

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2020

Nr. 82

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 27 maart 2020

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan Minister van Infrastructuur en Waterstaat over de brief van 19 februari 2020 over Plan voor over programmering (Kamerstuk 35 300 A, nr. 72)

De vragen en opmerkingen zijn op 21 februari 2020 aan de aan Minister van Infrastructuur en Waterstaat voorgelegd. Bij brief van 19 maart 2020 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Agnes Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,
Witzke

Vragen van de leden van de VVD

1.

De leden van de VVD-fractie waarderen het dat de Minister er werk van maakt om onderuitputting te voorkomen, toch zou het deze leden betreuren als het onvoldoende lukt om extra rijksgeld voor infrastructuurprojecten daadwerkelijk snel en efficiënt uit te geven. Wat kan de Minister doen om dit te voorkomen?

Antwoord

Door het plaatsen van het extra rijksgeld à € 2 miljard in de begrotingsperiode heb ik deze middelen direct kunnen bestemmen voor de concrete ambities uit het regeerakkoord. In de MIRT-brief van 21 november 2019 (Kamerstuk 35 300 A, nr. 57) heb ik uw Kamer nader geïnformeerd over de bestemming en planning van de Regeerakkoordprojecten. Hierbij hanteer ik de meest strakke planning die gangbaar is om zo snel mogelijk deze ambities te realiseren. Over de voortgang wordt u in de reguliere begrotingsproducten en MIRT overleggen geïnformeerd.

2.

De leden van de VVD-fractie vinden het jammer dat reizigers in het openbaar vervoer en automobilisten hierdoor beperkt worden in hun mobiliteit. Deze leden vragen zich af hoeveel de files echt zouden kunnen verminderen als beschikbaar en/of gealloceerd geld zou worden ingezet om de belangrijkste knelpunten eerder aan te pakken.

Antwoord

Zoals ook aangegeven bij antwoord 1 zijn de € 2 miljard extra rijksgeld zoals beschikbaar gesteld in het regeerakkoord reeds bestemd. Hierover bent u geïnformeerd (Kamerstuk 35 300 A, nr. 57) Hiermee worden de belangrijkste fileknelpunten (A1, A2, A4, A12, A15, A28 en A58) aangepakt. Na bestemming zijn de middelen in het juiste ritme geplaatst omdat deze knelpunten niet van vandaag op morgen kunnen worden opgelost. De doorlooptijd van infrastructurele projecten neemt gemiddeld 7–10 jaar in beslag. Zelfs in het meest optimistische scenario leidt dit niet onmiddellijk tot filereductie. Daarom heb ik als onderdeel van de extra rijksmiddelen € 100 miljoen uitgetrokken voor korte termijn maatregelen (Kamerstuk 35 300 A, nr. 57). Hiermee zet ik een mix van middelen in die ik ter beschikking heb om de belangrijkste files aan te pakken (capaciteitsuitbreiding, extra wegininspecteurs, slimme stoplichten, verbeteren aansluitingen op diverse wegen, etc.).

3.

Wat kan de Tweede Kamer doen of bijdragen zodat de Minister extra middelen ook daadwerkelijk kan uitgeven ten behoeve van de mobiliteit?

Antwoord

Zoals ook in de vorige twee antwoorden aangegeven zijn de extra middelen à € 2 miljard reeds bestemd (Kamerstuk 35 300 A, nr. 57). U kunt er vanuit uw controlerende rol op toezien dat projecten ten uitvoer worden gebracht en de benodigde middelen gealloceerd blijven voor deze projecten.

Vragen van de leden van het CDA

1.

De leden vragen zich af waarom de omvang van de overprogrammering ongewijzigd blijft.

2.
Kan de Minister aangeven in hoeverre deze omvang van overprogrammering een structurele vorm aanneemt?
3.
Waarom wil de Minister de huidige omvang van de overprogrammering handhaven?

