

Vergaderjaar 2012–2013

33 400 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2013

Nr. 48

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN INFRA- STRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 februari 2013

Zoals toegezegd bij brief van 17 januari 2013 (Kamerstuk 33 400 A, nr. 43) geven wij u hierbij een toelichting op de invulling van de bezuinigingen op het Infrastructuurfonds en de gevolgen daarvan voor het aanlegprogramma.

We staan voor grote uitdagingen die vragen om inhoudelijk goed gefundeerde keuzes. Daarom gaan wij in deze brief niet alleen in op de invulling van de gevraagde bezuinigingen, maar schetsen wij ook een perspectief. Wat is nodig om uit de crisis te komen en Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig te houden. Uiteraard vanuit de verantwoordelijkheid op ons beleidsterrein.

Met deze brief willen wij voor u inzichtelijk maken wat de afwegingen bij de bezuinigingen en resterende investeringen zijn. Daarbij trachten we de informatie zo toegankelijk mogelijk te presenteren. Dit betekent dat in de brief eerst ingegaan wordt op de diverse financiële kaders. Vervolgens lichten wij onze inhoudelijke afwegingen bij de bezuinigingen en de nieuwe investeringen toe.

Bezuinigen en investeren

De van ons ministerie gevraagde taakstelling is fors. Er moet in de jaren 2014 tot en met 2028 in totaal een bedrag van € 6,4 mld op het Infrastructuurfonds bezuinigd worden. Als we dit afzetten tegen de beschikbare ruimte in het verlengde Infrastructuurfonds dan resteert voor deze gehele periode (2014–2028) slechts beperkte investeringsruimte voor de plannen en ambities van dit kabinet. Deze middelen zijn bovendien voor het grootste deel pas beschikbaar vanaf 2023, waardoor een forse temporiseringsopgave ontstaat. Vele projecten moeten daardoor worden vertraagd.

De doelen en ambities uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) zijn met de beschikbare financiële ruimte niet haalbaar. Concreet betekent dit onder andere dat de verwachte knelpunten in de rijksnetwerken (zie de laatste Nationale Markt- en capaciteitsanalyse van 14 juni 2011 (31 305, 2010–2011, nr. 196)) niet allemaal voor 2030 kunnen worden opgelost. Voor de gehele ruimtelijke opgave uit de SVIR zijn richting 2040 tientallen miljarden nodig (zie onder andere onze brief van 3 december 2010 (32 500 A, 2010–2011, nr. 15)).

In hoofdlijn komen onze beslissingen erop neer dat wij de bezuinigingen voornamelijk opvangen door gebruik te maken van de vrije middelen die nog tot en met 2028 beschikbaar zijn. Hierdoor kunnen projecten wel door gaan, alleen later in de tijd. Daardoor hoeft de rijksbijdrage aan slechts een relatief klein aantal projecten (wegen, OV/ spoor) te worden geschrapt. Bij vaarwegen worden geen projecten geschrapt. Ondanks de forse opgave blijft in de toekomst de totale omvang van de begroting voor wegen, spoor en vaarwegen in het Infrastructuurfonds (aanleg, beheer en onderhoud) ten opzichte van de afgelopen tien jaar grosso modo gelijk aan circa 5,4 mld per jaar.

We hebben ervoor gekozen het budget voor beheer en onderhoud ongemoeid te laten. In totaal blijft daarvoor tot en met 2028 € 41 mld in het Infrastructuurfonds beschikbaar. Dit blijft hard nodig om overal onze sterke basis op orde te houden. Dat is het fundament onder het voor Nederland zo belangrijke netwerk van rijkswegen, spoor- en vaarwegen.

Financieel kader

De bezuiniging op het Infrastructuurfonds bestaat uit € 2,6 mld uit het Lenteakkoord en € 3,75 mld uit het aanvullend Regeerakkoord van Rutte II¹. De korting uit het Lenteakkoord is al in de begroting verwerkt door het vorige kabinet. Wij hebben ervoor gekozen om de bezuiniging van Rutte II volgens de gangbare verdeelsleutel voor de aanleg van infrastructuur over wegen, vaarwegen, OV/spoor en regionaal/lokaal te verdelen: respectievelijk 51%, 7%, 33% en 8%. Daarbij geldt dat wij het budget voor regionaal/lokale projecten verdelen conform de historische sleutel van $\frac{1}{4}$ voor wegen en $\frac{3}{4}$ voor OV/spoor.

