

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2016

Nr. 68

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2016

Met deze brief zend ik u het doorlichtingsrapport van het agentschap Rijkswaterstaat (RWS)¹, behorend tot het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (bijlage 1) en ga ik op hoofdlijnen in op de uitkomsten van de doorlichting.

Hiermee samenhangend informeer ik u tevens over de invulling van twee toezeggingen.

Hiernavolgend ga ik achtereenvolgens in op:

1. De uitkomsten van het doorlichtingsrapport RWS. Hiermee wordt invulling gegeven aan de toezegging om na de doorlichting van het agentschap RWS terug te komen op de vraag of de invoering van een volledig baten lastenstelsel bij RWS meerwaarde heeft.
2. De toezegging in overleg te gaan met de Algemene Rekenkamer over verschillende in kijk op de aanpak van instandhouding en de Kamer over de resultaten daarvan te berichten.

Ad 1. De uitkomsten van het doorlichtingsrapport RWS en de invulling van de toezegging terug te komen op de meerwaarde van een volledig baten lastenstelsel bij RWS.

Uitkomsten van de doorlichting van het agentschap Rijkswaterstaat

RWS is ingesteld als agentschap in 2006. De belangrijkste conclusies n.a.v. deze doorlichting zijn als volgt:

- Sinds de vorige evaluatie (AEF) in 2010 is er door RWS gewerkt aan professionalisering van de governance.
- Het financieel beheer bij RWS is op orde en goed geborgd.
- Het huidige hybride stelsel volstaat voor een gezonde toekomst van RWS, mits een aantal verbeteringen wordt doorgevoerd.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

- Op het vlak van bekostiging valt op dat er ten opzichte van de vorige evaluatie (AEF) de nodige stappen zijn gezet.
- Er zijn signalen dat RWS doelmatiger is gaan werken. Zo neemt het aantal FTE van RWS structureel af, terwijl het takenpakket gelijk blijft.

De conclusies en aanbevelingen uit het doorlichtingsrapport bevestigen mijn beeld dat RWS functioneert conform de intentie van de Regeling agentschappen.

Uit de doorlichting volgt een zevental aanbevelingen op het gebied van het financieel beheer, governance, doelmatigheidsbevordering en bekostiging. Daarnaast wordt geconcludeerd dat de huidige uitzondering op de regeling agentschappen, waarin is geregeld dat RWS het beheer en onderhoud (programma) in het agentschap mag verantwoorden, kan komen te vervallen. Voor RWS verandert er niets aan de huidige situatie, waarbij inhuur van expertise plaatsvindt uit programmamiddelen voor taken die RWS van de markt betreft.

In bijlage 2 bij deze brief vindt u een totaaloverzicht van mijn reactie op de aanbevelingen uit het doorlichtingsrapport.

Toezegging aangaande de meerwaarde van een volledig baten-lastenstelsel bij RWS

In de rapporten van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de instandhouding van het Hoofdwegennet d.d. 18 september 2014 (Kamerstuk 34 000 A, nr. 8) en het Hoofdvaarwegennet 2015 (Kamerstuk 34 300 A, nr. 6) is aanbevolen om de inzichtelijkheid van de instandhoudingopgave te verbeteren door de volledige instandhoudingopgave geheel door middel van prestatieafspraken vorm te geven en het baten lastenstelsel volledig in te voeren bij Rijkswaterstaat.

In mijn reactie op deze rapporten heb ik aangegeven dit vraagstuk mee te nemen in de doorlichting van het agentschap RWS. Omdat de wijze van sturing (prestatiesturing of projectsturing) samenhangt met de keuze voor een financiële administratie (baten-lasten of kas-verplichtingen), is in de doorlichting onderzocht of het invoeren van de integrale baten-lastensystematiek meerwaarde heeft.

De conclusie in het rapport is dat het doorvoeren van een volledige baten-lastensystematiek mogelijk is, maar dat daarbij in de praktijk tegen een aantal obstakels wordt aangelopen die de meerwaarde van de systematiek bij RWS onvoldoende rechtvaardigt. Bovendien komt uit de doorlichting naar voren dat de huidige systematiek na het doorvoeren van een aantal verbeteringen voldoet.

De kern van de baten-lastensystematiek is dat door middel van afschrijvingen ruimte wordt gecreëerd op de balans om vervangingsinvesteringen op het juiste moment te kunnen realiseren. Tijdens de instelling van het agentschap is geconstateerd dat dit leidt tot een onaanvaardbaar balanstotaal met te hoge financiële risico's voor RWS. Daarnaast is het inzetten van de leenfaciliteit om de benodigde investeringen te financieren niet toegestaan. Dit was de belangrijkste reden voor de keuze de programmagelden voor aanleg en groot onderhoud via het kas-verplichtingenstelsel te laten lopen. Het activeren van de infrastructuur, dat hoort bij deze baten-lasten systematiek, leidt tot vraagstukken op het gebied van waardering. In de praktijk zal dit voeren tot een technische discussie tussen verschillende boekhouders en accountants over deze vraagstukken. Er bestaat een mogelijkheid te kiezen voor een meer pragmatische aanpak van activawaardering, voorbeeld hiervan is

waardering op basis van historische kostprijs met (lineair) afschrijven. Hiermee vervalt echter het belangrijkste argument om over te gaan tot de invoering van het volledige baten-lastenstelsel. Wanneer geen reserveeringen worden gepleegd is er ook geen stelselmatig inzicht in de werkelijke waarde. Zorgvuldige bedrijfseconomische afwegingen ten behoeve van vervanging kunnen dan evenmin op basis van deze informatie worden gepleegd.

Voor de instandhouding kent het agentschap Rijkswaterstaat twee sturingstypologieën (projectsturing en prestatiesturing) met daaraan gekoppeld twee verschillende financiële administraties. Dit huidige hybride stelsel kent een baten-lastenadministratie voor het reguliere beheer en onderhoud dat middels prestatiesturing wordt vormgegeven en een kas-verplichtingenadministratie voor de vervangingsopgave die door middel van projectsturing wordt vormgegeven.

De baten-lastensystematiek biedt RWS de ruimte om het beheer en onderhoud op resultaatgerichte wijze aan te sturen en te bekostigen. Verantwoording vindt plaats op basis van prestatieafspraken op het gebied van doorstroming, veiligheid en bereikbaarheid. De kas-verplichtingen administratie biedt vanuit beleidsperspectief bij vervanging en renovatie de ruimte om op projectbasis tot een maatschappelijke verantwoorde afweging te komen.

Doordat lenM de beschikking heeft over langjarige investeringsfondsen (het infrastructuurfonds en het deltafonds) bestaat de mogelijkheid om een reservering te treffen voor bijvoorbeeld vervanging en renovatie en areaalgroei. Hiermee wordt in essentie een vergelijkbare systematiek toegepast als die de Rekenkamer voor ogen staat met het volledige baten-lastenstelsel. Het verschil is dat op deze manier de middelen niet vooraf op een balans worden gereserveerd, maar gereserveerd zijn via de fondsen. Op het moment dat blijkt dat de middelen benodigd zijn, worden deze beschikbaar gesteld. Door de weergave van de meerjarenramingen tot en met 2028 in de fondsbegrotingen zijn de beschikbare budgetten transparant inzichtelijk.

De toekomstige opgave kan om technisch-inhoudelijke redenen niet in alle gevallen vroegtijdig bekend zijn. Voordeel van deze manier van reserveren is dat meekoppelkansen, functionaliteitsuitbreidingen en bijvoorbeeld innovatie in de voorliggende opgaven betrokken kunnen worden. De voorbereiding van dergelijke projecten vergt hierdoor ook meer beleidsmatige inbreng dan gebruikelijk is bij sturing op basis van prestaties.

De huidige hybride systematiek vergt, net als bij een volledig baten-lastenstelsel, dat inzicht moet bestaan in de vervangingsopgave. Ik onderken dat dit inzicht verder kan worden verbeterd. Het verbeteren van de informatievoorziening heeft dan ook een hoge prioriteit. Middels assetmanagement (zie verder bijlage 3) en Life Cycle Costing (zie verder bijlage 3) wordt verder gewerkt aan de onderbouwing van de instandhoudingsopgave. Dit is een continu proces en vraagt voortdurend aandacht om de bereikte verbeteringen vast te houden. Het verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen partners is een complexe opgave, die niet alleen van de kant van RWS inspanning vereist. Deze processen zijn in gang gezet en zullen ook in de komende jaren een aandachtspunt blijven.

De Minister van Financiën heeft aangegeven dat de Algemene Rekenkamer en het Ministerie van Financiën medio 2016 een gezamenlijke studiegroep starten die de voor- en nadelen onderzoekt van rijksbrede toevoeging van een batenlastenboekhouding aan de kas-verplichtingenboekhouding. Naar verwachting rapporteert deze studiegroep begin 2017. Het kabinet zal het rapport en het standpunt dat het daarover inneemt aan de Tweede Kamer zenden.

Alles overziend bestaat er hiermee momenteel voor het Kabinet geen aanleiding om over te gaan tot invoering van een volledig batenlastenstelsel bij RWS, maar de inzet te richten op verbetering van de huidige aanpak. Om de werking van het huidige hybride stelsel verder te verbeteren worden in het doorlichtingsrapport twee gerichte aanbevelingen gedaan die betrekking hebben op de informatie-voorziening en de financiële grens tussen beheer en onderhoud en vervanging en renovatie. In bijlage 2 bij deze brief vindt u mijn reactie op deze aanbevelingen.

Ad 2. Toezegging aanpak instandhouding IenM netwerken

Contact met AR over aanpak instandhouding

Tijdens het WGO Begrotingsonderzoek van 15 oktober 2015 en de Begrotingsbehandeling IenM van 29 oktober 2015 heb ik toegezegd met de Algemene Rekenkamer in overleg te gaan over de aanpak van instandhouding door IenM. Daarnaast heb ik aangegeven te bezien wat de mogelijkheden zijn voor het eventueel normeren van het verschil tussen de voorziene kosten voor Beheer en Onderhoud² (BenO) en het beschikbaar budget.

Naar aanleiding hiervan heb ik van gedachten gewisseld met een lid van het College van de Algemene Rekenkamer over de aanpak van instandhouding.

Dit heeft mij gebracht tot de navolgende nadere uitwerking van de instandhoudingsfilosofie. Bijlage 3 bij deze brief bevat een concrete uitwerking van de aanpak.

Uitgangspunten

Uitgangspunt I: Een goede instandhouding moet worden geborgd over de gehele levenscyclus van infrastructuur

Een goede instandhouding van het hoofd(vaar)wegennet, het hoofdwatersysteem en het hoofdspoorwegennet is een randvoorwaarde voor de veiligheid en de bereikbaarheid van Nederland. Omwille van deze veiligheid en bereikbaarheid moet de instandhouding van de netwerken systematisch over de gehele levenscyclus worden geborgd.

Uitgangspunt II: Prestaties en optimalisatie kosten/hinder staan centraal

Bij de instandhouding van de netwerken staan de prestaties die deze netwerken moeten leveren en de doelmatigheid van onderhoud centraal. Het zijn immers de prestaties, zoals de beschikbaarheid, betrouwbaarheid, duurzaamheid en veiligheid van de infrastructuur die de gebruikers zelf direct ervaren. Over deze te leveren prestaties maken de beleidsdirecties van IenM afspraken met ProRail en RWS. De afspraken vormen de basis van het onderhoud dat door deze organisaties wordt uitgevoerd.

Aansturinglijn

De prestatieafspraken met ProRail zijn opgenomen in de 10-jarige beheerconcessie en de jaarlijkse beheerplannen. Met RWS wordt een Service Level Agreement (SLA) met een looptijd van 4 jaar afgesproken. Dit jaar is de lopende SLA met een jaar verlengd tot en met 2017. Deze verlenging wordt benut om te werken aan de verdere versterking van de prestatiebesturing.

² Vervangingen zijn bij ProRail op de balans geactiveerd. Bij RWS is dit niet het geval zie voor toelichting Kamerstuk 34 300 A, nr. 2 p 133.

De prestaties van de infrastructuur worden gemeten en uitgedrukt in prestatie-indicatoren. De indicatoren leggen de verbinding tussen de sturing van en verantwoording over de gewenste prestaties.

Met de uitvoeringsorganisaties worden afspraken gemaakt over de gewenste prestaties en hiervoor worden de benodigde middelen beschikbaar gesteld. De uitvoeringsorganisaties RWS en ProRail zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de daarbij horende onderhoudsregimes.

