

Vergaderjaar 2023–2024

29 385

Aanleg en de aanpassing van hoofdinfrastructuur

Nr. 139

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2024

Nederland staat voor de grootste instandhoudingsopgave van het hoofdwegennet, hoofdvaarwegennet en hoofdwatersysteem ooit. De huidige infrastructuur is op leeftijd en wordt intensief gebruikt. In 2023 is daarom besloten tot een verschuiving van financiële middelen en personele capaciteit naar instandhouding, aanvullend op de extra vrijgemaakte middelen uit het coalitieakkoord van het kabinet Rutte IV (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77). Met deze middelen zet het Ministerie van IenW de komende jaren met prioriteit in op het realiseren van een veilig, robuust en betrouwbaar hoofdwegennet, hoofdvaarwegennet en hoofdwatersysteem. Dat biedt zekerheid voor gebruikers, marktpartijen en uitvoerders. De Kamer is hierover via meerdere brieven¹ en tijdens verschillende overleggen² geïnformeerd. In de beantwoording op Kamervragen van het lid Grinwis tijdens het notaoverleg MIRT³ is reeds in beeld gebracht welke projecten IenW zoal aan kan gaan pakken met de aanvullend beschikbaar gestelde middelen.

De noodzaak van het vergroten van de maakbaarheid – de maximale productie die Rijkswaterstaat (in samenwerking met de markt) kan realiseren bij de gegeven omvang van de organisatie – is richting de Kamer meermaals onderstreept. Immers, alle plannen moeten wel uitgewerkt en uitgevoerd worden. Er moet slimmer en efficiënter worden gewerkt om ondanks de grenzen aan capaciteit bij Rijkswaterstaat en de markt de productie te laten groeien. Het streven is een trendmatige groei van het productievolume te realiseren van ongeveer twee miljard naar

¹ TK 29 385 nr. 116; TK 29 385, nr. 119; TK 29 385, nr. 135; TK 36 410 A, nr. 49

² Onder andere tijdens het Notaoverleg MIRT (11 januari 2024), Begrotingsbehandeling Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (25 januari 2024) en het Commissiedebat Strategische keuzes bereikbaarheid (28 maart 2024)

³ Kamerstuk 2024Z00988

drie miljard euro per jaar voor de instandhouding van de Rijkswaterstaat-netwerken in de periode tot 2030.

Met deze brief wordt de Kamer geïnformeerd over de aanpak voor het vergroten van de maakbaarheid en de voortgang hiervan. Twee rapporten die deze aanpak ondersteunen en de urgentie van de maakbaarheidsvergroting benadrukken zijn bijgevoegd. Ten eerste het eindrapport van de validatie budgetbehoefte instandhouding infrastructuur, dat in maart 2024 is opgeleverd door onderzoeksbureau Rebel Group. Het eindrapport bestaat uit een managementrapport, een uitgebreid analyserapport en dertien onderliggende bijlagen. Het managementrapport en het analyserapport zijn bijgevoegd. Dit validatieonderzoek is verricht voor de netwerken in beheer bij Rijkswaterstaat⁴: het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem. Ook het basiskwaliteitsniveau voor de Rijkswaterstaat-netwerken en de voorziene besparingsmaatregelen zijn gevalideerd als onderdeel van dit onderzoek.

Ten tweede het rapport *Instandhouding voorop!* dat in januari 2024 is opgeleverd door de onafhankelijke adviesgroep «Ontwikkeling en instandhouding van infrastructuur in beheer bij lenW» (hierna adviesgroep).

Verhoging van productie: meer instandhoudingsmaatregelen uitvoeren

Aan de hand van de volgende drie onderwerpen wordt toegelicht hoe de verhoging van de productie verder vorm krijgt: een basiskwaliteitsniveau als stabiel, langjarig en robuust onderhoudsniveau voor de Rijkswaterstaat-netwerken, een meerjarenafspraak instandhouding tussen lenW en Rijkswaterstaat voor meer ruimte en continuïteit in de uitvoering en als derde efficiënter (samen)werken in de gehele keten met professionalisering van het assetmanagement.

Basiskwaliteitsniveau (BKN): stabiel, langjarig en robuust

In de Kamerbrief van 17 maart 2023⁵ is de Kamer geïnformeerd over het basiskwaliteitsniveau. Het BKN geeft aan waar een weg, vaarweg of waterwerk in de basis aan moet voldoen om gebruikers en belanghebbenden goed te kunnen blijven bedienen en vormt de basis van de instandhoudingsopgave. Hiermee wordt voor het hele land een toekomstvast fundament gelegd, krijgen gebruikers en marktpartijen die betrokken zijn bij instandhouding zekerheid en blijven de netwerken ook in de toekomst betaalbaar en betrouwbaar. Als uitwerking van het BKN zijn er maatregelen voorzien om budget en prestaties meer in evenwicht te krijgen. Het basiskwaliteitsniveau voor de Rijkswaterstaat-netwerken inclusief de voorgestelde besparingsmaatregelen is gevalideerd door Rebel Group.

Rijkswaterstaat is met de implementatie van het BKN gestart. De validatie geeft aanleiding om de maatregel verlichting op een meer kosteneffectieve manier vorm te geven. Daarnaast is bij het groenbeheer een aantal aanpassingen nodig om te borgen dat de veiligheid niet in het geding komt. De besparing valt hiermee iets lager uit. De extra opgave die hieruit voortvloeit loopt mee in de onderzoeken die, zoals gemeld in de kamer-

⁴ Voor de instandhoudingskosten van de hoofdspoorweginfrastructuur (HSWI) is een separate validatie opgeleverd door PwC in november 2023. Dit rapport is reeds aan de Kamer aangeboden bij de Kamerbrief over de BO's MIRT van 13 november 2023 (TK 2023–2024, 36 410 A, nr. 16).

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, Kamerstuk 29 385, nr. 119.

brief van 17 maart 2023, reeds zijn gestart om ook voor de toekomst de netwerken betaalbaar te houden. Zo nodig worden alternatieve maatregelen geïmplementeerd om besparingsverliezen te voorkomen.

Meerjarenafspraken instandhouding: ruimte voor de uitvoering

Sinds 1 januari 2024 werkt Rijkswaterstaat vanuit een meerjarenafpraak met lenW over instandhouding die doorloopt tot en met 2030. De gewenste prestaties en bijbehorende budgetten voor zowel exploitatie, onderhoud en vernieuwing zijn gebundeld in één afspraak. Het basiskwaliteitsniveau vormt hiervoor de basis. In lijn met de adviezen uit het rapport *Instandhouding voorop!* zet lenW in op het stabiel houden van het basiskwaliteitsniveau en de afspraak. De essentie daarbij is een voortrollende instandhoudingsprogrammering die tenminste acht jaar vooruitkijkt. Hierdoor ontstaat meer continuïteit in de opgave en krijgen Rijkswaterstaat en de markt ruimte om de instandhoudingsopgave efficiënter te organiseren.

Efficiënter (samen)werken: vitale infrasector en professioneel assetmanagement

Ook is een transitie in gang gezet waarmee drie condities in de infrasector worden verbeterd. Hierover is de Kamer geïnformeerd in de Kamerbrief van 1 juni 2023⁶. Het eerste doel is een infrasector waarin tussen opdrachtgever en opdrachtnemer beter en intensiever wordt samengewerkt gericht op het zo goed mogelijk benutten van de beschikbare expertise. Het tweede doel is een sector die financieel gezond is en waarbij projectrisico's goed worden beheerst. Het derde doel is om het innovatief en lerend vermogen in de sector te versterken. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de snelle ontwikkelingen op het gebied van data en digitalisering. Er wordt gestreefd deze veranderdoelen zo snel als mogelijk te realiseren. Dit kan alleen als met meerjarig perspectief intensief en goed tussen opdrachtgever en opdrachtnemer wordt samengewerkt. De meerjarenafpraak op instandhouding biedt de hiervoor benodigde ruimte en continuïteit.

Samen met betrokken marktpartijen wordt vorm gegeven aan deze verandering, onder andere door nieuwe vormen van projectvoorbereiding, -uitvoering en aanbesteding. Hiertoe werkt Rijkswaterstaat met productiestraten op het gebied van bruggen, sluisen, damwanden en tunnels, om de opgave te standaardiseren en de capaciteit zo efficiënt mogelijk in te zetten. Daarnaast blijft Rijkswaterstaat inzetten op de toepassing van de tweefasenaanpak⁷, de portfolio aanpak, en op nieuwe vormen van onderhouds- en dienstencontracten. Zo wordt nu gewerkt aan een portfolioaanpak tunnels Zuid-Holland en een bruggenportfolio.

Met het ontwikkelplan assetmanagement wordt daarnaast het assetmanagement voor de Rijkswaterstaat-netwerken doorontwikkeld. De Kamer is hierover in december 2020 geïnformeerd⁸ en ontvangt periodiek voortgangsrapportages. Het ontwikkelplan beoogt het assetmanagement zodanig te ontwikkelen dat lenW overtuigende en goede beslisinformatie kan opleveren om te komen tot een betrouwbare, voorspelbare en eenduidige programmering, planning en uitvoering van instandhoudingsmaatregelen.

⁶ TK 29 385, nr. 135

⁷ Dit wordt nader toegelicht in de brief van 1 juni 2023.

⁸ TK 35 570 A, nr. 46

De ambitie is dat Rijkswaterstaat conform afspraak eind 2025 in lijn met de internationale standaard werkt, de ISO-55001. De beheersing moet dan op het niveau liggen dat voldoende is voor certificering, terwijl de verbetering continu doorgaat. Periodiek wordt de voortgang geëvalueerd, zodat leerervaringen kunnen worden benut in de volgende stap.

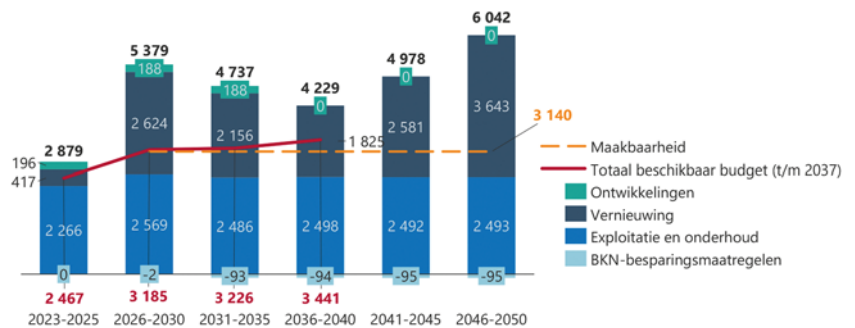
Totale instandhoudingsbehoefte en maakbaarheid

De dit voorjaar opgeleverde validatie is een vervolg op de validatie die in 2020 is uitgevoerd door PwC|Rebel. Het validatierapport geeft een verdere kwantitatieve onderbouwing van de maakbaarheidsvergroting die nodig is om de bestaande prioriteiten bij instandhouding volledig uit te kunnen voeren. De uitkomsten uit het rapport sluiten aan bij de toezegging aan het lid Grinwis (tijdens het Notaoverleg MIRT van 23 januari 2024) om inzicht te geven in de instandhoudingsopgave van de netwerken.⁹

Validatie BKN en vernieuwen

De validatie van de budgetbehoefte instandhouding infrastructuur bevestigt het beeld dat de omvang van de instandhoudingsopgave groter is dan wat de uitvoeringsorganisatie nu aankan. De groei van de opgave ligt met name in het vernieuwen van areaal dat het einde van de technische levensduur bereikt. De ontwikkelingen in de omvang van de exploitatie en onderhoudsopgave zijn beheersbaar – mede door de BKN-besparingsmaatregelen en de ingezette maatregelen ter vergroting van de productie. In onderstaande figuur¹⁰ uit het validatierapport is de opbouw van de totale instandhoudingsbehoefte¹¹ voor het BKN weergegeven inclusief de door Rebel Group gedane beperkte bijstellingen. Uit de figuur wordt ook zichtbaar dat het beschikbare budget (rode lijn) over enkele jaren uitstijgt boven de maakbaarheid (gele lijn).

Figuur 1: Gem. jaarlijkse integrale budgetbehoefte, beschikbaar budget en maakbaarheid¹



¹ Na validatie, prijspeil 2023, in € mln. De prognose van de budgetbehoefte is met onzekerheden omgeven.

De focus is daarom de maakbaarheid en productie ook na 2030 flink te vergroten zodat het beschikbare budget ook ingezet kan worden voor de benodigde instandhoudingsopgave. Totdat dit niveau bereikt is, is terughoudendheid geboden met nieuwe aanvullende beleidsmatige wensen zoals ook het rapport *Instandhouding voorop!* benadrukt. Voor het vergroten van de maakbaarheid heeft lenW maatregelen in gang gezet. Tevens is een externe adviesgroep om advies gevraagd. Tot het

⁹ Bijlage G bij het validatierapport geeft een uitsplitsing van de budgetbehoefte per netwerk.

¹⁰ Figuur 9 op p. 26 van het managementrapport

¹¹ Deze brief hanteert de nieuwe terminologie die ook wordt gebruikt in de Rijksbegroting: instandhouding valt uiteen in enerzijds Exploitatie en Onderhoud en anderzijds Vernieuwing. In het validatierapport wordt nog de oude terminologie gehanteerd (Beheer en Onderhoud versus Vervanging en Renovatie).

moment waarop de maakbaarheid boven het beschikbare budget komt, zal extra budget voor instandhouding geen sluitende oplossing zijn. Simpelweg omdat de uitvoeringsorganisatie het extra budget dan niet kan omzetten in extra productie.

Dit geldt in het bijzonder voor de vernieuwingsopgave. Rebel Group ondersteunt de berekening van de theoretische opgave uit het Prognoserapport Vervanging en Renovatie¹² en geeft hierbij nadere duiding. Daarbij worden de in het prognoserapport genoemde onzekerheden niet weggenomen.

Door het productievolume te vergroten wordt het aandeel vernieuwingsprojecten dat niet tijdig doorgang kan vinden zoveel mogelijk beperkt. Tijdige uitvoering van projecten voorkomt dat er beperkingen moeten worden gesteld aan de beschikbaarheid van de netwerken en het voorkomt dat er meer ongeplande hinder voor de gebruikers ontstaat.¹³ Het keuzevraagstuk welke vernieuwingsprojecten wel of niet tijdig doorgang vinden dient zich op het hoofdwegennet en hoofdvaarwegennet eerder aan dan op het hoofdwatersysteem. Rebel Group concludeert dat de constructieve veiligheid wel gewaarborgd blijft, al dan niet in combinatie met beperkende maatregelen zoals aslastbeperkingen.

Validatie stand uitgesteld onderhoud

Rebel Group heeft eveneens een validatie uitgevoerd van de in 2022 opgeleverde «quickscan uitgesteld onderhoud» door Horvat & Partners. Daarbij zijn de meest recente programmeringsgegevens betrokken en tevens de effecten van het BKN.

Uitgesteld onderhoud betreft onderhoudsmaatregelen die later worden uitgevoerd dan het geadviseerde onderhoudsjaar. De omvang van het uitgesteld onderhoud zal nooit helemaal naar nul gaan omdat vanuit het oogpunt van productieverhoging en hinderbeperking onderhoudswerkzaamheden aan verschillende objecten gecombineerd kunnen worden. De ruimte voor uitstel is echter niet onbegrensd. Wanneer onderhoud te lang wordt uitgesteld, neemt de kans op een incident, calamiteit of verstoring toe. Evenals de kosten van het onderhoud. Ook kunnen inspecties technisch urgent onderhoud aan het licht brengen waarvoor de ruimte tot uitstel beperkt is. Uitgesteld onderhoud als indicator maakt dit onderscheid niet eenduidig, waardoor het van beperkte informatieve waarde is in de sturing op de instandhoudingsopgave. Monitoring en verantwoording gebeurt daarom aan de hand van de technische staat van de infrastructuur en de omvang en impact van de verstoringen, incidenten en calamiteiten. Dat is voor de gebruikers van de infrastructuur wat telt.

Rebel Group constateert dat in de periode tot en met 2026 het uitgesteld onderhoud oploopt. Over alle netwerken bezien zit het grootste deel van het uitgesteld onderhoud in kunstwerken: met name in vaste bruggen, beweegbare bruggen en tunnels. Gezien de relatief lange levensduur van deze objecten leidt het uitgesteld onderhoud op kunstwerken niet direct tot veiligheidsrisico's. Indien nodig neemt Rijkswaterstaat tijdig beheersmaatregelen, zoals een snelheidsverlaging of een gebruiksbeperking.

¹² Kamerstuk 36 200 A, nr. 56

¹³ Als onderdeel van het Verantwoordingsonderzoek 2023 heeft de Algemene Rekenkamer beleidsonderzoek uitgevoerd op de gebruiksbeperkingen van de infrastructuur die wordt beheerd door Rijkswaterstaat en ProRail: *Instandhouding en beperkingen gebruik infrastructuur*.

Toelichting op rapport adviesgroep: *Instandhouding voorop!*

In Nederland geeft de keten van politiek, beleid, uitvoeringsorganisaties en marktpartijen vorm aan de ontwikkeling en instandhouding van de Rijksinfrastructuur. Een door lenW ingestelde onafhankelijke adviesgroep «Ontwikkeling en instandhouding van infrastructuur in beheer bij lenW» heeft gezien of er verbetermogelijkheden in de hele keten zijn.

De adviesgroep constateert dat dit in de hele keten het geval is en komt tot een zevental samenhangende adviezen. Allereerst dient lenW onomwonden prioriteit te geven aan de instandhouding van de bestaande infrastructuur. Ten tweede wordt geadviseerd met de ketenpartners een visie op te stellen die uiting geeft aan de urgentie. Verder is een stabiel meerjarenplan instandhouding nodig waarbij Rijkswaterstaat ook de middelen krijgt om dit plan uit te voeren. Onderdeel van het plan is meer projectoverstijgend werken, waarbij zowel bij opdrachtgevers als opdrachtnemers dealflow wordt gegenereerd door het vastleggen van portfolio's met werkzaamheden die door repetitie en standaardisatie efficiënt en effectief kunnen worden uitgevoerd. Ten vijfde dient gezorgd te worden voor een langjarige balans tussen de instandhoudingsbehoefte, het productievermogen van de keten en de beschikbare budgetten. Zowel kortetermijnoplossingen om het zicht op het areaal te verbeteren, als de ontwikkeling van assetmanagementsystemen op operationeel niveau zijn hiervoor nodig. En tot slot het advies, om het productievermogen van de keten door vermindering van het aantal schakels in de keten te verhogen en het aantal interne kaders, controles en audits te verminderen.

De adviesgroep benadrukt dat de instandhoudingsopgave met de grootste mogelijke urgentie en prioriteit moet worden opgepakt. Anders lopen achterstanden verder op en kan later alleen nog met rigoureuze maatregelen en tegen enorme kosten worden ingegrepen.

Reactie lenW op beide rapporten

lenW omarmt de adviezen en aanbevelingen uit beide rapporten. Deze zijn in lijn met de ingang gezette acties en onderstrepen de noodzaak om de koers op instandhouding met kracht door te zetten. De focus tot 2030 is dat Rijkswaterstaat en de markt het beoogde productievolume van drie miljard per jaar gaan bereiken, zodat Rijkswaterstaat voortaan 8 jaar vooruit kan programmeren en zo een stabiel meerjarenplan instandhouding bereikt.

Met de validatie van Rebel Group en de conclusies van de onafhankelijke adviesgroep worden de reeds met de Kamer gedeelde beelden bevestigd. Daarnaast onderschrijft lenW het belang om vanuit politiek, economisch en maatschappelijk oogpunt instandhouding meer prioriteit te geven, waar het rapport *Instandhouding voorop!* toe oproept.

Tegelijkertijd is de instandhoudingsopgave omgeven met onzekerheden die ook na de validatie uitgevoerd door Rebel Group blijven bestaan. Ook staat vast dat uitstellen van onderhoud en vernieuwing zal leiden tot meer verstoringen en ongeplande hinder. Dit raakt aan de bereikbaarheid en schaadt onze economie – soms is het al zichtbaar en merkbaar op de netwerken.

Tot slot

De inzet is om de instandhouding van de Rijkswaterstaat-netwerken blijvend te garanderen. De beschreven maatregelen die tijdens deze

kabinetsperiode zijn genomen vormen een belangrijke basis hiervoor. Het is aan een nieuw kabinet om te besluiten hoe verder invulling wordt gegeven aan de groeiende opgave.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers