

Vergaderjaar 2023–2024

36 560 XII

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2023

Nr. 7

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 12 juni 2023

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over de brief van de Algemene Rekenkamer van 15 mei 2024 inzake aanbieding van het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023 bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Kamerstuk 36 560 XII, nr. 2).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 12 juni 2024. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Postma

De griffier van de commissie,
Schukkink

Vragen en antwoorden

1

Vraag:

Waarom was er in 2022 6 miljoen euro aan onderuitputting op de Lelylijn? Is dat geld gereserveerd gebleven voor de Lelylijn? Indien nee, waarom niet?

Antwoord:

De werkzaamheden zijn efficiënter uitgevoerd en er zijn goede afspraken gemaakt met de regio over wie welke kosten draagt. De middelen blijven voor de Lelylijn gereserveerd.

2

Vraag:

Waarom was er in 2023 22 miljoen euro aan onderuitputting op de Lelylijn? Is dat geld gereserveerd gebleven voor de Lelylijn? Indien nee, waarom niet?

Antwoord:

Zie antwoord 1.

3

Vraag:

De extra middelen voor de post Infra Onderhoud Mobiliteitsfonds bedroegen in 2022 75 miljoen euro en in 2023 350 miljoen euro. De extra bijdrage groeit stapsgewijs toe naar jaarlijks 1,125 miljard euro extra vanaf 2026 en structureel 1,25 miljard euro extra vanaf 2038. Waar wordt dit extra budget vandaan gehaald?

Antwoord:

De aanvullende middelen op de post Infra Onderhoud Mobiliteitsfonds oplopend tot 1,25 miljard euro extra vanaf 2038, betreffen middelen uit het coalitieakkoord Rutte IV voor de instandhouding van de infrastructuur van Rijkswaterstaat en ProRail.

4

Vraag:

Kunt u nader duiden wat het tekort aan beschikbare middelen voor de instandhoudingsopgave zou kunnen betekenen voor het gebruik van weg en spoor?

Antwoord:

De Algemene Rekenkamer schetst terecht het risico dat een tekort aan geld, in combinatie met de grote instandhoudingsopgave, zou kunnen leiden tot achterstanden, waardoor de kans op ongeplande uitval en storingen toeneemt. Met overlast voor de weggebruikers en spoorreizigers tot gevolg. Deze kabinetsperiode zijn hiervoor maatregelen genomen.

Bij brief van 17 maart 2023 (Kamerstukken 29 385, nr. 119) is de Tweede Kamer geïnformeerd over de aanpak van de instandhoudingsopgave en de uitgangspunten voor een basiskwaliteitsniveau van de Rijkswaterstaat-netwerken. Helder is dat we keuzes hebben moeten maken, dat het basiskwaliteitsniveau een verantwoorde basis is en dat niet alles kan vanwege een tekort aan capaciteit. De komende jaren ligt voor Rijkswaterstaat de focus op het vergroten van de maakbaarheid van de instandhoudingsopgave en zullen we voortdurend balans aanbrengen tussen wat nodig, maakbaar en budgettair mogelijk is.

Op 22 maart 2024 is de Kamer geïnformeerd over de denkrichtingen voor het basiskwaliteitsniveau spoor (hierna: BKN spoor) (Kamerstuk 29 984,

nr. 1184). Het BKN spoor is het minimum kwaliteitsniveau, waarbij de instandhoudingsbehoefte en de beschikbare middelen met elkaar in balans gebracht zijn. Met dit kwaliteitsniveau wordt het spoor veilig, beschikbaar en betrouwbaar gehouden. Tegelijkertijd is ook niet alles mogelijk. Daarom zijn keuzes gemaakt met beperkte maatschappelijke effecten. Om de resterende dekking van het BKN spoor rond te krijgen wordt een schuif van aanleg naar instandhouding niet uitgesloten. De Kamer is op 7 juni 2024 verder geïnformeerd over het BKN spoor (Kamerstuk 29 984, nr. 1202).

