

Vergaderjaar 2017–2018

34 775 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2018

A

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2017

In 2016 is de kabinetsreactie op het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) «Flexibiliteit in infrastructurele planning» (Kamerstuk 34 550 A, nr. 5) aan de Tweede Kamer gezonden. Met de kabinetsreactie is een belangrijke stap gezet in het toekomstbestendig maken van de infrastructurele planning voor Nederland. Met deze brief wil ik u informeren over het voornemen tot het instellen van een apart begrotingsartikel voor de planflexibele middelen en de uitkomsten van de verkenning naar een bereikbaarheidsfonds.

Context kabinetsreactie

In het IBO over de planningsystematiek van het MIRT en fondsen is geconstateerd dat in de werkwijze van het MIRT sterke punten zitten, zoals financiële beheersbaarheid, bestuurlijke betrouwbaarheid en stabiliteit door middel van een meerjarige planning en een financiële afweging in de vorm van een Infrastructuurfonds en Deltafonds. Er is echter ook een keerzijde vastgesteld van de praktijk van het MIRT en de fondsen. De financiële middelen worden namelijk langjarig op een relatief gedetailleerd niveau vastgelegd. Het kabinet wil de systematiek van het MIRT en de fondsen aanpassen, zodat deze meer mogelijkheden biedt voor flexibiliteit en bijsturing.

In de afgelopen jaren heeft het kabinet een transitie van het MIRT ingezet met programma's als Beter Benutten, Nieuwe Aanpak Bereikbaarheid en Vernieuwing van het MIRT. Daarnaast is in de kabinetsreactie (Kamerstuk 34 550 A, nr. 5) besloten tot het jaarlijks verlengen van het IF en DF, het invoeren van een flexnorm, het aanpassen van de MIRT spelregels (Kamerstuknummer 34 550 A, nr. 19) en het verbreden van het scope van het Infrastructuurfonds met doelmatige maatregelen zoals Beter Benutten. Daarmee is koers gezet om beter op huidige en toekomstige vraagstukken en ontwikkelingen in te kunnen spelen. Tot slot is een verkenning

aangekondigd naar de voor- en nadelen die zijn verbonden aan een eventuele verdere verbreding van het fonds naar een zgn. Bereikbaarheidsfonds. Deze verkenning is afgerond en het rapport¹ is bijgevoegd.

Introductie Artikel 20 Infrastructuurfonds

Om deze doorgevoerde verbeteringen te verankeren wil ik bij ontwerpbegroting 2019 een apart productartikel in het infrastructuurfonds introduceren voor de planflexibele budgetten. Conform de Rijksbegrotingsvoorschriften over wijzigingen in de artikelindeling van de rijksbegroting stel ik u middels deze brief op de hoogte van dit voornemen. Het artikel zal productartikel 20 «verkenningen, reserveringen en investeringsruimte» zijn. In de bijlage is een voorbeeld van de artikelstructuur van dit nieuwe artikel opgenomen. Door dit nieuwe artikel worden alle flexibele budgetten op één plek inzichtelijk gemaakt, waaronder alle nieuwe verkenningen. Het gaat hier om de (vrije) investeringsruimte, reserveringen die worden aangehouden en om de projectbudgetten gedurende de verkenningsfase. Deze budgetten zijn (plan)flexibel.

Met het nieuwe productartikel 20 bij Ontwerpbegroting 2019 kan de in Ontwerpbegroting 2018 opgenomen flexnorm worden verankerd. Dit is een percentage dat aangeeft welk aandeel van de budgetten bij nieuwe planvorming kan worden betrokken. De budgetten hebben grotendeels al wel een doel (d.w.z. gereserveerd voor een nieuwe bereikbaarheidsopgave) maar zijn heralloceerbaar en derhalve bestuurlijk te heroverwegen. Voor de flexnorm wordt gekeken naar budgetten voor nieuwe investeringen (de aanlegbudgetten inclusief investeringsruimte). In Ontwerpbegroting 2018 bedragen de planflexibele budgetten 5,1 miljard euro, deze staan nu op artikel 18.11 en de artikelen 12, 13 en 15 waar het investeringsruimte of gebiedsprogramma's betreft. Budgetten blijven planflexibel tot aan de voorkeursbeslissing. Zoals gebruikelijk bij investeringen zijn instrumenten als NMCA en MKBA sturend bij de voorkeursbeslissing. Er blijft nog wel flexibiliteit mogelijk in de planuitwerking die dan volgt, maar dan binnen de vastgestelde scope en hoofdplossingsrichting. Dat laatste is van belang om – als eenmaal de oplossingsrichting is bepaald en wordt uitgewerkt – deze niet steeds opnieuw ter discussie te stellen.

Verbeteren van de informatievoorziening

Na afronding van de verkenning wordt binnen de MIRT-systematiek met een voorkeursbeslissing een keuze voor een oplossingsrichting gemaakt. Belangrijke besluitvormingsmomenten in het MIRT zoals voorkeursbeslissingen worden aan de Tweede Kamer gezonden. Met de introductie van het productartikel 20 wordt de Kamer ook via de begroting geïnformeerd over dit (bepalende) besluitvormingsmoment. In de nieuwe artikelstructuur wordt het budget na de voorkeursbeslissing van productartikel 20 overgeboekt naar één van de productartikelen voor Wegen, Spoor of Vaarwegen. Dit is een stap voorwaarts in de informatievoorziening in de begroting².

Deltafonds

Het Deltafonds kent al een vergelijkbaar productartikel. Derhalve hoeft geen nieuw artikel op het Deltafonds te worden gecreëerd.

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 161767.

² Bijvoorbeeld op het Hoofdwegennet worden in de huidige werkwijze de projectbudgetten zowel gedurende de verkenning als planuitwerking op hetzelfde subartikelonderdeel geraamd 12.03.01. Bij Vaarwegen en Spoor is de werkwijze vergelijkbaar.

Verkenning voor- en nadelen bereikbaarheidsfonds

In de genoemde kabinetsreactie is een verkenning naar de voor- en nadelen naar het verder verbreden van het Infrastructuurfonds tot een Bereikbaarheidsfonds aangekondigd, die u hierbij aantreft. De verkenning laat zien dat veel verbeteringen die door partijen genoemd zijn om het Infrastructuurfonds voldoende flexibel te maken voor toekomstige opgaven en ontwikkelingen voor een groot deel reeds ingevuld worden met de in de genoemde kabinetsreactie ingezette maatregelen. Een verdere verbreding van de scope van het Infrastructuurfonds tot een Bereikbaarheidsfonds acht ik op dit moment niet noodzakelijk. Voor langjarige planning en financiering van infrastructuur is de huidige fondsstructuur van groot belang.

Tot slot

Met voornoemde uitwerking zijn betekenisvolle stappen gezet in de implementatie van de kabinetsreactie IBO Flexibiliteit in Infrastructurele Planning. In 2018 zal de verdere voortgang worden gemeld. Het gaat dan in ieder geval over de wijze waarop (verder) vorm zal worden gegeven aan de langjarige, programmatische werkwijze.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen

Bijlage: voorstel nieuw artikel 20 «Verkenningen, reserveringen en investeringsruimte»

Deel I: Artikel 20 Verkenningen, reserveringen en investeringsruimte

Omschrijving van de samenhang in het beleid

Met het artikel 20 Verkenningen, reserveringen en investeringsruimte wordt invulling gegeven aan een meer flexibele planning van infrastructuur zoals toegezegd in de kabinetsreactie op IBO Flexibiliteit (TK 2016–2017 34 550 A, nr. 5).

Het artikel bevat alle planflexibele budgetten die gereserveerd zijn voor het verbeteren van de bereikbaarheid en gerelateerd aan de beleidsdoelstellingen op de begroting van IenM (Hf XII) en de SVIR «vlot, veilig en leefbaar». De planflexibele budgetten zijn de budgetten waar een bestuurlijke heroverweging mogelijk is. Over deze budgetten zijn nog geen (definitieve) bestuurlijke afspraken gemaakt en zijn niet juridisch verplicht. Door deze budgetten bijeen te plaatsen in één artikel zijn alle flexibele budgetten overzichtelijk gepresenteerd en kunnen na besluitvorming worden overgeboekt naar de modaliteiten. Het gaat om algemene reserveringen, de investeringsruimte, verkenningen naar bereikbaarheidsopgaven en reserveringen voor korte termijn mobiliteitsmaatregelen. De budgetten op productartikel 20 zijn de basis voor het berekenen van de flexnorm.

Zodra er bestuurlijke afspraken worden gemaakt bijvoorbeeld door vaststelling van een voorkeursbeslissing worden de budgetten overgeboekt naar het betreffende productartikel van de modaliteit.

Tabel Budgettaire gevolgen van de uitvoering van art. 20 Verkenningen en reserveringen (bedragen x € 1.000)

Budgettaire gevolgen van de uitvoering van art. 20 Verkenningen, reserveringen en investeringsruimte (x € 1.000)

Verplichtingen

Uitgaven

Waarvan juridisch verplicht:

20.01 Verkenningen

20.02 Korte termijn mobiliteitsmaatregelen

20.03 Reserveringen

20.04 Generieke investeringsruimte

20.05 Investeringsruimte toebedeeld naar modaliteit

20.05.01 Investeringsruimte Hoofdwegennet

20.05.02 Investeringsruimte Spoorwegen

20.05.03 Investeringsruimte Hoofdvaarwegennet

20.09 Ontvangsten

20.01 Verkenningen

In dit artikel staan de nieuwe verkenningen. De verkenningen op dit artikel dragen bij aan de bereikbaarheidsdoelstellingen uit de SVIR.

20.02 Korte termijn mobiliteitsmaatregelen

Op dit artikelonderdeel zijn middelen gereserveerd voor korte termijn mobiliteitsmaatregelen. Met het programma Beter Benutten is de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan door met kleine slimme maatregelen mobiliteitsvraagstukken aan te pakken. De gereserveerde middelen op dit artikel zijn nog niet specifiek toegewezen aan decentrale overheden

of specifieke uitvoeringsmaatregelen. Daarmee zijn deze budgetten ook nog planflexibel.

Er zijn nog geen middelen gereserveerd voor aanvullende mobiliteitsmaatregelen na het lopende programma Beter Benutten. Om de toekomstige bereikbaarheidsopgaven aan te pakken is naast aanleg van infrastructuur ook noodzakelijk om in te zetten op innovatie en benutting. Op dit artikelonderdeel kunnen specifiek voor deze onderdelen middelen worden gereserveerd.

20.03 Reserveringen

Op dit artikelonderdeel zijn middelen gereserveerd voor beleidsprioriteiten of voorziene omstandigheden waarbij nog geen sprake is van een formele verkenning of gedragen uitwerking. Deze middelen zijn bestemd voor specifieke toekomstige opgaven. Dit kunnen bijvoorbeeld zijn de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's. In die gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's wordt de bereikbaarheidsopgave in deze gebieden adaptief en integraal opgepakt. Daarbij wordt nauw samengewerkt met de verschillende decentrale overheden. Wanneer duidelijk is hoe en wanneer de opgaven worden aangepakt bijvoorbeeld met een verkenning of andersoortige (korte termijn) maatregelen worden de gereserveerde middelen overgeboekt naar het betreffende productartikel.

20.04 Generieke investeringsruimte

Op dit artikelonderdeel is de generieke investeringsruimte tot en met 2031 begroot. Dit betreft de investeringsruimte waarvoor nog geen bestemming is aangegeven door het zittende kabinet, en ook niet specifiek is toebedeeld aan een beleidsreservering, (gebiedsgericht bereikbaarheids)programma, verkenning of een modaliteit. Zoals toegelicht in de begroting op hoofdlijnen wordt een deel van de generieke investeringsruimte die beschikbaar komt door de verlenging van de planperiode volledig vrij beschikbaar gehouden voor toekomstige kabinetten. Deze ruimte wordt aangemerkt als beleidsruimte. Ruimte die wel beschikbaar is voor het kabinet maar nog niet toebedeeld is naar de modaliteiten wordt aangeduid als programmaruimte. Deze generieke investeringsruimte is onder meer beschikbaar voor het kunnen opvangen van (toekomstige) risico's en nieuwe beleidswensen op basis van de SVIR, toekomstbeelden en de NMCA. Deze investeringsruimte wordt jaarlijks gevoed door de verlenging van het fonds. Na de bestuurlijke overleggen MIRT informeert het kabinet de Tweede Kamer over de voorstellen om de voor het huidig kabinet beschikbare programmaruimte in te zetten.

20.05 Investeringsruimte toebedeeld naar modaliteit

Op dit artikelonderdeel is investeringsruimte per modaliteit gereserveerd die beschikbaar is voor sectorspecifieke opgaven en risico's.

Hieronder wordt per modaliteit een toelichting opgenomen. Deze investeringsruimte was in de vorige begroting weergegeven bij de modaliteitartikelen op het IF.

20.05.01 Wegen

Op dit artikelonderdeel wordt de voor dit artikel beschikbare investeringsruimte tot en met 2031 verantwoord. De investeringsruimte betreft de budgettaire ruimte waarvoor nog geen bestuurlijke of juridische verplicht-

tingen zijn aangegaan, en ook geen verkenningen gestart. Deze ruimte is ook beschikbaar voor risico's.

20.05.02 Spoor

Op dit artikelonderdeel wordt de voor dit artikel beschikbare investeringsruimte tot en met 2031 verantwoord. De investeringsruimte betreft de budgettaire ruimte waarvoor nog geen bestuurlijke of juridische verplichtingen zijn aangegaan, en ook geen verkenningen gestart. Deze ruimte is ook beschikbaar voor risico's.

20.05.03 Vaarwegen

Op dit artikelonderdeel wordt de voor dit artikel beschikbare investeringsruimte tot en met 2031 verantwoord. De investeringsruimte betreft de budgettaire ruimte waarvoor nog geen bestuurlijke of juridische verplichtingen zijn aangegaan, en ook geen verkenningen gestart. Deze ruimte is ook beschikbaar voor risico's.