

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2021

Nr. 61

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2021

In december 2020 (Kamerstuk 35 570 A, nr. 46) hebben wij uw Kamer voor het laatst geïnformeerd over de instandhouding van de Rijksinfrastructuur. Wij informeren uw Kamer met deze brief over de stappen die wij hebben gezet, de stappen die we nog gaan zetten en wat er de komende jaren aanvullend nodig is om de netwerken in stand te kunnen houden. Daarnaast geven wij in deze brief, in antwoord op een vraag van uw Kamer, een reactie op de rapportage die TNO in opdracht van de Bouwagenda heeft gemaakt.

In stand houden van de netwerken

Onze bestaande wegen, spoorwegen en waterwegen zijn de slagaders van onze huidige economie en samenleving. Het gebruik van de netwerken maakt het mogelijk dat mensen elkaar kunnen ontmoeten, goederen en diensten kunnen worden vervoerd en ons land met de rest van de wereld kan worden verbonden. Het hoofdwatersysteem beschermt ons dagelijks tegen wateroverlast of droogte. Zonder goed functionerende dijken en keringen zou een groot deel van Nederland onder water komen te staan.

Een groot deel van onze netwerken is gebouwd in de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw. De bruggen, tunnels, wegen en sluizen zijn aan vervanging of renovatie toe. De schepen worden groter en het vervoer over water groeit explosief. Sinds de jaren '60 is het verkeer op veel plekken verachtvoudigd. Sommige vrachtwagens zijn driemaal zo zwaar. De groei in het wegverkeer zet de komende decennia bovendien door. Bij het onderhoud komen feiten naar voren, zoals chroom-6 of een slechtere staat dan verwacht, die leiden tot hogere kosten. Daarnaast wordt de mobiliteitsopgave groter en complexer door (autonome) ontwikkelingen zoals klimaatverandering en bodemerrosie. Cybersecurity en duurzaam en circulair bouwen, stellen ons ook voor extra opgaven. Dit betekent dat een

steeds groter deel van de fondsen besteed zal moeten worden aan de instandhouding van onze netwerken.

De afgelopen jaren is aan het vervangen, renoveren en onderhouden van de infrastructuur al een forse impuls gegeven. Er zijn aanvullende budgetten beschikbaar gesteld en middelen naar voren gehaald om te zorgen dat meer onderhoud aan de netwerken kan worden uitgevoerd. Hierover hebben wij uw Kamer met diverse brieven geïnformeerd¹.

Naast het beschikbaar stellen van middelen op de korte termijn voor beheer en onderhoud, hebben wij in kaart laten brengen wat de meerjaren instandhoudingsopgave is². Want hoewel al duidelijk was dat deze opgave groot is, was het nodig om de jaarlijkse benodigde budgetten gedetailleerd vast te stellen. Hiertoe hebben Rijkswaterstaat (RWS) en ProRail de budgetbehoefte van RWS en ProRail extern laten valideren: eerst door Horvat en vervolgens door PWC | REBEL.

In lijn met de aanbevelingen van Horvat en PwC | Rebel, nemen wij naast financiële maatregelen ook maatregelen om het assetmanagement voor het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem te verbeteren. Wij hebben u het Ontwikkelplan Assetmanagement, met betrekking tot RWS, in december 2020 doen toekomen³.

Door het uitgebreide en zorgvuldige traject met Horvat en PwC | REBEL is nu in kaart wat nodig is om de wegen, vaarwegen, spoorwegen en het hoofdwatersysteem in stand te houden en hoe deze behoefte zich verhoudt tot de beschikbare middelen. In december hebben wij u geschreven, dat wij het onderhoud van de netwerken in de jaren 2022 – 2023 beheersen door geld uit latere jaren naar voren te halen. Voor de jaren vanaf 2024 blijft de instandhoudingsopgave echter onverminderd groot. Een nieuw kabinet zal een afweging moeten maken over de financiering van de instandhouding van de netwerken voor de jaren daarna.

Instandhoudingsopgave RWS

In juni 2020 heeft uw Kamer de rapportage van Horvat ontvangen⁴. Daarbij is aangegeven dat het verschil tussen de middelen, die RWS nodig heeft voor het instandhouden van zijn deel van de Rijksinfrastructuur en het beschikbare budget in de begroting € 1 – 1,4 mld per jaar is. In december hebben wij u geïnformeerd over de tweede validatie door PwC | Rebel⁵. PwC | REBEL geeft aan dat de door RWS afgegeven budgetbehoefte voor instandhouding, zowel voor de lange als korte termijn, aan de bovenzijde van de genoemde bandbreedtes ligt. De budgetbehoefte voor de periode 2022–2035 ligt in de orde van gemiddeld € 1 miljard per jaar hoger dan het beschikbare budget. Hierbij wordt nogmaals opgemerkt dat dit bedrag grote onzekerheden kent. Om een scherper beeld te verkrijgen is verdere validatie nodig. Dit wordt opgepakt bij de uitvoering van het plan van aanpak verbeteringen RWS.

We zien bovenop de validatie van PwC | REBEL nog twee ontwikkelingen waardoor de kosten voor instandhouding stijgen:

¹ Kamerstuk 29 385 nrs. 96 en 106, Kamerstuk 35 000 A, nr. 98, Kamerstuk 35 300 A nrs. 5 en 94, Kamerstuk 35 570 A, nr. 46, diverse brieven over onderhoud aan specifieke objecten, brieven met antwoorden op Kamervragen en de bijlagen bij de begroting en het jaarverslag

² Instandhouding is het totaal van Beheer en onderhoud en Vervanging en Renovatie.

³ Kamerstuk 35 570-A nr.46, blg-964099

⁴ Kamerstuk 35 300-A nr.94, blg-941231

⁵ Kamerstuk 35 570-A nr. 46, blg-964099

- De huidige tijd stelt *nieuwe eisen* aan het areaal, u kunt daarbij denken aan klimaatverandering en bodemerosie, wijziging van wet- en regelgeving en de transitie naar klimaatneutrale en circulaire infrastructuur.
- Het *inlopen van het uitgesteld onderhoud*. In het jaarverslag 2020 is uw Kamer geïnformeerd dat het uitgesteld onderhoud ultimo 2020 een volume heeft van € 1,2 mld.⁶ en de komende jaren nog zal oplopen. In dit licht is het van belang dat het nieuwe kabinet de ingezette lijn om de budgetten beheersbaar te maken ook vanaf 2024 doorzet en een besluit neemt over het inlopen van het uitgesteld onderhoud. Uiteraard dient de capaciteit van RWS ook daarmee in lijn te blijven lopen.

Terwijl de benodigde jaarlijkse budgetten werden gevalideerd hebben wij in 2019 besloten om voor de periode 2020–2022 in totaal € 265 mln⁷ in de begroting naar voren te halen om extra onderhoudsmaatregelen uit te voeren. Hierdoor is op korte termijn zoveel onderhoud als mogelijk uitgevoerd om de oploop van het uitgesteld onderhoud te temporiseren.

Met de uitkomsten van de validaties en de extra kosten die wij voorzien hebben wij eind 2020 besloten voor zowel 2022 als 2023 budget naar voren te halen om versneld onderhoudsmaatregelen uit te kunnen voeren. Per jaar is € 350 mln. aan budget naar voren gehaald.⁸ Ons streven is om voor 2022 en 2023 aanvullend nog meer budget in te zetten voor instandhouding, in aanvulling op de kasschuiven die wij reeds hebben doorgevoerd. Dit wordt op Prinsjesdag in de ontwerpbegroting zichtbaar.

Instandhoudingsopgave ProRail

Het afgelopen jaar hebben we ook de instandhoudingbehoefte voor het spoornetwerk van ProRail laten valideren door eerst Horvat en daarna een combinatie van PWC | REBEL⁹. In juni 2020 heb ik uw Kamer de rapportages van Horvat en PWC | REBEL gestuurd en daarbij aangegeven dat ook ProRail gedurende de looptijd van het mobiliteitsfonds meer budget nodig heeft voor instandhouding dan beschikbaar. Hierbij valt een onderscheid te maken in de periode tot en met 2025 waarbij de situatie bij ProRail beheersbaar is en de periode daarna.

Voor de periode tot en met 2025 bleek dat voor het «basis op orde» scenario in totaal circa € 6,5 miljard nodig is. Doordat wij bij ontwerpbegroting 2021 in totaal circa € 1,4 miljard extra voor instandhouding ter beschikking hebben gesteld is het budget voor deze periode nagenoeg gedekt. ProRail kan hierdoor méér aan instandhoudingsproductie plannen dan voorgaande jaren waardoor de betrouwbaarheid en veiligheid van het spoor gewaarborgd blijft. Met dit extra bedrag van circa € 1,4 miljard hebben wij sinds 2017 voor in totaal circa € 2 miljard aan additionele financiële middelen ter beschikking gesteld om ons vitale spoornetwerk in stand te houden.

Voor de jaren 2026 tot en met einde mobiliteitsfonds blijkt uit het rapport van PWC | Rebel een budgetbehoefte van in totaal 16 miljard euro waardoor er voor deze periode sprake is van een potentieel tekort van in totaal € 1,9 mld., hetgeen neerkomt op circa € 200 miljoen per jaar. Net zoals bij RWS is in dit bedrag nog geen rekening gehouden met de extra benodigde budgetten voor enkele ontwikkelingen. Voor ProRail gaat het

⁶ Kamerstuk 35 830 A, nr. 1

⁷ Kamerstuk 35 300 A, nr. 5 en Kamerstuk 29 385, nr. 106

⁸ Kamerstuk 35 570 A, nr. 46

⁹ Kamerstuk 35 300 A, nr. 94, blg-941228 en blg-941229.

dan om ontwikkelingen als duurzaamheid, klimaatadaptatie, circulariteit en cyber security. De bijbehorende investeringen zijn groot. Zo is in de «Brede maatschappelijke heroverwegingen» ingeschat dat de benodigde investering voor een klimaatbestendig spoornetwerk langjarig 5 tot 10% bovenop de reguliere investeringen vergt (ofwel ca € 70 tot 140 mln. per jaar). ProRail werkt deze onderwerpen nu verder uit zodat hierover het gesprek met ons gevoerd kan worden en we uw kamer hierover kunnen informeren. Naast het «basis op orde» scenario heeft ProRail ook de budgetbehoefte voor een groeiscenario in beeld gebracht, dat ook door PwC | REBEL is gevalideerd. Voor de goede orde moet worden opgemerkt dat eventuele extra bedragen voor het opheffen en beveiligen van meer overwegen hierin niet zijn meegenomen. Dit rapport¹⁰ hebben wij u in december 2020 toegestuurd. Komende jaren wordt hierover met ProRail en andere partijen verder gesproken. De uitkomst wordt vervolgens meegenomen bij de verdere aanpak van de groeiende instandhoudingsopgave en de vaststelling van het meerjarenbudget voor de periode 2026 t/m 2029.

Budgetspanning BenO in relatie tot aanlegprojecten

Het heeft grote consequenties om budget dat bestemd is voor nieuwe (aanleg)projecten, in te zetten om de budgettaire spanning bij beheer en onderhoud op te vangen. Het inzetten van deze gelden bij projecten die reeds in realisatie zijn, betekent dat deze projecten daadwerkelijk moeten worden gestopt. Los van de kapitaalvernietiging die dat met zich meebrengt, is dat veelal niet mogelijk vanwege de juridische en/of bestuurlijke afspraken die aan deze projecten ten grondslag liggen. In het bestuurlijk overleg MIRT zijn over deze projecten met de decentrale overheden bestuurlijke afspraken gemaakt, denk hierbij bijvoorbeeld aan Kornwerderzand en de A50 Bankhoef – Paalgraven. Deze zijn daarna in het Nota overleg MIRT met uw Kamer geaccordeerd. Dat geldt ook voor aanlegprojecten die weliswaar nog niet juridisch en/of bestuurlijk zijn gecommiteerd, maar in een eerder stadium verkeren. In de spelregels MIRT is bepaald dat om deze projecten door te kunnen zetten 75% van het benodigde budget beschikbaar moet zijn. Demografische ontwikkelingen (zoals de Nederlandse bevolking die in 2040 groeit naar 19 miljoen inwoners) en de economische ontwikkeling leidt tot een stevige groei aan mobiliteit en bereikbaarheidsvragen die een oplossingen vragen. Voor verschillende nieuwe aanlegprojecten die moeten beschermen tegen water op de langere termijn geldt eenzelfde noodzaak.

Uitvoering beheer en onderhoud 2021

Uw Kamer heeft vragen gesteld over de verplichtingen die RWS in 2021 kan aangaan voor het beheer en onderhoud van de hoofdinfrastructuur. RWS kan uiteraard voor 2021 nog verplichtingen aangaan. Het beschikbare budget in de begroting voor beheer en onderhoud is voor 2021 hoger dan de voorgaande jaren. Met een centrale toets op de verplichtingen zorgt RWS dat ze binnen het kader van de begroting blijft. De vragen van uw Kamer hierover beantwoord ik in een separate brief.

Reactie op rapportage TNO

TNO heeft in opdracht van De Bouwagenda voor het eerst een landelijk beeld van de vervangings- en renovatieopgave geschetst in het rapport «Instandhouding civiele infrastructuur. Proeve van landelijk prognose-rapport vervanging en renovatie». Uw Kamer heeft mij gevraagd om een reactie. Het TNO-rapport laat zien dat de kosten voor vervanging en

¹⁰ Kamerstuk 35 570 A, nr. 46, blg-964093.

renovatie van de bestaande infrastructuur flink gaan stijgen, totaal is er volgens TNO in de komende drie decennia circa 50 miljard euro extra nodig bij Rijk, provincies en gemeenten. De rapportage van TNO handelt over meer dan alleen de Rijksinfrastructuur. De gebruikte financiële cijfers voor het in kaart brengen van de instandhoudingsopgave voor de RWS-netwerken zijn herkenbaar en herleidbaar. Navraag leert dat ProRail niet betrokken is bij het opstellen van het rapport. De algemene lijn is dat alle infrabeheerders de komende jaren en decennia meer geld moeten investeren om bestaande infrastructuur op orde te houden. Dit vraagt om samenwerking met de decentrale overheden.

Het kabinet deelt het belang van gemeenten. Provincies en waterschappen om te komen tot structurele oplossingen op het gebied van financiën en wetgeving zodat zij voldoende middelen en bevoegdheden hebben om hun taken uit te voeren en ook in staat zullen blijven een bijdrage te leveren aan de maatschappelijke opgaven.

Tot slot

Wij hebben u eerder gemeld dat wij verwachten dat steeds meer van de middelen op de fondsen moeten worden ingezet voor het instandhouden van onze netwerken. Nu duidelijk in kaart is gebracht wat er nodig is om de infrastructuur op het hoge niveau te houden waarom Nederland bekend staat, hebben wij maatregelen getroffen om de budgetten voor de periode tot en met 2023 op te hogen en ons streven is om in aanvulling op eerdere impulsen opnieuw middelen uit latere jaren naar voren te halen om meer onderhoudswerkzaamheden in de periode tot en met 2023 uit te kunnen voeren. Wij informeren uw Kamer daarover met Prinsjesdag.

Een nieuw Kabinet zal een afweging moeten maken over de financiering van de instandhouding van de netwerken voor de jaren daarna.

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

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