5

Vraag:

Welke stappen worden er gezet om beter zicht te krijgen op de ontwikkeling en de oorzaken van de beperkingen die hinder veroorzaken bij de instandhoudingsopgave?

Antwoord:

Via de instandhoudingsbijlage van de begrotingsstukken van lenW, wordt de Kamer geïnformeerd over de scores op de prestatieafspraken met Rijkswaterstaat en ProRail. Daaronder valt ook de score op de prestatieafspraken met Rijkswaterstaat die ziet op de hinder, «files als gevolg van werkzaamheden door RWS (de Minder Hinder PIN)».

Een verbeterd beeld van de beperkingen, zoals de Algemene Rekenkamer aanbeveelt, is nodig voor meer inzicht in de staat van het areaal. Sinds 2021 rapporteert Rijkswaterstaat in de »Staat van de Infrastructuur RWS« al over een deel van de beperkingen, namelijk op bruggen. Aanvullend zal worden bekeken of deze informatie centraal kan worden geregistreerd en uitgebreid naar andere assets van het areaal.

Daarnaast wordt in lijn met de 2e aanbeveling van de Algemene Rekenkamer, via het verbeterprogramma assetmanagement 2.0, verder gewerkt aan de ontwikkeling van indicatoren die inzicht geven in de Technische Staat van het areaal. Hoe slechter deze staat van het areaal, hoe groter de kans op storingen en beperkingen.

Tenslotte zullen ook de prestatieafspraken op hinder (Hinder PIN) nader uitgewerkt worden ter invulling van het basiskwaliteitsniveau (BKN) waarover de kamer per brief van 17 maart 2023 (Kamerstuk 29 385, nr. 119) is geïnformeerd.

Het oordeel van de Algemene Rekenkamer over spoor is dat de informatie over beperkingen bij spoor toereikend is. Zo levert ProRail onder andere jaarlijks een jaarrapportage impactvolle verstoringen op. Daarin rapporteert ProRail (samen met NS) over de verstoringen die de meeste hinder voor reizigers hebben veroorzaakt. Ook kent ProRail een prestatie-indicator «Impactvolle verstoringen op de infra». Daarnaast levert ProRail jaarlijks een rapportage Staat van de Infrastructuur op, die inzicht geeft in de technische staat van de infrastructuur.

6

Vraag:

Hoe verklaart u de verschillen van 15 miljard euro en bijna 10 miljard euro tussen de behoefte aan middelen die de beheerders aangeven en de door u begrote bedragen?

Antwoord:

De instandhoudingsopgave voor de Rijkswaterstaatnetwerken is groter dan de maximale productie die Rijkswaterstaat kan realiseren bij de gegeven omvang van de uitvoeringsorganisatie. Dit geldt in het bijzonder voor de vernieuwingsopgave. De gereserveerde middelen voor instandhouding zijn in balans gebracht met wat maakbaar is voor Rijkswaterstaat. De komende jaren ligt de focus daarom op het vergroten van de maakbaarheid van de instandhoudingsopgave. In de budgetten voor de

Rijkswaterstaat-netwerken is reeds geanticipeerd op een vergroting van de maakbaarheid richting een productievolume van circa € 3 miljard per jaar in 2030.

Voor ProRail geldt eveneens dat de budgetbehoefte groter was dan de begrote bedragen. De onderhoudskosten zijn toegenomen doordat het areaal verouderd is waardoor de vervangingsopgave groter is dan voorheen. Daarnaast is er sprake van prijsstijgingen. Om de budgetbehoefte met het beschikbare budget voor instandhouding in evenwicht te brengen, wordt er samen met ProRail gewerkt aan de basiskwaliteit voor het spoor. De Kamer is hierover op 22 maart geïnformeerd. Op 7 juni heeft de Kamer aanvullende informatie ontvangen over de verdere uitwerking van de basiskwaliteit van het spoor.

7

Vraag:

Wat is de stand van zaken met betrekking tot het valideren van de door Rijkswaterstaat en ProRail berekende instandhoudingsopgave?

Antwoord:

De validatie voor de budgetbehoefte voor de instandhouding van de Rijkswaterstaatnetwerken is dit voorjaar afgerond. De planning is dat de Kamer hier voorafgaand aan het commissiedebat MIRT van 27 juni over geïnformeerd wordt.

De kamer is met de MIRT brief van 13 november 2023 (Kamerstuk 36 410 A, nr. 16.) geïnformeerd over de validatie van de budgetbehoefte spoor. De gegevens uit deze validatie worden gebruikt bij het opstellen van het basiskwaliteitsniveau spoor.

8

Vraag:

Hoe gaat u zorgen voor voldoende inzicht om de beperkt beschikbare middelen voor de instandhoudingsopgave gericht en effectief te kunnen inzetten?

Antwoord:

In lijn met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer wordt bij Rijkswaterstaat verder gewerkt aan de professionalisering van het assetmanagement en het verbeteren van het inzicht in de technische Staat van het areaal. Hierdoor neemt de onzekerheid in de budgetbehoefte af en kunnen beschikbare middelen gericht en effectiever worden ingezet. Ook biedt de meerjarenopdracht voor instandhouding Rijkswaterstaat de ruimte om de instandhoudingsopgave langjarig te programmeren en efficiënter te organiseren.

Voor ProRail geldt dat de huidige werkwijze leidt tot voldoende beschikbare informatie (waaronder een valideerbare budgetbehoefte) op basis waarvan keuzes gemaakt kunnen worden over het minimale niveau van instandhouding van het spoor (het basiskwaliteitsniveau spoor). Hiermee wordt ervoor gezorgd dat de beperkt beschikbare middelen voor de instandhoudingsopgave spoor gericht en effectief kunnen worden ingezet.

9

Vraag:

Waarom maakt u geen afspraken over beperkingen, maar wel over hinder?

Antwoord:

Het gaat uiteindelijk om de hinder die de gebruiker ervaart. Beperkingen vormen slechts een specifieke oorzaak voor hinder. Hinder kan bijvoorbeeld

beeld ook het gevolg zijn van werkzaamheden of slecht weer. Dit geldt zowel voor Rijkswaterstaat als ProRail.

Vandaar dat met Rijkswaterstaat prestatieafspraken zijn gemaakt over het beperken van de hinder (via de minder Hinder Pin: *files als gevolg van werkzaamheden door Rijkswaterstaat*). Over deze Pin wordt de Kamer geïnformeerd via de instandhoudingsbijlage van de begrotingsstukken. In de context van een verouderend areaal dat steeds intensiever wordt gebruikt, neemt het belang van inzicht in beperkingen door de instandhoudingsopgave wel toe om de hinder te kunnen beperken. Daarom rapporteert RWS sinds 2021 in de «Staat van de Infrastructuur RWS» al over een deel van de beperkingen, namelijk op bruggen. Aanvullend zal worden bekeken of deze informatie centraal kan worden geregistreerd en uitgebreid naar andere assets van het areaal.

In dit zelfde kader rapporteert ProRail over impactvolle verstoringen op de infrastructuur. Daarover zijn tussen ProRail en IenW ook prestatieafspraken gemaakt. Naast dat het hierbij gaat om de hinder die de gebruiker ervaart, is het natuurlijk ook van belang dat werkzaamheden veilig uitgevoerd kunnen worden. Verder rapporteert ProRail in de «Staat van de Infrastructuur» over het aantal technische storingen per asset. Hierbij ligt de focus op technische betrouwbaarheid en niet op de ontstane hinder voor treinen of vervoerders.

10

Vraag:

Welke maatregelen worden er getroffen om zo snel mogelijk volledig zicht op het areaal te verkrijgen, in het licht van de conclusie dat er na tien jaar nog steeds geen volledig zicht is op (de staat van) het areaal van het hoofdwegennet, maar dat het zicht wel steeds vollediger wordt?

