Taakopdracht IBO Exploitatie, onderhoud en vernieuwing van infrastructuur

Aanleiding
Nederland heeft een van de beste infrastructuurnetwerken van de wereld. Om die kwaliteit te behouden worden nu al jaarlijks miljarden geïnvesteerd in de Nederlandse (transport) infrastructuur. Tot en met 2040 gaat het in totaal om circa 181 miljard euro[1] (dit zijn alle beschikbare middelen in het Mobiliteitsfonds en Deltafonds voor instandhouding en nieuwe aanleg van infrastructuur inclusief kosten voor apparaat). Het rapport Wennink concludeert dat deze investeringen essentieel zijn voor het toekomstige economische verdienvermogen van Nederland. Het kabinet onderschrijft dit en investeert daarom incidenteel 7 miljard euro en structureel 0,5 miljard euro in onder andere instandhouding en ontsluiting van woningbouwprojecten. Deze investeringen komen boven op eerdere investeringen van het kabinet Rutte IV (1,5 miljard euro structureel in beheer en onderhoud). In reactie op de verschillende investeringsimpulsen hebben uitvoeringsorganisaties ProRail en Rijkswaterstaat de afgelopen jaren hun productie fors verhoogd.

Tegelijkertijd toont onderzoek van RWS aan dat sprake is van een forse opgave voor het Nederlandse infrastructuurnetwerk[2] als het huidige basiskwaliteitsniveau voor beheer en onderhoud (BKN) het uitgangspunt blijft en we invulling willen geven aan de verschillende politieke ambities zoals de ontsluiting van nieuwe woningbouw. Ook hebben de bezuinigingen op apparaat en prijsbijstelling effect gehad op de begroting van IenW[3]. Alles bij elkaar raamt IenW dat de opgave neerkomt op grofweg 80 miljard euro (cumulatief). Hiervan heeft ca. 50 tot 60 miljard euro betrekking op instandhouding. Het overige deel bestaat uit kosten voor (lopende en nieuwe) aanlegprojecten waaronder de Lelylijn.

Doel van het IBO
Het ontwikkelen van de kwalitatief hoogwaardige infrastructuur heeft geen gelijke tred gehouden met de exploitatie en vernieuwing van deze infrastructuur. De vraag is daarom hoe tot een duurzaam perspectief kan worden gekomen voor de onderhoudsopgave. Hiertoe zet het IBO ten eerste de instandhoudingsopgave in context: welk deel is instandhouding, wat wordt nu opgelost, welke aannames, kwaliteitsnormen en ambitieniveaus worden gehanteerd, en welk deel ligt wettelijk vast en welk deel berust op beleidsmatige keuzes. Vervolgens worden verschillende opties uitgewerkt, met verschillende ambitieniveaus qua bekostiging en invulling van de opgave.

Bovenstaand vertaalt zich in de volgende concrete doelen van het IBO:

- Het in context plaatsen van de structurele instandhoudingsopgave: uit welke componenten is de som opgebouwd, welke aannames en kwaliteitsnormen liggen eraan ten grondslag, en welk deel vloeit voort uit wettelijke verplichtingen dan wel beleidsmatige ambities? Welk deel wordt reeds opgevangen in de herprioritering van najaar 2026?

- Op basis hiervan de knoppen uitwerken waarmee de opgave kan worden beïnvloed (o.a. basiskwaliteitsniveau en onderliggende normen), en deze vertalen naar vier doelmatige en maakbare varianten voor de opgave die resteert na de herprioritering en verder:
  - Ombuigingsvariant (20% korten op de huidige beschikbare budgetten).
  - Instandhoudingsopgave passend maken binnen de huidige beschikbare budgetten (inclusief 0,5 miljard struc.).
  - Instandhoudingsopgave wordt gedekt door een combinatie van aanvullende middelen én het passend maken van de opgave binnen het budget.
  - Instandhoudingsopgave wordt volledig gedekt door aanvullende middelen.

  De varianten nemen de verschillende budgetten als uitgangspunt. Per variant wordt uitgewerkt wat het effect is op de kwaliteit van de infrastructuur, bereikbaarheid, maatschappij en economie[4]. Voor de varianten 3 en 4 brengt het IBO in kaart via welke routes aanvullende dekking kan worden gegenereerd. Bij al deze varianten moet sprake zijn van een realistisch ritme van de beschikbare kasmiddelen conform de lessen commissie de Jong zodat de varianten ook daadwerkelijk maakbaar zijn[5].

[1] Dit is exclusief middelen AP
[2] De gehanteerde ramingsmethodiek is door de Algemene Rekenkamer en externe partijen gevalideerd.
[3] Door taakstellingen die hebben plaatsgevonden is tweemaal gekort op de IBOI-uitkering en eenmaal op de apparaatsbudgetten. Tot en met einde looptijd fondsen is 3,9 miljard euro gekort op prijsbijstelling en 1,9 miljard euro op apparaat. Structureel betreft het 438 mln. euro per jaar. De netto-investering valt hierdoor per saldo lager uit.
[4] Denk hierbij aan effecten op de economie, gevolgen voor uitvoering, hinder/verstoringen door falen
[5] Concreet: kan het benodigde kasritme daadwerkelijk worden gerealiseerd gezien arbeidscapaciteit, stikstof en concurrentie in de markt?