Antwoord op 1, 2 en 3

Het instrument is geïntroduceerd in de ontwerpbegroting van 2014 en wordt sindsdien gebruikt. De hoogte verschilt van jaar tot jaar. Zie de precieze overprogrammering in de begrotingsperiode bij antwoord 4. Het is mijn inzet om het instrument overprogrammering zo veel mogelijk te benutten, zodat de budgetten voor aanleg van infrastructuur zo maximaal mogelijk tot besteding worden gebracht in de jaren waarin deze beschikbaar worden gesteld. Daarbij dient wel rekening gehouden te worden met de uitvoeringscapaciteit en de planvorming. Hierbij zie ik ook de maximale omvang van het instrument overprogrammering. Indien dit een belemmerende factor is, dan treed ik hierover in overleg met de Minister van Financiën.

4.
Hoe is de circa 1,5 miljard euro overprogrammering verdeeld over de verschillende fases (planuitwerking en realisatie)?

Antwoord

Hieronder vindt u een tabel met de feitelijke overprogrammering in de begrotingsperiode verdeeld over planfase en realisatie. In de periode van 2025 tot 2033 ziet u een tegenovergesteld beeld.

Tabel 1; over(-)programmering IF stand ontwerpbegroting 2020

in miljoen €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019–2024	2025–2033
Planfase	- 88	- 143	- 276	- 299	- 343	- 189	- 1.337	1.337
Realisatie	- 206	- 323	- 90	40	185	268	- 126	126
totaal	- 294	- 466	- 366	- 259	- 158	79	- 1.464	1.464

5.
Kan de Minister een indicatie geven van de omvang van de capaciteitsbehoefte bij de uitvoeringsorganisaties om de overprogrammering daadwerkelijk te benutten en ook de instandhoudingsopgave te realiseren?

Antwoord

U kunt in de IenW-begroting 2020 op pagina 167 de meerjarige capaciteit terug zien die beschikbaar is voor Rijkswaterstaat (Kamerstuk 35 300 XII). Op jaarverslagprorail.nl kunt u vinden dat er ruim 4.400 mensen in dienst zijn van ProRail. Dit is de capaciteit die nodig is om de huidige overprogrammering te benutten en daarnaast de instandhoudingsopgave in deze jaren te realiseren. Ieder jaar worden productie opgave en de benodigde capaciteit opnieuw met elkaar geconfronteerd. Hier wordt ook de impuls in beheer en onderhoud meegenomen zoals aan u gemeld in Kamerstuk 35 300 A, nr. 5.

6.
De Minister geeft in haar brief aan dat een gevolg van de ambitieuze planning is dat, over het hele investeringsprogramma bezien, de kans dat de planningen niet worden gehaald groter is dan dat de planningen versneld worden gerealiseerd. Kan de Minister aangeven of er nu sprake is van een te ambitieuze planning? Zo ja, is het dan niet verstandig om meer realistischere planningen te maken?

Antwoord

Projecten worden doorgaans ambitieus opgepakt en gepland. Dit is nodig vanwege het maatschappelijk belang van die investeringen en om voldoende voortgang te verzekeren. Zo wordt er druk op de ketel gehouden binnen de organisatie. Een belangrijke randvoorwaarde hierbij is dat de planning wel haalbaar en realistisch is.

7.

De leden constateren dat de Minister in het kader van de spelregels voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) aangeeft dat zij voornemens is om in de ontwerpbegroting 2021 te bezien onder welke randvoorwaarden er in het vervolg sneller opgeschaald kan worden naar een hogere programmering. Kan de Minister nader ingaan op hoe zij dit precies voor zich ziet?

Antwoord

In de brief over het Mobiliteitsfonds heb ik u geïnformeerd over de evaluatie van de MIRT-spelregels. De vorming van het Mobiliteitsfonds en de komst van de omgevingswet geven aanleiding tot dit onderzoek. In de evaluatie van de spelregels wil ik bezien of de doorlooptijd van de MIRT-fases ingekort kan worden. Daar wordt ook gekeken of de voorwaarden waar een verkenning aan moet voldoen nog actueel zijn. In de vorig jaar uitgevoerde evaluatie over de actualisatie van de MIRT spelregels zijn aandachtspunten naar voren gekomen die de MIRT-programmering kunnen verbeteren (Kamerstuk 35 300 A, nr. 57). De eventuele verbeteringen in de MIRT-spelregels kunnen leiden tot een snellere besluitvorming in het MIRT. Uw kamer wordt bij de evaluatie betrokken.

Vragen van de leden van Groenlinks

1.