Samengevat komen de bezuinigingen voor de modaliteiten op het volgende neer (bedragen in mld):

Verdeling bezuiniging modaliteiten Infrastructuurfonds			
Modaliteit	Lenteakkoord	Aanvullend RA Rutte II	Totaal
<i>Totalen</i>	2,62	3,75	6,37 (6,4)
Wegen	1,50	1,93	3,43
Vaarwegen	0,17	0,28	0,45
Spoor	0,79	1,24	2,03
Reg/Lok	0,16	0,30	0,46

Met het Regeerakkoord van Rutte II (€ 7,5 mld) en de tijdens de begrotingsbehandeling 2013 ingediende motie Elias/Kuiken (€ 1,8 mld) is het nog resterende deel van het reeds eerder verlengde Infrastructuurfonds beschikbaar gemaakt voor programmering (in totaal € 9,3 mld).

¹ Van de totale bezuinigingsopgave is reeds € 1,3 mld verwerkt in de begroting 2013 ten laste van de investeringsruimte 2024–2028.

Ook zijn er bestemde budgetten van de afgelopen periode die nog niet geheel zijn verplicht (niet gebonden budget). Ook deze middelen worden meegenomen in de keuzes die nu aan u worden voorgelegd. Hierbij gaat het om in totaal € 0,3 mld.

Voor de verdeling van de investeringsruimte is dezelfde verdeelsleutel gehanteerd als bij de bezuinigingen.

Naast de bezuinigingen zijn er ook extra middelen ter beschikking gekomen. Zo bevat het Lenteakkoord € 100 mln/jaar structureel voor een OV-impuls. Het vorige kabinet heeft hiervan eenmalig € 75 mln voor 2013 via de BDU aan decentrale overheden ter beschikking gesteld en eenmalig € 25 mln in 2013 voor decentrale spoorlijnen. Voor 2014 en verder staan de middelen (totaal € 1,5 mld) op de Rijksbegroting. Wij hebben besloten om deze middelen niet geheel aan rijksprioriteiten ten goede te laten komen en € 50 mln/jaar via de BDU aan de decentrale overheden ter beschikking te stellen om het regionaal OV op peil te houden. Dit gebeurt via de gebruikelijke verdeelsleutel. Dit komt erop neer dat de G3 € 25 mln/jaar ontvangen en dat er € 25 mln/jaar naar de overige ontvangers van de BDU gaat. De andere € 50 mln/jaar zetten we in voor rijksprioriteiten op het gebied van OV/Spoor.

In totaal komt de netto investeringsruimte, na verwerking van de taakstelling, hiermee op ongeveer € 4,0 mld. Deze ruimte is conform onderstaand overzicht verdeeld over de modaliteiten (bedragen in mld):

Netto additionele investeringsruimte Infrastructuurfonds				
	Ruimte uit Rutte II/Motie Elias-Kuiken	Niet gebonden budget Rutte I	BDU Middelen LA	Totaal
<i>Totalen (afgeronde bedragen)</i>	<i>2,9 mld</i>	<i>0,3 mld</i>	<i>0,75 mld</i>	<i>4,00 mld</i>
Wegen	1,51	0,16		1,67
Vaarwegen	0,22	0,02		0,24
Spoor	0,97	0,10	0,75	1,83
Reg/Lok	0,24	0,03		0,26

Door daarbovenop voor in totaal € 670 mln extra aan projecten te schrappen is het mogelijk andere accenten te leggen in de programmering (wegen: € 140 mln en OV/spoor: € 530 mln). Bij spoor is naar verhouding meer geschrapt om ruimte te maken voor twee prioriteiten uit het Regeerakkoord (ERTMS en overwegen) die een aanzienlijk beslag leggen op de beschikbare middelen (respectievelijk € 2 mld en € 200 mln). Hierbij gaat het om de volgende projecten:

Wegen	OV/Spoor
– N23 (2 ^{de} kraal)	– OVSAAL duurdere variant (en keuze voor kosteneffectieve variant)
– A6 (Aquaduct Scharsterrijnbrug)	– 1 extra goederenpad faciliteren in plaats van 2 extra goederenpaden voor PHS goederenrouting Oost-Nederland
– A67 Leenderheide-Geldrop (fase 2)	– Resterende middelen programma voor zwaardere goederentreinen
– A67 no-regret pakket	
– N35 Wijthmen-Nijverdal	
– N50 Kampen-Kampen Zuid	

Over de gehele begroting van het Infrastructuurfonds geeft dit alles bijeen genomen het volgende totaalbeeld per modaliteit (bedragen in mln):

Volume Infrastructuurfonds 2013–2028		
	Projecten ¹	Beheer en onderhoud
<i>Totalen</i>	45.856	41.069
Wegen	24.605	13.558
Spoor	14.725	19.632
Reg/lok	2.299	
25% wegen	147	-
75% spoor	441	-
Vaarwegen	3.638	7.879

¹ Budget voor realisatie, planuitwerking en DBFM.

Invulling bezuinigingen

Om de bezuinigingen te kunnen combineren met nieuwe accenten in het investeringsprogramma hebben we de afgelopen periode alle projecten tegen het licht gehouden en lastige keuzes moeten maken. Dit is met grote zorgvuldigheid en na overleg met de betrokken regio's gebeurd. Eerst is per modaliteit de nationale prioriteitsvolgorde bepaald. Vervolgens is een doorvertaling gemaakt naar zes gebiedsgerichte bezuinigingspakketten. Zo wordt voor rijksprojecten en per gebied inzichtelijk welke projecten op het gebied van wegen, vaarwegen, spoor, regionaal/lokaal en waterveiligheid onverkort doorgaan, getemporeerd of geschrapt worden. Er is ook een overzicht gemaakt van nationale programma's waarvan (nog) geen regionale doorvertaling kan worden gemaakt, zoals ERTMS en de verbetering van de veiligheid van overwegen. Deze overzichten zijn opgenomen in de bijlagen bij deze brief.²

Bij het invullen van de bezuinigingen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. Projecten uit het Regeerakkoord worden onverminderd doorgezet: NWO, Ring Utrecht (A27), ERTMS, Overwegen, grensoverschrijdend spoorvervoer en Beter Benutten;
2. Projecten die de robuustheid en veiligheid van het wegen- en spoornet verbeteren worden onverminderd doorgezet:
 - Wegen: nieuwe doorsnijdingen (A13–16, ViA15, Rijnlandroute, NWO);
 - Spoor: invoering van ERTMS, verbeterprogramma overwegen;
3. Voor de overige projecten is het economisch rendement doorslaggevend. Dit rendement wordt zo mogelijk aan de hand van de uitkomsten van een MKBA onderbouwd, rekening houdend met de verschillen tussen modaliteiten.

Ook bijdrage van projecten aan de doelen van de Structuurvisie SVIR (inclusief economische topsectoren) en de ambities en opgaven uit de gebiedsagenda's zijn bij het opstellen van de pakketten betrokken. Verder is rekening gehouden met de samenhang met andere projecten, financiële bijdragen van decentrale overheden en de politiek-bestuurlijke context.

Dit heeft ertoe geleid dat slechts een beperkt aantal projecten geschrapt wordt. Het grootste deel van het investeringsprogramma wordt doorgezet. Omdat de financiële ruimte beperkt is, zullen we wel langer over lopende en nieuwe verkenningen en planuitwerkingen gaan doen. Daardoor wijken we -tijdelijk- af van de doorlooptijd van projecten

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

conform de kaders van Sneller en Beter. Door projecten te temporiseren leggen we bovendien beslag op investeringsruimte in de toekomst. Wij realiseren ons hierbij terdege dat zonder aanvulling van het Infrastructuurfonds beperkte keuzeruimte resteert voor komende kabinetten. De investeringen die we doen zijn echter nodig om de bereikbaarheid te verbeteren en Nederland economisch sterker te maken. Dat blijkt ook uit eerdere prioriteringsacties (zie onze brief van 14 juni 2011 (32 500 A/32 660, 2010–2011, nr. 83)).

In het MIRT projectenboek 2014 zal voor zover mogelijk voor alle projecten een geactualiseerde planning worden opgenomen.

De ervaring van de afgelopen jaren leert dat infrastructuurprojecten niet altijd op tijd worden opgeleverd. Om ervoor te zorgen dat de voor aanleg gealloceerde middelen ook daadwerkelijk worden besteed, hebben wij in de voorgestelde programmering een tijdelijke en beheerste overprogrammering opgenomen. Uiteraard wordt er pas een juridische verplichting aangegaan als er voldoende kasruimte is in de betreffende jaren.

Deltafonds

Naar aanleiding van het Lenteakkoord vindt er ook een korting plaats op het Deltafonds. De korting uit het Lenteakkoord is al in de begroting verwerkt door het vorige kabinet³. Er resteert nog een opgave van € 385 mln voor de periode 2014 – 2023. In het Regeerakkoord is vanwege het belang van waterveiligheid geen aanvullende bezuiniging op het Deltafonds opgenomen. Tijdens het Wetgevingsoverleg Water van 11 december jongstleden (Kamerstuk 33 400 A, nr. 44) is toegezegd dat u in april bij brief nader over waterveiligheid wordt geïnformeerd. Daarin wordt ook ingegaan op de eventuele gevolgen van de bezuinigingen.

Invulling nieuwe investeringen

Om Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig te houden, werken we aan een robuust en veilig hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen. In lijn met de SVIR leggen we daarbij de nadruk op de stedelijke gebieden (main-, brain- en greenports) en hun achterlandverbindingen die voor het economische verdienvermogen van het allergrootste belang zijn. Daar zit de groei, dynamiek en massa die van belang is voor het vergroten van onze concurrentiekracht. Zeker gezien de beperkt beschikbare middelen, afgezet tegen de doelen en ambities uit de SVIR, zijn scherpe keuzes nodig, ook voor de aanpak van bereikbaarheidsknelpunten.

Bereikbaarheidsknelpunten willen we niet alleen met (grootschalige) infrastructuurprojecten aanpakken. We willen breed en creatief zoeken naar mogelijke oplossingen. Denk bijvoorbeeld aan de slimme aanpak gericht op gedragsveranderingen in het kader van het programma Beter Benutten. Daarom willen we, op basis van evaluatie van het programma Beter Benutten, nog deze kabinetsperiode € 300 mln extra inzetten voor Beter Benutten maatregelen⁴. Ook afspraken tussen Rijk en regio over ruimtelijke ingrepen worden bij het zoeken naar oplossingen betrokken. Recent gestarte MIRT-onderzoeken zijn al op deze manier ingericht.

De gebiedsagenda's van rijk en regio die dit jaar geactualiseerd worden, geven richting aan (nieuwe) investeringen. Door gebiedsgericht en integraal te werk te gaan kunnen we de synergie tussen het mobiliteits-

³ Van de totale bezuinigingsopgave is reeds € 203 mln verwerkt in de begroting 2013 ten laste van de investeringsruimte 2024–2028.

⁴ De intensivering bij Beter Benutten zal worden gedekt volgens de gangbare verdeelsleutel op basis van het aandeel in de aanleg van infrastructuur.

systeem en ruimtelijke ontwikkelingen in een gebied vergroten en dáár investeren waar de maatschappelijke meerwaarde het grootst is. Door investeringen en andere maatregelen van Rijk, regio en bedrijfsleven beter op elkaar te laten aansluiten, kan elke euro optimaal renderen.

Voor de invulling van de nieuwe investeringen en voor risico's hebben wij voor wegen ruim € 1,8 mld beschikbaar. Daarvoor hebben we een aantal potentiële knelpunten en projecten op het oog. Daarbij ligt de prioriteit op het oplossen van knelpunten die zich in de periode tot 2028 reeds bij lage economische groei voordoen. Dit wordt getoetst aan de hand van een dit jaar nieuw uit te voeren Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse. Daarbij zullen ook ontwikkelingen in gedrag en gebruik van onze infrastructuur worden betrokken, bijvoorbeeld als gevolg van toenemende verstedelijking, het Nieuwe Werken, andere keuzes die reizigers maken (bijvoorbeeld veranderingen in keuzegedrag van jongeren en de mobiliteit onder ouderen) en ITS. Over de resterende nieuwe investeringen die bij wegen nog wenselijk zijn kan eind dit jaar besloten worden.

Bij vaarwegen worden op basis van de Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse ook nieuwe knelpunten verwacht, met name op het gebied van sluizen. De beperkte resterende middelen na 2020 (€ 0,2 mld) zullen worden gereserveerd voor risico's in het lopende programma en waar mogelijk voor het aanpakken van de meest urgente nieuwe knelpunten. Daarbij zullen ook maatregelen zoals de verbetering van informatie-uitwisseling worden betrokken.

Bij Spoor/OV is de Lange Termijn Spooragenda (LTSA) het traject waarlangs in 2013 een consistent en samenhangend programma voor het spoor wordt uitgewerkt binnen het financiële kader. De LTSA bevat een stevige ambitie om te zorgen dat het spoor voor reizigers en verladers een aantrekkelijk alternatief is. Daarbij gaat het onder andere om het optimaliseren van de reizigers- en goederenketen, het versterken van de informatievoorziening en het verbeteren van de veiligheid, betrouwbaarheid en capaciteit.

In het kader van de LTSA wordt nagegaan of en in welke mate de bestaande en geplande programma's en projecten bijdragen aan het realiseren van de nieuwe spoordoelstellingen. Hiertoe vindt een herijking plaats van alle spoorprojecten en -programma's op het gebied van aanleg, beheer en instandhouding. Ook voor spoor zullen de vraagontwikkelingen voor het personenvervoer worden geactualiseerd. Dit gebeurt in aanvulling op de actualisatie die in 2012 voor goederenvervoer en OVSAAL 2012 is uitgevoerd. Voor een aantal potentiële knelpunten en risico's bij Spoor en OV is vooruitlopend hierop ongeveer € 1 mld beschikbaar.

Om de veiligheid, betrouwbaarheid en capaciteit van het spoor te verbeteren wordt ERTMS ingevoerd en starten we een aanvullend programma om de veiligheid en doorstroming bij overwegen te verbeteren. Voor ERTMS is er een bedrag van € 2 mld gereserveerd en voor het programma overwegen € 200 mln. De ambities van PHS om op termijn te komen tot hoogfrequent spoorvervoer blijven daarbij overeind, maar worden wel getemporiseerd. In de LTSA wordt bezien waar synergie mogelijk is tussen de ambities van PHS, de invoering van ERTMS en de verbetering van de overwegen zodat deze maatregelen waar mogelijk in samenhang op een kosteneffectieve wijze kunnen worden gerealiseerd. Eind 2013 is het nieuwe spoorprogramma gereed.

De totale vrije ruimte voor regionaal/lokale subsidies bedraagt € 0,6 mld. De criteria om aanspraak te maken op deze subsidies zullen worden

aangepast voor nieuwe aanvragen. Daarbij wordt de samenhang tussen deze subsidies en de nationale doelstellingen vergroot. Daarnaast wordt € 50 mln/jaar van de OV-impuls uit het Lenteakkoord via de BDU aan de decentrale overheden ter beschikking gesteld om het regionaal OV op peil te houden.

Betrokkenheid overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties

De voorstellen zijn tot stand gekomen op basis van overleg met andere overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en ProRail/NS.

Op een aantal concrete punten heeft dit geleid tot nadere afspraken. Zo is bijvoorbeeld bevestigd dat we zo spoedig mogelijk starten met het tracébesluit van de A2 verbreding Vonderen-Kerensheide en de verkenning voor de A58 Tilburg-Eindhoven. Ten aanzien van Knooppunt Hoevelaken is bevestigd uiterlijk in het eerste kwartaal van 2014 te starten met de aanbesteding en dat daarvoor ondertekening van de tweede bestuursovereenkomst in het tweede kwartaal van 2013 nodig is. Tot slot hebben we bevestigd dat de regionale overheden worden betrokken bij de uitwerking van de LTSA.

Samenvattend

In deze zware economische tijden denken wij met afgewogen, scherpe keuzes de economie van Nederland het beste te dienen. We kunnen daarmee blijven investeren, maar we weten ook dat we nog niet alles kunnen doen om Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig te krijgen en te houden op een niveau zoals vastgelegd in de SVIR. De ambitie om dit niveau te bereiken is er wat ons betreft één om vast te houden.

In afwachting van economische betere tijden zullen we het maximale moeten halen uit onze (financiële) mogelijkheden. Daarbij streven wij naar meer en betere samenwerking met verschillende partijen, zowel met de regio als met private partijen. De gebiedsagenda's bieden hiervoor de basis. Zo kiezen we een aanpak die past bij wat Nederland op dit moment nodig heeft.

Indien u dit wenst, organiseren wij graag een technische briefing om onze voorstellen nader toe te lichten.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld