


MEMORANDUM

INHAALOPERATIE ONDERHOUD **WATERWEGEN**



Vlaamse Waterbouwers



*“Het is nu vijf voor twaalf om een verhoogde investeringsinspanning te doen voor onderhoud. We zijn misschien in slaap gewiegd, maar we zouden wel eens heel snel kunnen wakker worden”**

ir. C. Danckaerts, gedelegeerd bestuurder nv De Scheepvaart

INLEIDING

Achtergrond memorandum

De afgelopen decennia heeft zich wat het waterwegenonderhoud betreft een steeds groter wordende achterstand opgebouwd. Dit verder achterop hinken is vergelijkbaar met de onderhoudstoestand zoals ook vastgesteld bij andere sectoren (wegen, gebouwen, rioleringen, ...).

Heel wat van de waterweginfrastructuren naderen het einde van hun normale levensduur. Uitgerekend op dit moment worden zij blootgesteld aan een steeds zwaardere belasting door verkeerstoename, door grotere schepen en door veranderende klimatologische omstandigheden. Willen wij op korte termijn niet geconfronteerd worden met onveilige, onbetrouwbare en bedrijfsonzekere infrastructures, dan moet de situatie van onze waterwegen dringend gereduceerd worden.

Over deze problematiek organiseerde de internationale organisatie voor watergebonden transportinfrastructuur (PIANC) een symposium in samenwerking met de Vlaamse Vereniging van Waterbouwers (VWW). Ruim tweehonderd stakeholders uit diverse sectoren namen op 6 mei 2014 te Gent deel aan dit debat. De strategische inzichten van het symposium bepalen in belangrijke mate de probleemstelling en beleidsvoorstellen, die worden geëxpliciteerd door dit memorandum.

* citaten tussen aanhalingstekens werden als dusdanig geformuleerd op het symposium van 6 mei 2014 te Gent

WATERWEGEN - HEFBOOM VOOR MOBILITEIT

Probleemstelling en achtergrond

geen objectieve, maar een te krappe budgettering

Waterweg- en haveninfrastructuren (oevers, kaaimuren, sluisen, stuwen,...) hebben een lange levensduur. Omdat er in een eerste fase weinig nood is aan onderhoud, hebben beheerders de neiging om een reactieve houding aan te nemen en met onderhoud te wachten tot (onderdelen van) de constructies gebreken vertonen. Deze aanpak verhindert het opstellen van objectieve, gefundeerde budgetten. Bovendien legt het beleid traditioneel de klemtoon op nieuwbouw, eerder dan op onderhoud. Deze beleidsvisie reflecteert zich op zijn beurt weer in te krappe onderhoudsbudgetten.

internationale budgetnorm versus realiteit in Vlaanderen

Internationaal wordt aangenomen dat de jaarlijkse onderhoudsinspanning circa 2,5 % van de waarde van het patrimonium moet bedragen, wil men de infrastructuur in een functionele gebruikstoestand houden. Het patrimonium van de beide waterwegbeheerders, nv De Scheepvaart en Waterwegen en Zeekanaal NV, heeft een waarde van om en bij de 10 miljard euro. Dat zou betekenen dat zij jaarlijks over 250 miljoen euro aan onderhoudsbudget moeten

kunnen beschikken. Daar moeten nog eens 25 miljoen euro voor vernieuw- en vervangingsbouw en ook 55 miljoen euro voor onderhoudsbaggerwerken aan toegevoegd worden. Dit wordt in ieder geval opgemerkt door het Masterplan 'Horizon 2020' van de waterwegbeheerders. Alle onderhoudsmiljoenen opgeteld, brengt dit het benodigde budget in het totaal op 330 miljoen euro. Voor 2014 voorzien de begrotingen van de beide waterwegbeheerders samen amper in 100 miljoen euro!

