te beperken en om het potentiële tekort bij ProRail terug te dringen¹⁰. In de Ontwerpbegroting 2021 heeft u kunnen zien dat er wederom aanvullende middelen beschikbaar zijn gesteld voor instandhouding. We hebben de risicoreserveringen van € 470 mln. toegevoegd aan de onderhoudsbudgetten van RWS. Daarnaast wordt € 44 mln. toegevoegd om RWS extra instandhoudingswerkzaamheden uit te laten voeren. Eveneens is er extra budget uitgetrokken voor de apparaatskosten om de opgave te realiseren, wat neerkomt op € 255 miljoen voor de periode 2020 t/m 2025.

Het is aan het nieuwe kabinet om te besluiten over de gewenste kwaliteit van de netwerken en de beschikbare middelen voor aanleg en instandhouding van de infrastructuur, inclusief de financiering van de benodigde personele capaciteit. Aangezien het nog onzeker is wanneer het nieuwe kabinet kan aantreden, hebben wij onderzocht of het voor de jaren 2022 en 2023 mogelijk is om extra budget beschikbaar te stellen aan RWS. We hebben, passend binnen de financiële kaders, besloten om via een kasschuif van € 700 miljoen budget naar voren te halen, gelijk verdeeld over de jaren 2022 en 2023. Dit betreft bestaand lenW-budget voor beheer en onderhoud uit latere jaren. De kasschuif wordt bij voorjaarsnota doorgevoerd. Hiermee hebben we de periode tot en met 2023 beheersbaar gemaakt.

Maatregelen ProRail

Voor ProRail geldt dat we in de ontwerpbegroting 2021 ten behoeve van de onderhoudsopgave in de periode 2022 tot en met 2025 € 1,4 miljard hebben toegevoegd aan de onderhoudsbudgetten voor het spoor. Dit vooruitlopend op de definitieve besluitvorming naar aanleiding van de subsidieaanvraag 2021.

Uit de onlangs verkregen subsidieaanvraag 2021 van ProRail blijkt een totale budgetbehoefte voor scenario 1a «basis op orde» voor de periode 2022 t/m 2025 van circa € 6,5 miljard. De uitkomsten van de aanvullende audit door PwC|Rebel op het groeiscenario 1b en het besparingsscenario 2 zijn betrokken bij het besluit over de subsidieaanvraag 2021 voor het jaar 2021 en de periode 2022 tot en met 2025. We hebben daarbij besloten om voor nu geen besparingen door te voeren. De mogelijke besparingen

⁸ In het voorjaar van 2021 zullen de geactualiseerde spelregels worden aangeboden, in lijn met de toezegging die is gedaan in het Wetgevingsoverleg Mobiliteitsfonds op 10 september 2020. Kamerstuk 35 570 A, nr. 45

⁹ Zie recente brief aan de Kamer, Bestuurlijke Overleggen MIRT (Kamerstuk 35 570 A, nr. 45)

¹⁰ Kamerstuk 35 300 A, nr. 5; Kamerstuk 29 385, nr. 106

zouden namelijk afbreuk doen aan doelen van genomen investeringsbeslissingen, bijvoorbeeld voor betere fietsenstallingen of toegankelijker stations. Voor de periode na 2025 blijven we hierover met ProRail in gesprek.

Voor wat betreft het groeiscenario concluderen we dat een klein deel van de groei zuiver beheer en onderhoud betreft. Gelet op de conclusie van het rapport, de maakbaarheid van het «basis op orde»-scenario en de onzekerheid over de gevolgen van de coronacrisis op de groei van het spoorvervoer worden hiervoor nu geen additionele middelen ter beschikking gesteld. Als de situatie daar om vraagt en ProRail de onderbouwing op orde heeft dan zullen we hier opnieuw naar kijken. Voor het deel van het groeiscenario dat betrekking heeft op de ontwikkeling van het spoornetwerk zullen in het kader van de aanlegprogrammering op een later moment aparte besluiten moeten worden genomen, bijvoorbeeld in relatie tot concrete productstappen van vervoerders of ontwikkelingen passend bij het Toekomstbeeld OV. Om de periode tot en met 2025 nagenoeg dekkend te maken wordt aanvullend € 30 miljoen beschikbaar gesteld voor indexatieverschillen en wordt € 90 miljoen van de risicoreservering voor de periode vanaf 2026 gebruikt voor risico's die zich in de periode tot en met 2025 voor kunnen doen.¹¹

