

## Bestedingsplan Instandhouding Rijksinfrastructuur Aanvullende Post

### 1. Aanleiding (probleem en doel)

Beschrijf in de aanleiding wat de achtergrond van het reserveren van de middelen is aan de hand van de volgende vragen:

1. Aanleiding (probleem en doel)								
1.1 Wat is de letterlijke tekst in het <u>regeerakkoord</u> of in de communicatie richting TK (doel of maatregel)? Voeg ook de meerjarige budgettaire tabel in t/m 2022 (reeks tabbladen).								
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Struc.	Struc. in
MF	75	350	876	1.150	1.125	1.250	1.250	2027
DF	20	40	100	200	250	250	250	2027
<ul style="list-style-type: none"> <li>• We zetten in op een goede bereikbaarheid van het hele land. De transport- en logistiek sector is van economisch belang voor Nederland. Solide infrastructuur is nodig om naar je werk, familie of opleiding te gaan. Onze infrastructuur onderhouden we goed, is van hoge kwaliteit, klimaatadaptief en sluit naadloos op elkaar aan. Daarbij zijn veiligheid, oog voor nieuwe ontwikkelingen en duurzaamheid van belang. Blijvende investeringen in infrastructuur en bijbehorende knelpunten zijn essentieel.</li> <li>• Voor beheer, onderhoud en renovatie van infrastructuur wordt structureel 1,5 miljard euro gereserveerd voor het Mobiliteits- en Deltafonds. Hiervan is structureel 1,25 miljard euro bedoeld voor het Mobiliteitsfonds en structureel 0,25 miljard euro voor het Deltafonds.</li> <li>• We trekken structureel €1,25 miljard uit voor het inlopen van achterstanden bij beheer en onderhoud van onze wegen, spoor, bruggen, viaducten en vaarwegen en voor het onderhoud en renoveren en vervangen ervan in de toekomst, ook met het oog op de verkeersveiligheid.</li> <li>• We investeren extra in het Deltafonds om achterstanden weg te werken en de uitvoering van het Nationale Deltaprogramma te versnellen. We blijven investeren in onze dijken, duinen en dammen.</li> </ul>								
1.2 Wat is het <u>probleem</u> dat wordt beoogd op te lossen?								
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naar aanleiding van motie Stoffer (TK 35 925, nr. 111) heeft lenW de Tweede Kamer op 29 oktober 2021<sup>1</sup> geïnformeerd over welke aanvullende middelen tot 2030 per jaar nodig zijn om het beheer en onderhoud en de vervanging en renovatie (instandhouding) van</li> </ul>								

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 925 A, nr. 14

	<p>Rijksinfrastructuur minimaal op peil te houden (TK 35925-A-14). Externe validaties hebben aangetoond dat de budgetbehoefte van RWS en ProRail hoger is dan het huidige beschikbare budget (zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 A, nr. 46).</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Op de netwerken in beheer van RWS is eveneens Uitgesteld Onderhoud ontstaan (€1,3 mrd. stand ultimo 2021).</li><li>• Daarnaast zijn er nieuwe ontwikkelingen t.a.v. onder meer klimaatadaptatie, duurzaamheid en (cyber) veiligheid waar rekening mee moet worden gehouden. Zowel de omvang van het Uitgesteld Onderhoud als de budgetbehoefte voor nieuwe ontwikkelingen zijn nog niet extern gevalideerd. Op het spoor was en is eveneens sprake van achterstallig onderhoud in de Rotterdams haven (TK 29893, nr. 248). Het gaat hierbij naar verwachting nog om een opgave van ca. € 120 mln. in de periode 2023-2025 (maar ook voor de jaren daarna resteert nog een opgave, het wegwerken kost meerdere jaren).</li><li>• Zonder de aanvullende middelen uit het coalitieakkoord is er bij alle netwerken te weinig budget om alles te doen wat nodig is om de infrastructuur op het huidige peil te houden. Er zal dan sprake zijn van achteruitgang van de kwaliteit van de infrastructuur, waardoor de bereikbaarheid afneemt en economische schade wordt geleden door meer storingen en beperkingen in het gebruik met bijbehorende hinder. Daarnaast treedt verslechtering van de leefbaarheid op, nemen verkeersveiligheidsrisico's toe, alsook het risico op overstromingen en er risico's voor de doorstroming van verkeer en water.</li><li>• Consequentie van het niet beschikbaar stellen van voldoende</li></ul>
--	---

	<p>extra financiële middelen is dat uitgesteld onderhoud toeneemt en dit vervolgens tot hogere kosten leidt vanwege niet LCC optimaal kunnen werken en toenemende ongeplande verstoringen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ook is er zonder de CA-middelen onvoldoende budget om de netwerken voor te bereiden op toekomstige ontwikkelingen.</li> </ul>
<p>1.3 Wat is het beoogde <u>budget</u> (meerjarig)?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het beoogde budget (meerjarig) is het budget zoals weergegeven in de financiële bijlage van het coalitieakkoord. In dit bestedingsplan worden alle middelen uit het coalitieakkoord opgevraagd voor de gehele looptijd van de fondsen.</li> <li>• Met deze middelen kan een effectieve en efficiënte bijdrage worden geleverd aan de instandhouding van de netwerken en kan de gevalideerde opgave worden opgepakt. De opgaven zijn echter groter dan met de aanvullende middelen kunnen worden gerealiseerd. Er zullen daarom keuzes nodig zijn bijvoorbeeld over de prestatieniveaus voor instandhouding, het tempo voor het inlopen van de achterstanden en het meenemen van nieuwe eisen aan de infrastructuur.</li> <li>• Onderbouwing van de budgetbehoefte is uiteengezet in de brief instandhouding van 29 oktober 2021. Dit heeft betrekking op de gehele instandhouding van de netwerken van RWS en ProRail.</li> </ul>
<p>1.4 Wat is het beoogde <u>doel</u> de maatregel?<sup>2</sup> En meer specifiek: Wat is de SMART of meetbare doelstelling?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Waarborgen en verbeteren van de bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid is het doel.</li> <li>• In lijn met het coalitieakkoord worden de aanvullende middelen voor instandhouding ingezet voor het zoveel mogelijk op peil houden van de huidige prestatie-eisen die aan de lenW-netwerken worden gesteld ten aanzien van de veiligheid, bereikbaarheid en leefbaarheid en het beperken van achterstanden bij beheer en onderhoud van onze wegen, spoor, vaarwegen en watersysteem en voor het onderhoud en renoveren</li> </ul>

<sup>2</sup> Indien het de inzet van een extra instrument/middelen bij het behalen van een bestaand beleidsdoel (bijvoorbeeld intensivering van bestaand instrument) betreft, kan worden weergegeven welk aanvullend effect met aanvullende inzet wordt beoogd.

	<p>en vervangen ervan</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• De inzet van de aanvullende middelen heeft tot doel de balans te herstellen tussen de budgetbehoefte en het beschikbare budget voor instandhouding.</li><li>• RWS: concreet worden de middelen bij RWS in de komende jaren ingezet om met op het reguliere Beheer en Onderhoud op hetzelfde niveau te blijven. Waar nodig wordt ook ingezet op Vervanging en Renovatie. Aan de hand van een prioritering (zie ook vraag 2.3) worden de projecten en maatregelen geselecteerd. De specifieke allocatie van de middelen vindt plaats bij VJN; dan kan integraal worden gezien wat de meest doelmatige inzet van de middelen is (gelet op de bredere problematiek van de fondsen).</li><li>• Bij Spoor (ProRail) zijn de aanvullende middelen de komende jaren nodig om bijvoorbeeld de onderhoudsachterstanden in de Rotterdamse haven weg te werken en om hogere kosten te dekken bijvoorbeeld als gevolg van wettelijke eisen aan bermbeheer en hogere energie- en grondstofprijzen.</li></ul>
--	--

## 2 Beleidsinstrument (beoogde besteding)

Beschrijf de beoogde besteding van de middelen en licht toe waarom deze beoogde wijze van besteding is gekozen (en geen andere). Geef daarbij antwoord op de volgende vragen.