Daarop aanvullend wordt – om hierboven gegeven redenen – bij vervangingsopgaven³ projectsturing toegepast. Ook hierbij staan prestatie van het netwerk en optimalisatie centraal. De projectsturing van vervangingsopgaven verloopt op basis van opdrachten van tranches van projecten. Deze projecten worden in een doorlopende cyclus van lange termijn prognoses en inspecties vastgesteld. Voor de vervangingsopgave in een reservering getroffen in de begroting.

Rapportage over instandhouding

Het verbeteren van de informatie over en organisatie van de instandhouding is een continu proces. De komende jaren wordt verder gewerkt aan de versterking van de sturing en het bewerkstelligen van een sober, doelmatig en effectief beheer van de netwerken en de verbetering van de informatievoorziening. In de ontwerpbegroting 2017 zal ik u inzicht bieden in de budgetbehoefte en het beschikbare budget en informeren over de actuele stand van zaken.

Inzicht in budgetten Beheer en Onderhoud binnen DBFM

De afgelopen maanden is overleg gevoerd met de rapporteurs Visser en Hoogland in het kader van het verbetertraject van de kwaliteit van de begroting. Voor wat betreft de bijlage instandhouding is besproken dat in de begroting 2017 informatie wordt opgenomen over de Beheer, Onderhoud en Vervanging (BOV) budgetten die zijn gealloceerd voor de Design Build Finance Maintain (DBFM) contracten en wanneer deze contracten aflopen. Zo geldt bij DBFM dat voor een periode van 20–25 jaar het consortium verantwoordelijk is voor het onderhoud van infrastructuur. Het BenO-deel van het DBFM contract wordt gehaald uit de beschikbare budgetten voor beheer en onderhoud. Na afloop van het DBFM-contract valt dit deel van het areaal weer binnen het reguliere beheer en onderhoudsbudget van Rijkswaterstaat. De mutaties tussen het beheer, onderhoud en vervanging artikel (voor wegen IF Art. 12.02) en het DBFM artikel (voor wegen Art.12.04) worden zichtbaar gemaakt in de begroting en toegelicht. Vanaf de begroting 2017 zal ook een totaaloverzicht worden opgenomen met daarin vermeld welke onderhoudsbudgetten zijn toegevoegd aan de DBFM contracten en welk deel van het areaal daarin is ondergebracht. Na afloop van het DBFM-contract zal het BenO-deel weer aan de reguliere onderhoudsbudgetten van RWS worden toegevoegd. Dit wordt nader toegelicht in de begroting 2017.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

³ Idem voetnoot 1.

**– Reactie op aanbevelingen doorlichtingsrapport agentschap
Rijkswaterstaat**

In het «Overzicht aanbevelingen RWS» van het doorlichtingsrapport zijn zeven aanbevelingen opgenomen. In deze bijlage is de reactie van lenM op de aanbevelingen opgenomen.

Aanbeveling 1

Heroverweeg de grens van € 30 mln. die nu leidend is voor de keuze voor het hanteren van het kas-verplichtingenstelsel of het baten-lastenstelsel. Maak gebruik van inhoudelijke gronden om te bepalen of een project BenO of VenR is.

Reactie lenM

Een grens van € 30 mln. voor BenO was aanvankelijk leidend voor de keuze voor het hanteren van het kas-verplichtingenstelsel of het baten-lastenstelsel. In de praktijk wordt reeds gebruik gemaakt van inhoudelijke gronden om te bepalen of een project Beheer en Onderhoud betreft of Vervanging en Renovatie is. Deze werkwijze zal ik formaliseren in de actualisering van de sturingsrelaties tussen opdrachtgevers, opdrachtnemer en eigenaar. Ik zal tevens onderzoeken hoe de programmatische aansturing van de komende VenR-opgave het best kan worden ingericht.

Aanbeveling 2

Bepaal welke informatie het beste inzicht geeft in de wensen van externe partijen als de AR met expliciete aandacht voor het areaal in beheer (actueel, betrouwbaar, compleet) en de bijdrage van asset management aan betrouwbare begrotingsramingen.

Reactie lenM

Deze aanbeveling sluit aan bij de onderzoeksrapporten van de Rekenkamer. In het doorlichtingsrapport wordt geconcludeerd dat RWS op het punt van de informatiehuishouding al forse stappen heeft gezet en hier onverkort mee verder gaat. In samenwerking met de rapporteurs van de vaste Kamercommissie lenM is een traject gestart om de kwaliteit van de informatievoorziening van de jaarverslagen en begrotingen van lenM te verbeteren.

Aanbeveling 3

Maak de aansluiting tussen de baten-lastenparagraaf en de begrotingen van de fondsen en het Ministerie van lenM beter inzichtelijk.

Reactie lenM

De uitwerking van deze aanbeveling volgt bij de begroting 2017.

Aanbeveling 4

Herijk de convenanten en managementafspraken. Zorg hierbij dat de formele afspraken de in de praktijk veranderde situatie weerspiegelen en borg daarbij ook de positie van de decentrale controller.

Reactie lenM

Voor wat betreft de governance geldt dat de sturingsrelaties tussen lenM en Rijkswaterstaat dateren uit de tijd van de start van het agentschap. Inmiddels is gebleken dat een aantal afspraken die daarin zijn gemaakt aan herijking toe is. In de loop van dit jaar zullen de sturingsrelaties worden geactualiseerd. Hierin staan de uitgangspunten voor de aansturing en de afspraken over de rolverdeling en verantwoordelijkheden tussen de secretaris-generaal, de beleidsdirecteuren-generaal en de directeur-generaal van het agentschap.

Aanbeveling 5

Richt de informatievoorziening van RWS naar de opdrachtgevers zo in dat opdrachtgevers de mogelijkheid hebben om te prioriteren tussen de inzet van middelen en de kwaliteit van de dienstverlening.

Reactie lenM

De informatievoorziening tussen RWS en opdrachtgevers heeft mijn aandacht. Goede informatie is van belang om de juiste beslissingen te kunnen nemen, o.a. om te prioriteren tussen de inzet van middelen en de kwaliteit van de dienstverlening.

Aanbeveling 6

Kom tot een beperkte en bruikbare set doelmatigheidsindicatoren.

Reactie lenM

Binnen lenM wordt gestuurd op doelmatigheid door het opleggen van een efficiency- respectievelijk productiviteitstaakstelling. Het effect daarvan wordt zichtbaar gemaakt in doelmatigheidskengetallen. Daarnaast worden met het agentschap afspraken gemaakt over kwaliteitsindicatoren. Ik beoog met deze kengetallen tezamen inzicht te bieden in de ontwikkeling van de doelmatigheid van het agentschap. Ik zal met het Ministerie van Financiën onderzoeken of en zo ja welke verbeteringen aangebracht kunnen worden om de aantoonbaarheid van de doelmatigheid verder te vergroten.

Aanbeveling 7

Bestendig de onderbouwing van de benodigde capaciteit en de gebruikte normen en rekenregels. Evalueer de werking hiervan over 2 jaar.

Reactie lenM

In 2015 heeft RWS stappen gezet in het onderbouwen van de capaciteitsbehoefte in relatie tot de productieopgave, door de gevraagde productie te vatten in rekenregels en normen. 2016 wordt gezien als proefjaar waarin opdrachtgevers en RWS in gesprek blijven over de doorontwikkeling van de systematiek. Het actueel houden van de normen en rekenregels voor de relatie tussen gevraagde productie en benodigde capaciteit wordt een continu proces.

Risico- en prestatiesturing met asset management

De prestaties en kostenoptimalisaties zoals die worden afgesproken, krijgen verder vorm door een systeem van risico- en prestatiegestuurd beheer en onderhoud van het areaal: het zogenaamde asset management. Asset management is de aanpak waarmee een koppeling kan worden gelegd tussen wat de uitvoeringsorganisaties doen, welke prestaties dat oplevert en wat dat nu en in de toekomst kost. In de aanpak zal de planning van de uitvoering van de noodzakelijke werkzaamheden worden geoptimaliseerd in een afweging tussen de netwerkprestatie en de kosten over de levenscyclus van het areaal. Het streven naar verbetering van de informatievoorziening t.b.v. asset management heeft daarom mijn voortdurende aandacht. Door zowel de kosten als de prestaties in kaart te brengen, wordt inzicht verkregen in het functioneren van de infrastructuur en is sturen op basis van prestatie en kosteneffectiviteit mogelijk. Daarbij zal een afweging worden gemaakt tussen de directe kosten van de verschillende manieren en momenten van onderhoud en de (maatschappelijke gevolgen door) invloed op de netwerkprestatie.

Flexibele onderhoudsplanning

Voor de verschillende onderdelen van het areaal is een flexibele onderhoudsplanning beschikbaar. De keuze van het juiste moment van ingrijpen bij het verrichten van onderhoud aan of het vervangen of renoveren van infrastructuur wordt bepaald aan de hand van:

- a. Het onderhoud dat volgens het vigerend beheerconcept noodzakelijk is voor de te leveren prestaties van het netwerk.
- b. Resultaten uit het inspectieprogramma van de assets.
- c. De mogelijkheid voor het bundelen van werkzaamheden voor instandhouding en aanleg.

Ad a. Het onderhoud dat volgens het vigerend beheerconcept noodzakelijk is voor de te leveren prestaties van het netwerk.

Op basis van de beleidsdoelen bereikbaarheid, veiligheid en duurzaamheid zullen de prestatieniveaus van de netwerken worden bepaald en de (functie) eisen aan het areaal worden toegekend. Hierbij valt te denken aan de functies die de onderdelen van het areaal moeten vervullen en de manier waarop deze functies bijdragen aan de prestaties op netwerkniveau. Ieder onderdeel van het areaal heeft een hierbij aansluitend onderhoudsplan waarin rekening wordt gehouden met de risico's voor de prestatie bij het gehanteerde onderhoudsscenario. Dit geheel resulteert in het vigerend beheerconcept. Uit het onderhoudsplan volgt een voorzien moment voor het onderhoud.

RWS en ProRail zorgen dat netwerken voldoen aan de prestatieafspraken die IenM met hen maakt (SLA en beheerconcessie). Vanzelfsprekend is het mogelijk om de prestatieafspraken en/of andere randvoorwaarden aan te passen indien daar aanleiding toe bestaat. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan indien kosten en budget met elkaar in evenwicht moeten worden gebracht.

Ad b. Resultaten uit het inspectieprogramma van de assets.

De beheerders van de netwerken hebben een inzicht in (de staat van) het bestaande areaal en de onderhoudsbehoefte daarvan. De daarvoor noodzakelijke informatie wordt actueel gehouden op basis van informatie uit (een programma van) risicogestuurde inspecties waarmee de werkelijke staat van objecten wordt bijgehouden die wordt vastgelegd in

een database. Het verbeteren van de informatievoorziening op dit vlak heeft een hoge prioriteit.

Ad c. De mogelijkheid voor het bundelen van werkzaamheden voor instandhouding en aanleg

Behalve de staat van de objecten wordt bij het plannen van de uitvoering van werkzaamheden ook rekening gehouden met de mogelijkheden om activiteiten te bundelen om daarmee kosten te besparen en/of hinder voor gebruikers te beperken.

Uitgesteld en achterstallig onderhoud

De hierboven geschetste aanpak leidt er toe dat de planning van onderhoudswerkzaamheden flexibel van aard is. Dit betekent dat, met het oog op de efficiëntie, onderhoud eerder of later kan worden uitgevoerd dan volgt uit het vigerende beheerconcept dat is vastgelegd in de database assetmanagement. Er is dan sprake van vervroegd of uitgesteld onderhoud.

Voor uitgesteld onderhoud wordt de volgende definitie gehanteerd:

«Er is sprake van uitgesteld onderhoud (of vervanging⁴) als de assets wel blijven voldoen aan de geldende veiligheidsnormen en/of prestatieafspraken⁵ terwijl bewust wordt afgeweken van het vigerend beheerconcept waarbij de keuze voor het moment van onderhoud of vervanging wordt bepaald op basis van feitelijke technische conditie en planoptimalisatie of prestatieafspraken.»

Met uitstel en vervroegen van onderhoud wordt beoogd om efficiënter en met minder hinder te werken.

Uitgesteld onderhoud wordt onderscheiden van «achterstallig onderhoud». Voor achterstallig onderhoud wordt de volgende definitie gehanteerd:

«Er is sprake van achterstallig onderhoud (of vervanging⁶) als de assets niet meer voldoen aan de geldende veiligheidsnormen⁷ en/of prestatieafspraken⁸.»

Achterstallig onderhoud wordt direct aangepakt indien dit noodzakelijk is voor het veilig functioneren van de netwerken.

Ontwikkelingen in het areaal

Bovenstaande aanpak wordt toegepast bij het beheer van bestaande infrastructuur en bij de aanleg van nieuwe infrastructuur. De instandhouding krijgt namelijk bij nieuwe aanleg reeds aandacht door bij de besluitvorming de onderhoudskosten over de hele levenscyclus in beeld te brengen (Life Cycle Costing, LCC). Op deze wijze worden niet alleen de kosten voor aanleg, maar ook de kosten voor toekomstig onderhoud bij de besluitvorming betrokken. Indien een beslissing tot de nieuwe aanleg tot hogere onderhoudskosten leidt, worden bij de startbeslissing van de

⁴ Vervanging valt bij ProRail onder de definitie. Bij RWS is dit niet het geval zie voor toelichting Kamerstuk 34 300 A, nr. 2 p 133.

⁵ Er zijn situaties denkbaar waarbij assets niet (langer) voldoen aan de prestatieafspraken, zonder dat dit verband houdt met de onderhoudsconditie (bijvoorbeeld bij de stormvloedkeringen). In dergelijke situaties is geen sprake van uitgesteld (of achterstallig) onderhoud.

⁶ Zie noot 3.

⁷ Het gaat hierbij om onderhoudsgerelateerde situaties.

⁸ Zie noot 4.

verkenning, naast de investeringskosten, ook deze meerkosten voor het onderhoud op de begroting van de fondsen gereserveerd. Wanneer de realisatie van het aanlegproject aanvangt worden deze gereserveerde middelen toegevoegd aan het Beheer en Onderhoudsbudget.

Budgetbehoefte en beschikbaar budget

De uitvoeringsorganisaties brengen vroegtijdig het benodigde langjarige bedrag voor instandhouding in beeld. Voor B&O doen zij dit aan de hand van de hierboven beschreven flexibele en risico- en prestatiegestuurde onderhoudsplanning (assetmanagement). Daarbij wordt uitgegaan van het huidig prestatieniveau. De prognose voor de budgetbehoefte voor het afgesproken prestatieniveau verder in de toekomst kent meer onzekerheden, met name omdat de resultaten van inspecties (feitelijke toestand) alleen zeggingskracht hebben op de korte termijn.

De uitvoeringsorganisaties brengen de opgave in beeld voor vervanging en renovatie bij einde van de (technische) levensduur van infrastructurele objecten. De keuze voor vervanging dan wel renovatie is mede gebaseerd op de kosten over de resterende dan wel nieuwe levenscyclus.

Wanneer het benodigde budget afwijkt van het beschikbare budget ga ik met de uitvoeringsorganisatie in overleg. In geval van financiële risico's wordt het mogelijk effect hiervan beoordeeld en wordt indien hiertoe aanleiding bestaat een risicoreservering getroffen. Een beperkt negatief verschil tussen het benodigde en beschikbare budget voor de korte termijn⁹ is in mijn ogen een gezonde prikkel voor het uitdagen van de uitvoeringsorganisaties tot innovatie en doelmatigheid.

Op dit moment zie ik of het mogelijk is om een percentage te schetsen dat kan dienen als een gezonde en hanteerbare prikkel voor het uitdagen van de uitvoeringsorganisaties tot innovatie en doelmatigheid. Zo kan ook worden voorkomen dat een te groot volume uitgesteld onderhoud zou ontstaan. Bij een onderbouwd verschil tussen benodigd en beschikbaar budget op de (middel)lange(re) termijn, tref ik maatregelen om deze met elkaar in overeenstemming te brengen. Daarbij kijk ik niet alleen of het slimmer en doelmatiger kan, ook zie ik of het prestatieniveau kan worden aangepast, of dat budget moet worden toegevoegd.

Doelmatigheid

Tot slot onderzoekt IenM, in lijn met de aanbeveling van de Rekenkamer, de mogelijkheid indicatoren te ontwikkelen om de doelmatigheid van onderhoud van de door RWS beheerde netwerken inzichtelijk te maken en wordt gezien op welke wijze ProRail hierbij kan aansluiten.

⁹ 2 tot 4 jaar na begrotingsjaar.