

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Mobiliteitsfonds voor het jaar 2023

Nr. 65

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2023

De Kamer heeft aangegeven, als onderdeel van de jaarlijkse MIRT-cyclus, een gesprek te willen voeren over de strategische keuzen rondom bereikbaarheid. Op 30 maart vindt daarover met de Kamer het commissie-debat strategische keuzes bereikbaarheid plaats. De planning van dit debat in het voorjaar geeft ruimte om met elkaar vooruit te kijken, dilemma's, keuzes en de inzet van instrumenten te bespreken. Dit laatste varieert van sturing op ruimtelijke ontwikkeling, het voorzieningenbeleid, tot beter benutten, inzet van innovaties en ontwikkeling van de infrastructuur.

Deze brief bevat een vooruitblik op het MIRT in 2023. De brief moet in samenhang worden gezien met het basiskwaliteitsniveau, de mobiliteitsvisie 2050 en de onderliggende deelvisies zoals beschreven in onderstaand kader.

Samenhang met het basiskwaliteitsniveau (BKN) en de Mobiliteitsvisie 2050

IenW zet zich vol in voor bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. Zoals vermeld in het beleidsprogramma¹ brengen we hiertoe de basis op orde, werken we aan een toekomstbestendig beleid en willen we de ambities uit het Coalitieakkoord waarmaken.

Het **basiskwaliteitsniveau** vormt het fundament voor onze infrastructuurnetwerken. Hiermee – en met andere principes zoals water en bodem sturend voor de ruimtelijke inrichting² – zorgen we ervoor dat de basis op orde is. Met het basiskwaliteitsniveau voor de Rijkswaterstaat (RWS) netwerken (het hoofdwatersysteem, het

¹ Kamerstuk 35 925 XII, nr.78

² Kamerstukken 27 625 en 30 015, nr. 592.

hoofdvaarwegennet en het hoofdwegennet) werken we stapsgewijs toe naar een langjarig stabiel niveau voor het functioneren van de netwerken. We bieden een kwaliteit waar de gebruiker op moet kunnen rekenen en verbeteren zo de betrouwbaarheid. Dit resulteert in een toekomstvaste basis die zekerheid geeft aan de gebruikers, RWS en de marktpartijen die betrokken zijn bij aanleg en instandhouding. Het toegroeien naar dit betrouwbare fundament vraagt tijd. Op dit moment kennen de netwerken nog achterstanden, waardoor verstoringen nog realiteit zijn. Volgend jaar zal naar analogie bij de netwerken die Rijkswaterstaat beheert, ook een basiskwaliteitsniveau voor het hoofdspoor netwerk worden vastgesteld; hierover informeren we de Kamer volgend jaar.

Met de hoofdlijnen van de **Mobiliteitsvisie 2050** geven we richting aan de toekomst. Vanuit de ambities en opgaven geredeneerd, hebben we enkele principes geformuleerd voor het mobiliteitsbeleid. Zoals dat bereikbaarheid een voorwaarde is voor een samenleving waarin iedereen mee kan doen en waar iedereen aan kan bijdragen. Daarin zijn infrastructuur en mobiliteit geen doel op zich, maar dragen zij, net als de nabijheid van voorzieningen (zorg, onderwijs, wonen, werken, et cetera) bij aan het bereiken van de vitale maatschappelijke-economische functies. Hierin zien we bereikbaarheid meer dan voorheen als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de departementen, medeoverheden, gebruikers en belanghebbenden. De hoofdlijnen van de Mobiliteitsvisie verbinden de verschillende deelvisies en agenda's zoals het Toekomstperspectief Automobility³, het Toekomstbeeld Openbaar Vervoer⁴, het Nationaal Toekomstbeeld Fiets⁵, de Goederenvervoeragenda⁶, de Toekomst Binnenvaart⁷, de Luchtvaartnota 2020–2050⁸, de Stationsagenda⁹, de Toekomstvisie op het Spoorgoederenvervoer¹⁰ en de Visie Duurzame Energiedragers in Mobiliteit¹¹. Het mobiliteitsstelsel is één systeem waarin bereikbaarheid en mobiliteit gebiedsgericht worden gezien.