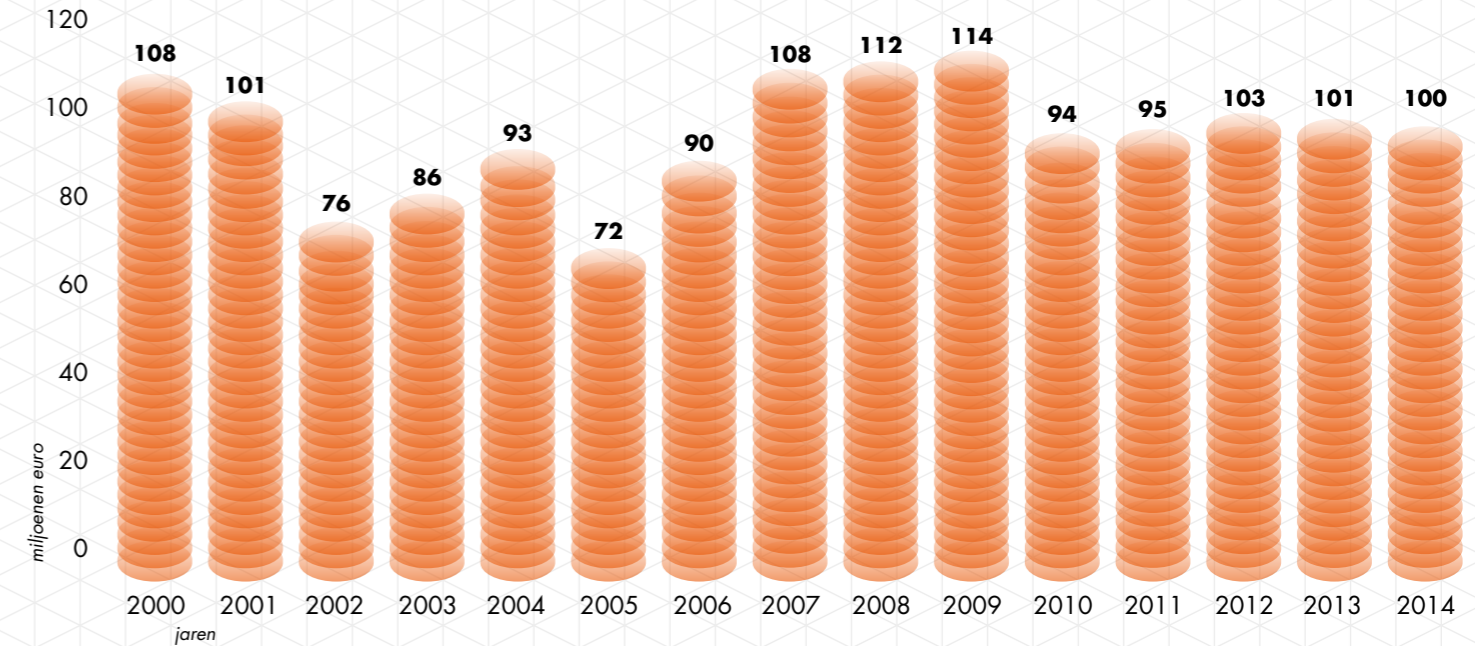
Internationaal wordt aangenomen dat de jaarlijkse onderhoudsinspanning circa 2,5 % van de waarde van het patrimonium moet bedragen

omschakelen van reactief naar proactief onderhoud

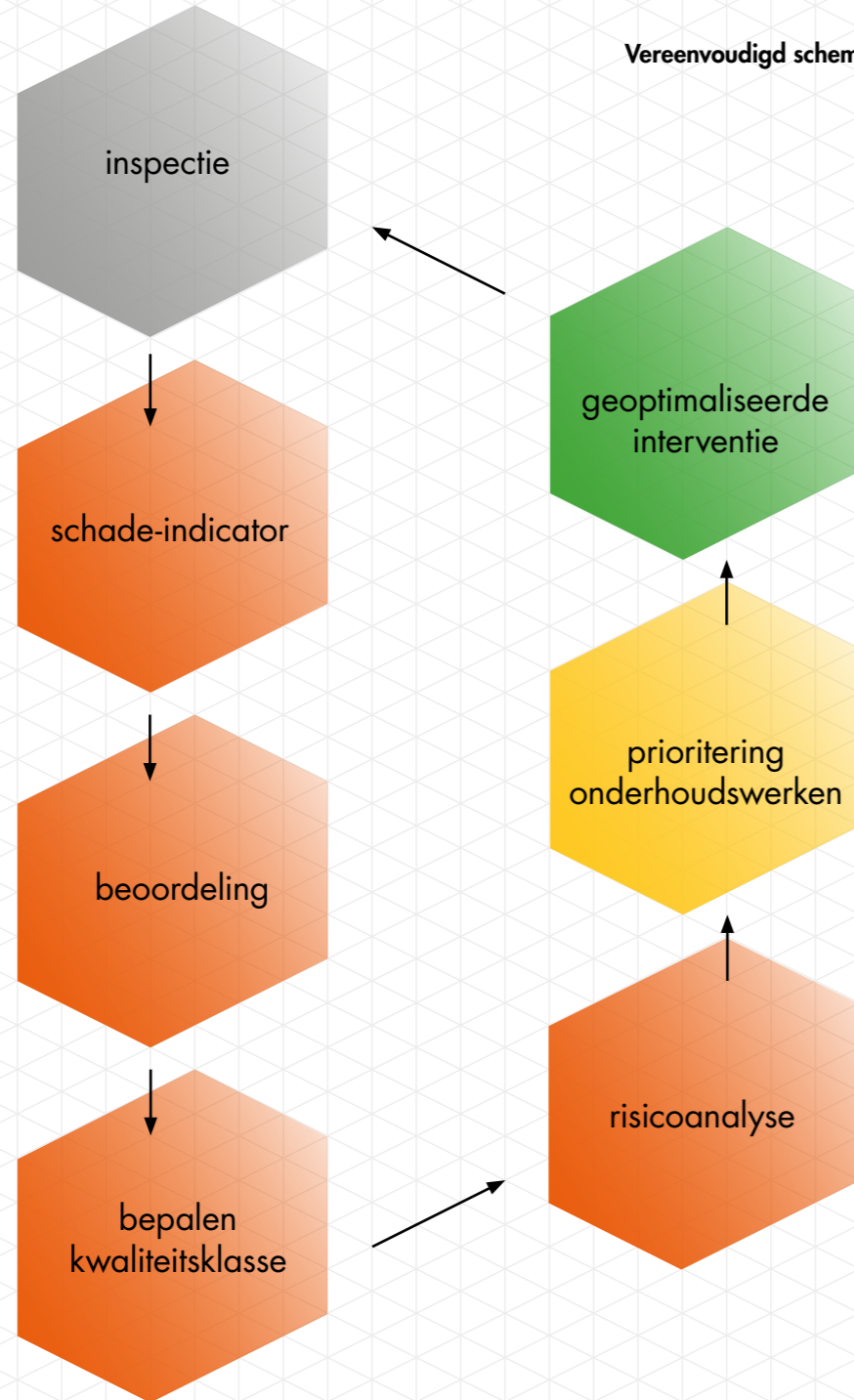
Effectief plannen en budgetteren lukt enkel wanneer de onder-

houdscyclus een objectief-wetenschappelijke basis krijgt. Om onderhoudswerken vooraf juist te budgetteren, is het noodzakelijk om voor iedere infrastructuur afzonderlijk te bepalen wanneer zij aan onderhoud toe is. Een aanzet tot procesmatige aanpak van de onderhoudscyclus vinden wij terug in het rapport van de internationale PIANC-werkgroep 129 'Waterway Infrastructure Asset Management', gepubliceerd in oktober 2013.

Totaal onderhoudsbudget (exclusief baggerwerken) waterwegen 2000-2014 in Mio EUR



Vereenvoudigd schema patrimoniumbeheer



KRACHTLIJNEN VAN HET PIANC-RAPPORT 129

gedetailleerd databeheer

Voor een efficiënte besteding van de onderhoudsmiddelen is het noodzakelijk om prioriteiten te stellen. Om voorkeuren inzake onderhoudswerken te kunnen bepalen, is het essentieel om te beschikken over een geïnformatiseerd beheerssysteem voor opslag en verwerking van gegevens over de toestand, de bedrijfszekerheid en de gevolgen van het falen van infrastructuuronderdelen. Beheerders beschikken doorgaans slechts over fragmentaire gegevens van de karakteristieken, de onderhoudshistoriek en de vervangingswaarde van hun infrastructures. Duurzaam beheer kan pas opgestart worden na het opstellen van een accurate en actuele *patrimoniumdatabank* waarin de diverse infrastruktuurelementen gedetailleerd beschreven staan.

“Op het moment waarop je een planstudie gaat verrichten, dan moet je eigenlijk al geld reserveren, niet alleen voor de aanleg, maar ook voor het onderhoud”

ir. J.-L. Beguin, Rijkswaterstaat

anders en natuur inspecteren en rapporteren

Een tweede noodzakelijk onderdeel van een procesmatige aanpak van het onderhoud bestaat in het uitwerken en uitvoeren van adequate *inspectieprocedures*. Vandaag overwegen nog steeds de reactieve inspecties en de inspecties die gebaseerd zijn op een vooraf bepaalde frequentie. Meer mature beheerders hanteren frequenties die uitgaan van de actuele toestand, zoals vastgesteld tijdens de jongste inspectie of bij een risicoanalyse. Degelijk opgeleide inspecteurs, die over de vereiste competenties en ervaring beschikken, vormen een essentiële factor in dit proces. Deze fase moet resulteren in rapporten, die volgens een bepaald format worden opgesteld.

anders en duidelijk prioriteren

De volgende stap bestaat uit een consistente *beoordeling* van de inspectierapporten, bij voorkeur door andere (gecertificeerde) experts. Deze evaluatie leidt tot de objectieve vaststelling van de kwaliteitsklasse van de infrastructures. Meestal hanteert men vier tot vijf klassen, gaande van ‘in orde’ tot ‘buiten dienst te stellen’.

kosteneffectieve budgetplanning

De laatste fase van het proces bestaat in de *budgetplanning* en het bepalen van de *prioriteiten* van de werkzaamheden. Het is de bedoeling om tot het meest kosteneffectieve onderhoud te komen in functie van de doelstellingen van de organisatie. Eventueel kan dit gebeuren door KPI's en SLA's die door het beleid worden opgelegd, en door intern gedefinieerde minimale veiligheids- en duurzaamheidsniveaus.

algehele betrouwbaarheid waterweg topprioriteit bij onderhoud

Bij het bepalen van prioriteiten moet men niet zozeer de afzonderlijke infrastruktuurelementen, maar wel de betrouwbaarheid van transportnetwerken en verbindingen als uitgangspunt nemen en/of zich baseren op globale veiligheidsniveaus tegen overstromingen. Een risico-gebaseerde benadering verdient ook de voorkeur op extrapolatie van gegevens uit het verleden en op het louter in acht nemen van de huidige toestand van de infrastruktuur. Adequaat onderhoud zal voor terminale infrastructures de levensduur verlengen, waardoor een piek in vernieuwbouw vermeden, of minstens afgevlakt zal worden.



“Volgens mij is niets doen geen optie. We kunnen er lang over discussiëren, maar vroeg of laat krijgen we een probleem”

ir. J-L. Beguin, Rijkswaterstaat

SITUATIE IN VLAANDEREN

Nederlandse aanpak legt vinger op Vlaamse wonde

Het bovenvermelde PIANC-rapport adviseert om de prioritering van de onderhoudswerken wetenschappelijk te onderbouwen en de kostprijs ervan nauwkeurig te bepalen. In Nederland zijn dergelijke strategische inzichten inmiddels verankerd in de praktische werking. Bij het vastleggen van nieuwe projecten wordt in Nederland meteen het vereiste onderhoudsbudget meegenomen in de meerjarenplanning. Op die manier worden in het kader van het life-cycle management nu reeds de onderhoudsbudgetten tot 2028 gereserveerd.

Ongeveer twintig jaar lang voeren de Vlaamse waterwegbeheerders systematische inspecties uit van hun infrastructuur. Een belangrijk deel van de infrastructuur werd ingebracht in een patrimoniumdatabank. De gegevens worden ook geleidelijk gekoppeld aan een Geografisch Informatiesysteem. Maar van een doorgedreven wetenschappelijk onderbouwde proactieve aanpak, zoals ingeburgerd in Nederland, is in Vlaanderen vooralsnog geen sprake.

“We zijn een kwetsbaar gebied, even kwetsbaar als Nederland, waar de strijd tegen het water geen pushproject is van waterbouwers, maar iets dat door de bevolking aan de politici wordt gevraagd als een continu aandachtspunt”

dhr. G. Noels, mede-oprichter Econopolis



GEVOLGEN VAN ONGEWIJZIGD BELEID

actuele onderhoudsbudgetten ontoereikend

De actuele onderhoudsbudgetten voor de Vlaamse waterwegen zijn fors ontoereikend om de bedrijfszekerheid van de waterwegen en de publieke veiligheid te verzekeren. Dit wordt ondermeer bevestigd door de inspectieverslagen voor de infrastructuur die worden opgesteld op basis van de routine-inspecties.

nood aan betere waterbeheersing

Wat de waterbeheersing betreft stellen wij, naast een geleidelijke stijging van de zeespiegel, ook een toename vast van de hoge waterstanden, van de piekdebieten en van het tijverschil. Door deze ontwikkelingen dreigen bij falende waterkeringen de gevolgen steeds groter te worden.

mobilitetsdruk hypothekeert bedrijfszekerheid waterwegen

Voor het goederenvervoer wordt tegen 2030 een toename van 70 % voorspeld. Ondertussen bepaalt een voorstel tot mobiliteitsplan dat spoor en binnenvaart tegen datzelfde jaar 2030 samen minstens 30 % van het goederenvervoer voor hun rekening moeten nemen. De toename van het goederenvervoer, gekoppeld aan deze mobiliteitsdoelstelling houdt in dat de waterweginfrastructuur binnen afzienbare tijd veel intenser benut en belast zal worden. Zonder preventief onderhoud zal dit leiden tot hiaten in de bedrijfszekerheid en zullen potentiële gebruikers worden afschrikt.

onderhoud verlengt levensduur infrastructuur

Een aantal infrastructuur zullen op relatief korte termijn het einde van hun levensduur bereiken. Zij zullen moeten worden vervangen of buiten dienst worden gesteld. Adequaat onderhoud zal voor een aantal terminale infrastructuur de levensduur verlengen. Daardoor zal een piek in vernieuwbouw kunnen vermeden worden, of minstens worden afgevlakt.

Niet uitvoeren van preventief onderhoud zal leiden tot hiaten in de bedrijfszekerheid en zal potentiële gebruikers van de waterweg afschrikken

BELEIDSVOORSTELLEN

verhoging onderhoudsbudget uit reguliere middelen niet evident

De geschetste analyse toont aan dat een verhoging van het onderhoudsbudget dringend nodig is om de bedrijfszekerheid van het waterwegennetwerk te kunnen garanderen. Vertrekend van de vaststelling dat de vrije beleidsruimte voor de nieuwe Vlaamse regering vrij beperkt is, kan niet worden uitgegaan van een substantiële verhoging van het waterwegenbudget. Dit sluit uiteraard niet uit dat een *beperkte verhoging* niet tot de mogelijkheden zou moeten (kunnen) behoren.

voorstellen tot herdefiniëring van prioriteiten

Het leeuwendeel van de benodigde onderhoudskredieten zal voornamelijk gegenereerd moeten worden door een *herdefiniëring van de prioriteiten*. Een dergelijke oefening zal in een periode van budgettaire schaarste sowieso voor alle beleidsdomeinen meer dan ooit noodzakelijk zijn. Prioriteiten kunnen binnen de sector waterwegen, die deel uitmaakt van het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken, op drie niveaus worden herzien:

- ▶ de middelen op een duurzame manier *verschuiven van investeren naar onderhoud*, waardoor de levensduur en de bedrijfszekerheid van de bestaande infrastructures gevoelig wordt verhoogd en het budget voor vervangingsinvesteringen op termijn kan dalen;
- ▶ een consequente *toewijzing van middelen aan (top-)prioritaire projecten* als alternatief voor de gangbare versnippering over een veelheid aan projecten. Voor de sector binnenvaart zijn topprioriteit de projecten met een Europese dimensie binnen de corridor Noordzee-Middellandse Zee, zoals de aanpassing van het Albertkanaal voor scheepvaart met vier lagen containers en de Seine-Scheldeverbinding. Wat waterbeheersing betreft moet voorrang worden verleend aan het Sigma-plan en aan de herbouw van de stuwen op de Dender. Investeringen in andere projecten zouden 'on hold' gezet, herzien of afgevoerd moeten worden;
- ▶ projecten in de waterbouw met een finaliteit op het vlak van *toerisme, milieu of landschapsherstel* horen door de betrokken beleidsdomeinen gefinancierd te worden

“Als we een obligatie kunnen ontwikkelen met vaste rente en laag risico, (...) dan moeten we verzekeraars ervan kunnen overtuigen dat dit een dubbel verstandige investering is, omdat ze ook een positief effect heeft op de corebusiness van de verzekeraars”

*dhr. P. Matthyssens,
CEO VanBreda*

voorstellen tot het genereren van extra financiering

Naast deze beschikkingen binnen het budget van de Vlaamse overheid wenst de VVW een aantal voorstellen aan te reiken voor het genereren van externe financiering voor het onderhoud, waardoor het benodigde onderhoudsbudget in zijn totaliteit haalbaar wordt.

- ▶ Het beleid van de Europese Commissie is erop gericht om minstens de gebruikskost van de infrastructuur bij de gebruikers te leggen. Deze zouden niet alleen de volledige exploitatiekost, maar ook (een deel van) de onderhoudskost moeten dragen. Toepassing van dit principe op alle modi zou bijkomende budgettaire ruimte voor onderhoud kunnen creëren. De vaarrechten werden 15 jaar geleden met 90 % gereduceerd. Deze reductie lag mee aan de basis van een substantiële stijging van de binnenvaarttrafiek, die de laatste jaren weliswaar stagneert. Een verantwoorde *verhoging van de vaarrechten* doorvoeren in 2016, gelijktijdig met de invoering van het autowegenvignet, kan minstens 10 miljoen euro extra per jaar opleveren zonder dat dit een 'reverse modal shift' veroorzaakt. De waterbouwsector wenst niet één van de vele gegadigden te zijn voor een deel van de opbrengst van het autowegenvignet. De Vereniging van Waterbouwers pleit integendeel voor een significant prijsniveau van het autowegenvignet. Op die manier moet het mogelijk zijn om een toename van het transport via de binnenvaart te faciliteren en tegelijk de vaarrechten te verhogen.
- ▶ Door het uitblijven van onderhoud aan de waterkeringen verhoogt het risico op overstromingen. Meer overstromingen leidt voor de verzekeringsmaatschappijen tot bijkomende uitgaven. De *verzekeringssector* beschouwt het investeren in en onderhouden van deze constructies als preventieve maatregel en is bijgevolg bereid hierin te investeren. De uitgifte door de waterwegbeheerders van obligatieleningen met een lange looptijd tegen een vaste rente kan hier een oplossing bieden. Verzekeringsmaatschappijen en institutionele beleggers zoals pensioenfondsen kunnen daarin investeren. Op die manier moet het mogelijk zijn om meerdere tientallen miljoenen euro te mobiliseren voor het uitvoeren van een inhaaloperatie inzake onderhoud.
- ▶ De jongste decennia werd er heel wat gebouwd in kwetsbare gebieden. Het beschermen van eigendommen in deze zones vergt specifieke investeringen. Het is niet onlogisch dat *privé-eigenaars* een bijdrage zouden leveren tot deze kosten.

“Alternatieve financiering, o.a. vanuit de verzekeringssector is zeker iets wat mijn aandacht triggert...”

*dhr. P. Matthyssens,
CEO VanBreda*

SAMENVATTING

Er heeft zich in Vlaanderen een achterstand aan waterwegenonderhoud opgebouwd die dringend geremedieerd moet worden, willen wij niet geconfronteerd worden met onveilige, onbetrouwbare en bedrijfsonzekere infrastructuur. Dit deficit is het gevolg van onderhoudsbudgetten die sinds ruim 20 jaar amper 1/3 bedragen van de internationaal aanvaarde norm van 2,5% van de waarde van het patrimonium.

De Vlaamse Vereniging van Waterbouwers (VVW) nam het initiatief om stakeholders uit de betrokken sectoren op 6 mei 2014 samen te brengen in Gent voor een symposium over deze problematiek. De op deze bijeenkomst geformuleerde bevindingen zijn bepalend voor de beleidsvoorstellen die in dit memorandum geformuleerd worden.

Om de onderhoudscyclus een objectief-wetenschappelijke basis te geven werd in diverse landen een procesmatige aanpak uitgewerkt. Dergelijke werkwijze wordt in Vlaanderen slechts in bepaalde mate toegepast. Zo voeren de Vlaamse waterwegbeheerders systematische inspecties uit van hun infrastructuur en werd de infrastructuur deels ingebracht in een patrimoniumdatabank.

De huidige situatie van fors ontoereikende onderhoudsbudgetten kan niet ongestraft worden verder gezet. Zeker niet, wanneer rekening wordt gehouden met de steeds toenemende vraag naar mobiliteit en de gevolgen van de klimaatverandering.

De Vlaamse Vereniging van Waterbouwers pleit voor een **herdefiniëring van de prioriteiten** om bijkomende middelen voor onderhoud vrij te maken. Mogelijke hefboomen voor zinvolle herdefiniëring zijn: het verschuiven van middelen van investeren naar onderhoud, focussen op prioritaire projecten en responsabilisering van andere beleidsdomeinen en -niveaus.

Daarnaast reikt de VVW ook nog een aantal voorstellen aan voor het **genereren van externe financiering** van het onderhoud:

- ▶ een verantwoorde verhoging van de vaarrechten, gelijktijdig met de invoering van het auto-wegenvignet in 2016;
- ▶ de uitgifte van obligatieleningen met een lange looptijd tegen een vaste rente waarin verzekeringsmaatschappijen en institutionele beleggers kunnen investeren;
- ▶ het responsabiliseren van privé-eigenaars voor wie de bescherming van hun eigendom specifieke investeringen vergt.

“Mijn boodschap... Ik denk dat de wetenschap moet primeren dat het goed onderhouden van infrastructuur eigenlijk de goedkoopste oplossing is, zeker in periodes van budgetschaarste”

*ir. Leo Clinckers,
gedelegeerd bestuurder WenZ NV*



Vlaamse Waterbouwers

Grootveldlaan 148

1150 Brussel

T 02/771 00 44

W www.vlaamsewaterbouwers.be

E info@vlaamsewaterbouwers.be