

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor het jaar 2025

Nr. 87

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2025

In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat van 23 oktober 2024 is gevraagd om een brief over bermbeheer langs hoofdwegen, hoofdvaarwegen, primaire waterkeringen en het spoor in relatie tot verkeersveiligheid, natuurbrandpreventie en ecologie.¹

Aanvullend is in het notaoverleg MIRT van 25 november 2024 (Kamerstuk 36 600 A, nr. 46) gevraagd om ook in te gaan op het toepassen van de Kleurkeur-methodiek en om in gesprek te gaan met de werkgroep Infra-natuur.

In deze brief wordt hierop ingegaan door achtergrond, doelstellingen, feitelijke uitvoering en ontwikkelingen bij bermbeheer door Rijkswaterstaat (RWS) en ProRail te behandelen.

1. Achtergrond en doelstellingen van bermbeheer bij RWS en ProRail

1.1. RWS

RWS beheert ruim 3.000 kilometer wegen met daarnaast circa 18.800 hectare aan bermen. Daarnaast bevat het areaal van RWS circa 3.500 kilometer vaarwegen (kanalen en rivieren) met naastgelegen oevers en circa 200 kilometer primaire waterkeringen. Het bermbeheer speelt hierbij ook een rol. De bermen, oevers en primaire keringen maken onderdeel uit van de infrastructuur en vervullen verschillende functies:

- De bermen langs de hoofdwegen zijn een veiligheidszone voor van de weg geraakte voertuigen. De voertuigen mogen niet in de berm wegzakken en er mogen geen dikke bomen in de obstakelvrije zone

¹ Verzoek om brief over het ecologisch bermbeheer op het hoofdwegennet, hoofdvaarwegennet, primaire waterkeringen en het spoor, kenmerk: 2024Z16716/2024D40334

staan. De bermen bieden tevens een standplaats voor verkeersborden, portalen, lichtmasten en geleiderails.

- De oevers langs de hoofdvaarwegen borgen de overgang tussen land en water. Daarmee verzorgen ze de beschikbaarheid van de vaarweg en de stabiliteit van de naastgelegen fietspaden en wandelstroken. De zichtlijnen voor de scheepvaart moeten worden geborgd.
- De primaire waterkeringen beschermen tegen overstromingen en kennen geen bermen.
- Bermen en oevers zijn habitat voor planten en dieren. Er moet bij het beheer van de bermen, oevers en primaire waterkeringen rekening worden gehouden met beschermde planten en dieren. Daarnaast vervullen zij een functie bij het opnemen en afvoeren van water in de bodem en het inpassen van infrastructuur in de omgeving.

Het grootste deel van de bermen in beheer bij RWS ligt langs de hoofdwegen. Ruim 80% van de bermen langs wegen bestaat van origine uit schraal en niet-bemest grasland. Typerend voor deze graslanden is een relatief rijke biodiversiteit en natuurwaarde. De oevers langs de hoofdvaarwegen zijn divers. Een groot deel bestaat uit verticale damwanden, maar er zijn ook delen die bestaan uit taludoevers en natuurvriendelijke oevers. In het deel dat bestaat uit verticale damwanden zijn fauna-uittreedplaatsen aangelegd, zodat dieren die te water raken uit een kanaal kunnen komen. De delen naast de damwanden en de taluds zijn veelal begroeid met gras. De natuurvriendelijke oevers hebben tot doel om bij te dragen aan de Kaderrichtlijn Water (KRW) en leefgebied te bieden aan (beschermde) planten en dieren. Bij de primaire waterkeringen in beheer bij RWS wordt niet gesproken over een berm.

1.2. ProRail

ProRail beheert circa 10.000 hectare grond. De helft bestaat uit spoor en de andere helft uit bermen en ander areaal. ProRail beheert circa 5.000 hectare berm. De bermen langs de spoorwegen hebben verschillende functies:

- Spoorbermen hebben een functioneel doel om de veiligheid en betrouwbaarheid te borgen. Zo vormen ze een standplaats van seinen, bovenleidingsportalen en diverse technische installaties. Deze moeten goed zichtbaar en bereikbaar zijn om hun functie te kunnen vervullen en voor onderhoud.
- De spoorbermen vormen een belangrijk habitat voor flora en fauna, mede omdat de natuur met rust gelaten wordt doordat er weinig mensen komen. Er moet bij beheer rekening gehouden worden met beschermde planten en dieren.
- De bermen zijn belangrijk voor het opnemen en afvoeren van water in de bodem en het inpassen van het spoor in de omgeving.
- Direct naast de spoorbaan bevindt zich een schouwpad dat te voet toegankelijk moet zijn voor het uitvoeren van inspecties, werkzaamheden en hulpverlening. Het is tevens ook een vluchtroute.

Met name veel van de spoorbermen gelegen op de Nederlandse zandgronden zijn van oorsprong opgebouwd met schrale bodem. Doordat het maaisel de afgelopen jaren niet is afgevoerd, is in veel gevallen een voedselrijke toplaag ontstaan. Desondanks bevatten de spoorbermen een grote diversiteit aan flora en fauna. Vooral op de zandgronden ligt er vanuit ecologisch perspectief veel potentie om deze weer te verschrallen, wat bijdraagt aan een grotere biodiversiteit en stabielere toplaag van het talud.

De vegetatie in spoorbermen is divers en varieert afhankelijk van verschillende factoren. De ondergrond van spoorbermen is specifiek ontworpen om de stabiliteit en functie van het spoor te garanderen. Typerend voor spoorbermen – in tegenstelling tot wegbermen – is dat het

tussen treinpassages een relatief stil en rustig leefgebied voor diverse diersoorten kan zijn, met weinig tot geen verstoring.

2. Feitelijke uitvoering van het bermbeheer bij RWS en ProRail

2.1. Basiskwaliteitsniveau

Nederland staat voor de grootste instandhoudingsopgave ooit op het hoofdwegennet, hoofdvaarwegennet, hoofdwatersysteem en het spoor. De huidige infrastructuur is op leeftijd en wordt zeer intensief gebruikt waardoor er meer slijtage optreedt. Ook is de financiële ruimte op de fondsen gelimiteerd en al decennia lang sprake van een neerwaartse trend in de totale omvang van de infra-investeringen afgezet tegen het BBP.

Tegen deze achtergrond is een basiskwaliteitsniveau (BKN) bepaald waarin keuzes zijn gemaakt om de gelimiteerde beschikbare budgetten en de capaciteit zo doelmatig mogelijk in te zetten. Dit betekent voor het bermbeheer dat het borgen van de veiligheid en functionaliteit centraal staat. Bij het uitvoeren van bermbeheer houden RWS en ProRail rekening met beschermde planten en dieren zoals dat in de Omgevingswet is vastgelegd (soortenbescherming, houtopstanden en gebiedsbescherming bij Natura 2000-gebieden).

RWS en ProRail hebben in samenwerking met het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) gedragscodes vastgesteld die toezien op bescherming van bestaande plant- en diersoorten. In de gedragscodes is vastgelegd hoe bij de uitvoering van beheer en onderhoud wordt voldaan aan de wettelijke eisen voor beschermde planten en dieren en welke maatregelen er bij uitvoering van werkzaamheden getroffen moeten worden. Het bermbeheer valt onder de regels in de gedragscodes en uitvoerende marktpartijen moeten zich hieraan houden.

Bovenop de wet- en regelgeving zijn door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat geen extra beleidsdoelen voor RWS en ProRail geformuleerd voor verbetering van ecologie en biodiversiteit door middel van bermbeheer. Mocht het basiskwaliteitsniveau hiermee worden uitgebreid dan vraagt deze extra ambitie ook aanvullende middelen.

2.2. RWS

In het BKN voor de RWS-netwerken is aangegeven dat het bermbeheer dat niet noodzakelijk is voor de veiligheid van de constructie en gebruikers zal worden afgeschaald. Het bermbeheer wordt uitgevoerd op basis van een aantal ecologische principes. Denk bijvoorbeeld aan het niet toepassen van chemische bestrijdingsmiddelen in de berm, het maaien van bermen door middel van snijden in plaats van klepelen of kneuzen en het maaisel pas na enkele dagen afvoeren. Op deze manier levert het bermbeheer een bijdrage aan zaden en kiemen.

Op het hoofdwegennet draagt een veilige berm bij aan het voorkomen van ongelukken met een ernstige afloop. Om bermen verkeersveilig te houden worden bermen jaarlijks gemaaid en worden bomen en struiken gesnoeid die het zicht op de weg blokkeren. Voordat er werkzaamheden plaatsvinden in de berm wordt er geschouwd om te bepalen welke maatregelen noodzakelijk en mogelijk zijn. Om natuurbrand te voorkomen tijdens droge perioden kan het maaibeheer worden geïntensiveerd waarbij dode vegetatie in de bermen van snelwegen ter hoogte van natuurgebieden wordt verwijderd en bermmaaisel direct wordt opgeruimd.

Het oeverbeheer van hoofdvaarwegen is vergelijkbaar met het bermbeheer bij hoofdwegen. Veiligheid en functionaliteit staan eveneens

voorop en het bermbeheer wordt uitgevoerd op basis van dezelfde ecologische principes. Het toepassen van de ecologische principes bij oevers en dijken draagt ook bij aan de waterveiligheid. De sterkte van dijklichamen en daarmee de waterveiligheid, wordt bevorderd door meer variatie in de vegetatie te laten ontstaan. In drogere periodes overleven meer soorten waardoor minder kale plekken ontstaan. Dat maakt de dijklichamen beter bestand tegen golfslag. Opschot zoals riet, bramen en bomen wordt zoveel mogelijk verwijderd. Natuurvriendelijke oevers hebben een natuurfunctie die in stand moet worden gehouden. Voor natuurvriendelijke oevers richt de instandhouding zich op de inspectie en preventie van ongewenste sedimentatie en erosie. Het beheer van bermen, oevers en primaire keringen wordt uitgevoerd door marktpartijen waarbij de werkzaamheden voor groenbeheer zijn opgenomen in meerjarige onderhoudscontracten samen met andere kleine onderhoudsactiviteiten. Gunning van deze contracten gaat op basis van het criterium «Beste Prijs-Kwaliteit Verhouding» (BPKV). Met behulp van dit wegingscriterium kunnen aannemers worden gestimuleerd om extra prestaties te leveren. Dit wordt bij beheer doorgaans niet ingezet omdat het standaardactiviteiten betreft. De komende jaren worden op basis van de keuzes in het BKN instandhoudingsplannen gemaakt die leiden tot het aanbesteden van het beheer en onderhoud van de bermen, oevers en primaire keringen via basisonderhoudscontracten.

2.3. ProRail

Het bermbeheer is cruciaal voor de spoorveiligheid. De publieke taken van ProRail zijn vastgelegd in de Spoorwegwet, met het bijbehorende Spoorwegreglement. Hierin zijn veiligheidsregels vastgelegd voor het beheer van de bermen. Zo dienen de bermen gemaaid te worden en mag begroeiing niet tot onveilige situaties leiden. Dit betekent onder andere dat zichtlijnen en vluchtroutes niet belemmerd mogen worden door vegetatie en dat (delen van) bomen niet aanwezig mogen zijn binnen bepaalde grenzen van het spoor of spoorobjecten. Daarnaast kunnen vallende takken en bomen op het spoor of de bovenleidingen ook voor vertragingen en schade zorgen. Dit betekent niet dat in de zone rond het spoor alle bomen gekapt zijn of worden. De wet biedt ruimte voor ProRail om maatwerk toe te passen waardoor per locatie bekeken wordt welke maatregelen noodzakelijk zijn.

ProRail heeft eisen voor de zichtlijnen opgenomen in al haar lopende onderhoudscontracten. De zichtlijnen zijn bepalend voor de verkeersveiligheid en kunnen aanleiding zijn tot snoei of kap. Bladval in relatie tot gladspoor wordt meegenomen in de keuze voor vegetatie langs het spoor. Daarnaast houdt ProRail in het maaien en afvoeren en de frequentie hiervan, op verzoek van de brandweer, rekening met droge gebieden zoals de Veluwe. Voor de Veluwe is natuurbrandpreventie opgenomen in de contracten. Bij nog lopende contracten die onderdeel zijn van het «Prestatie Gericht Onderhoud» (PGO) is dit geen onderdeel. Op specifieke locaties worden maatregelen genomen om de brandlast te verlagen, zoals het afvoeren van maaisel, het verwijderen en meteen opruimen van struiken en boomvormers en het verwijderen van laaghangende takken. De keuze voor maatregelen hangt af van het gebied.

Binnen het bermbeheer ligt de focus op het waarborgen van de veiligheid en voldoen aan wet- en regelgeving op het gebied van natuur. Daarnaast is in de huidige beheerconcessie² het behoud en de ontwikkeling van biodiversiteit en ruimtelijke kwaliteit opgenomen als onderdeel van het prestatiegebied duurzaamheid. Dit betekent dat ProRail binnen de budgettaire kaders kan bijdragen aan het verbeteren van biodiversiteit,

² Beheerconcessie ProRail 2015–2025: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-c1bb993e-ef4d-42d9-9a50-6025dbb49191/pdf>

zoals met het meerjarenprogramma ontsnippering (MJPO) is gebeurd (2005–2022). Het is aan ProRail om prestatiegebieden onderling af te wegen om tot keuzes en/of prioritering te komen.

ProRail heeft in 2021 besloten om groenbeheer geen onderdeel meer te laten zijn van nieuwe PGO-contracten maar zelfstandig aan te besteden om zo meer invloed te hebben op de uitvoering. Vanaf 1 januari 2024 zijn de eerste groencontracten in uitvoering gegaan en worden deze toegepast in 5 van de 21 contractgebieden. In de groencontracten is getracht meer aandacht te besteden aan ecologisch bermbeheer. Denk bijvoorbeeld aan gefaseerd maaien en afvoeren van maaisel, maaien in voorkeursperiodes, niet klepelen en geen chemische bestrijdingsmiddelen gebruiken op de schouwpaden. Verder worden langs het spoor boomveiligheidscontroles uitgevoerd om te bepalen welke bomen een kap- of snoeiadvies krijgen. De Kleurkeur-methodiek was een inspiratiebron tijdens het formuleren van de eerste groencontracten en behoorde tot de geschiktheidseisen bij de aanbesteding. Daarnaast werkt ProRail toe naar het volledig uitfaseren van chemische onkruidbestrijding in 2028. ProRail test verschillende alternatieve methodes uit voor onkruidbestrijding.³

Het huidige budget van ProRail is ontoereikend om ecologisch bermbeheer in de volle breedte toe te passen. Uit de eerste ervaringen van 2024 lijkt er 40% meer budget nodig te zijn om alles op een ecologische manier uit te voeren. Daarom zijn er vanaf 2025 concessies gedaan in het aanbesteden van het groenbeheer voor de resterende contractgebieden waarbij het uitgangspunt is om te voldoen aan wettelijke vereisten. De vaststelling van het BKN Spoor heeft geleid tot een stijging van het beschikbare budget omdat ook de instandhoudingsopgave sterk is toegenomen. Daarbij zijn wel besparingen en versoberingen afgesproken. Bovenwettelijke ambities op het gebied van natuur en biodiversiteit, zoals nieuwe faunapassages, zijn geen onderdeel van het BKN Spoor⁴. Zoals eerder aangegeven zijn de wettelijke eisen geborgd, maar met het beschikbare budget en capaciteit is er geen ruimte om meer te doen dan (wettelijk) verplicht is.

3. Ontwikkelingen

De ontwikkelingen op het gebied van biodiversiteit hebben impact op het bermbeheer. RWS en ProRail werken samen met diverse partners en kennisinstellingen op het terrein van biodiversiteit en zijn beide lid van de werkgroep Infra-natuur. In deze werkgroep delen infrastructuurbeheerders, aannemers en ingenieursbureaus uit de civiele sector hun kennis en ervaringen. Naturalis heeft in opdracht van onder andere ProRail twee kennisproducten ontwikkeld op het gebied van biodiversiteit: een waarderingstool voor bermbeheer en een scorekaart. De producten geven inzicht in de impact van bermbeheer en hoe de biodiversiteit in de berm kan worden verbeterd.

Wereldwijd is er sprake van een achteruitgang van biodiversiteit. Dat heeft ook zijn weerslag op de bermen van RWS en ProRail. Uit monitoring via het Meetnet Bermflora Rijkswegen blijkt dat de biodiversiteit van de bermen langs de wegen sinds 2004 achteruitgaat.⁵ Mogelijke ontwikkelingen die daarbij een rol spelen zijn klimaatverandering, stikstofdepositie en huidig maaibeheer. Grassen en hoge gewassen worden dominant in de bermen en er treedt verruiging op.

RWS en ProRail zijn op verzoek van de commissie in gesprek gegaan met werkgroep Infra-natuur over onder andere de Kleurkeur-methodiek. Kleurkeur is een bedrijfscertificaat voor ecologisch beheer en één van de

³ Kamerstuk 29 984, nr. 1201, Stand van zaken chemische onkruidbestrijding ProRail

⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 1202

⁵ <https://open.rijkswaterstaat.nl/open-overheid/onderzoeksrapporten/@169243/ontwikkelingen-bermvegetatie-langs/>

methoden om bermbeheer volgens ecologische principes uit te laten voeren. Het is ontwikkeld door de Vlinderstichting en de stichting Groenkeur om het behoud en herstel van de biodiversiteit in de bermen te stimuleren. Aannemers en groenbedrijven worden door een onafhankelijke instelling beoordeeld op aspecten zoals het toepassen van een ecologische werkwijze en de beschikking over gekwalificeerd personeel (ecoloog) en materieel. Aannemers die gecertificeerd zijn kunnen opdrachten krijgen die onder de richtlijnen van Kleurkeur-methodiek uitgevoerd dienen te worden. Momenteel hebben 44 bedrijven een kleurkeurcertificaat, zij voeren ook regelmatig werk uit voor RWS en ProRail.

RWS en ProRail zien het nut van bermbeheer dat gebaseerd is op ecologische principes. Het gebruik van de Kleurkeur-methodiek wordt echter door RWS niet voorgeschreven en bij ProRail enkel bij groenbeheercontracten. Een aantal inhoudelijke kwaliteitseisen uit de Kleurkeur-methodiek zijn wel onderdeel van de standaardwerkwijzen van RWS en ProRail. Bij RWS wordt er niet geklepeld en wordt maaisel vertraagd afgevoerd. Bij ProRail wordt er gefaseerd gemaaid en is het bezit van een Kleurkeur-certificaat een eis in de aanbesteding van groenbeheercontracten. Het toevoegen van extra ambities met betrekking tot biodiversiteit door bijvoorbeeld frequenter en gefaseerd maaien vraagt een bredere afweging over de gevraagde prestaties en beschikbare middelen in het BKN.

4. Slot

Het beheer van de bermen langs hoofdwegen, oevers langs hoofdvaarwegen, primaire waterkeringen en spoorbermen is gericht op het functioneren van de infrastructurele netwerken en het borgen van de veiligheid bij het gebruik. Bij het bermbeheer wordt rekening gehouden met een aantal ecologische principes. Hier is het beheer op afgestemd. Daarnaast wordt via gedragscodes rekening gehouden met beschermde dieren en planten die in de bermen voorkomen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
Ch.A. Jansen