De besluitvorming over MIRT-projecten vindt plaats via interbestuurlijke afstemming, waarna de uitkomsten hiervan in het najaar met de Kamer worden besproken in het notaoverleg MIRT en landen in de reguliere begrotingscyclus. In deze brief kunnen we daarom niet vooruitlopen op de (financiële) besluitvorming, ook gegeven de vele onzekerheden. Met deze brief kunnen we u wel een vooruitblik geven over de voorgenomen beweging die we de komende jaren zouden willen inzetten: aan de ene kant gaat het om een voorgenomen beweging van aanleg naar instandhouding en aan de andere kant een verschuiving binnen het MIRT-programma. Ook informeren we de Kamer met deze brief over een nieuwe afweegmethode die we ontwikkelen om keuzes over nieuwe investeringen te maken binnen het Mobiliteitsfonds.

³ Kamerstuk 31 305, nr. 324

⁴ Kamerstuk 23 645, nr. 685 en 746

⁵ Kamerstuk 31 305, nr. 362

⁶ Kamerstuk 34 244, nr. 2

⁷ Kamerstuk 31 409, nr. 373

⁸ Kamerstuk 31 936, nr. 820

⁹ Kamerstukken 29 984 en 23 645, nr. 1088

¹⁰ Waar uw Kamer middels de motie van de leden Van Ginneken en Minhas (Kamerstuk 29 984, nr. 1084) om heeft gevraagd.

¹¹ Kamerstuk 32 813, nr. 572

MIRT proces

MIRT-cyclus

Het commissiedebat strategische keuzes bereikbaarheid vormt dit jaar de start van de jaarlijkse MIRT-cyclus. De Kamer heeft aangegeven deze werkwijze als pilot voor twee kalenderjaren uit te willen voeren en binnen de commissie te evalueren. De verdere MIRT-cyclus kent de volgende jaarlijks terugkerende stappen. Ieder voorjaar vinden onder regie van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening de Bestuurlijke Overleggen Leefomgeving (BOL's) plaats met alle MIRT-gebieden. Na de BOL's en voorafgaand aan het Commissiedebat MIRT van het voorjaar wordt uw Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van de BOL's. Daarna volgen in het najaar de Bestuurlijke Overleggen MIRT (BO's MIRT) onder regie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gericht op het nemen van besluiten en investeringsbeslissingen. Voorafgaand aan het notaoverleg MIRT van het najaar wordt de Kamer per brief geïnformeerd over de uitkomsten daarvan. Over de voortgang van de tracéwettelijke projecten ontvangt de Kamer twee keer per jaar een voortgangsrapportage. Het jaarlijkse MIRT-overzicht bij de begroting bevat een totaalbeeld van de voortgang van alle MIRT-projecten en programma's.

Nieuwe afweegmethode Mobiliteitsfonds in ontwikkeling

In 2021 is het Infrastructuurfonds omgevormd tot het Mobiliteitsfonds. Met als doel om de bereikbaarheid van heel Nederland door veilige, innovatieve en duurzame mobiliteit van personen en goederen beter te faciliteren. De verdeling van de vrije investeringsruimte naar modaliteiten op voorhand hebben we daarbij als leidend principe achter ons gelaten.

Tijdens het notaoverleg MIRT van 28 november jl. (Kamerstuk 36 200 A, nr. 60) heeft de Kamer de vraag gesteld om meer inzicht te krijgen hoe binnen het Mobiliteitsfonds de bredere, integrale afwegingen worden gemaakt. Naar aanleiding van de aangehouden motie van leden Stoffer (SGP) en Minhas (VVD) om een afweegkader voor planvorming en investeringsbeslissingen vanuit het Mobiliteitsfonds, wordt in deze brief hier nader op ingegaan (Kamerstuk 36 200 A, nr. 44).

Bij het maken van keuzes hanteren we een aantal algemene uitgangspunten. De opgaven die volgen uit de integrale mobiliteitsanalyse 2021 (IMA-2021) (Bijlage bij Kamerstukken 31 305 en 29 984, nr. 328) en de politieke afspraken bij de start van een nieuw kabinet zijn de eerste vertrekpunten bij allocatie van middelen in het Mobiliteitsfonds. Zo hebben instandhouding van hoofdinfrastructuurnetwerken naast de ontsluiting van woningbouwgebieden en de verkeersveiligheid op rijks N-wegen thans prioriteit. Verder kijken we, onder meer vanuit oogpunt van kosteneffectiviteit, eerst naar de mogelijkheden om de bereikbaarheidsdoelen te bereiken met niet-infrastructurele maatregelen en door betere benutting van het bestaande netwerk. Gebiedsgerichte programma's hebben een centrale plek waarbij de samenhang met het hele netwerk en de ruimtelijke opgaven wordt gezien. Bij het vormgeven van maatregelen spelen ook de bredere doelen ten aanzien van veiligheid, schone mobiliteit, circulaire economie en een gezonde leefomgeving een rol. Op hoofdlijnen is dit het kader.

Binnen dit kader werken we nu specifiek aan een afweegmethode waarbij we aan de hand van een aantal thema's, zoals verkeersveiligheid, internationaal en bereikbaarheid in landelijk gebied afwegingen maken over voornamelijk nieuwe investeringen. De uitwerking van integrale bereikbaarheidsdoelen in de Mobiliteitsvisie gebruiken we om hier nader

invulling aan te geven. De ordening naar thema's maakt het straks mogelijk om nieuwe investeringen meer inhoudelijk te prioriteren. Daarnaast spelen andere factoren een rol bij evenwichtige inzet van de investeringsruimte zoals het effect van het totaal van nieuwe investeringen op brede welvaart, cofinanciering en de spreiding van de maatregelen. Op basis van dit integrale beeld van mogelijke nieuwe investeringen kunnen wij vervolgens met de bestuurders het gesprek voeren in de BO MIRT. De komende periode werken we deze methode verder uit, in samenhang met aan de uitwerking van de Hoofdlijnen Mobiliteitsvisie 2050. De afweegmethode ondersteunt het maken van de integrale afweging, op basis waarvan keuzes kunnen worden gemaakt. Als bijlage bij deze brief is een presentatie over de ontwikkeling van de afweegmethode opgenomen.

Vooruitblik MIRT 2023

Een beweging van aanleg naar instandhouding

De bereikbaarheidsopgaven zijn groot en veelsoortig. Naar verwachting zal de bevolking en daarmee de mobiliteit richting 2040 blijven groeien. Dit brengt opgaven met zich mee rond infrastructuur, mobiliteit en nabijheid: opgaven ten aanzien van het bereiken van de vitale maatschappelijke-economische functies. Het aanpakken van de opgaven is broodnodig en dat doen we voor een belangrijk deel met investeringen in de netwerken: wegen, spoor en vaarwegen. Deze zorgen er immers voor dat mensen elkaar kunnen ontmoeten en goederen en diensten kunnen worden vervoerd. Ook dragen ze bij aan onze economische ontwikkeling en zorgen ze dat Nederland in verbinding staat met de rest van de wereld.

Vooruitkijken op het MIRT ziet er dit jaar anders uit dan eerdere jaren. In het hier en nu speelt een aantal ontwikkelingen, zoals inflatie, arbeidsmarktkrapte, stikstof en tekorten aan bouwmaterialen. Deze ontwikkelen leiden tot kostenstijgingen en vertragingen, en daarmee onzekerheden, bij zowel de uitvoering van het huidige MIRT-portfolio als het in stand houden van de netwerken. Door gebrek aan perspectief op het verkrijgen van stikstofruimte komt een groot deel van de planuitwerkingen voorlopig tot stilstand. En als gevolg van de tekorten op de arbeidsmarkt kan niet alles tegelijk. Dat betekent keuzes maken.

We vinden het belangrijk om instandhouding maximaal door te zetten, productiecapaciteit en middelen maximaal te blijven benutten, ons personeel aantrekkelijk werk te blijven bieden en te zorgen voor een voldoende gevulde en stabiele ordeportefeuille voor de markt. Hiermee heeft de instandhouding van onze netwerken thans de hoogste prioriteit, in aansluiting op het beleidsprogramma¹². De netwerken vormen het fundament voor een bereikbaar Nederland. Zonder onze goed functionerende netwerken ligt het land immers stil. Nu een deel van de aanleg door stikstof voorlopig tot stilstand komt, wordt het in stand houden van wat we hebben nog belangrijker.

Specifiek voor het hoofdwegennet en het hoofdvaarwegennet willen we in deze kabinetsperiode een beweging maken van aanleg naar instandhouding. Concreet is de inzet om voor deze netwerken de komende jaren financiële middelen en personele capaciteit van aanleg naar instandhouding te schuiven, zie ook de Kamerbrief Basiskwaliteitsniveau van 17 maart. Dat geld komt bovenop de extra middelen voor instandhouding uit het Coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77). En met het

¹² Kamerstuk 35 925 XII, nr.78

schuiven van het personeel kunnen we de groei in het productievolume op instandhouding ook daadwerkelijk realiseren. Zo werken we op termijn toe naar het basiskwaliteitsniveau van deze netwerken en houden we de bereikbaarheid voor burgers en bedrijven zoveel mogelijk op peil. Voor de instandhouding van het hoofdwatersysteem is het voornemen om voor de periode na 2026 zo nodig binnen het Deltafonds extra middelen vrij te maken.

Ook een deel van de instandhoudingsopgave heeft te maken met stikstofproblematiek als gevolg van het vervallen van de bouwvrijstelling. Deze gevolgen zijn in beeld gebracht. Daaruit blijkt het vervallen van de bouwvrijstelling geen gevolgen heeft voor beheer en onderhoud. Voor een groot deel van de vervanging en renovatie projecten geldt echter dat hiervoor ook stikstofberekeningen en -beoordelingen moeten worden uitgevoerd en mogelijk stikstofruimte nodig is. De capaciteit van onze stikstofdeskundigen zal met voorrang hierop moeten worden ingezet. Deze herprioritering is nodig omdat we anders geen tempo kunnen maken met vervanging en renovatie en noodzakelijke vervangingen meestal niet uitgesteld kunnen worden zonder het risico op ontoelaatbare schade en stremmingen te vergroten. Om mogelijke effecten bij instandhoudingsprojecten zoveel mogelijk te beperken, wordt de al bestaande inzet op schoner en emissieloos bouw materieel versterkt via het programma Schoon en Emissieloos Bouwen (SEB). Hiermee is invulling gegeven aan de toezegging aan het lid Stoffer (SGP) om de Kamer te informeren over de gevolgen van het wegvallen van de bouwvrijstelling voor de instandhoudingsopgave.

Een beweging tussen MIRT-projecten

Een deel van het MIRT-portfolio heeft niet te maken met stikstofproblematiek, maar kent financiële risico's en tekorten. De beschikbare investeringsruimte in het Mobiliteitsfonds om dergelijke risico's en tekorten op te vangen is beperkt. De Kamer is hierover op 14 november jl. geïnformeerd. Ook binnen de aanlegportefeuille van het Mobiliteitsfonds moeten we daarmee een beweging maken en middelen tussen MIRT-projecten verschuiven. Hiermee voorkomen we dat er nog meer projecten stilvallen. Voor de bereikbaarheid in ons land is het immers cruciaal dat de voortgang van projecten en programma's zo goed mogelijk wordt geborgd.

De middelen uit het Coalitieakkoord, zoals voor de ontsluiting en bereikbaarheid van nieuwe woningen (de € 7,5 miljard) en voor de verbetering van de verkeersveiligheid van rijks N-wegen (de € 200 miljoen), laten we ongemoeid. In de Kamerbrief over de Bestuurlijke Overleggen MIRT van november 2022 hebben we de Kamer gemeld dat het streven is het plan voor de (risico)beheersing van de afspraken over woningbouw en mobiliteit in het eerste kwartaal van 2023 klaar te hebben. Met het oog op zorgvuldige afstemming wordt het plan de komende periode besproken met de partijen die ook een rol hebben in het beheersen van de risico's: de regio's, Rijkswaterstaat en ProRail. Daarna wordt het plan afgerond. We zullen het plan naar de Kamer sturen bij de Kamerbrief over de uitkomsten van de Bestuurlijke Overleggen Leefomgeving in relatie tot het MIRT.