Antwoord:

Om een verbeterd inzicht te krijgen in de staat en de omvang van het areaal, is RWS gestart met het professionaliseren van het Assetmanagement via het ontwikkelplan Assetmanagement 2.0. In december 2020 is de Tweede Kamer geïnformeerd over wat ons daartoe te doen staat (Kamerstuk 35 570 A, nr. 46). De ambitie is dat het assetmanagement op de wegen, vaarwegen en watersystemen gaat voldoen aan de internationale standaard voor assetmanagement.

Via de rapportage «Voortgang Ontwikkelplan Assetmanagement» Mobiliteitsfonds wordt de Kamer hierover jaarlijks geïnformeerd.

11

Vraag:

Hoe is navolging gegeven aan de verschillende onderzoeken naar de effecten van secundaire bouwstoffen in en op de bodem, waaraan door de Rekenkamer gerefereerd wordt?

Antwoord:

De onderzoeken zien toe op een aantal verschillende soorten toepassing en de navolging is daarom ook uiteenlopend.

Een deel van de onderzoeken heeft betrekking op problematiek bij toepassing van bodemas in IBC-werken (werken met isolatie, beheers- en controlemaatregelen) en de daaropvolgende verschuiving naar een afzetmarkt in immobilisaten. Sinds de eerste signalen zijn daar meerdere acties op ondernomen:

1. In 2012 is een Greendeal over bodemassen uit Afval Energie Centrales (AEC bodemassen) afgesloten. Doel van deze Greendeal was te komen tot een uitfasering van de toepassing van bodemassen onder IBC-condities en de kwaliteit van de AEC bodemassen dusdanig te verbeteren zodat deze als bouwstof vrij toepasbaar zijn. Het toepassen

van AEC Bodemassen onder IBC-condities is per 1 juli 2021 niet meer mogelijk.

2. Daarnaast gaan de signalen en rapporten over het toezicht op de reeds toegepaste bodemas met IBC-maatregelen. Gemeentes en provincies zijn bevoegd gezag voor het naleven van de verplichtingen rondom IBC-werken zoals vastgesteld in de Regeling bodemkwaliteit. Vaak zijn zij ook eigenaar van de werken. Hierover is afgestemd met IPO en VNG. IenW verstuurt een brief aan alle gemeentes en provincies waarin zij gewezen worden op hun rol als bevoegd gezag en, indien van toepassing, hun verplichtingen als eigenaar.

Verder refereert de Algemene Rekenkamer aan een aantal rapporten en signalen over de risico's bij de toepassing van secundaire bouwstoffen en in het bijzonder bij de toepassing van staalslakken. Het RIVM voert sinds 2022 een meerjarig onderzoek uit naar de risico's bij de toepassing van (secundaire) bouwstoffen. Dit onderzoek vormt een belangrijke basis voor de lopende herijking van de bodemregelgeving die zich onder andere richt op het oplossen van de milieuhygiënische knelpunten bij de toepassing van secundaire grond en bouwstoffen zoals thermisch gereinigde grond, staalslakken en bodemassen.

12

Vraag:

Welke stappen worden ondernomen om beter zicht te krijgen op de toepassing van secundaire bouwstoffen door aannemers?

Antwoord:

Om beter zicht te krijgen op de toepassing van secundaire bouwstoffen is voor AEC-bodemassen en voor immobilisaten per 1 januari 2024 een informatieplicht ingevoerd. Ook voor staalslakken heeft de Staatssecretaris informatieplicht aangekondigd. Het proces om de informatieplicht voor staalslakken vast te leggen in de regelgeving is reeds gestart en inwerkingtreding wordt verwacht op 1 januari 2026. Tot die tijd worden toepassers opgeroepen om het bevoegd gezag te informeren over de voorgenomen toepassing van staalslakken. Dit staat ook vermeld in de Circulaire toepassing van staalslak waarvan recent door het Ministerie van IenW een update is gepubliceerd¹.

Met een informatieplicht wordt de initiatiefnemer verplicht gesteld om uiterlijk binnen een bepaalde termijn voorafgaande aan de toepassing bepaalde gegevens en bescheiden over de toepassing aan het bevoegd gezag te verstrekken. Dit geeft het bevoegd gezag de gelegenheid om te beoordelen of AEC-bodemassen, immobilisaten en staalslakken onder de juiste voorwaarden zullen worden toegepast. Indien dit niet het geval is kan het bevoegd gezag de werkzaamheden stilleggen.

Binnen de lopende herijking van de bodemregelgeving zal daarnaast worden bekeken of er andere (secundaire) bouwstoffen zijn waarvoor het wenselijk is een informatieplicht in te voeren. Daarnaast wordt gekeken naar het invoeren van een registratieplicht voor (secundaire) bouwstoffen zodat ook in de toekomst duidelijk is waar deze bouwstoffen liggen.

13

Vraag:

Onderschrijft u de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de Staatssecretaris terughoudend is om bekende risico's aan te pakken, terwijl er al meer dan vijf jaar kennis over de risico's is opgebouwd? Zo ja, hoe wordt dit verder opgepakt?

¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0049708/2024-05-08>

Antwoord:

De risico's bij de toepassing van de onderzochte bouwstoffen zijn al meerdere jaren bekend. Voor staalslakken wordt dit ook beschreven in de circulaire staalslakken die onlangs een update heeft gekregen zodat deze aansluit op de regelgeving onder de Omgevingswet, zie ook het antwoord bij vraag 12.

Ook is per 1 januari 2024 voorgeschreven dat in de milieuverklaring bodemkwaliteit voorwaarden en beperkingen moeten worden vermeld die door de toepasser in acht moeten worden genomen ter bescherming van het milieu. In het kader van de zorgplicht is de toepasser verplicht daar rekening mee te houden.

Ondanks dat de risico's bekend waren hebben de afgelopen jaren incidenten plaatsgevonden. Dit is zeer kwalijk. Daarom wordt ingezet op de versterking van toezicht en handhaving. Door het invoeren van informatieplichten krijgen toezichthouders meer zicht op de toepassing van de secundaire bouwstoffen. Ook wordt de informatie uitwisseling versterkt tussen publieke en private toezichthouders door het beter beschikbaar maken van informatie via Inspectieview.

Binnen de lopende herijking van de bodemregelgeving ligt in de eerste fase de nadruk op het oplossen van praktijk knelpunten. Door maatregelen die toepassers moeten treffen specifiekier te beschrijven in de regelgeving of in handreikingen kan aan toepassers en handhavers meer houvast worden geboden. Ook wordt bekeken waar mogelijk aanvullende normering nodig is. Met een nadere invulling van de zorgplicht en/of het bieden van handelingskaders bij de invulling daarvan is mijn doel de incidenten met secundaire bouwstoffen te voorkomen.

14

Vraag:

Kunt u nader duiden wat u gaat doen met betrekking tot de ontwikkeling van indicatoren die inzicht geven in de technische staat van het (infrastructuur)areaal?

Antwoord:

In lijn met de 2e aanbeveling vanuit het rapport van de Algemene Rekenkamer, zal in het kader van het verbeterprogramma assetmanagement 2.0 voor de Rijkswaterstaat-netwerken, verder gewerkt worden aan de ontwikkeling van indicatoren die inzicht geven in de Technische Staat van het areaal. Hoe slechter deze staat van het areaal, hoe groter de kans op storingen en beperkingen.

Voor ProRail geldt dat er al over deze indicatoren wordt gerapporteerd in de Staat van de Infrastructuur. Deze rapportage geeft een gedetailleerd beeld van de technische staat van verschillende railinfrasystemen.