De leden hadden gehoopt op een flinke versterking van die uitvoeringsorganisatie omdat zij de afgelopen jaren sterk de indruk hebben gekregen dat na de bezuinigingen op de organisatie door de vorige kabinetten de nieuwe ambities en opgaven niet hebben geleid tot een versterking van de organisatie. Deze leden willen de Minister nogmaals verzoeken duidelijk aan te geven waar het schort aan capaciteit.

2.

Kan de Minister een inventarisatie maken waar de uitvoering bij zowel het ministerie als Rijkswaterstaat, ProRail en de weg- en waterbouw onvoldoende capaciteit heeft om al het werk te verzetten dat de Tweede Kamer heeft begroot?

Antwoord op 1 en 2

De capaciteit is voldoende bij het ministerie, Rijkswaterstaat, Prorail en de GWW-sector om het bestaande aanleg programma van IenW uit te voeren.

In de brief van 17 september 2019 (Kamerstuk 35 300 A, nr. 5) heb ik aangegeven dat de groeiende instandhoudingsopgave structureel om meer personeel vraagt. Uw Kamer heeft hiervoor aandacht gevraagd met het aannemen van de gewijzigde motie van het lid Kröger (Kamerstuk 35 000 A, nr. 121). De motie verzoekt om een plan dat ervoor zorgdraagt dat RWS zowel op de korte als de lange termijn over voldoende goed opgeleid personeel kan beschikken om alle noodzakelijke taken te kunnen uitvoeren.

Ik heb uw kamer toegezegd om medio 2020 met een visie te komen op de instandhoudingsopgave en welke langjarige budgetten daarvoor nodig zijn. Bij het verscherpen van het beeld van de instandhoudingsopgave kijk ik nadrukkelijk niet alleen naar de budgettaire aspecten. Ik onderzoek ook

welke capaciteit RWS nodig heeft om de werkzaamheden uit te voeren. Vooruitlopend hierop zal RWS reeds starten met het werven van personeel.

Daarnaast heeft Rijkswaterstaat in 2019 de Human Capital Agenda 2019–2023 opgesteld. In dit document zijn maatregelen opgenomen die er voor zorgen dat Rijkswaterstaat zowel op de korte als de lange termijn over voldoende opgeleid personeel beschikt om alle noodzakelijke taken te kunnen uitvoeren. Over de Human Capital Agenda 2019–2023 bent u eerder geïnformeerd via de kamerbrief instandhouding rijksinfrastructuur (Kamerstuk 35 300 A, nr. 5).

3.

Kan er een plan komen om de uitvoeringscapaciteit bij het ministerie, Rijkswaterstaat en ProRail in overeenstemming te brengen met de opdracht?

Antwoord

In de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding worden de meerjarige productieopgave en de capaciteit van de uitvoeringsorganisaties op elkaar afgestemd. Het resultaat hiervan is dat ik de gefinancierde capaciteit van Rijkswaterstaat omwille van de productieopgave heb verhoogd. U kunt een toelichting op de verhoging vinden in de instandhoudingsbijlage van de IF begroting 2020 op pagina 167 en 168. (Kamerstuk 35 300 XII)

4.

De leden zouden ook graag een analyse zien van de marktcapaciteit en van mogelijke knelpunten hierin omdat een deel van de (praktische) uitvoering ligt bij marktpartijen.

a.

Schrijven bedrijven zich in op opdrachten? Zijn er genoeg mensen en materieel om tijdig opdrachten aan te nemen en uit te voeren?

Antwoord

Zowel ProRail als RWS ziet bij de meeste opdrachten voldoende inschrijvende bedrijven. De trend dat bedrijven selectiever lijken in te schrijven verdient enige nuance omdat op de kleine aanlegprojecten en de onderhoudsopdrachten de concurrentie juist groter wordt doordat het gemiddeld aantal inschrijvers in 2019 is toegenomen.

b.

Wat doen de knelpunten op stikstof en PFAS met de uitvoering van nieuwe of bestaande projecten?

Antwoord

De impact van de stikstof/ PFAS-problematiek verschilt per modaliteit. Zo is de impact van de stikstofproblematiek op de spoorse (MIRT-)projecten relatief beperkt. Het enige project waarvan nu in beeld is dat het vertraging oploopt door stikstof is PHS Meteren-Boxtel. Voor dit project wordt momenteel onderzocht welke mitigerende en compenserende maatregelen worden ingezet. Ik houd uw Kamer op de hoogte via de voortgangsrapportages PHS. Voor de overige MIRT-projecten (inclusief kustlijnzorg) verwijs ik naar de brief van 20 november 2019 (Kamerstuk 35 300 A, nr. 58) en de beleidsvoornemens van het Kabinet, zoals de recente inrichting van een natuurbank voor de stikstofcompensatie bij grote projecten. Inmiddels is ook een handelingskader voor PFAS beschikbaar. Daarmee kan worden beoordeeld of er een grond voor tegemoetkoming is als er sprake is van een onvoorziene verstoring van het werk door PFAS. Zoals in de Kamerbrief van 13 februari jl. (Kamerstuk 35 334, nr. 46) vermeld, blijkt uit nader onderzoek van ProRail dat het

overgrote deel van de projecten geen hinder ondervindt van PFAS. Voor nieuwe projecten is het proces nu goed ingeregeld op basis van het nu geldende tijdelijke handelingskader.

c.

Hoe staat de overheid als opdrachtgever aangeschreven?

Antwoord

De overheid staat in het algemeen aangeschreven als een professioneel opdrachtgever. In het aan de Tweede Kamer verstrekte rapport «Toekomstige Opgave Rijkswaterstaat: Perspectief op de uitdagingen en verbetermogelijkheden in de GWW-sector» (mei 2019) (bijlage bij Kamerstuk 35 000 XII, nr. 83) is gesignaleerd dat het opdrachtgeverschap van Rijkswaterstaat kan verbeteren door verder te investeren in specifieke kennis en expertise en door meer ruimte te bieden aan innovatie. Deze verbeteringen worden in het plan van aanpak «Op weg naar een vitale infrasector» nader uitgewerkt. De Kamer wordt hierover separaat geïnformeerd. (bijlage bij Kamerstuk 29 385, nr. 107)

Uit de voldoende inschrijvingen op opdrachten binnen het spoordomein en gesprekken met aannemers blijkt dat ook ProRail een voldoende aantrekkelijke opdrachtgever is. ProRail blijft in overleg met marktpartijen werken aan verbetering, bijvoorbeeld door voorspelbaarder te zijn wanneer opdrachten op de markt komen. Hier wordt in het kader van het programma «Toekomstbestendig werken aan het spoor» (TWAS) momenteel hard aan gewerkt.

d.

Is er een verschil in het vinden van aannemers voor spoor-, weg- of waterbouwprojecten?

Antwoord

Hoewel het verschillende deelmarkten betreft zijn er geen wezenlijke verschillen in het vinden van aannemers voor deze projecten. Daartoe is een voldoende uitgerust inkoopinstrumentarium en leveranciersmanagement beschikbaar.

e.

En is er verschil in het vinden van aannemers voor aanleg of onderhoud?

Antwoord

In beginsel is er geen verschil in het vinden van aannemers voor aanleg en onderhoud. De onderhoudsmarkt kent een grotere mate van gedifferentieerdheid als gevolg van de verschillende soorten werkzaamheden die worden uitgevoerd. Bij specialistisch werk kan het voorkomen dat er een beperkt aantal geschikte bedrijven is dat de werkzaamheden kan uitvoeren. Dit geldt zowel voor aanleg, als voor onderhoud.

f.

Moet de rijksoverheid een aantrekkelijker opdrachtgever worden?

Antwoord

Om een aantrekkelijk opdrachtgever te blijven en de forse maatschappelijke opgave te kunnen realiseren, zal de rijksoverheid zich blijvend moeten inspannen. Welke stappen Rijkswaterstaat zet om een aantrekkelijk opdrachtgever te blijven komt tot uitdrukking in het gezamenlijk transitietraject met de markt «Op weg naar een vitale infrasector» waarnaar in antwoord 4c wordt verwezen. Voor werkzaamheden op gebied van spoor is ProRail opdrachtgever. In gesprekken met aannemers komt naar voren dat ook ProRail goed aangeschreven staat als opdrachtgever. Dit blijkt ook uit voldoende inschrijvingen op opdrachten. Tegelij-

kertijd zijn er ook verbeterpunten zoals de (meerjarige) voorspelbaarheid van de opdrachten. Hier wordt in het kader van het programma «Toekomstbestendig werken aan het spoor» (TWAS) momenteel aan gewerkt.

5.

De leden lezen dat de Minister schrijft over de differentiatie van het instrument van overprogrammering in planfase en realisatiefase en willen graag weten hoe het huidige bedrag aan overprogrammering over deze twee fases is verdeeld. Kan de Minister hier inzicht in geven?

Antwoord

Zie voor antwoord vraag nr. 4 bij vragen van de leden van het CDA.

6.

En hoe is overprogrammering in de realisatiefase van projecten ingebouwd?

Antwoord

De overprogrammering wordt toegepast op het niveau van de realisatieartikelen van de vervoersmodaliteiten. In de projectoverzichten van de Infrastructuurfondsbegroting is deze overprogrammering per realisatieartikel inzichtelijk gemaakt. U treft deze overzichten aan in de Infrastructuurfondsbegroting 2020 op pagina 25 voor Wegen, op pagina 39 en 42 voor Spoor en op pagina 62 voor Vaarwegen.

Enkel voor de Megaprojecten geldt dat er een overprogrammering op projectniveau tijdens de realisatiefase wordt toegepast. Hiervoor is gekozen vanwege de majeure omvang van deze projecten. In de Infrastructuurfondsbegroting 2020 is er op het programma ERTMS een overprogrammering toegepast. Deze is vindbaar op pagina 74.

7.

Wat zijn de mogelijkheden om onderbestedingen te compenseren met versnelling van uitvoering van realisatieprojecten?

Antwoord

Realisatieprojecten worden doorgaans ambitieus opgepakt en gepland. Dit is nodig vanwege het maatschappelijk belang en om voldoende voortgang te verzekeren («druk op de ketel»). De mogelijkheden om ten opzichte van deze planning te versnellen zijn doorgaans beperkt. In het domein van het beheer, onderhoud en de vervanging doen zich doorgaans eerder mogelijkheden tot versnelling voor.

8.

Hoe flexibel kunnen de gereserveerde middelen schuiven tussen projecten die vertraging oplopen en projecten die versneld kunnen worden uitgevoerd?

Antwoord

De begrotingssystematiek van de Infrastructuurfondsbegroting biedt voldoende mogelijkheden en flexibiliteit om kasmatisch te schuiven tussen de verschillende projecten.

9.

De leden vragen zich af waarom het onbestemde toegevoegde RA geld dan niet besteed kan worden aan de versnelde uitvoering van reeds eerder geplande projecten. Dat leidt dan immers tot een kleinere voorraad en alsnog eerdere realisatie.

Antwoord

Zie antwoord op vraag 7

10.

Ook hadden de extra middelen gebruikt kunnen worden voor het wegwerken van achterstallig onderhoud of had gezocht kunnen worden naar projecten die een korte plannings- en realisatiefase hebben. Dit omdat er geen uitgebreide MIRT-verkenningen of milieueffectrapportage (m.e.r.)-procedures aan vooraf hoeven te gaan, zoals de aanleg van fietsinfrastructuur of geluidssanering van wegen. Is dit onderzocht?

Antwoord

Dit is onderzocht. Een voorbeeld hiervan is versnelling van werkzaamheden beheer en onderhoud zoals aan uw Kamer gemeld (Kamerstuk 29 385, nr. 106).

11.

En als de Minister kennelijk niet van plan was om die twee miljard euro zelf te besteden maar door te schuiven naar een volgende kabinetsperiode, waarom is het bedrag dan in vier delen verdeeld over deze periode aan de begroting van het Infrastructuurfonds toegevoegd?

12.

Heeft de Minister daarmee de Tweede Kamer verzocht uitgaven te accorderen waarvan zij wist dat deze niet zullen plaatsvinden?

Antwoord 11 en 12

Het toevoegen van middelen in de regeerperiode heeft gezorgd voor zicht op financiering (beschikbaar budget) waarmee ik direct middelen heb kunnen bestemmen voor specifieke projecten en deze heb kunnen starten. U bent bij de MIRT brief van november jl. geïnformeerd over de bestemming van deze middelen (Kamerstuk 35 300 A, nr. 57).