Voorgaande betekent dat ProRail voor de periode 2022 t/m 2025 voor circa € 1,4 miljard méér aan onderhoudsproductie kan plannen dan waarvoor tot nu toe budget beschikbaar was. ProRail staat nu voor de uitdaging om samen met stakeholders acties in gang zetten om de toegenomen productie daadwerkelijk te gaan realiseren. Om het risico dat de productie toch niet maakbaar blijkt te beheersen, staat een deel van het aanvullende budget nog in latere jaren op de begroting en zal pas bij latere begrotingen naar voren worden gehaald. Hiermee wordt de kans op onderbesteding als gevolg van maakbaarheidsproblemen in deze periode verkleind.

Plan van aanpak verbeteringen bij RWS

Horvat & Partners en PwC|Rebel constateren dat RWS de kwaliteit van de ramingen sterk heeft verbeterd. De validaties hebben ook inzichtelijk gemaakt dat structurele verbeteringen nodig zijn om het dit jaar bereikte inzicht in de instandhouding te borgen en verder aan te scherpen. Ik heb u daarvoor een plan met verbeteringen bij RWS toegezegd.

Het verbeteren van het assetmanagement gaat verder dan alleen de RWS-organisatie. Voor de RWS-netwerken wordt dit daarom ondersteund en opgepakt door het hele ministerie. We gaan het kernproces assetmanagement aanpakken, dat binnen RWS een meer centrale inrichting en aansturing vereist. De verantwoordelijkheidsverdeling en werkwijze voor het beheren van de netwerken gaan binnen de reguliere lijn op alle niveaus helder en eenduidig belegd worden. We richten het assetmanagementproces zodanig in dat de planning, uitvoering en de (financiële) rapportage alle instandhoudingsactiviteiten omvat. Het proces vereist een informatievoorziening die volledig, uniform en actueel is en die het mogelijk maakt centraal te kunnen sturen. Op korte termijn worden kaders en instructies aangescherpt en verbetert RWS de areaalgegevens. Zichtbare verbeteringen moeten onder andere in de kwaliteit van de instandhoudingsreeksen waarneembaar zijn. Voortdurend zal geëvalueerd worden. De voortgang op het meerjarige ontwikkelplan zal extern beoordeeld worden. De eerste keer zal zijn na 1,5 jaar, als ook voor de

¹¹ Kamerstuk 35 570 A, nr. 45

RWS-netwerken een tussentijdse externe toets op de budgetbehoefte plaats gaat vinden.

Het Ontwikkelplan Assetmanagement IenW voor het hoofdwegennet, hoofdvaarwegennet en hoofdwatersysteem treft u als bijlage 3 aan.

Rapportages Staat van de Infra

Met deze brief bieden wij u ook de rapportages «Staat van de Infra» van RWS en ProRail aan (bijlagen 4 en 5)¹². Dit is de eerste keer dat voor alle netwerken van IenW een dergelijke rapportage aan de Kamer beschikbaar wordt gesteld. Voortaan zal via deze rapportages jaarlijks de actuele technische toestand van het areaal inzichtelijk worden gemaakt. Samen met de vierjaarlijkse externe validaties op de instandhoudingsopgave en de jaarlijkse begrotingsinformatie biedt dit in de toekomst een instrument om de ontwikkelingen in de tijd ten aanzien van kwaliteit, behoeften en budgetten in samenhang te behandelen.

Rapport RWS

Kijkend naar de nabije toekomst constateren wij op basis van dit rapport dat er aandachtspunten en risico's zijn, waarbij sprake is van verschillen tussen de drie netwerken. De technische levensduur van relatief veel objecten nadert zijn einde. De veroudering leidt al incidenteel tot beperkingen aan het gebruik, doordat RWS onder andere via inspecties er altijd voor waakt dat er geen onveilige situaties ontstaan. Daardoor is het niet altijd mogelijk om het afgesproken kwaliteitsniveau te behouden.

Goede instandhouding is dus noodzakelijk om te zorgen dat infrastructuur veilig en beschikbaar blijft, wat mede door de toenemende belasting door verkeer en klimaatverandering een uitdagende opgave wordt. Bruggen worden letterlijk zwaarder belast en de klimaatverandering heeft invloed op het functioneren van de stuwen en gemalen in het netwerk. De verwachting is dat in de toekomst het gebruik of de bediening vaker beperkt zal moeten worden, mede doordat als gevolg van de toenemende belasting door verkeer en klimaatverandering de resterende levensduur van de assets korter wordt. Het kwaliteitsniveau staat dus onder druk. Gelet op het maatschappelijk belang van de infrastructuur moeten we daarom aan de slag, waarbij we oog dienen te blijven houden voor de juiste balans tussen ambities, de daartoe noodzakelijke kwaliteit en prestatieniveaus, de kosten en de risico's.

Een concreet voorbeeld van de noodzaak van inspecties op het areaal is de Rozenoordbrug. Ik heb uw Kamer in de MIRT-brief geïnformeerd over de toestand van de Rozenoordbrug die onderdeel vormt van de Ring om Amsterdam¹³. Tijdens een inspectie is scheurvorming geconstateerd, maar uit nader onderzoek bleek dat er geen directe veiligheidsmaatregelen noodzakelijk waren. Wel is het nodig om de brug continu te monitoren en verkeersscenario's uit te werken voor het geval er in de nabije toekomst toch maatregelen nodig zijn. Ook zal Rijkswaterstaat de brug laten versterken. Het moeten treffen van verkeer beperkende maatregelen heeft grote effecten, zeker op dergelijke delen van het netwerk.

¹² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹³ Kamerstuk 35 570 A, nr. 45

ProRail concludeert dat de technische staat van de Nederlandse spoorinfrastructuur, net als in 2017, gemiddeld goed is. Er was over het geheel gezien sprake van weinig storingen en het spoor is veilig en betrouwbaar. Waar ProRail met het vorige rapport nog constateerde dat vooral wissels en spoor aan het verouderen waren, concludeert ProRail dat deze objecten niet verder verouderd zijn ten opzichte van 2017.

ProRail concludeert dat er nauwelijks sprake is van achterstallig onderhoud, behoudens in het havengebied Rotterdam. Over de situatie in het Rotterdamse havengebied is onlangs het rapport van onderzoeksbureau Crisislab aan uw Kamer gestuurd¹⁴. Zoals toen aan u gemeld zal naar verwachting met de uitvoering van het plan van aanpak de staat van de Havenspoorlijn over vier jaar weer op orde zijn. Naar aanleiding van het Crisislabrapport is ProRail gevraagd om in de rapportages over de staat van de infrastructuur voortaan de instandhoudingsopgave zo te beschrijven dat de opgave zoals deze zich in de praktijk voordoet, gecombineerd wordt met de opgave die voortvloeit uit de theoretische levensduur van de infrastructuur. Naar aanleiding van dit verzoek heeft ProRail in een quickscan de overige infrastructuur bekeken en daaruit zijn geen andere situaties zoals in het havengebied naar boven gekomen. Daarnaast is ProRail gestart met de ontwikkeling van het dashboard SpoorStaat waarmee in een volgend rapport over de staat van de infrastructuur de koppeling tussen de praktijk en de theoretische levensduur beter gelegd kan worden.

Richting de toekomst trekt ProRail de conclusie dat de staat van de spoorweginfrastructuur de komende jaren alleen goed blijft als daarin aanvullend wordt geïnvesteerd. Met de besluitvorming over de beschikbare middelen voor instandhouding van het Spoor voor de periode 2021 tot en met 2025 is deze opgave nagenoeg gedekt. Hierin is, zoals eerder aangegeven, geen rekening gehouden met de verdere groei op het netwerk, omdat daarvoor aparte besluitvorming plaats moet vinden in het kader van de aanlegprogrammering.

Tot slot

De Nederlandse infrastructuurnetwerken zijn van hoge kwaliteit, beschermen en ontsluiten woon- en werklocaties en dragen zo bij aan de Nederlandse welvaart. Voor de komende jaren hebben we met de getroffen maatregelen in de begroting de stappen gezet om de instandhoudingsproblematiek op korte termijn beheersbaar te houden. We hebben ook de informatie op een rij gezet en organisatorische veranderingen in gang gezet om een nieuw kabinet gesteld te doen staan na de verkiezingen besluiten te nemen over de verdere aanpak van de groeiende instandhoudingsopgave.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven – Van der Meer

¹⁴ Kamerstuk 29 893, nr. 248