Onderzoeksvragen
De werkgroep wordt gevraagd de volgende vragen te adresseren om uiteindelijk de vier varianten uit te werken.

1. Context en opbouw opgave
    a. Hoe is de opgave opgebouwd en welke aannames en kwaliteitsnormen liggen eraan ten grondslag? Welk deel ligt wettelijk vast en welk deel berust op beleidsmatige keuzes over kwaliteits- en ambitieniveau?
    b. Hoeveel geld is de afgelopen jaren (lees: 10 jaar) geïnvesteerd in de Nederlandse infrastructuur en welke projecten zijn hiermee uitgevoerd? Hoeveel geld is de komende jaren beschikbaar en waar wordt dat voor ingezet?
    c. Hoe is de uitputting de afgelopen jaren (lees: 10 jaar) verlopen? Wat kunnen deze realisatiecijfers zeggen/voorspellen voor de toekomst?
2. Analyse bekostiging/markt
    a. Op welke manier bekostigen andere (westerse) landen hun instandhouding? Wat zijn hiervan de voor- en nadelen?
    b. Hoe functioneert de markt voor infrastructurele projecten? Is er sprake van genoeg concurrentie? Welke handelingsperspectieven zijn er om eventuele verbeteringen door te voeren? Hoe doen andere EU-landen dit?
3. Analyse aanpassen opgave
    a. Wat zijn de belangrijkste kostendrijvers voor instandhouding en welk deel hiervan is wettelijk verplicht versus beleidsmatig bepaald? Welke wetten, AMvB's en Ministeriële regelingen zijn van toepassing? Welke bevindingen uit eerdere IBO's zijn nog relevant en bruikbaar?
    b. Welke mogelijkheden zijn er om het basiskwaliteitsniveau aan te passen? Welke besparingsopties zijn mogelijk? Welke bevindingen uit eerdere IBO's zijn nog relevant en bruikbaar? Wat zijn de kwaliteitsniveaus van andere westerse landen (denk aan landen zoals Duitsland, België, Frankrijk)? Wat verklaart eventuele verschillen?
    c. Hoe heeft de maakbaarheid van instandhoudingsprojecten zich de afgelopen jaren (lees: 10 jaar) ontwikkeld? In hoeverre zijn extra instandhoudingsprojecten maakbaar als er geld bij komt? Welke risico's zijn er op prijsstijgingen? Wat is de afruil met nieuwe aanlegprojecten?

Grondslag
Het onderzoek richt zich op de exploitatie, onderhoud en vernieuwingsopgave van bestaande infrastructuur op het weg, spoor -en vaarwegnetwerk en de instandhoudingsopgave van het hoofdwatersysteem bekostigd vanuit het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds[6]. Decentrale infrastructuur valt buiten de scope en aanleg van nieuwe infrastructuur incl. daarmee samenhangende apparaatsbudgetten worden niet meegenomen in de opgave. Wel zal inzicht worden geboden in de afruil tussen aanleg en instandhouding (meer aanleg betekent meer instandhouding, maar instandhouding kan wel gecombineerd worden met nieuwe aanlegprojecten).

De instandhoudingsopgave van onze infrastructuur is in het verleden ook onderdeel geweest van verschillende IBO's. Uit de IBO's van 2004 en 2012 kan geput worden voor het in beeld brengen van de beleidsknoppen en handelingsperspectieven.

Mobiliteitsfonds
- Artikel 12.02 Hoofdwegennet – Onderhoud en vernieuwing
- Artikel 12.06 Netwerkgebonden kosten HWN (excl. apparaat samenhangend met aanleg)
- Artikel 13.02 Spoornetwerk – Exploitatie, onderhoud en vernieuwing (zit ook apparaat in ProRail)
- Artikel 15.02 Hoofdvaarwegennetwerk – Onderhoud en vernieuwing
- Artikel 15.06 Netwerkgebonden kosten HVWN (excl. apparaat samenhangend met aanleg)
- Artikel 17.10 Groot Project ERTMS (Vernieuwingsproject spoornetwerk)

Deltafonds
- Artikel 3.02 Onderhoud en vernieuwing
- Artikel 5.01.02 Netwerkgebonden kosten en overige uitgaven (excl. apparaat samenhangend met aanleg)

[6] Dit betekent dat de netwerken van ProRail en Rijkswaterstaat onderdeel van het onderzoek zijn.

Organisatie van het onderzoek
De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van FIN, IenW, AZ, VRO, EZK, DEF en LVVN. Ook worden experts van KIM, PBL en CPB verzocht om deel te nemen in de werkgroep. Ook worden andere experts op passende wijze betrokken. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door secretarissen van de FIN en IenW. Het onderzoek start in september 2026. De werkgroep rondt haar eindrapport uiterlijk juni 2027 af. De omvang van het rapport is niet groter dan vijftig bladzijden plus een samenvatting van maximaal vijf bladzijden.