

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2019

Nr. 98

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 mei 2019

Op 4 juni aanstaande heeft uw Kamer een Algemeen Overleg gepland over het Onderhoud van Wegen en Bruggen. Met deze brief informeren wij uw Kamer over de ontwikkelingen in de instandhouding van onze nationale infrastructuur. Zoals eerder toegezegd, gaan we daarbij ook in op het groeiende volume aan uitgesteld onderhoud.

Inleiding

Het beheer, het onderhoud en de vervanging van ons areaal is een forse taak en zal dat de komende decennia ook blijven, zeker gezien de verwachte mobiliteitsgroei. Dit maakt dat we alert moeten blijven. De infrastructuur wordt intensiever gebruikt, waardoor er meer slijtage optreedt. Door het intensievere gebruik en het feit dat veel kunstwerken en assets het einde van de technische levensduur naderen, is er meer onderhoud nodig en hebben we een grote vervanging- en renovatie-opgave; de grootste in de geschiedenis. Concessies aan veiligheid doen we niet, daarom monitoren we intensief en grijpen we direct in als dat nodig is.

Periodiek bezien we welke prestatie-eisen we stellen aan de infrastructuur. We zien dat er meer onderhoud moet worden gepleegd en ook dat de prijzen op dit moment stijgen. We bekijken daarom of de eerder getroffen risicoreserveringen voldoende zijn. Om te voorkomen dat een deel van het uitgestelde onderhoud in de toekomst omslaat in achterstallig onderhoud zullen wij op korte termijn maatregelen treffen.

We laten daarnaast onderzoeken welke onderhoudsbudgetten nodig zijn om aan de prestaties in de periode 2022–2025 te kunnen voldoen. Ook op langere termijn willen we de toekomstige opgave niet onderschatten. In het onderzoek wordt daarom meegenomen hoe we gesteld staan voor het

onderhoud vanaf 2026. De veroudering en intensievere belasting van wegen, spoor en vaarwegen leidt ertoe dat mogelijk een groter deel van de budgettaire ruimte binnen de fondsen moet worden ingezet voor beheer, onderhoud en vervanging. Naar aanleiding van het onderzoek zal helder worden wat dit concreet betekent.

Vanaf 2030 zal in het mobiliteitsfonds modaliteit-overstijgend naar de verschillende opgaven worden gekeken, dus ook naar de instandhouding. In het regeerakkoord is reeds aangegeven dat er een apart budget voor beheer en onderhoud in het mobiliteitsfonds wordt opgenomen. Deze verandering maakt het passend om de werkwijze en de gehanteerde begrippen verder te harmoniseren. Dat geeft tegelijkertijd een impuls aan de mogelijkheden om van elkaar te leren. Zo vinden we het van belang om uniform te rapporteren over de staat van onze Rijksinfrastructuur, waar Rijkswaterstaat (RWS) en ProRail dit nu nog ieder op een eigen manier doen.

Instandhouding van de Rijksinfrastructuur

De Nederlandse infrastructuurnetwerken behoren tot de beste én meest intensief gebruikte netwerken ter wereld. Er is een uitgebreid hoofdwegennet, hoofdspoorwegennet, hoofdvaarwegennet en hoofdwatersysteem opgebouwd en vervolgens in stand gehouden. Het areaal is sinds de jaren 50 van de vorige eeuw voortdurend hersteld, vernieuwd en uitgebreid. Met name in de jaren '60 en '70 zijn diverse kunstwerken aangelegd op belangrijk plaatsen, zoals de Beneluxtunnel (1967), de Schiphol spoor-tunnel (1978), Stuw- en sluiscomplex Hagestein (1960) en een belangrijk deel van de Deltawerken.¹

De instandhouding² van het areaal is steeds een forse opgave geweest. Dit zal in de komende decennia niet anders worden. De uitgaven voor instandhouding zijn thans gemiddeld circa € 2,5 miljard per jaar. Dit neemt een fors deel in beslag van de beschikbare middelen in het Infrastructuurfonds en het Deltafonds.

De groei komt niet alleen voort uit de veroudering van de infrastructuur. Ook de intensivering van het gebruik zorgt ervoor dat de infrastructuur sneller slijt en dus intensiever moet worden onderhouden of eerder aan renovatie of vervanging toe is. Hier is zowel sprake van een groeiend aantal gebruikers als een groei in transport, als gevolg van de aantrek-kende economie. Veel van de bruggen, viaducten en andere assets zijn daarbij ontworpen en aangelegd in een tijd dat de huidige, intensievere belasting niet werd voorzien.

We lichten dit per netwerk kort toe.

Wegen

Het hoofdwegennetwerk zoals we dat nu kennen is vanaf de jaren '50 van de vorige eeuw steeds verder uitgebreid. Met benuttingsmaatregelen wordt daarbij het maximale uit de mogelijkheden van het wegennetwerk gehaald. Dat is ook nodig vanwege de enorme groei van het verkeer: sinds de jaren '60 is de omvang van het verkeer verachtvoudigd en vrachtwagens zijn veel zwaarder beladen. Inmiddels worden jaarlijks ruim 71 miljard voertuigkilometers verreden over het hoofdwegennet, het

¹ Ter illustratie is in de bijlagen een overzicht opgenomen van de kunstwerken naar stichtingsjaar voor de verschillende netwerken, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Zie bijlage 2 voor een uiteenzetting van de verschillende begrippen die raken aan «instandhouding».

goederenvervoer over de weg is toegenomen tot in totaal 60,5 miljard tonkilometer per jaar, met een gemiddelde belading per vrachtwagen van 8,2 ton (cijfers 2017).

De zware vrachtwagens betekenen een belasting en slijtage van de kunstwerken die in het algemeen groter is dan bij de aanleg was voorzien. Het gaat daarbij om bijna 2.900 viaducten, ruim 1.100 bruggen en 27 tunnels. Tot 2030 staat alleen al in de provincie Zuid-Holland de renovatie en vervanging van dertien bruggen, acht tunnels en tien wegen op het programma.

Spoor

De huidige spoorweginfrastructuur is voor het grootste deel vanaf 1950 aangelegd. Het Nederlandse spoor is een van de meest druk bereden spoornetwerken van Europa en wordt steeds intensiever gebruikt. Zo is sinds 2005 het aantal gereden kilometers met in totaal 25 miljoen kilometer toegenomen (plus 18%). Daarnaast is sinds 2010 ook de benutting van spoor (uitgedrukt in treinkilometer per spookilometer per dag) met 11% toegenomen en heeft er ook een stijging van 17% plaatsgevonden van het over het spoor vervoerde gewicht. Hierdoor treedt er meer slijtage op, met als gevolg dat er meer onderhoud en eerdere vervanging nodig is.

Door het intensievere gebruik en het feit dat veel kunstwerken en assets het einde van de technische levensduur naderen, kent het spoor komende jaren een grote vervangingsopgave.

Vaarwegen

Een belangrijk deel van de vaarweginfrastructuur is van vóór 1950. Daarnaast wordt er ook meer over water vervoerd en zorgt de daarmee gepaard gaande schaalvergroting van schepen voor grotere krachten op de vaarweg en kunstwerken en versnelde slijtage. Mede daardoor is er op het uitgebreide en oude vaarwegennet sprake van een relatief grote opgave voor zowel onderhoud als vervanging en renovatie (VenR). De laatste jaren zien we het aantal storingen op de vaarwegen toenemen en tezamen met de geplande en toenemende VenR-opgave zet dit de beschikbaarheid onder druk. Uiteraard wordt over gepland onderhoud en storingen gecommuniceerd met de gebruikers om de hinder zo veel mogelijk te beperken.

Bovenop de al lopende VenR-projecten wordt de komende jaren gestart met de voorbereiding van vervanging en renovatie van zo'n twintig extra kunstwerken. Het gaat om sluizen en bruggen, maar ook damwanden en remmingswerken worden aangepakt. Dat alles heeft direct gevolgen voor de beschikbaarheid van het netwerk nu en in de toekomst.

Watersysteem

Bij het hoofdwatersysteem is het beeld dat zwaardere belasting van de infrastructuur op korte termijn in mindere mate speelt. Wel spelen een aantal andere, deels toekomstige ontwikkelingen die van belang zijn voor de instandhouding. Zo leiden droogte en wateroverlast al op korte termijn tot een forse opgave.

Op de langere termijn is voor vervanging en renovatie van een aantal (zeer) grote kunstwerken een groot deel van de beschikbare middelen noodzakelijk. Hierbij kan gedacht worden aan de stuwen in de Maas, maar ook gemalen in beheer van het Rijk (vanaf het volgende decennium) en vanaf het midden van deze eeuw onderdelen van de Deltawerken, waaronder de stormvloedkeringen.

Staat van de infrastructuur

De infrastructuur in Nederland voldoet in het algemeen aan de prestatieafspraken en vereisten betreffende beschikbaarheid, betrouwbaarheid en veiligheid.

Voor wat betreft het spoor wordt dit beeld bevestigd door het rapport Staat van de infra 2017 van ProRail, dat onlangs aan uw Kamer is aangeboden (Kamerstuk 29 984, nr. 829), en door het rapport Fysieke kwaliteit van de railinfrastructuur van de ILT over de Staat van de Infra, dat u separaat ontvangt.

Wel merken we dat het uitgesteld onderhoud oploopt, waardoor er een groter risico bestaat op verstoringen.

Daarnaast geldt voor alle netwerken dat de verwachtingen steeds hoger worden ten aanzien van de (ICT)systemen van onze kunstwerken en andere assets. ICT speelt meer en meer een centrale rol in het verkeersmanagement en in het intelligent monitoren en (bij)sturen van beweegbare kunstwerken. Het onderhoud daarvan zorgt voor een toenemende opgave. Bovendien is ICT kwetsbaar voor storingen. Dit is voor ons ook een urgent aandachtspunt vanwege de samenhang met de cyber security van de vitale infrastructuur. In dit kader zijn we reeds hard aan de slag met de aanbevelingen uit het rapport «Digitale dijkverzwaring: cybersecurity en vitale waterwerken» van de Algemene Rekenkamer (Kamerstuk 30 821, nr. 69).

Inzicht in het areaal

Een scherp en actueel beeld van de staat van het areaal is van belang voor effectieve instandhouding. RWS en ProRail hebben systemen en procedures ingericht om hiervoor informatie te vergaren en actueel te houden. Dit betekent overigens niet dat er voortdurend een volledig inzicht in alle technische details van de kunstwerken en assets kan zijn; tijdens werkzaamheden kunnen zich altijd onbekende risico's manifesteren. En daarnaast treden soms onverwacht storingen en tijdelijke beperkingen op, zoals bij de Merwedebrug het geval bleek. RWS en ProRail doen er alles aan om te voorkomen dat de veiligheid in het geding komt.

Innovaties maken het mogelijk betere prestaties te kunnen leveren en kunnen helpen bij het verbeteren van de informatievoorziening over het areaal. RWS en ProRail experimenteren met innovatieve manieren van inspecteren en dataverzameling om daarmee nu en in de toekomst een scherpe blik te houden op de onderhoudstoestand van onze objecten. Het gebruik van sensoren bij het meten van asfalt is al langere tijd gebruikelijk. In 2017 is RWS gestart met het programma voorspelbaar onderhoud, waarin sensing en data-analyse als middel worden ingezet om het noodzakelijke onderhoud in een vroeg stadium te kunnen bepalen. ProRail werkt aan de versnelling van de ontwikkeling en implementatie van sensoren voor conditiemonitoring van de assets. Er zijn inmiddels veel toepassingen die bijdragen aan snel functieherstel, klimaatadaptatie en positieregistratie van goederenwagens. Daarnaast hebben RWS en ProRail ook geëxperimenteerd met het gebruik van drones voor het inspecteren van bruggen en bovenleidingen. Hierdoor hoeft de weg, de vaarweg of het spoor minder vaak afgesloten te worden.

Heldere begrippen en informatievoorziening

In grote lijnen is de werkwijze van de twee uitvoerders RWS en ProRail dezelfde, maar op onderdelen is de werkwijze nog verschillend. Ook de gehanteerde begrippen uit de Instandhoudingsbijlage van het Infrastruc-

tuurfonds en het Deltafonds zijn in het algemeen vergelijkbaar, met een enkele uitzondering: RWS maakt onderscheid tussen de twee begrippen Beheer & Onderhoud en Vervanging & Renovatie, ProRail bundelt deze taken in het begrip Beheer, Onderhoud en Vervanging (zie ook bijlage 2 voor een overzicht)³.

De verschillen zijn verklaarbaar, gelet op de diverse achtergrond van deze twee organisaties en de eigen historie die ze hebben opgebouwd. Toch is het onze ambitie om ook hierin verdere stappen te zetten.

Ten eerste zullen we u uitgebreider rapporteren over de staat van de infrastructuur op de RWS-netwerken. Dit doen we in aanvulling op de bestaande informatievoorziening in ontwerpbegroting en jaarverslag. Voor ProRail blijven we u informeren via de reguliere rapportages over de staat van de infrastructuur.

Ten tweede willen we begrippen, budgettaire reeksen en afwegingskaders over beheer, onderhoud en vervanging beter op elkaar laten aansluiten. Dit past ook goed in de ontwikkeling naar een Mobiliteitsfonds. Daarbij wordt onderzocht of voor alle modaliteiten kan worden aangesloten bij Europese begrippen. In samenhang hiermee zullen we ook de definitie en het gebruik van het begrip achterstallig onderhoud tegen het licht houden.

Uitgesteld onderhoud en achterstallig onderhoud

In het jaarverslag van het Infrastructuurfonds en het Deltafonds hebben we u gerapporteerd over de ontwikkeling van het uitgesteld en achterstallig onderhoud bij RWS (stand per ultimo 2018).

In de afgelopen jaren is een deel van het werk door ProRail uitgesteld. Dit is onder andere het gevolg van marktspanning. Dit uitgestelde onderhoud wordt op een later moment in de productieplanning opgenomen en uitgevoerd. Er is bij ProRail geen sprake van achterstallig onderhoud. Het is voor ProRail niet mogelijk een volume te presenteren van het uitgestelde onderhoud, omdat dit niet uit de systemen is te halen. Bij de geplande audit op de BOV reeksen zal het uitgestelde onderhoud bij ProRail nader worden geëvalueerd, zodat eventueel benodigde maatregelen meegenomen kunnen worden bij de vaststelling van het onderhoudsbudget.

De ontwikkeling van het volume van uitgesteld en achterstallig onderhoud bij RWS is opgenomen in onderstaande tabel.

x € mln	Uitgesteld onderhoud			waarvan achterstallig onderhoud		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Hoofdwegen	226	314	353	15	3	1
Hoofdvaarwegen	244	350	414	24	36	37
Hoofdwatersysteem	37	80	106	0	7	8
Totaal	507	744	873	39	46	46

Uw Kamer heeft vorig najaar gevraagd om een uitsplitsing van het uitgesteld onderhoud bij RWS in de categorieën gepland en ongepland. RWS geeft aan dat deze categorieën in de onderhoudsprogrammering niet worden gebruikt en daarom niet aansluiten op de eigen administratie. Met een complexe bewerkingsslag is getracht toch een indicatieve uitsplitsing van het uitgesteld onderhoud naar de categorieën gepland en ongepland te maken. Hieruit blijkt dat ultimo 2018 slechts ongeveer een kwart van het

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

uitgesteld onderhoud gepland is vanwege de mogelijkheid om dit te combineren met andere werkzaamheden. Zo'n driekwart is dus ongepland uitgesteld.

In dit verband zijn ook de opmerkingen relevant van de Algemene Rekenkamer bij het jaarverslag 2018 over het onderhoud bij het vaarwegennetwerk, waar het volume van zowel uitgesteld als achterstallig onderhoud het grootste is. De Algemene Rekenkamer doet de aanbeveling om meer informatie te geven over de samenstelling van het volume uitgesteld onderhoud, met onderscheid naar oorzaak van het uitstel.

Uit een eerste analyse blijkt, dat onderhoud om diverse redenen wordt uitgesteld. Uitgesteld onderhoud kan ontstaan door:

- onvoorziene gebeurtenissen die met hoge prioriteit moeten worden opgepakt, bijvoorbeeld de aanvaring bij de stuw van Grave;
- het moeten inpassen van maatregelen die niet waren voorzien, zoals bijvoorbeeld de noodzakelijke aanpassing van de voegovergangen bij de Utrechtse Galecopperbrug of de voorzorgsmaatregelen wegens het risico op de aanwezigheid van chroom-6;
- wijzigende marktomstandigheden, met kostprijzen die sneller stijgen dan geraamd. Dit leidt tot aanbestedingstegenvallers;
- gebrek aan beschikbare capaciteit bij de uitvoeringsorganisatie of op de markt;
- verschuiven van onderhoud om onacceptabele hinder voor de gebruiker van de netwerken te voorkomen.

Het steeds verder oplopen van het volume aan uitgesteld onderhoud, met name het ongeplande deel, heeft consequenties voor de doelmatigheid van het onderhoud en vergroot de kans op storingen. De Algemene Rekenkamer wijst hierbij op de casuïstiek bij vaarwegen, waar dit op sommige locaties manifest wordt.

We willen niet het risico lopen dat met de groei van het uitgestelde onderhoud ook de omvang van het achterstallig onderhoud gaat toenemen; voor de veiligheid en prestaties van de netwerken is met name dit achterstallig onderhoud van belang. Daarom zullen we op korte termijn maatregelen treffen om het uitgesteld onderhoud aan te pakken, waarbij we hoge prioriteit geven aan het voorkomen van achterstallig onderhoud. RWS verkent de mogelijkheden om hier invulling aan te geven. Wij informeren u over de concrete maatregelen in de ontwerpbegroting 2020. Parallel hieraan zal worden gewerkt aan een nadere duiding van de groei van het uitgestelde onderhoud bij RWS en eventuele structurele maatregelen.

Modaliteit-overstijgend werken

Momenteel wordt gewerkt aan de vorming van het Mobiliteitsfonds. De kern van deze omvorming is dat deze een integrale afweging bij investeringsbeslissingen bevordert door de middelen niet meer op voorhand toe te wijzen aan een specifieke modaliteit. Een gevolg van de overgang naar het Mobiliteitsfonds is dat investeringsbeslissingen niet meer binnen één modaliteit maar over alle modaliteiten heen worden afgewogen. Dat is een goede ontwikkeling, omdat zo geborgd wordt dat de meest efficiënte oplossing voor een vervoersknelpunt wordt ingezet. Randvoorwaarde voor het maken van dergelijke afwegingen is wel dat gebruikte begrippen, onderhoudsreeksen en afwegingskaders vergelijkbaar zijn tussen de verschillende netwerken. Dat geldt ook voor beheer, onderhoud en vervanging en renovatie. Gelet op de hiervoor geschetste ontwikkeling dat instandhouding een steeds groter deel van de werkzaamheden en

budgetten van RWS en ProRail gaan uitmaken, is het noodzakelijk om dit goed op orde te krijgen.

Dit alles maakt het mogelijk om in de toekomst over de modaliteiten heen te prioriteren en gericht keuzes te maken over de inzet van middelen. Het stelt ons daarnaast in staat om op eenzelfde wijze te rapporteren over het onderhoud van wegen, spoor, vaarwegen en water en deze cijfers uniform te duiden.

Instandhoudingsbudgetten

Ons beeld is dat een steeds groter deel van de totale ruimte in het Infrastructuurfonds zal moeten worden besteed aan instandhouding. Dat heeft te maken met veroudering van het areaal, intensiever gebruik, aandacht voor duurzaamheid, toenemende eisen aan ICT, wijzigingen in wet- en regelgeving en wijzigende marktomstandigheden. Daarnaast zien we dat de vervanging- en renovatieopgave voor alle netwerken fors groeit. Daarover is uw Kamer vorig jaar reeds geïnformeerd met de brief over het «verjongen, vernieuwen en verduurzamen» van de infrastructuur (Kamerstuk 29 385, nr. 95). De betreffende RWS-budgetten zijn verhoogd naar gemiddeld circa € 350 miljoen per jaar. Deze kabinetsperiode is € 605 miljoen toegevoegd aan het budget voor instandhouding van spoor. Aanvullend zijn incidentele middelen toegevoegd, bijvoorbeeld vanwege storingen zoals die aan de Merwedebrug.

Het beeld van de ontwikkeling en beheersing van de noodzakelijke uitgaven voor instandhouding op de langere termijn zal nog scherper moeten worden. Het komende jaar laten we daarom externe audits uitvoeren op de BOV reeksen van ProRail, de Object Beheerregimes van RWS en het VenR-prognoserapport van RWS. Uit deze audits moet blijken of er spanning is op de benodigde versus de beschikbare budgetten voor beheer, onderhoud, vervanging en renovatie en zo ja hoe groot deze is. Zo voorkomen we verrassingen. Ook in dit proces waarborgen we de uniformiteit tussen de twee uitvoeringsorganisaties. Medio 2020 is dit beeld uitgehard, extern gevalideerd en zal dit aan uw Kamer worden aangeboden.

Een goede, doelmatige besteding van de instandhoudingsbudgetten blijft voor ons van groot belang. Om dat te borgen, wordt periodiek onderzocht of het doelmatiger kan. In dat licht zijn de doorlichting van de meerjarenreeksen van BOV-spoor (bijlage bij Kamerstuk 29 984, nr. 621) en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Hoofdvaarwegennet, Hoofdwegennet en Hoofdwatersysteem relevant (bijlage bij Kamerstuk 33 317, nr. 1).

Reeds op korte termijn zullen keuzes gemaakt moeten worden over de te hanteren prestatieniveaus en het benodigde budget voor het beheer en onderhoud over de periode 2022 t/m 2025. Bij het afsluiten van de nieuwe Service Level Agreement (SLA) met RWS en de vaststelling van het nieuwe meerjarenbudget 2022 t/m 2025 voor ProRail worden afspraken gemaakt waarbij een balans moeten worden gevonden tussen het handhaven van prestatieniveaus en het daarvoor benodigde budget. Daarnaast dient rekening te worden gehouden met het inbouwen van doelmatigheidsprikkels, het inspelen op actuele (markt)ontwikkelingen en innovaties. Zoals u weet, zijn op basis van eerdere ramingen al risicoreserveringen getroffen voor het onderhoud van wegen, spoor, vaarwegen en water. In hoeverre deze toereikend zijn, laten we momenteel in kaart brengen. Wij zullen u over de stand van zaken bij de ontwerpbegroting 2020 informeren.

Samenvattend

Met deze brief willen wij u helder geschetst hebben dat de instandhouding van onze infrastructuur grote uitdagingen met zich meebrengt. Om deze uitdagingen aan te gaan, inzichtelijk te maken en zo beheersbaar mogelijk te houden, kunt u van ons de volgende acties verwachten:

- we zullen de Kamer in de ontwerpbegroting 2020 informeren over de maatregelen die wij treffen om de problemen voor de korte termijn op te lossen, met name gericht op het borgen van voldoende budget voor onderhoud en het beperken van verdere groei van het uitgesteld onderhoud;
- om de budgetten beheersbaar te houden laten we extern toetsen hoe de financiële opgave voor instandhouding zich gaat ontwikkelen bij alle modaliteiten. Wij informeren u hierover medio 2020;
- om modaliteit-overstijgend te kunnen werken, zullen we de begrippen, onderhoudsreeksen en afwegingskaders bij instandhouding zoveel mogelijk uniformeren zodat hiermee vanaf 2021 kan worden gewerkt;
- u krijgt van ons informatie over de staat van de infrastructuur. Daarom hebben we RWS gevraagd om ons net als bij ProRail regelmatig te informeren over de staat van de infrastructuur.

Eind dit jaar zal ik u informeren over de stand van zaken.

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

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