Geen ruimte voor nieuwe investeringen

We voorzien geen ruimte voor nieuwe investeringen tijdens deze kabinetsperiode. In de reguliere systematiek komt als gevolg van het verlengen van het Mobiliteitsfonds van 2036 naar 2037 dit voorjaar ruimte beschikbaar (de extrapolatieruimte). Het nu inzetten van deze ruimte voor

nieuwe projecten is niet wenselijk omdat er veel onzekerheden zitten in de meerjarenprogrammering van het Mobiliteitsfonds. Deze middelen zullen we beschikbaar moeten houden om toekomstige project- en programma overstijgende risico's te kunnen opvangen, en daarnaast, voor zover dat kan, beschikbaar te houden voor het hervatten van aanlegprojecten in volgende kabinetsperiodes. Om deze reden voorzien we dat er ook geen ruimte is voor nieuwe investeringen tijdens deze kabinetsperiode. Dit betekent ook dat we de nieuwe afweegmethode op het Mobiliteitsfonds nog niet in de praktijk kunnen brengen.

Vervolgproces

De komende maanden brengt lenW de te maken afwegingen op project-niveau nader in beeld. Ook bespreekt lenW de gevolgen met de regio's. In aanloop naar het commissiedebat MIRT van 5 juli 2023 zullen we de Kamer informeren over de voortgang van dit proces.

Volgend jaar zal naar analogie bij de netwerken die RWS beheert, ook een Basiskwaliteitsniveau voor het hoofdspoornetwerk worden vastgesteld. Volgend jaar informeren we de Kamer hierover inclusief de financiële consequenties. Verder is ook voor de nieuwe hoofdrailnet-concessie (HRN-concessie) duidelijk dat meerdere factoren van buitenaf de voorgenomen HRN-concessie onder druk zetten, zoals hoge energieprijzen en de sinds de coronapandemie achterblijvende reizigersontwikkeling. Hierover is lenW met de beoogd concessiehouder in gesprek. Dit vergt keuzes waarover we de Kamer later dit jaar informeren.

Dat een groot aantal projecten vertraagt als gevolg van stikstof zal gevolgen hebben voor de bereikbaarheid. De toekomstige opgaven worden hierdoor vergroot. Er wordt immers ook nog een autonome groei van de mobiliteit verwacht. We blijven daarom zoeken naar mogelijkheden om de bereikbaarheid voor personen en goederen in de tussentijd op peil te houden en te verbeteren binnen de bestaande budgetten. Eventuele maatregelen zullen vorm moeten krijgen in samenwerking met de regio's.

De bereikbaarheidsopgaven, waar de projecten die voorlopig tot stilstand komen een oplossing voor vormen, zullen in het MIRT blijven staan. De manier waarop ze blijven staan is onderdeel van de uitwerking de komende maanden. Zodra er in de toekomst weer ruimte ontstaat – stikstofruimte, financiële middelen en capaciteit – kunnen de opgaven weer opgepakt worden.

Tot slot

De voorgenomen inzet van de middelen in het Mobiliteitsfonds en het bijbehorende MIRT-proces zijn – door de ingrijpende exogene ontwikkelingen – anders dan in de afgelopen jaren. Niettemin hechten we eraan te benadrukken dat we de beschikbare middelen, inclusief de forse toevoeging van uiteindelijk € 1,5 miljard die structureel voor instandhouding is vrijgemaakt in het Coalitieakkoord, zo doelgericht en realistisch mogelijk tot (snelle) besteding laten komen. De komende periode werken we met prioriteit aan de grootste onderhoudsopgave van onze infrastructuur ooit en zo bieden we voor decennia een robuuste basis.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen