

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2020

Nr. 94

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2020

Het afgelopen jaar hebben we uw Kamer geïnformeerd over de ontwikkelingen in de instandhouding van onze nationale infrastructuur. (Kamerstuk 35 000 A, nr. 98) en de kortetermijnmaatregelen die we genomen hebben om de infrastructuur zo goed mogelijk op orde te houden (respectievelijk Kamerstuk 35 300 A, nr. 5 en Kamerstuk 29 385, nr. 106). Zo wordt voor Rijkswaterstaat in de jaren 2020 en 2021 voor 165 miljoen euro aan onderhoudswerkzaamheden versneld uitgevoerd en voor 100 miljoen aan extra onderhoudsprojecten uitgevoerd. Bij ProRail gaat het om 151 miljoen euro aan extra instandhoudingswerkzaamheden in de periode tot en met 2021.

De toekomstige instandhoudingsopgave (onderhoud en vervanging en renovatie) van onze netwerken groeit. Dat heeft onder meer te maken met veroudering van het areaal en een zwaardere belasting, zowel qua aantallen gebruikers als het gewicht van de voertuigen. Hierdoor is eerder sprake van slijtage en storingen en nemen de kosten van het dagelijkse onderhoud toe. Daarnaast ligt er een fors pakket aan vervangings- en renovatiewerkzaamheden, waarvan de omvang de komende jaren alleen maar toeneemt. Tegelijkertijd zien we ook de opgave om op het gebied van aanleg ervoor te zorgen dat we toekomstige mobiliteit kunnen accommoderen. Zowel investeren in aanleg als in de instandhouding van het areaal blijft nodig.

Zoals aan uw Kamer gemeld tijdens het AO onderhoud Wegen en Bruggen op 4 juni 2019, hebben we besloten de meerjarenramingen voor instandhouding van Rijkswaterstaat en ProRail extern te laten toetsen. Daarmee brengen we de toekomstige opgave en benodigde uitgaven op een zorgvuldige manier beter in beeld. Met deze brief informeren we uw Kamer over de eerste uitkomsten van deze toetsing, plaatsen we deze in perspectief en schetsen we onze aanpak voor de komende jaren.

Resultaten externe toetsing

Algemeen

Bij de huidige externe toetsen is gekozen voor een gefaseerde aanpak. In de eerste fase hebben de uitvoeringsorganisaties zelf de langjarige budgetbehoefte geraamd. Zij zijn daarbij geadviseerd door het bureau Horvat & Partners. In de tweede fase wordt hierop door een samenwerkingsverband van PwC en Rebel een validatie uitgevoerd. Bij ProRail is deze validatie afgerond. Naar aanleiding daarvan is ProRail gevraagd om het groeiscenario en het besparingsscenario verder te onderbouwen waarna PwC en Rebel dat opnieuw zullen bekijken. Bij Rijkswaterstaat zal de validatie dit najaar worden afgerond. In de bijlage treft u de reeds beschikbare externe rapporten aan¹. De externe toetsing heeft veel waardevolle inzichten opgeleverd en helpt bij het op een hoger niveau brengen van zowel de interne processen als het nog beter in beeld hebben van de langjarige instandhoudingsopgave.

Financiële informatie

Dat de kosten voor het beheer en onderhoud een steeds grotere druk op het de beschikbare middelen zullen leggen, hebben we uw Kamer gemeld in onze eerdere brieven over instandhouding. Deze toenemende druk is ook terug te zien in de stijgende lijn van het uitgesteld onderhoud waarvoor uw Kamer aandacht vroeg bij de schriftelijke inbreng over ons jaarverslag 2019. We hebben reeds eerste stappen gezet om de groei van het uitgesteld onderhoud te dempen. Zo zijn met de onderhoudsimpuls van afgelopen jaar middelen beschikbaar gesteld om versneld onderhoud uit te voeren. Daarnaast hebben we sinds het begin van deze kabinetsperiode in iedere begroting middelen toegevoegd om de kosten van ongeplande werkzaamheden op te vangen.

Het beeld dat uit de ramingen en externe toetsen naar voren komt, is dat ProRail meer budget nodig heeft voor instandhouding. Uit de externe validatie blijkt een budgetbehoefte voor ProRail van circa 7 miljard euro voor de periode 2022–2025. Dit betreft een situatie met gelijkblijvende prestaties en zonder groei. Voor de periode daarna blijkt uit het rapport van PwC en Rebel een potentiële budgetbehoefte van circa 14 miljard euro. Beide bedragen kennen nog de nodige onzekerheden en afhankelijkheden, met name voor de periode na 2025. Door de eerder getroffen risicoreserveringen is de situatie in de periode tot en met 2025 beheersbaar. Voor de periode daarna zijn er nog keuzes mogelijk om het potentiële tekort terug te brengen. Suggesties daarvoor worden benoemd in het scenario met besparingsopties van ProRail en in het rapport van PwC en Rebel.

De budgetbehoefte voor instandhouding van de netwerken van Rijkswaterstaat wordt momenteel nog nader in beeld gebracht. De meest recente cijfers van Rijkswaterstaat wijzen op een verhoging van de structureel benodigde budgetten vanaf 2022 ten opzichte van de budgetbehoefte zoals gepresenteerd in bijlage 4 van de begroting 2020 bijlage². Deze budgetbehoefte is indicatief en omgeven door onzekerheden. De cijfers voor Rijkswaterstaat laten we momenteel verder uitharden en valideren door PwC en Rebel. Afgezet tegen de beschikbare budgetten, is bij ongewijzigd beleid sprake van een indicatief tekort op instandhouding van circa 1–1,4 miljard euro per jaar voor de periode 2022–2025. Dit is exclusief inlopen van uitgesteld onderhoud. De bandbreedte wordt

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

verklaard door het feit dat de bevindingen van Horvat nog niet volledig zijn opgevolgd, de externe validatie nog niet is afgerond en er nog keuzes mogelijk zijn. Voor de periode na 2025 verwachten we ook tekorten maar zijn de onzekerheden op dit moment nog te groot om deze te kwantificeren. Onderdeel van de externe validatie door PWC en Rebel is een analyse van wat de komende vijftien jaar ook daadwerkelijk maakbaar is voor Rijkswaterstaat en de markt. Deze maakbaarheid hangt ook samen met de keuzes op onder meer aanleg. Eind van dit jaar is dat proces afgerond en daarna zullen we uw Kamer in meer detail informeren over de langjarige budgetbehoefte voor instandhouding van de netwerken van Rijkswaterstaat.

Het handelingsperspectief om met het potentieel tekort bij Rijkswaterstaat en ProRail om te gaan, hangt samen met de volgende twee meerjarenperiodes voor instandhouding:

- 2022 tot en met 2025: door de externe toetsen zijn de cijfers voor deze periode eind van dit jaar voor Rijkswaterstaat genoeg uitgehard om duidelijke keuzes te maken over de gewenste instandhouding en bijbehorende capaciteit. Voor ProRail zijn die keuzes al eerder mogelijk. Wij zullen voor deze periode richting de begroting 2021 extra middelen vrijmaken voor zowel Rijkswaterstaat als ProRail, bijvoorbeeld door het vrijgeven of ophogen van de bestaande risicoreserveringen. Dit om het financiële beeld voor de eerste jaren beheersbaar te houden. Door tijdig duidelijkheid te verschaffen kunnen Rijkswaterstaat en ProRail verder met de voorbereidingen van het werk, de voorbereidingen voor deze meerjarenperiode zijn immers al in volle gang;
- 2026 tot en met 2034: voor deze periode is het potentiële tekort aanzienlijk en zijn de onzekerheden nog het grootst. Zo is onder meer niet volledig te voorspellen hoe (veelal hogere) eisen aan duurzaamheid, klimaatadaptatie, ICT en cybersecurity zich vertalen in toekomstige prijzen. Dat het duurder wordt is wel onze verwachting. Verder is er op het moment de nodige onzekerheid over lange termijnvooruitzichten voor de economie en de daarmee samenhangende intensiteit van het gebruik van de netwerken. Het ligt in de rede dat een volgend kabinet besluiten neemt over de gewenste prestaties voor instandhouding en bijbehorende budgetten in deze periode.

Niet-financiële informatie

De externe toets door Horvat & Partners heeft inzichtelijk gemaakt dat de administratie waarin informatie over het areaal is opgenomen onvolledige op orde is. Dit komt onder meer omdat de informatie niet eenduidig in de administratie van Rijkswaterstaat is vastgelegd. De mensen bij Rijkswaterstaat zijn kundig en hebben veel kennis en informatie over het areaal. Echter de vanuit de historie gevormde, wijze van sturing en procesinrichting heeft er aan bijgedragen dat de medewerkers van Rijkswaterstaat lokaal hun eigen methoden en systemen hebben ontwikkeld om deze informatie vast te leggen. Hierdoor is de beschikbare informatie niet op centraal niveau optelbaar, toegankelijk en navolgbaar. Al bij de eerste bevindingen van Horvat heeft Rijkswaterstaat hard gewerkt om zoveel mogelijk van de bevindingen op te volgen. Niet alles is gerealiseerd, maar er is een flinke slag gemaakt, waarmee de kwaliteit van de ramingen ook sterk is verbeterd. Horvat bevestigt deze verbetering in hun rapportage. Daarmee is echter het onderliggende probleem nog niet structureel opgelost. Voor de structurele borging van de verbeteringen vindt op dit moment een analyse plaats. Vanuit die analyse wordt een plan van aanpak opgesteld, waarbij ook zeker wordt gekeken naar een meer centrale aansturing en registratie van de informatie en kennis. Het verbeterplan zal ik aan het einde van het jaar met uw Kamer delen.

Bij ProRail concluderen PwC/Rebel dat ProRail bij het onderbouwen van de budgetbehoefte een goede systematiek heeft toegepast die in lijn ligt met internationale standaarden. Daarnaast constateren zij dat er op diverse aspecten een duidelijke verbetering heeft plaatsgevonden sinds de doorlichting van PwC/Horvat&Partners/LeighFisher uit 2014/2015. De verbetering heeft bijvoorbeeld plaatsgevonden bij de systematiek van het opbouwen van de budgetbehoefte en het goed zicht hebben op haar areaal zoals perronconstructies en overkappingen. Tegelijkertijd doet PwC/Rebel op enkele punten aanbevelingen waar ProRail nog verder kan verbeteren. Zo zou ProRail, nu beter zicht op het areaal is verkregen, de kwaliteit van de vastgelegde gegevens van de objecten kunnen verhogen. In samenspraak met het ministerie zal ProRail op basis van de aanbevelingen concrete verbeteringen doorvoeren.

Aanpak instandhoudingsopgave

Korte termijn

Elke dag wordt bij Rijkswaterstaat en ProRail hard gewerkt aan de instandhouding van het areaal. Waar mogelijk zullen onderhoudswerkzaamheden en vervangingen worden versneld nu het vanwege de coronabeperkingen tijdelijk minder druk is op de netwerken. Daardoor kunnen we met minder hinder en soms in kortere periodes het geplande werk uitvoeren. Daarmee helpen we ook de opdrachtenportefeuille van de GWW-sector zo veel mogelijk op peil te houden. Recente voorbeelden zijn de onderhoudswerkzaamheden aan de A1 richting Apeldoorn tussen knooppunt Hoevelaken en Barneveld, werkzaamheden op de A12 aan het viaduct Stadsbosch en spooronderhoud aan de Schipholtunnel en de Willemspoortunnel. Samen met de brancheorganisaties onderzoekt ons ministerie de mogelijkheden om nog meer werkzaamheden die voor latere jaren gepland stonden, naar voren te halen. Dit in aanvulling op de eerder in deze brief genoemde impuls en versnelling onderhoud voor de periode tot en met 2021.

Transitiefase

We zijn op weg naar een situatie waarin we een grotere instandhoudingsbehoefte moeten aankunnen om onze netwerken veilig, beschikbaar en betrouwbaar te houden. De komende jaren zien we als een transitiefase waarin Rijkswaterstaat en ProRail stapsgewijs kunnen toegroeien naar deze situatie. Maakbaarheid is hierbij een belangrijk uitgangspunt. Beide uitvoerders en de markt kunnen immers niet van vandaag op morgen structureel extra werk leveren. Uitvoeren van extra werk vraagt om een gedegen voorbereiding, aanbesteding en werving van personeel. Uw Kamer heeft hiervoor aandacht gevraagd met het aannemen van de motie van het lid Kröger (Kamerstuk 35 000 A, nr. 102). De motie verzocht ons om met een plan te komen dat ervoor zorgt draagt dat Rijkswaterstaat zowel op de korte als de lange termijn over voldoende goed opgeleid personeel kan beschikken om alle noodzakelijke taken te kunnen uitvoeren. Eerder hebben wij uw Kamer geïnformeerd over dit plan (Kamerstuk 35 300 A, nr. 5). Hierbij bieden wij de volledige Human Capital Agenda aan. ProRail maakt gebruik van het Masterplan waarbij een zowel binnen de eigen organisatie als in de markt maakbare en betrouwbare planning van infra- en logistieke maatregelen voor de komende 5 tot 7 jaar wordt opgesteld.

In de komende jaren zal voor de netwerken bij Rijkswaterstaat de stap worden gezet naar één instandhoudingsregime: onderhoud en vervanging en renovatie worden integraal benaderd en niet langer als aparte werkstromen. Hierdoor kan nog beter geprioriteerd worden wanneer welk

type maatregel het meest efficiënt en doelmatig is. In verantwoording en budgettering werken Rijkswaterstaat en ProRail zoveel mogelijk uniform. Dat maakt de vergelijkbaarheid van de cijfers eenvoudiger.

Deze transitiefase wordt tevens benut om alle aanbevelingen uit de externe toetsen te implementeren. Met de periodiek op te stellen rapportages *De staat van de infrastructuur* – een rapportage met een actueel beeld van ons areaal die vierjaarlijks zal verschijnen – blijven we monitoren of de keuzes die we maken in het instandhoudingsregime leiden tot de gevraagde kwaliteit van de netwerken. Deze rapportages bieden een volgend kabinet ondersteunende beslisinformatie voor de lange termijn. Uw Kamer ontvangt deze rapportages voor het einde van dit jaar.

Harmoniseren begrippen

Aan uw Kamer is toegezegd om te bezien of de begrippen voor beheer, onderhoud en vervangen voor de netwerken die door Rijkswaterstaat en ProRail worden beheerd, aanpassing behoeven (Kamerstuk 35 000 A, nr. 98). Hierbij zal worden aangesloten bij de Europese begrippen voor activiteiten van een infrastructuurbeheerder uit de spoorrichtlijn 2012/34/EU. Het harmoniseren van de begrippen sluit goed aan op de transitie naar het Mobiliteitsfonds, waarvan uw Kamer recent de dummy-begroting heeft ontvangen. Deze harmonisatie vergroot de vergelijkbaarheid tussen de modaliteiten en stelt ons beter in staat om breed af te wegen waar elke euro het meest rendeert. De opgave komt immers centraal te staan en niet de modaliteit. De nieuwe begrippen die we vanaf de ontwerpbegroting 2022 in het Mobiliteitsfonds en Deltafonds willen hanteren zijn: exploitatie, onderhoud, vernieuwing (samen staan deze drie voor de instandhouding van de infrastructuur), verbetering en aanleg (samen staan deze twee voor de ontwikkeling van de infrastructuur). Deze worden in de bijlage nader toegelicht³. De wijzigingen hebben geen effect op de huidige budgetten.

Concrete afspraken

Op basis van de geschetste aanpak en conclusies uit de reeds beschikbare externe toetsen, kunt u het volgende van ons verwachten:

- Richting de begroting 2021 bezien we op welke wijze extra middelen binnen de investeringsfondsen vrijgemaakt kunnen worden voor instandhouding, mede in het licht van de eerder getroffen risicoreserveringen. Daarbij ligt de focus op de eerste meerjarenperiode (2022 tot en met 2025) en zal ook naar de benodigde personele capaciteit worden gekeken. Op Prinsjesdag zullen wij uw Kamer hierover nader informeren;
- Eind 2020 informeren we uw Kamer over het definitieve financiële beeld instandhouding bij Rijkswaterstaat inclusief de externe toets door PwC en Rebel. Dan ontvangt uw Kamer ook een plan van aanpak over de verbeteringen bij Rijkswaterstaat naar aanleiding van de externe toets door Horvat en de rapportages *De staat van de infrastructuur* voor zowel de netwerken van Rijkswaterstaat als ProRail.

Tot slot

De veiligheid van de gebruikers van onze (vaar- en spoor)wegen, bruggen, viaducten, tunnels, waterkeringen en sluizen is van groot belang. Het

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

structureel waarborgen van deze veiligheid en de kwaliteit van ons areaal is een forse opgave. Graag gaan we met uw Kamer in gesprek over de in deze brief geschetste aanpak en (tussen)resultaten van de externe toetsen.

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

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

Bijlage 1: nieuwe begrippen instandhouding

Exploitatie: activiteiten die gericht zijn op het gebruik en de regulering van de infrastructuur: verkeersmanagement, verkeersleiding, capaciteitsmanagement en watermanagement.

Onderhoud: onderhoud betreft de activiteiten die erop zijn gericht de beoogde (ontwerp)levensduur van de infrastructuur te realiseren.

Vernieuwing: veranderingen aan de bestaande infrastructuur zonder functiewijziging, start van een nieuwe levenscyclus.

Verbetering: veranderingen aan de bestaande infrastructuur leidend tot functieuitbreiding, start van een nieuwe levenscyclus.

Aanleg: activiteiten die gericht zijn op de aanleg van nieuwe functie, start van een nieuwe levenscyclus.