

Vergaderjaar 2006–2007

**30 800 XII**

**Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2007**

**30 800 A**

**Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2007**

**29 644**

**Planologische Kernbeslissing Nota Mobiliteit**

**Nr. 57**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 februari 2007

## **1. INLEIDING**

Bijgaand krijgt u aangeboden het rapport Interdepartementaal Beleidsonderzoek Beleid en onderhoud infrastructuur<sup>1</sup>. Het kabinet heeft met belangstelling kennis van genomen van dit rapport en geeft in het navolgende zijn reactie daarop. In het gehouden onderzoek is nagegaan hoe de besluitvorming over (beleid en uitvoering van) onderhoud van infrastructuur beter onderbouwd kan worden, zodat een goede prioriteitstelling, zoveel mogelijk rekening houdend met het (maatschappelijk) nut van infrastructuur, wordt bevorderd, en de aanwending van onderhoudsgelden zo doelmatig mogelijk plaatsvindt. Het onderzoek betreft de rijksinfrastructuur waarvoor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk is binnen de sectoren wegen, vaarwegen en spoorwegen. Het rapport sluit aan bij de Nota Mobiliteit. Het kabinet beziet het rapport en de Nota Mobiliteit dan ook in samenhang en plaatst de aanbevelingen in het licht van de ingezette ontwikkelingen in het kader van de Nota Mobiliteit.

Het rapport kent een relatie met het inmiddels tegelijkertijd met de begrotingsstukken van Verkeer en Waterstaat verschenen rapport «Midterm review beheer en onderhoud». Dit laatste rapport richt zich meer op de concrete inhoud en voortgang van bij begroting 2004 geformuleerde plannen van aanpak op het gebied van het onderhoud van infrastructuur.

## **2. HOOFDLIJNEN IBO-RAPPORT**

Voordat wordt ingegaan op de voornemens van het kabinet naar aanleiding van het IBO-rapport, worden eerst de belangrijkste hoofdlijnen uit dat rapport geschetst. Eigenlijk stelt het rapport twee ontwikkelrichtingen op het gebied van onderhoud centraal:

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. In de afweging van onderhoudsinspanningen moet *het nut van de infrastructuur voor de gebruikers* een grotere rol spelen en in die afweging moet het instrument van de *maatschappelijke kosten-baten-analyse (MKBA)* meer worden gebruikt;
2. De *informatievoorziening en de transparantie van die informatie* moeten worden verbeterd ten behoeve van de besluitvorming over de inzet van middelen voor onderhoud.

Bij de concretisering van die twee hoofdontwikkelingen constateert het IBO-rapport, dat het gebied van beheer en onderhoud nog een te technisch domein lijkt te zijn, dat voor buitenstaanders redelijk ontoegankelijk is. Er zou een sterkere interactie met de beleidsmakers en andere betrokkenen moeten ontstaan. Ten behoeve van de afweging en de transparantie zijn – naast het meer gebruiken van kosten-batenanalyses – ook een efficiënte bedrijfsvoering, de toepassing van innovatieve contractvormen en daaraan gekoppeld een groeiende rol voor het bedrijfsleven van belang. En, wat erg belangrijk is, de onderhoudsproblematiek zou een meer integraal onderdeel moeten gaan uitmaken van de beleidsontwikkeling. Daarmee komt ook de maatschappelijke dimensie (naast de technische en bedrijfseconomische) meer tot zijn recht. Tot slot maakt het IBO-rapport op een heldere wijze inzichtelijk dat er verschillen zijn in aansturing en werkwijze van Rijkswaterstaat en ProRail.

### **3. KABINETSREACTIE**

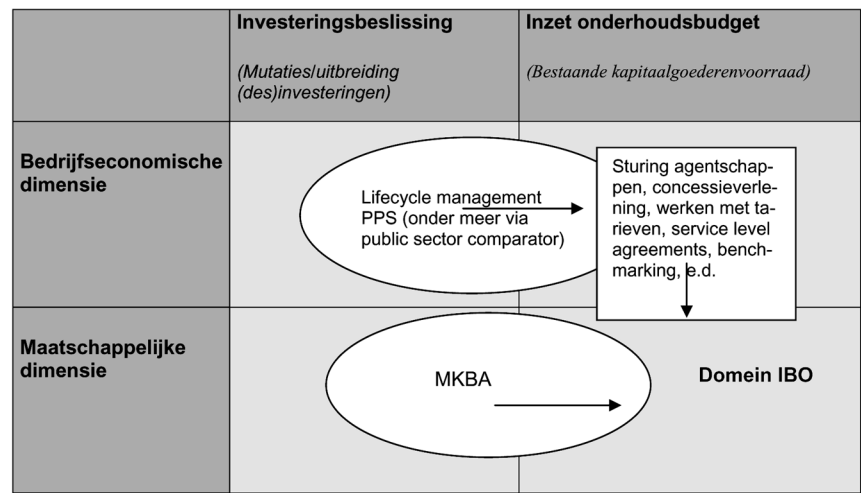
#### **3.1 Algemeen**

Met onderhoud aan- en vervanging van hoofdwegen, spoorwegen en hoofdvaarwegen is jaarlijks meer dan € 2 mrd gemoeid. In de afgelopen jaren is het besef gegroeid dat infrastructuur niet alleen gebouwd moet worden, maar dat deze ook (tijdig) onderhouden moet worden. Ook ten aanzien van onderhoud zijn keuzes mogelijk en, voor zover de onderhoudsmiddelen tekort zouden schieten, noodzakelijk. Om goede keuzes te kunnen maken is informatie nodig op elk niveau, ook bestuurlijk en politiek. Het IBO-rapport besteedt daarom terecht aandacht aan de aansturing van infrastructuurbeheerders, en aan de informatievoorziening ten behoeve van kabinet en Kamer. Het kabinet is van mening dat het IBO-rapport een belangrijke bijdrage levert voor het verder verbeteren van zijn beleid ten aanzien van beheer en onderhoud. Met de Nota Mobiliteit, de agentschapvorming van Rijkswaterstaat en de spoorconcessiewetgeving is dit proces van verbetering al enige tijd in gang gezet.

Het kabinet heeft in de afgelopen jaren een sterke nadruk gelegd op beheer en onderhoud van infrastructuur («eerst houxen, dan bouwen»). De reden was dat er in voorgaande jaren een toenemende verslechtering van het onderhoudsniveau te zien was. Het kabinet signaleerde dat dit leidde tot kwaliteitsverlies van de bestaande netwerken met negatieve gevolgen voor de (economische) ontwikkeling van Nederland. Binnen Verkeer en Waterstaat heeft dit tot een grotere aandacht voor beheer en onderhoud geleid, waarbij de plannen van aanpak uit 2003 een nieuwe start markeerden. De nieuwe start was het beginpunt voor een groeiende professionalisering in het denken en de aanpak van beheer en onderhoud.

Bij de besluitvorming over de inzet van middelen voor zowel aanleg als het beheer en onderhoud van verkeer en vervoerinfrastructuur hebben het afgelopen decennium veel ontwikkelingen plaatsgevonden. Deze ontwikkelingen kennen zowel een bedrijfseconomische als een maatschappelijke dimensie. Een en ander is samengevat in de onderstaande figuur.

**Figuur 1: Domein infrastructuur: aanleg en beheer en onderhoud**



Bij investeringsbeslissingen wordt met de introductie van instrumenten als de MKBA, OEI<sup>1</sup>, life cycle management, PPS<sup>2</sup> (onder meer via inzet van de public sector comparator), innovatieve contractvormen en benchmarking vanuit zowel een bedrijfseconomische invalshoek als een maatschappelijke invalshoek gekeken. Met behulp van deze instrumenten is een gedegen afweging te maken.

Het kabinet constateert dat er een beweging zichtbaar is om dergelijke instrumenten, die ondersteuning bieden voor de besluitvorming over aanleg, ook te gebruiken in het domein van beheer en onderhoud, zoals het beoordelen van de gevolgen van uitstel van onderhoud en de evaluatie van bepaalde onderhoudsnormen.

Relatief van recente datum is de ontwikkeling om vanuit de uitvoeringsorganisaties Rijkswaterstaat en ProRail beheer en onderhoud meer economisch te benaderen. Er worden daarbij elementen ingebracht die de maatschappelijke consequenties laten zien. Het geven van inzicht in de effecten op de doelstellingen, zoals vastgelegd in de Nota Mobiliteit, is een belangrijk element. Het benutten van de mogelijkheden tot een zekere mate van functionele, gebiedsgerichte differentiatie in de beleidsaspiraties (inclusief de daarbij behorende uitvoeringstechnische niveaus van onderhoud) behoort hier ook toe.

Voor Rijkswaterstaat en ProRail blijkt de toegenomen aandacht voor de maatschappelijke dimensie van beheer en onderhoud bijvoorbeeld uit de af te sluiten Service Level Agreements respectievelijk de migratie naar outputsturing. Hierin wordt de relatie tussen prestatie-indicatoren, beleidsdoelstellingen en de daarvoor benodigde middelen verhelderd. In de SLA 2006 worden door Rijkswaterstaat bijvoorbeeld de consequenties van variaties in uitvoeringsnormen inzichtelijk gemaakt. Enkele illustraties daarvan zijn de keuzes tussen meer/minder ZOAB (op gebied van verhardingen), meer/minder preventief onderhoud bij kunstwerken en meer/minder intensief bermbeheer (op het gebied van landschap en milieu). Dit gebeurt in termen van maatschappelijke kosten van bijvoorbeeld reistijden, geluid en verkeersveiligheid.

Door ProRail worden in toenemende mate de jaarlijks te beschikken onderhoudskosten gebaseerd op de zogenaamde financieringssysteem ProRail. Dit is een modelmatig systeem, waarmee expliciete relaties worden gelegd tussen in te zetten gelden, te ondernemen activiteiten

<sup>1</sup> OEI = Overzicht Effecten Infrastructuur.

<sup>2</sup> PPS = publiek private samenwerking.

en te realiseren (maatschappelijke en technische) prestaties. Ook neemt ProRail, bij het maken van een keuze tussen onderhoud en vervanging, bijvoorbeeld de effecten op de betrouwbaarheid expliciet mee in de «life cycle management»-berekeningen.

In de recente praktijk zijn, met andere woorden, reeds stappen gezet om van een «technische ingenieurscultuur» te komen naar een «economische, gebruikersgerichte cultuur». In de toekomst zullen in lijn met het IBO-rapport verdere stappen worden gezet.

### **3.2 Kabinetsvoornemens naar aanleiding van de aanbevelingen uit het IBO-rapport**

Bovenop de al in gang gezette beweging wil het kabinet een aantal zaken gericht verder uitwerken. Bij de opsomming hiervan is de volgorde van de aanbevelingen uit de samenvatting van het IBO-rapport aangehouden.

#### *1. Integrale benadering van auto-, vaar- en spoorwegen*

Het kabinet ondersteunt het streven naar een meer integrale benadering van onderhoud voor de onderscheiden modaliteiten. Dit vergt een goed inzicht in kosten en baten van de inzet van onderhoudsbudgetten. Om meer inzicht en transparantie te bieden zal het kabinet vanaf het komende Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT)-2008 aanvullende extracomptabele informatie geven over de inzet van de budgetten voor beheer en onderhoud.

Het kabinet merkt hierbij op dat de drie sectoren onderling zeer verschillend zijn. Hetgeen betekent dat meer inzicht niet direct betekent dat de sectoren daarmee direct één op één vergelijkbaar c.q. uitwisselbaar zijn. Bovendien dient een onderlinge sectorvergelijking in een breed perspectief te worden gemaakt (aanleg versus onderhoud en bedrijfseconomische versus maatschappelijke aspecten).

#### *2. MKBA (maatschappelijke kosten-batenanalyse)*

Bij te nemen bestuurlijke en politieke onderhoudsbeslissingen dienen zoveel mogelijk facetten op een vergelijkbare (transparante) wijze in beeld gebracht te kunnen worden. Op die manier wordt de besluitvorming beter ondersteund. Het gebruik van MKBA-methoden en -technieken bij majeure keuzes op onderhoudsterrein wordt door het kabinet onderschreven. Het kabinet neemt zich daarom voor in het vervolg besluiten over het vaststellen van nieuwe functionele normen of vuistregels te voorzien van een MKBA. Hierbij gaat het uiteraard ook om zaken als de eventuele gevolgen voor het leefmilieu, natuur en verkeersveiligheid.

#### *3. Relatie aanlegprojecten en beheer en onderhoud.*

Het kabinet wil bij de aanleg van nieuwe infrastructuur explicieter aandacht besteden aan de gevolgen voor beheer en onderhoud. Duurdere vormgeving van de nieuwbouw (of vervanging) kan samen gaan met lagere onderhoudskosten in de toekomst, en vice versa. Een zo gunstig mogelijke verhouding tussen maatschappelijke kosten en baten over de gehele levensduur dient centraal te staan bij de investeringsbeslissing. Al in de planfase dient er nadrukkelijk aandacht te zijn voor de varianten waarbij onderhoudskosten worden verkleind door aanpassingen in de vormgeving aan te brengen. In de praktijk gebeurt dit al op beperkte schaal, namelijk bij het meer all-in aanbesteden van werken (in zogenaamde design, build, maintain en (eventueel ook) finance constructies).

Tevens is door beter inzicht in de relatie aanleg – onderhoud ook PPS (Publiek Private Samenwerking) beter te benutten.

#### *4. Beleidsknoppen*

Terecht constateert het IBO-rapport dat er diverse «beleidsknoppen» zijn waaraan «gedraaid» kan worden bij het bepalen van de noodzaak en kosten van onderhoud. Het kabinet is van mening dat beleidsknoppen onontbeerlijk zijn voor het effectueren van een goed onderbouwde prioriteitenstelling. Het kabinet zet in op identificatie van de meest relevante beleidsknoppen en op een adequate informatievoorziening daarover. Het gewenste eindbeeld is dat dergelijke knoppen een (goed onderbouwde) rol spelen in de aansturingssafspraken met infra-beheerders, en waar nodig ook besluitvorming op politiek/bestuurlijk niveau kunnen ondersteunen. Juist bij schaarse collectieve middelen moeten op het geëigende niveau keuzes kunnen worden gemaakt over (differentiatie van) onderhoudsinspanningen. Deze differentiatiemogelijkheden hebben de volle aandacht van het kabinet, bijvoorbeeld in het kader van de uitvoeringsagenda Nota Mobiliteit en het vervolg van de netwerkanalyses.

Het IBO-rapport constateert dat externe factoren invloed kunnen hebben op het onderhoud. Een voorbeeld hiervan is overbelading van vrachtwagens. Overbelading veroorzaakt veel schade door extra slijtage aan de weg. Het kabinet gaat in 2007 onderzoeken welke (kosteneffectieve) maatregelen getroffen kunnen worden om overbelading en de negatieve invloeden ervan verder tegen te gaan.

#### *5. Disconteringsvoet*

Het kabinet benadrukt dat disconteringsvoeten cf. de OEI-systematiek moeten worden toegepast rekening houdend met projectspecifieke opslagen, ook indien deze disconteringsvoeten worden gebruikt bij onderhouds- en vervangingsvraagstukken.

#### *6. Aansturingssafspraken*

Het kabinet stelt vast dat zich positieve ontwikkelingen hebben voorgedaan op het gebied van de aansturing en bedrijfsvoering van Rijkswaterstaat en ProRail. Over de aansturing zijn afspraken gemaakt en die krijgen nu en de komende tijd steeds meer vorm. Het kabinet meent dat verdergaande (organisatorische) wijzigingen in de aansturing op dit moment niet aan de orde zijn. Bij de evaluaties van de spoorwegwet in 2008 en de agentschapvorming Rijkswaterstaat in 2009 zal het kabinet de – implicaties van de – wijze van aansturing expliciet meenemen.

Het is zaak het in gang gezette traject verder te ontwikkelen, door middel van een heldere, transparante invulling van de relatie tussen opdrachtgevendende beleidsorganisaties en opdrachtnemende uitvoeringsorganisaties. Het kabinet legt het accent op de invulling van praktische aansturingssafspraken tussen beleid en uitvoering. Daarin is de onderbouwing van prioriteiten op basis van economische en beleidsmatige principes een belangrijk onderdeel.

#### *7. Reële onderhoudskosten en kengetallen*

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling dat analyses en afspraken gebaseerd moeten zijn op werkelijke onderhoudskosten en daaraan ontleende kengetallen. Dit is onderdeel van het lopende proces van nadere invulling van het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Deze kengetallen, waarmee nadere relaties tussen kosten, activiteiten en prestaties worden

gelegd, zijn noodzakelijk voor het overeenkomen van nieuwe Service Level Agreements bij Rijkswaterstaat en het maken van nieuwe output-afspraken bij ProRail. Voor Rijkswaterstaat geldt daarbij dat het streven is uiteindelijk om de vier jaar SLA's vast te stellen op basis van herijkte kengetallen op basis van werkelijke onderhoudskosten. Bij ProRail worden de kengetallen beoordeeld aan de hand van audits en benchmarks. Op basis van de beheerconcessie wordt in ieder geval eens in de 4 jaar een internationale benchmark uitgevoerd.

### *8. Informatievoorziening*

Zoals hierboven onder punt (1) aangegeven zal het kabinet de informatievoorziening over onderhoud in het MIT verbeteren. Daarvoor is ook een betere informatievoorziening van beheerders aan de opdrachtgever nodig. Voor de verbetering van de informatievoorziening – over alle relevante bedrijfseconomische en maatschappelijke aspecten – is nodig dat de «beleidsknoppen» zijn terug te vinden in de aansturing, respectievelijk dat in het kader van de aansturing afspraken worden gemaakt over de benodigde informatie ten behoeve van een goede prioriteitstelling. De uiteindelijke resultaten zullen, zoals gezegd, in 2008 op spoorgebied en in 2009 voor wat betreft het agentschap Rijkswaterstaat ter evaluatie voorliggen.

### **3.3 Samenvattend**

Het IBO-rapport geeft het kabinet bruikbare handvatten om tot een verdere optimalisatie en onderbouwing van keuzes ten aanzien van onderhoud te komen en de inrichting van het beheer en onderhoud te verbeteren. Het betreft onder andere een sterkere relatie tussen aanleg en onderhoud door het toepassen van life cycle management-methoden, leren van anderen door benchmarking, het inzetten van MKBA-methoden om maatschappelijke consequenties van beleidskeuzes of (functionele) normeringen inzichtelijk te maken, de toepassing van innovatieve contractvormen en de inzet van instrumenten als de public-sector comparator. Het zijn allemaal zaken die in meer of mindere mate reeds worden toegepast, maar waarvan het kabinet – hierin gesteund door de aanbevelingen van het IBO-rapport – van mening is dat hier versterkt en in onderlinge samenhang mee moet worden doorgegaan. Dit draagt bij aan de verdere professionalisering van het assetmanagement van de rijksinfrastructuur.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
K. M. H. Peijs