<b>2. Beleidsinstrument (beoogde besteding)</b>	
2.1 Wat is het gekozen <u>instrument</u> / maatregel?	<ul style="list-style-type: none"><li>• De budgetten uit het CA worden voor de jaren 2022 t/m 2025 toegevoegd aan het financiële instrument "Onderhoud en vernieuwing" op het Mobiliteitsfonds (artikelen 12, 13 en 15) en artikel 3 op het Deltafonds. Voor de periode vanaf 2026 wordt gewerkt aan een basiskwaliteitsniveau instandhouding voor de netwerken dat als basis dient voor de verdeling van de middelen. De uitkomsten van de validatie worden hierbij betrokken.</li><li>• Voor de RWS-netwerken wordt door middel van overeenkomsten budget aan RWS gegeven voor het Beheer en Onderhoud (baten-lasten stelsel). Voor de projecten uit het VenR-programma van RWS wordt per project opdracht verstrekt (GVKA).</li><li>• Bij ProRail worden budgetten verstrekt middels vastgestelde meerjarenbegroting met jaarlijkse subsidieverlening. Deze heeft betrekking op beheer, onderhoud en vernieuwingen (BOV).</li></ul>
2.2 Hoe leidt inzet van het instrument tot de beoogde doelstelling ( <u>doeltreffendheid</u> <sup>3</sup> )? Wat is de onderliggende <u>beleidstheorie</u> ? Is hiervoor een <u>empirische onderbouwing</u> aanwezig?	<ul style="list-style-type: none"><li>• De middelen worden geheel en geormerkt ingezet op instandhouding.</li><li>• RWS en ProRail zijn de uitvoeringsorganisaties van IenW die werkzaamheden op het gebied van instandhouding aan de Rijkswaterstaat (laten) uitvoeren.</li></ul>
2.3 Hoe <u>doelmatig</u> <sup>4</sup> is de wijze van de besteding (de verhouding tussen kosten en effecten)? Is hiervoor een <u>empirische onderbouwing</u> aanwezig?	<ul style="list-style-type: none"><li>• In 2020 is de budgetbehoefte gevalideerd.<sup>5</sup> Hieraan ten grondslag liggen onderhoudsbeheerregimes, instandhoudingsconcepten en prognoserapporten waarvoor het uitgangspunt Life Cycle Costing is: zo efficiënt mogelijke instandhouding over de levensduur.</li><li>• Op periodieke basis worden de reeksen opnieuw opgebouwd en extern gevalideerd. In 2022 wordt voorzien in verdere validatie van de budgetbehoefte RWS.</li><li>• Bij de netwerken van Rijkswaterstaat is sprake van uitgesteld onderhoud. Om te borgen dat gegeven de beperkt beschikbare budgetten de juiste prioriteiten worden gesteld is een verdringingsreeks</li></ul>

<sup>3</sup> De mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd (definitie RPE, ook effectiviteit genoemd)

<sup>4</sup> De relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid (definitie RPE, ook efficiëntie genoemd)

<sup>5</sup> Zie Kamerbrieven instandhouding Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 A, nr. 94 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 570 A, nr. 46

	<p>afgesproken voor de RWS-netwerken voor de komende jaren, waarin binnen het BenO-werk onderscheid is gemaakt in prioriteitsniveaus A-E:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o A1: reeds verplicht (contractueel, bestuurlijk, wettelijk)</li> <li>o A2: vast onderhoud en inhuur</li> <li>o B: meest cruciaal variabel onderhoud</li> <li>o C: overig prioritair (meest variabel) onderhoud</li> <li>o D: minder prioritair voor draaiend houden netwerk</li> <li>o E: reeds uitgesteld werk i.v.m. maakbaarheid</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Met de huidige beschikbare bedragen in de begroting is er niet genoeg budget voor de meest prioritaire maatregelen in de categorie A en deels B. De overige maatregelen moeten daarom worden uitgesteld. Dit kan echter niet onbeperkt; op een gegeven moment worden ook deze maatregelen urgenter en zullen op niveau A of B worden geclassificeerd. De verdringingsreeks borgt daarmee dat de middelen doelmatig worden ingezet (dus aan zaken met hoge prioriteit). Voor de VenR-projecten wordt eveneens ingezet op de meest prioritaire projecten.</li> <li>• In de beheersing van processen en kosten wordt gewerkt aan een aanvalsplan (financiële) beheersing bij projecten en worden periodiek doorlichtingen en validaties uitgevoerd om de doelmatigheid te toetsen. Voor de RWS-netwerken worden met het ontwikkelplan IenW waarover de TK is geïnformeerd komende jaren verbeteringen gerealiseerd in het assetmanagement.</li> <li>• Bij het spoor is er op basis van de subsidieaanvraag 2022 duidelijk dat er extra middelen nodig zijn om het achterstallig onderhoud in het havengebied weg te werken en om uitgesteld onderhoud te voorkomen.</li> </ul>
<p>2.4 Hoe past inzet van het instrument in de <u>instrumentmix</u>? Zijn deze onderling consistent?</p>	<p>N.v.t.</p>
<p>2.5 Zijn er <u>alternatieve instrumenten</u> of maatregelen om het doel te bereiken? Waarom is hier niet voor gekozen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er zijn geen alternatieve instrumenten zonder het moeten bijstellen van de beleidsdoelen. Immers instandhouding zorgt ervoor dat de beleidsdoelen die bij de desbetreffende aanlegprojecten gesteld zijn, zoals verbeteren bereikbaarheid, en in</li> </ul>

	<p>het verleden gestelde kwaliteitseisen t.a.v. bijvoorbeeld verkeersveiligheid en geluidsproductie, in stand gehouden kunnen worden.</p>
<p>2.6 Hoe ziet de <u>specifieke besteding</u> van de middelen eruit? Hoe verhoudt zich dit tot het kasritme in het RA?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voor de periode 2022-2025 worden de middelen naar verwachting grotendeels besteed conform het kasritme uit het coalitieakkoord. Er zijn beperkte kasschuiven nodig die lenW naar verwachting zelf kan faciliteren. De middelen worden ingezet om de reeds gevalideerde tekorten af te dekken.</li> <li>• Zoals bij vraag 1.4 aangegeven worden de middelen ingezet op de meest urgente zaken.</li> <li>• Voor de RWS-netwerken gaat het om Beheer en Onderhoud op een niveau van circa 1,8 mld. En voor ProRail wordt het niveau van 2022 bij benadering doorgetrokken.</li> <li>• Bij Spoor gaat het om het inlopen van achterstanden in de Rotterdamse haven en om hogere kosten te dekken bijvoorbeeld als gevolg van wettelijke eisen.</li> </ul>
<p>2.7 Wat is de p, wat is de q?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De hierboven geschetste programmering van RWS en ProRail is gebaseerd op een p x q onderbouwing.</li> <li>• De onderbouwing kent echter een zeer groot aantal onderscheiden p x q's vanwege de omvang en diversiteit van de te onderhouden objecten en de uit te voeren werkzaamheden. Voor de systematiek wordt verwezen naar de externe audits/validaties van PWC/Rebel (2020)<sup>6</sup></li> </ul>
<p>2.8 Is het een optie om het beleid eerst in een kleinschalig experiment te testen alvorens over te gaan tot bredere uitrol?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De instandhouding van infrastructuur is geen nieuw beleid. Kleinschalige experimenten zijn niet van toepassing.</li> </ul>
<p>2.9 Hoe vindt de <u>uitvoering</u> plaats? Ga daarbij in op:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Welke partijen zijn er betrokken?</li> <li>o Welke verantwoordelijkheid heeft iedere partij?</li> <li>o Welke kosten draagt iedere partij?</li> <li>o Wat zijn hierbij de belangrijkste risico's bij uitvoering?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Via het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds zullen de budgetten beschikbaar komen voor RWS en ProRail. Zij zullen uiteindelijk de daadwerkelijke werkzaamheden laten uitvoeren door aannemers.</li> <li>• RWS en ProRail leggen verantwoording af aan het kerndepartement via voortgangsrapportages, - gesprekken en de begroting.</li> <li>• De TK wordt geïnformeerd via JV, IHB begroting en SVI</li> <li>• De kosten komen volledig ten laste van de begrotingen van lenW.</li> <li>• Voor deze aanvullende middelen uit het CA gelden dezelfde risico's als er nu al zijn bij</li> </ul>

<sup>6</sup> Zie Kamerbrieven instandhouding Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 A, nr. 94 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 570 A, nr. 46

	de uitvoering van infrastructurele werken. Hierbij valt te denken aan: aanbestedingstegenvallers (vb. markt kan project niet uitvoeren voor gereserveerd budget) en uitvoeringstegenvallers (vb. bij de uitvoering stuit men op bom WOII).
--	--

### 1.3 Evaluatie (ex post)

Beschrijf hoe vastgesteld gaat worden of de beoogde doelen gehaald worden en geef daarbij antwoord op de volgende vragen

<b>3. Evaluatie (ex post)</b>	
3.1 Welke <u>gegevens</u> zijn er nodig om te evalueren of de doelstelling is behaald? Ga specifiek in op beschikbaarheid en kwaliteit van de gegevens	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De voortgang van de besteding en doelbereik van instandhouding wordt gerapporteerd in het jaarverslag lenW.</li> <li>• Verder zijn er diverse rapportages over de geleverde prestaties en wordt gerapporteerd over de staat van de infrastructuur.</li> <li>• De budgetbehoefte wordt periodiek opnieuw opgebouwd en extern gevalideerd. Voor 2022 wordt specifiek gekeken naar het volume uitgesteld onderhoud bij de RWS-netwerken.</li> </ul>
3.2 Hoe wordt doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid <u>gemeten</u> ? Welke <u>onderzoekopzet</u> wordt hiervoor gehanteerd? <ul style="list-style-type: none"> <li>o Wanneer wordt er gemeten (nul, tussentijds, eindmeting)?</li> <li>o Hoe wordt gerapporteerd over de (tussentijdse) uitkomsten?</li> <li>o Zijn er herijkingmomenten? wat zijn hiervan de gevolgen voor het te behalen doel en de meetbare doelstellingen?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Via interne rapportages en de desbetreffende (toelichting op de) artikelen uit de begroting en de instandhoudingsbijlage wordt gerapporteerd over uitgaven en prestaties.</li> <li>• Bij de nieuwe set (prestatie)indicatoren voor de RWS-netwerken zullen eveneens nieuwe voortgangs- en verantwoordingsrapportages worden ontwikkeld.</li> </ul>
3.3 In hoeverre is het <u>doelbereik</u> <sup>7</sup> , <u>doeltreffendheid</u> en <u>doelmatigheid</u> vast te stellen? Zijn er bijvoorbeeld nog andere instrumenten of externe effecten die effect hebben op het resultaat?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is een verband tussen economische ontwikkeling, woningbouw, nieuwe aanleg, etc. met het gebruik van de netwerken van lenW. Bijvoorbeeld, hoe meer en hoe zwaarder het (vracht) verkeer hoe meer slijtage.</li> <li>• Daarnaast zijn er in de brief van oktober 2021 verschillende ontwikkelingen geschetst op het gebied van klimaatadaptatie en duurzaamheid, die nog niet gevalideerd zijn, die ook effect hebben op het doelbereik. Klimaatadaptatie is nodig om de functionaliteit van de netwerken op peil te houden. Na de audit in 2022 is beter vast te stellen hoeveel middelen hiervoor nodig zijn.</li> </ul>

<sup>7</sup> De mate waarin de beleidsdoelstelling wordt gerealiseerd (niet gerelateerd aan de onderzochte beleidsinstrumenten).



<p>3.4 Wie is <u>verantwoordelijk</u> voor de evaluatie binnen het departement?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aangezien de uitgaven worden gedaan door ProRail en RWS ligt de verantwoordelijkheid bij de BeleidsDG's en eigenaar.</li> </ul>
<p>3.5 Hoe verhoudt deze evaluatie zich tot de <u>evaluatieplanning</u> en tot de cyclus van <u>beleidsdoorlichtingen</u> (in welk jaar vindt de beleidsdoorlichting plaats)?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In de periodieke doorlichting van RWS en externe validaties wordt verantwoording afgelegd over het budget (huidig + aanvullend).</li> <li>• Verder is de instandhouding van de RWS-netwerken meerdere keren onderwerp geweest van een IBO. Zo is in 2012 geconcludeerd dat de extra efficiency nauwelijks mogelijk was aangezien veel besparingen al waren doorgevoerd. Alleen via aanpassing van wet- en regelgeving (bijv. aanpassen geluidswet waardoor geen dubbel laags ZOAB en geluidsschermen nodig zijn). Gelet op de impact op onder meer de omgeving is dat destijds afgeraden.</li> <li>• In het rapport Doorlichting financiële meerjarenreeksen BOV Spoor" uit 2015 is door PwC reeds geconcludeerd dat de hoogte van het benodigde instandhoudingsbudget in belangrijke mate bepaald wordt door de bestaande infrastructuur en het gebruik daarvan. Dit leidt ertoe dat de budgetbehoefte slechts beperkt beïnvloedbaar is zonder significante wijzigingen in een van deze twee factoren.</li> </ul>