

Vergaderjaar 2003–2004

29 200 XII

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2004

29 200 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2004

Nr. 154

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juli 2004

Aanleiding

Het goed beheer en onderhouden van de rijksinfrastructuur is een absolute voorwaarde voor een goed verkeers- en vervoerssysteem in Nederland. Verschillende oorzaken en ontwikkelingen hebben er echter toe geleid dat er een achterstand is ontstaan bij het beheer en onderhoud van zowel de rijkswegen, als de rijkswaterwegen en het spoor.

Het Kabinet heeft daarom in 2003 besloten om aan de begroting van Verkeer en Waterstaat een extra impuls toe te voegen om dit achterstallig onderhoud weg te kunnen gaan werken. Het gaat hier om een bedrag van totaal € 2188 miljoen (prijspeil 2003, exclusief 2e fase herstelplan spoor) tot en met 2010.

Over deze onderhoudsproblematiek heb ik tijdens de begrotingsbehandeling van 2004 met u gesproken. Ik heb u toen toegezegd dat ik bij de begroting 2005 het beheer en onderhoud op een nieuwe en transparantere wijze zal presenteren (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2003–2004, nr. 20, blz. 1285). Via deze brief wil ik u hierover informeren en u betrekken bij de keuzes die nog gemaakt moeten gaan worden om het beheer en onderhoud weer volledig op orde te krijgen.

Daarnaast heb ik u toegezegd (Handelingen 2003–2004, nr. 20, Tweede Kamer) een evaluatie uit te voeren naar de mogelijke oorzaken van het oplopen van het achterstallig onderhoud bij het spoor. De resultaten zijn in bijlage I opgenomen.

Ik heb reeds eerder aangegeven dat ik me nu zal beperken tot de evaluatie van het spoor, omdat naar de oorzaken bij de rijkswegen en de rijkswaterwegen al diverse audits zijn uitgevoerd. Zo is de audit naar het beheer en onderhoud bij de rijkswaterwegen in 2000 naar u toegestuurd. Verder heb ik de expert opinion over het beheer en onderhoud bij de Rijkswegen u vorig jaar oktober bij de antwoorden op uw vragen over de begroting 2004 toegestuurd. Wel geef ik u voor de volledigheid in bijlage II en III een overzicht van de belangrijkste zaken met betrekking tot de

oorzaken van onderhoudsachterstanden bij de rijkswegen en de rijks-waterwegen.

Nieuw IBO-onderzoek naar maatschappelijk rendement onderhoud en Mid-term review: «de juiste keuzes maken».

Om u inzicht te geven in de geplande besteding van de extra impuls heb ik plannen van aanpak voor het wegwerken van het achterstallig beheer en onderhoud opgesteld en u toegestuurd bij de begroting 2004. Om na te gaan of de juiste keuzes in deze plannen van aanpak zijn gemaakt zal in 2006 een mid-term review worden uitgevoerd naar de effectiviteit van de aanpak van het beheer en onderhoud.

Daarnaast heeft het Kabinet besloten om een IBO-onderzoek uit te voeren naar het maatschappelijke rendement van de onderhoudsuitgaven van de verschillende sectoren, waarna bekeken zal worden of differentiatie binnen het beheer en onderhoud mogelijk is. De uitkomsten van dit IBO-onderzoek zullen mede input vormen voor de mid-term review, waarvan ik de resultaten in de loop van 2006 aan u zal voorleggen. Hierop vooruitlopend wil ik u bij deze al informeren over de voortgang van de uitvoering van de plannen van aanpak en de wijze waarop ik u in de komende begroting meer inzicht zal gaan geven in de besteding van het beheer- en onderhoudsbudget.

Voortgang uitvoering plannen van aanpak

Met betrekking tot de voortgang van het wegwerken van de achterstanden kan ik u de volgende concrete zaken melden die ik het afgelopen half jaar door de financiële impuls, naast het reguliere onderhoud, versneld in gang heb kunnen zetten.

Spoorwegen:

ProRail is in 2004 begonnen met de uitvoering van het Plan van Aanpak Beheer en Onderhoud Spoorwegen, 1e fase. Het doel van dit plan is om op korte termijn te voorkomen dat het spoorstelsel verder wegglijdt en het bestaande net gereed te maken om de mobiliteitsgroei op lange termijn te kunnen verwerken.

De volgende maatregelen zijn gestart: toepassing van een nieuwe contractvorm voor klein onderhoud (OPC+), pilots met betrekking tot storingen veroorzaakt door derden (spoorvandalisme), uitvoering van het bovenbouwvernieuwingprogramma, testen van nieuwe camera's ter vergroting van de sociale veiligheid op stations en ontwikkeling van nieuwe indicatoren voor onderhoud van transferruimtes. Deze nieuwe indicatoren zijn inmiddels opgenomen in het recent afgesloten beheercontract met NS Stations.

Zoals in het Plan van Aanpak beheer en onderhoud spoorwegen is aangekondigd, wordt ook onderzoek gedaan naar de maatregelen die nodig zijn voor structureel herstel van het spoorstelsel. ProRail is in dit kader bezig met het opstellen van een langjarig vervangingsplan. Daarbij heeft V&W verzocht om een business case vervangingen. Momenteel is ProRail deze business case aan het ontwikkelen. De resultaten die hieruit naar voren komen, zullen zoveel mogelijk worden meegenomen in het besluitvormingsproces rondom de Nota Mobiliteit.

Rijkswegen:

In 2004 wordt met de middelen uit de investeringsimpuls 139 km rijbaan met achterstallig onderhoud overlaagd. Dit zijn onder andere overlaaggingen op de trajecten Gouda – Woerden, Almelo – Hengelo, Moordrecht – Zuidplas, Sassenheim – Rijnsburg, Geffen – Oss en Meerssen – Maastricht.

Daarnaast wordt in 2004 het achterstallig onderhoud van zeven kunstwerken uitgevoerd, waaronder de Galecopperbrug, de Hagesteinsebrug en Brug Keizersveer. De voorbereidende werkzaamheden voor het onderhoud van onder andere de Moerdijkbrug start eveneens in 2004.

Rijkswaterwegen:

Van onderstaande beheer en onderhoudsprojecten start (of is al gestart) de uitvoering in 2004. Deze maatregelen bevatten onder meer de extra projecten die ik heb toegezegd te starten naar aanleiding van de Motie Van der Staaij c.s. (29 200 XII nr. 48).

Het gaat om de volgende projecten: baggeren Noordzeekanaal, baggeren en onderhouden van de oevers op diverse plekken tussen Rotterdam en Duitsland, baggeren en onderhouden van de oevers van Kanaal Gent-Terneuzen, baggeren en onderhouden van kunstwerken in de Maas en baggeren vaarweg Amsterdam-Lemmer en IJsselmeer.

De volgende projecten zijn dit jaar in voorbereiding genomen: renovatie stuwen in de Lek, het Masterplan Haringvliet, baggeren en renoveren van de sluizen en oevers van het Amsterdam Rijnkanaal en het renoveren van onder andere de Volkeraksluizen.

Programmering beheer en onderhoud in het Infrafonds en het MIT/SNIP Projectenboek 2005

In de komende begroting zal meer aandacht worden besteed aan beheer en onderhoud dan tot nu toe het geval is geweest. Ik zal hieronder uiteenzetten op welke wijze ik dit wil gaan doen. Ik wil hierbij tevens aangeven dat het hier om een ontwikkeltraject gaat, waarin ik de komende jaren de zaken zorgvuldig wil opbouwen.

1. Meer inzicht in de opbouw van het onderhoudsbudget.

Om te komen tot een betere onderbouwing van, en inzicht in het onderhoudsbudget zal voor de rijkswegen, de rijkswaterwegen en de spoorwegen in een tabel in het Infrafonds en MIT/SNIP 2005 worden aangegeven uit welke bedragen het onderhoudsbudget is opgebouwd. Ik heb daarvoor de volgende indeling gekozen.

a. Vast onderhoud:

Dit is onderhoud dat zeer regelmatig terugkeert, zoals bijvoorbeeld het maaien van de bermen.

Daarnaast vallen hieronder ook beheertaken, zoals vergunningverlening, handhaving, inspectie, exploitatie, verkeersmanagement en bewegwijzering.

Specifiek voor spoor vallen onder deze categorie, naast beheer, ondermeer klein onderhoud zoals bijvoorbeeld grasmaaien, smeren, stellen van wissels, schouwen en inspecties, onderhoud stations, rolling contact fatigue (haarscheurtjes), innovatie en apparaatskosten.

b. Variabel onderhoud:

Dit is onderhoud dat met grotere tussenpozen plaatsvindt. De uitvoering van het onderhoud wordt bepaald door de vraag of het afgesproken niveau van functioneren van het betreffende object niet meer zal worden gehaald. Het gaat hier om bijvoorbeeld het vervangen van deklagen/asfalt op de rijkswegen.

Specifiek voor spoor valt onder deze categorie het grootschalig onderhoud zoals revisie van onderstations, slijpen van rails en stralen van bruggen.

c. Grote onderhoudsprojecten:

Dit is een bijzondere vorm van variabel onderhoud waarmee hoge bedragen zijn gemoeid en die per object slechts een enkele keer voorkomt over de hele levensduur van dat object. Hierbij kunt u denken aan projecten als de renovatie van de stuwen in de Lek en de aanpak van het Amsterdam Rijnkanaal. Specifiek voor spoor vallen onder deze categorie de aanpassing van het beveiligingssysteem ATB en de bovenbouwvernieuwing.

2. Met ingang van 2005 een apart projectblad voor de grote onderhoudsprojecten in het MIT/SNIP projectenboek 2005

Aangezien met grote onderhoudsprojecten aanzienlijke bedragen zijn gemoeid is voor de integrale financiële afwegingen een goed overzicht van het project noodzakelijk. Deze projecten zullen in het MIT/SNIP projectenboek 2005, als onderhoudsproject op een apart projectenblad worden opgenomen. Hierbij zal aandacht worden besteed aan het probleem, de oplossing, het tijdschema en de financiën.

3. Beheersen van toekomstige onderhoudskosten via levensduurmanagement

Om op de lange termijn (financiële) keuzes te kunnen maken ten aanzien van het gehele infrastructurele programma, inclusief beheer en onderhoud en exploitatie, is een compleet financieel beeld van de toekomstige onderhoudsuitgaven noodzakelijk. Hiertoe behoort ook een inschatting van onderhouds- en exploitatiekosten van de nog aan te leggen projecten. Voor de meeste projecten kan worden volstaan met een eenvoudige raming door middel van de omvang van de toename van het areaal x de standaard onderhoudskosten.

Voor een aantal complexere en omvangrijkere projecten kunnen meer «life-cycle»-kosten verbonden zijn aan het instandhouden, beheren en exploiteren van de infrastructuur, zoals groot onderhoud op termijn. Op termijn kan worden gezien of bij elk aanlegproject de onderhouds c.q. exploitatiegevolgen in beeld kunnen worden gebracht. Voor het MIT/SNIP 2005 zal als pilot voor enkele aansprekende projecten de gevolgen tentatief worden gepresenteerd.

Tenslotte

Met alle genoemde acties wil ik bereiken dat de besluitvorming over de beheer- en onderhoudskosten, mede in relatie tot de aanlegkosten, integraler en transparanter zal gaan plaats vinden. Hiermee zal worden voorkomen dat dezelfde onderhoudsproblematiek zich nogmaals zou kunnen gaan voordoen.

Bij de begrotingsbehandeling van 2005 zal ik in overleg met u bezien of de uitwerking van deze nieuwe en uitgebreidere wijze van presenteren van het beheer en onderhoud de juiste is. Op basis hiervan kan ik starten met de voorbereidingen van de begroting van 2006 en eventuele verbeteringen meenemen.

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

Evaluatie oorzaken van het oplopen van het achterstallig onderhoud bij het spoor

Voor een verklaring hoe de achterstand op het spoor heeft kunnen ontstaan, wil ik beginnen met een korte terugblik te geven op de periode 1995 tot nu. Deze terugblik verschaft in mijn ogen relevante informatie voor de lessen die we hebben moeten trekken.

Historische ontwikkelingen

1995–1998

Tot 1995 ligt de verantwoordelijkheid voor beheer en onderhoud van het spoor bij NS. V&W had daar geen directe bemoeienis mee. Wanneer in 1995 de ontvlechting plaatsvindt, wordt V&W verantwoordelijk voor beheer en instandhouding. In die periode zijn er relatief weinig problemen met het spoor: de punctualiteit wijzigt niet significant en de door ROVER toen al bijgehouden vertragingen laten zelfs een licht dalende tendens zien. Met andere woorden, de ontvlechting op zich was geen aanleiding om op een andere manier met het spoorstelsel om te gaan. Er is in deze periode geen specifieke sturing gericht op kwaliteit en er waren nog weinig prestatie-indicatoren voor beheer en onderhoud.

De aandacht in die periode gaat dan ook met name uit naar de grote megaprojecten: HSL-Zuid, Betuweroute en Rail 21. Wat betreft de bekostiging van beheer en onderhoud is in 1995 een meerjarenreeks voor de periode 1995–2000 met mutanten afgesproken, gebaseerd op het rapport van McKinsey. De aanname daarbij is dat de toename van de onderhoudskosten als gevolg van de toename van het areaal en de toename van de vervoersintensiteit gecompenseerd wordt door een toename van de efficiëntie van RIB. In verband met het nieuwe normenkader is daarop er een aanpassing doorgevoerd in 1997.

In deze periode heeft RIB een aantal malen verzocht om extra financiële middelen. Begin 1999 heeft ProRail de gevraagde onderbouwing aangeleverd. Deze verzoeken waren volgens het ministerie onvoldoende onderbouwd. De uitgaven nemen in die periode dan ook niet significant toe of af, op een technische correctie in 1998 en 1999 na.

1999–2001

Rond 1999 komt er een aantal signalen dat de situatie op het spoor niet zo rooskleurig is als iedereen denkt. RIB presenteert het rapport «Bovenbouwbeleid 2000–2020», waarin wordt aangegeven dat er extra financiële middelen nodig zijn voor het vervangen van sporen en dwarsliggers (bovenbouwvernieuwing). Deze conclusie wordt ook getrokken in het rapport van de Algemene Rekenkamer «Toezicht op het spoor» en in het Due diligence onderzoek door PriceWaterhouse Coopers in 2000. In deze periode lijkt ook de kwaliteit van de infrastructuur omlaag te gaan: er is een toename van het aantal storingen en de NEFIT problematiek manifesteert zich. Naar aanleiding van deze rapporten worden extra financiële middelen ter beschikking gesteld voor bovenbouwvernieuwing en vervanging NEFIT spoor. De precieze oorzaken van de achteruitgang van de infrastructuur zijn op dat moment echter nog niet bekend.

In deze periode vindt ook een omslag plaats bij de rijksoverheid wat betreft het aansturen van rijksonderdelen. De nadruk gaat verschuiven van inputsturing (budget) naar output- en effectsturing. Zie bijvoorbeeld de invoering van VBTB. Voor het spoor betekent dit dat er meer nadruk komt te liggen op wat RIB met het beschikbaar gestelde budget kan realiseren. Tussen V&W en RIB worden afspraken gemaakt over een proces naar outputsturing. Het opzetten van een bekostigingsmodel maakt hier deel van uit. Binnen deze wijzigende manier van denken past ook dat

V&W vanaf deze periode kwaliteitseisen formuleert (via de zgn. beleidswensen brieven): het aantal storingen moet omlaag opdat de NS de punctualiteit kan verbeteren, de sociale veiligheid op stations moet omhoog, etc.

In lijn met deze ontwikkeling wordt de op McKinsey gebaseerde meerjarenafpraak definitief losgelaten en worden eerste stappen gezet richting financiering op basis van gewenste output en effecten.

Binnen RIB is het management in toenemende mate gericht op het krijgen van meer inzicht in de kwaliteit van de infrastructuur en de relatie met de activiteiten die nodig zijn om een bepaalde kwaliteit te behalen.

Met het oog op de wijzigende aansturing van NS en taakorganisaties verzoekt de Tweede Kamer in 2001 aan Twijnstra Gudde/IMCG om een second opinion m.b.t. de nieuwe Concessie Hoofdrailnet, gebaseerd op een evaluatie van Overgangscontract I. Een van de conclusies in relatie tot de performance van NS is dat er de afgelopen jaren te weinig in beheer en onderhoud is geïnvesteerd en dat ook in de komende jaren extra middelen noodzakelijk zijn.

In verband met de in deze periode dalende punctualiteit wordt besloten extra te investeren in beheer en onderhoud, met als oogmerk het aantal storingen aan de infrastructuur terug te brengen met 35–40% in 2007 ten opzichte van 2000. Dit wordt gemeld in de brief «Herbezinning Spoor» van september 2001. Ook wordt in deze brief een audit beheer en instandhouding aangekondigd. De conclusie van deze audit door Lloyd's Register is dat het door ProRail gevraagde niveau van bekostiging voor 2001 realistisch is maar dat voor de periode 2002–2005 efficiency besparingen mogelijk zouden moeten zijn. Er wordt echter voor gewaarschuwd dat toenemende eisen op het gebied van veiligheid en milieu deze potentiële besparingen teniet zouden kunnen doen. Tevens wordt in dit rapport de problematiek rond de vervangingsinvestering en de achteruitgang in kwaliteit aangekaart.

2002–heden

In 2002 komt de spoorsector met de analyse «Benutten en Bouwen» waarin geconcludeerd wordt dat de capaciteit van het spoor uitgebreid kan worden, mits de betrouwbaarheid wordt verhoogd. Ook het IBO onderzoek «Benutten beter Benut» concludeert dat goed gekozen benuttingmaatregelen een hoge maatschappelijke bijdrage leveren aan het accommoderen van de vervoersvraag en dat deze maatregelen gepaard moeten gaan met maatregelen op het gebied van betrouwbaarheid.

In de subsidieaanvraag 2003 geeft ProRail invulling aan outputsturing en aan de wens te komen tot een hogere kwaliteit van het spoor (betrouwbaarheid) door het opstellen van een drietal scenario's met betrekking tot de beheer- en instandhouding inspanningen. Elk van de scenario's wordt gekenmerkt door een verschillend kwaliteits- en kostenniveau. Deze scenario's worden geaudit door Twijnstra Gudde en een second opinion door Lloyds Register. Op basis van deze audit en de second opinion wordt door V&W het scenario «niet verder wegglijden» gehonoreerd waarmee de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van het spoor op korte termijn wordt geborgd. Bovendien wordt nog € 82 mln. extra gesubsidieerd voor bovenbouwvernieuwing, in gebruik nemen van opgeleverde investeringen en groot onderhoud. De audit en de second opinion constateren ook dat een verdere professionalisering van ProRail nodig is om de efficiency en effectiviteit van de organisatie te verhogen. De auditoren bevestigen de onverwachte toename van technische problemen (rolling contact fatigue en ultrasoon gebreken).

In 2003 wordt door het Kabinet nog eens een kleine € 2 mld extra uitgetrokken voor de periode 2004–2012 (inclusief 2e fase herstelplan) om het spoor niet verder te doen wegglijden en voor te bereiden op de mogelijke groei van de mobiliteit. Hierbij past de aantekening dat door het geleidelijk wegvallen van de FENS middelen die RIB ter beschikking stonden voor beheer en onderhoud, de subsidie van V&W nog eens extra is toegenomen.

Kenmerkend voor deze periode is ook de toegenomen management aandacht voor beheer en onderhoud. Diverse trajecten worden gestart binnen RIB en in een aantal gevallen door RIB en V&W gezamenlijk. Zo worden, als opstap naar een bekostigingsmodel, in 2002 de cost drivers bepaald voor beheer en onderhoud en wordt in 2003 de eerste fase van het bekostigingsmodel afgerond. Momenteel loopt fase 2. Dit model zal leiden tot een beter inzicht in de maatregelen die nodig zijn om een bepaald kwaliteitsniveau te bereiken en daarmee tot een doelmatigere inzet van financiële middelen. Het opzetten van een bekostigingsmodel is een proces van enkele jaren (zie ook de audit van Lloyds Register 2001).

Daarnaast ontstaan ook steeds meer technische inzichten met betrekking tot de kwaliteit van de infrastructuur: er worden analyses gedaan naar de relatie tussen leeftijd van de infrastructuur, storingen en onderhoudskosten, er ontstaan nieuwe inzichten over de vervoersintensiteit (uitgedrukt in tonnage), er wordt onderzocht welke prestatie-indicatoren het effect van de kwaliteit van de infrastructuur op de treindienst het beste weergeven, en er wordt, samen met NS, onderzoek gedaan naar het ontstaan van haarscheurtjes. Als laatste ontwikkeling op dit gebied kan nog genoemd worden de langjarige financiële planning, die momenteel door ProRail wordt opgesteld en die na de zomer aan V&W zal worden gepresenteerd. Deze planning zal ook een raming van alle benodigde vervangingsinvesteringen bevatten (dus niet alleen bovenbouw maar ook kunstwerken, stations en technische systemen als ATB, VPT en tractie-energievoorziening). Daarmee ontstaat inzicht in hetgeen nodig is voor structureel herstel van het spoorstelsel.

Hoewel er veel inzichten zijn en worden opgedaan, is het nu nog te vroeg om op basis van deze inzichten conclusies te trekken. De verwachting is dat in de Nota Mobiliteit deze conclusies scherper kunnen worden getrokken en op basis van verkregen inzichten keuzes kunnen worden gemaakt over de inzet van financiële middelen. Om u een eerste indruk niet te onthouden hierbij toch het volgende. We worden momenteel geconfronteerd met spoorinfrastructuur die, gemiddeld genomen, oud is ten opzichte van de verwachte levensduur. Wat de effecten daarvan zijn, is slechts ten dele bekend. Uit een recente analyse van ProRail komt naar voren dat vanaf een bepaalde leeftijd van het beveiligingssysteem het aantal storingen en de onderhoudskosten van dat systeem zeer sterk stijgen. Het vervangen van de oude delen van het beveiligingssysteem kan op lange termijn bezien goedkoper zijn extra onderhouden. ProRail breidt deze inzichten nu uit naar de andere onderdelen van het spoorstelsel.

Conclusies

Op basis van bovenstaande historische analyse, kan de conclusie worden getrokken dat de achterstanden op het spoor voornamelijk hebben kunnen ontstaan door het ontbreken van voldoende inzicht in de werking van het spoorstelsel. Daarbij is op te merken dat de laatste jaren erg hard gewerkt is aan het verbeteren van deze inzichten, en dat de eerste resultaten daarvan nu zichtbaar worden. Ik zal deze conclusie hieronder verder uitwerken.

Bij het trekken van een conclusie over de vraag hoe de achterstanden op het spoor hebben kunnen ontstaan, moet een onderscheid gemaakt worden tussen de twee kenmerkende elementen van de achterstand: verouderende infrastructuur en toenemende kwaliteitseisen. De toename van de kosten voor beheer en onderhoud, zijn grotendeels toe te schrijven aan deze twee factoren.

Wat betreft de verouderende infrastructuur (bovenbouwvernieuwing) doet de vraag zich voor of de toenemende kosten onverwacht zijn opgetreden. Het antwoord hierop is dat, gelet op de aard van het spoorstelsel (met veel bewegende onderdelen), regelmatige vervangingen voorspelbaar waren. Aangezien ook bekend was dat de aanleg van het spoorstelsel in Nederland in «pieken» heeft plaatsgevonden, had verwacht kunnen worden dat ook de vervangingen in pieken zouden optreden. Het feit dat desondanks de vervanging van de bovenbouw als verrassing gekomen lijkt te zijn, heeft een aantal mogelijke oorzaken:

- In de periode tot 1998 is er onvoldoende aandacht geweest voor dit aspect van de infrastructuur waardoor inzichten in bijvoorbeeld de effecten van vervangingen ten opzichte van extra onderhoud ontbraken. Deze kennis is ProRail nu aan het opbouwen.
- De eerder genoemde wisseling van verantwoordelijkheid voor beheer en instandhouding. De nieuwe institutionele ordening, met een concessie voor beheer en instandhouding waarin de taken en verantwoordelijkheden scherp worden neergezet en waarin de verdere professionalisering van ProRail een plaats krijgt en met prikkels voor beheerder en vervoerders om te komen tot een betere samenwerking, moeten dergelijke problemen in de toekomst voorkomen.
- De wijze van financieren van vervangingen. Deze zijn nooit structureel begroot. Vervangingen vonden veelal op ad hoc basis plaats, afhankelijk van technische problemen en beschikbaar budget. Levenscyclusafwegingen vonden dan ook niet plaats. Het bovenbouw vernieuwingsprogramma dat in 2001 werd gestart, is hierop overigens een uitzondering.

Wat betreft de toegenomen kwaliteitseisen m.b.t. daling van het aantal storingen, toename van de sociale veiligheid en de toegenomen eisen op het gebied van veiligheid en milieu, is de vraag of het aanhaken bij deze kwaliteitseisen, die extra investeringen vereisten om de kwaliteit op peil te houden, voorzienbaar waren. De conclusie is dat in de periode 1995 tot 2001 het ontbreken aan voldoende inzicht in het spoorstelsel om te kunnen bepalen of er sprake was van achterstanden. Sinds 2001 is er hard gewerkt om het inzicht in het spoorstelsel te vergroten. Het inzicht neemt de laatste jaren toe, maar het zal nog een aantal jaren duren voordat er een transparante relatie gelegd kan worden tussen financiële middelen – activiteiten en outcome/output. Dit laatste vergt een inspanning aan zowel de zijde van ProRail als van het departement.

Met de inzichten die de afgelopen paar jaar zijn opgedaan, kan terugkijkend wel geconcludeerd worden dat er in deze periode achterstanden kunnen zijn ontstaan doordat:

- de intensiteit is toegenomen, zowel in hoeveelheid treinkilometers als in hoeveelheid tonkilometers.
 - De ontwikkeling van de treinintensiteit (in miljoen treinkm) met circa 15% in de periode 1995 tot en met 2003 (RIB, IMCG analyse, behorend bij ProRail, 2003) en de ontwikkeling van de vervoerintensiteit (in miljard bruto tonkm) van 1995 tot en met 2003 met 3,6% gestegen (RIB, IMCG analyse, behorend bij ProRail, 2003).
- de hoeveelheid infrastructuur is toegenomen (zowel het aantal kilometers spoor als het te onderhouden stationsoppervlak)
 - De ontwikkeling omvang van het net spoorweglengte met 3,37% in

- de periode van 1994 tot 2000 (LR, Second opinion, 2003). Een ontwikkeling van de spoorlengte van de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur van 2,1% in de periode van 1995 tot en met 2000 (ProRail, concept-Beheerplan 2004).
- de kwaliteitseisen zijn toegenomen, zowel qua infrastructuur zelf (aantal storingen) als qua randvoorwaarden (milieu- en veiligheids-eisen).
 - Een kostenontwikkeling ten gevolge van de veiligheidsregelgeving met 8,03% in de periode van 1994 tot 2000 (LR, Second opinion audit subsidieaanvraag 2003)

Wat dit laatste punt betreft is er sprake van een systeemsprong in die zin dat in korte tijd veel hogere punctualiteitscijfers (87- 89%) ten doel gesteld werden. Om zo'n sprong zeker met een relatief oud spoor systeem te kunnen maken is een aanloop in tijd en geld nodig. Achteraf beschouwd (redenerend vanuit de inzichten die nu ontstaan) kan geconcludeerd worden dat de aanloop te kort geweest is en dat eerder met investeringen had moeten worden begonnen

Lessen

Dit alles overziend, worden een tweetal zaken als lessen voor de toekomst meegenomen:

- Voor een beter inzicht in de maatregelen, die nodig zijn om een bepaald kwaliteitsniveau te bereiken en in doelmatige en effectieve inzet van financiële middelen is een bekostigingsmodel onontbeerlijk. Alleen dan kunnen verschillende opties adequaat onderbouwd worden opdat er politieke besluitvorming kan plaatsvinden. Dat V&W de afgelopen jaren sterk is gaan sturen op een bekostigingsmodel en dat ProRail daar goed aan meewerkt, is een goede zaak en dit zal dan ook zeker worden voortgezet.
- Het spoorsysteem moet meer in zijn integraliteit benaderd worden om verrassingen in de toekomst te voorkomen:
 - integraliteit over de levenscyclus van de spoorweginfrastructuur (life cycle management en assetmanagement) niet alleen bovenbouw maar ook de systemen, kunstwerken, en de stations en
 - integraliteit in de afstemming tussen beheer- en vervoersintensiteit (kwaliteit en intensiteit).

Dit aspect wordt binnen mijn departement nu meegenomen in de aanpassingen van de informatieverstrekking in de begroting en het MIT/SNIP projectenboek. Bezien wordt of bij de aanlegprojecten de onderhoud cq. de exploitatiegevolgen in beeld kunnen worden gebracht.

Evaluatie oorzaken van het oplopen van het achterstallig onderhoud bij de rijkswaterwegen

In 1998 is een externe audit ingesteld naar het basisniveau voor de instandhouding van de natte infrastructuur. Aanleiding waren signalen binnen V&W in 1997 dat het beschikbare budget voor het beheer en onderhoud van de rijkswaterwegen te laag was. Op 21 juni 2000 is aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, niet dossierstuk vw00000782) de uitkomst van deze externe audit gemeld. Uit deze audit kwam naar voren dat er sprake was van structurele jaarlijkse tekorten van NLG 150 tot 180 mln. prijspeil 1999 (€ 75 tot 90 mln. prijspeil 2002) op het basisonderhoudsniveau waterbeheren en vaarwegen. Uit de audit bleek dat bij de instandhouding «waterkeren» er geen tekort was.

De audit noemt voor de toename van de budgetbehoefte voor instandhouding een tweetal hoofdoorzaken:

1. het areaal is toegenomen,
2. de regelgeving op het gebied van milieu en veiligheid is aangescherpt.

In de audit is een aantal zaken niet meegenomen, omdat ze niet tot het basisonderhoudsniveau behoren. Het gaat dan met name om de kosten gemoeid met:

- de financiering van de reeds gerealiseerde overdrachten in het kader van «Broekx-nat»;
- taken op het gebied van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO);
- de onderhoudsbijdrage voor de provinciale Fries-Groningse kanalen, die tot het hoofdvaarwegennet behoren;

Voor deze drie elementen waren er volgens de audit wel aanwijzingen voor een onvoldoende budgetreservering.

Ook grote onderhoudsprojecten en vervangingsinvesteringen behoren niet tot het basisonderhoudsniveau.

Het audit rapport geeft aan dat op dat moment (1999) geen sprake was van grootschalig verborgen achterstallig onderhoud. Er waren alleen incidentele voorbeelden bekend. De omvang van het probleem zou echter wel toenemen als er sprake bleef van een structureel tekort op instandhouding.

Naar aanleiding van onder meer de audit heeft de Bouwdienst van Rijkswaterstaat de kosten van de vervanging van kunstwerken (exclusief de Oosterscheldekering) in kaart gebracht.

Er zijn met de vervanging van de natte kunstwerken, uitgaande van de huidige regelgeving en veiligheidseisen in de komende eeuw grote bedragen gemoeid. Op de korte termijn belopen deze € 20 mln. per jaar.

Naar aanleiding van de uitkomsten van de audit is door de Tweede Kamer (motie van de Berg-Ravenstein, 27 400 XII, nr. 41) verzocht jaarlijks extra middelen voor beheer en onderhoud waterbeheren en vaarwegen vrij te maken. Dit is gedaan door in de jaren 2001–2004 jaarlijks een bedrag van NLG 100 (€ 45) mln. als overprogrammering aan het programma toe te voegen. Deze overprogrammering zou dan bij onderuitputting elders op de begroting van het Infrastructuurfonds tijdens het jaar ook daadwerkelijk ingevuld kunnen worden. Dit heeft een aantal jaren gefunctioneerd, maar vanwege de budgettaire situatie kon, zoals reeds in maart 2003 aan de Kamer gemeld, deze overprogrammering in 2003 niet worden voortgezet. Tevens moest de gerealiseerde overprogrammering uit 2002 worden opgevangen in 2003. Hierdoor is de onderhoudachterstand dus sneller opgelopen. Uiteindelijk is in 2003 weer enig extra budget vrijgemaakt, om in ieder geval weer in de buurt te komen van de in de ontwerp-

begroting 2003 opgenomen bedragen. Ook voor 2004 en 2005 heb ik extra bedragen (€ 35 mln.) vrijgemaakt op verzoek van de Kamer. Deze zijn vooral ingezet om de projecten die zijn benoemd in het plan van aanpak beheer en onderhoud rijkswaterwegen eerder te kunnen opstarten.

Door de uitvoering van de motie van den Berg-Ravenstein is in 2001–2002 de onderhoudsachterstand minder snel opgelopen dan anders het geval geweest zou zijn. Maar er was dan nog altijd sprake van een tekort aan middelen om het beheer en onderhoud programma onverkort uit te voeren. Het resterende tekort op beheer en onderhoud is opgevangen door het noodgedwongen temporiseren van grote onderhoudsprojecten. Het gaat dan met name om grootschalige baggerprojecten en renovaties van sluizen, stuwen en kanalen. Een deel van deze objecten is inmiddels zo oud dat grootschalige renovatie op korte termijn noodzakelijk is. Deze projecten konden financieel echter niet worden ingepast binnen de toenmalige budgettaire kaders. Met de middelen (€ 700 mln) van de impuls worden een aantal van deze grote onderhoudsknelpunten de komende jaren aangepakt. Het betreft dan onder meer de renovatie van de stuwen in de Lek, het Masterplan Haringvliet en het baggeren van het Noordzeekanaal. Voor de uitputtende lijst met op te pakken projecten verwijs ik naar het plan van aanpak.

Tenslotte wordt door het tekort aan budget het kleinere, maar niet minder essentieel vast onderhoud uitgesteld. De objecten functioneren op het oog immers nog. Zolang de veiligheid niet direct in het geding is, lijkt verder uitstel mogelijk. In plaats van op een preventieve en daardoor kostenefficiënte manier te onderhouden, wordt meer en meer pas tot onderhoud overgegaan als objecten niet meer naar behoren functioneren of de veiligheid direct in het geding komt (ook wel correctief onderhoud genoemd). Consequentie is dat door storingen in of zelfs uitval van (onderdelen van) systemen de bereikbaarheid op de vaarwegen en de betrouwbaarheid van de waterwegen en daarmee onder andere het transport van goederen over water, direct in gevaar komt. Daarmee neemt bovendien het risico toe dat er grote calamiteiten optreden waardoor de veiligheid in het geding komt. Uiteindelijk leidt een dergelijk systeem van correctief onderhoud ook tot veel noodreparaties en bijkomende hinder, alsmede per saldo tot hogere kosten. De storingen nemen toe en de bedrijfszekerheid navenant af.

Om de meest kritische onderdelen van het systeem zo veel mogelijk te ontzien wordt er in de huidige situatie een scherpe prioriteitsstelling gehanteerd. Deze is:

1. Veiligheid
 - a. aan- en afvoer ((hoog-)waterverdeling)
 - b. veilige afwikkeling scheepvaart (Scheepvaartbegeleiding, veiligheid objecten voor gebruikers en personeel)
2. Waterkwaliteit monitoring en handhaving (drinkwatervoorziening, zwemwater)
- 3.a. Toegankelijkheid zeehavens Amsterdam en Rotterdam (onderhoudsbaggerwerk geulen, toegang havenbekkens, functioneren sluizen)
- 3.b. Hoofdtransportas (toegankelijkheid Amsterdam en Rotterdam naar Duitsland en Rotterdam naar Antwerpen voor binnenvaart)
4. Overige functies (in de volgorde: hoofdvaarwegen, ecologie en waterkwaliteit, overige vaarwegen, recreatie)

Dit is een aangescherpte versie van de prioritering in het Beheersplan Rijkswateren 2001–2004, welke erin resulteert dat in principe binnen het netwerk waterwegen in beheer bij het rijk de hoofdtransportassen preventief worden onderhouden en de rest van het netwerk correctief. Dit op basis van een zo goed mogelijke risico-inschatting (zie ook de alinea hier-

voor) en de daaraan gekoppelde beheersmaatregelen. Deze prioriteitsstelling zal ook de komende jaren worden gehanteerd maar kan onder invloed van de implementatie van de Kaderrichtlijn Water wijzigen.

Evaluatie oorzaken van het oplopen van het achterstallig onderhoud bij de rijkswegen

In 1998 waren er binnen V&W de eerste signalen dat het beschikbare budget voor het beheer en onderhoud van de rijkswegen te laag is. Daarop is direct intern actie ondernomen door met versoberingen en efficiëntieverbeteringen te komen tot kostenbesparingen. Deze besparingen en efficiëntieverbeteringen hebben geholpen in het omlaag brengen van de budgetbehoefte. Maar ze zijn niet voldoende geweest om het ontstaan van de tekorten te voorkomen.

Om duidelijkheid te krijgen over aard en omvang van het tekort heeft V&W aan een onafhankelijke deskundige gevraagd hoe groot het budget voor het beheer en onderhoud van de rijkswegen conform de huidige onderhoudsnormen zou moeten zijn. De expert opinion van deze deskundige bevestigde het beeld dat V&W zelf had over het noodzakelijke budget.

De raming in de expert opinion richtte zich met name op het basisniveau voor instandhouding. Dit betekent dat een aantal elementen van het budget voor beheer en onderhoud rijkswegen conform de opdracht en naar analogie van de audit niet in de expert opinion is meegenomen. In aanvulling op de expert opinion is daarom voor de vervangingskosten van verkeersmanagementsystemen en kunstwerken een raming opgesteld door de Bouwdienst van Rijkswaterstaat. Over de kosten van verbeterwerken op het terrein van veiligheid en leefbaarheid zijn budgetafspraken gemaakt.

De toename van de budgetbehoefte voor instandhouding heeft een drietal hoofdoorzaken:

1. Het areaal is toegenomen,
2. het verkeer en vervoer is toegenomen; nu al 30% sinds 1994, in 2010 naar verwachting bijna 50%,
3. de regelgeving op het gebied van milieu en veiligheid is aangescherpt.

Meer toegespitst gaat het om de volgende zaken:

- Als gevolg van het gereedkomen van aanlegprojecten nam het te beheren areaal sneller en meer toe, dan door de groei van de budgetten kon worden opgevangen.
- In het kader van dynamisch verkeersmanagement is het afgelopen decennium veel elektronica langs de weg geplaatst; deze moet beheerd en onderhouden worden en kent bovendien veel kortere vervangingstermijnen dan traditionele infrastructuur;
- De forse toename van geluidsschermen zorgt voor een groeiende onderhoudsvraag;
- Eind jaren '60, begin jaren '70 zijn veel bruggen en viaducten aangelegd; het moment nadert dat groot, levensduur verlengend onderhoud uitgevoerd moet worden; op iets langere termijn zullen ze vervangen moeten worden vanwege het bereiken van het einde van de levensduur;
- De toegenomen verkeersdruk leidt ertoe dat RWS steeds meer maatregelen moet nemen om te voorkomen dat het verkeer tijdens onderhoudswerkzaamheden vastloopt;
- Het sterk toegenomen (vracht)verkeer zorgt voor een snellere slijtage van de infrastructuur dan voorheen.
- De afgelopen jaren is op steeds meer autosnelwegen ZOAB aangelegd; hoewel een dergelijk wegdek vele voordelen kent, heeft het als nadeel dat het beheer en onderhoud ervan duurder is dan van dicht asfalt;
- De eisen ten aanzien van de veiligheid van zowel het wegverkeer als van wegwerkers rondom wegwerkzaamheden zijn de afgelopen jaren verhoogd;

- De zorg voor het milieu brengt met zich mee dat veel meer voorzorgsmaatregelen getroffen moeten worden dan vroeger om te voorkomen dat afvalstoffen in de leefomgeving terechtkomen.

Om te komen tot een goede onderbouwing van het onderhoudsbudget wordt, in de uitvoering, onderscheid gemaakt tussen «vast» en «variabel» onderhoud. Circa 45 % van het budget wordt besteed aan het vast onderhoud. Dit zijn relatief kleine maatregelen die nodig zijn om het verkeer ongehinderd gebruik te laten maken van de infrastructuur ofwel om schade te voorkomen of beperken. De frequentie van de werkzaamheden varieert van enkele keren per jaar tot eens in de vier jaar. De wijze waarop vast onderhoud uitgevoerd wordt, is door RWS vastgelegd in het Handboek Vast Onderhoud. Dit onderhoud is gebaseerd op:

- de huidige wet- en regelgeving,
- de wens om de functionaliteit van het wegennet te handhaven,
- het oogmerk het huidige serviceniveau voor weggebruikers te handhaven en
- kostenefficiëntie.

De afgelopen jaren is intensief gestuurd op de efficiënte aanwending van het budget voor vast onderhoud.

V&W heeft er voor gekozen om dit vaste onderhoud met prioriteit uit te voeren. Het gaat hier om kleine maatregelen die ieder voor zich niet veel kosten, maar die er met elkaar wel verantwoordelijk voor zijn dat het verkeer kan blijven rijden.

Variabel onderhoud betreft de voorzienbare werkzaamheden, over het algemeen groot onderhoud. Dit betreft onder andere het grootschalig onderhoud aan bruggen, tunnels of viaducten, het uitvoeren van levensduurverlengend onderhoud, het vervangen van de verharding, de vervanging van verkeersbegeleidingssystemen en het aanpassen en vervangen van geluidsschermen.

Uitgaande van de prioriteit voor vast onderhoud en een daarbij passend budget, zijn de tekorten neergeslagen op het variabel onderhoud; Variabele of grote onderhoudsprojecten worden noodgedwongen keer op keer uitgesteld. De objecten functioneren nog en zolang de veiligheid niet direct in het geding is, is verder uitstel mogelijk. In plaats van op een preventieve en daardoor kostenefficiënte manier te onderhouden, wordt meer en meer pas tot onderhoud overgegaan als objecten niet meer naar behoren functioneren of de veiligheid direct in het geding komt. Uiteindelijk leidt een dergelijk systeem van correctief onderhoud tot een (sterk) verminderde betrouwbaarheid van het areaal, tot veel noodreparaties, bijkomende verkeershinder en tot hogere kosten.

Doordat veiligheidsknelpunten het eerst aangepakt worden, komt de veiligheid nog niet meteen in het geding. Majeure instandhoudingsproblemen bij bruggen en viaducten worden eerder aangepakt dan die bij verhardingen. Deze methode leidt onvermijdelijk tot oplopende achterstanden wat resulteert in grotere schade en daarmee dus ook weer hogere kosten.

De knelpunten bij het beheer en onderhoud van de rijkswegen zijn door het kabinet zo tijdig onderkend dat er ingegrepen kan worden voordat grootschalige verstoringen van het verkeer optreden of grote veiligheidsproblemen ontstaan. Het kabinet heeft daarom in het plan van aanpak beheer en onderhoud rijkswegen tot en met 2010 een bedrag van € 600 mln. extra vrijgemaakt.

Van het huidige beschikbare budget voor beheer en onderhoud wordt jaarlijks ca. 45% ingezet voor vast onderhoud. De overige ca 55% van het beschikbare budget wordt ingezet voor variabel onderhoud. Hierbij hanteert V&W de volgende prioritering:

1. instandhouding gericht op het handhaven van het veiligheidsniveau;
2. waarborgen doorstroming op stadsringen en economisch belangrijke (oever)verbindingen;
3. doorstroming op het overige netwerk en milieu.

Met de middelen uit de impuls wordt in de planperiode tot 2008 de onderhoudstoestand van een aantal verschillende bruggen en viaducten op peil gebracht. Tevens zal het vervangen van asfalt (rijbaanbreed verhardingsonderhoud) geïntensiveerd worden. Op basis van de gehanteerde kengetallen kan worden berekend dat ongeveer 1300 kilometer rijbaan (45%) extra kan worden aangepakt door de impuls. Op 1 januari 2008 zal de achterstand ca 1600 kilometer bedragen in plaats van ca. 2900 kilometer zonder impuls.

Kortom, met het extra budget van € 600 mln. in de periode tot en met 2010 kan V&W er voor zorgen dat de onderhoudsachterstand binnen de perken blijft. Het rijkswegennet kan blijven functioneren en voorkomen wordt dat er een negatieve spiraal ontstaat van steeds verder verval met steeds meer dure noodreparaties en bijkomende verkeershinder.