

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2020

Nr. 72

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2019

In reactie op de motie van de leden Kröger en Van Eijs (Kamerstuk 35 300 XII, nr. 6) informeer ik u via deze brief over het door u gevraagde plan voor overprogrammering. Eerder is uw Kamer geïnformeerd over de beheersmaatregelen die zijn genomen om onderuitputting op het Infrastructuurfonds (IF) zoveel mogelijk te voorkomen (Kamerstuk 35 000 A, nr. 123). Met uw Kamer is vervolgens tijdens het Wetgevingsoverleg verantwoording lenW van 27 juni 2019 (Kamerstuk 35 200 XII, nr. 17) en het Wetgevingsoverleg begroting lenW van 9 oktober 2019 (Kamerstuk 35 300 XII, nr. 50) over deze maatregelen gesproken.

Voordat wordt ingegaan op het plan voor overprogrammering is het goed om te benadrukken dat overprogrammering een aanvullend instrument is op de opzet en werking van de begroting van het IF. Het IF wijkt bewust op een aantal punten af van een regulier begrotingshoofdstuk. De belangrijkste twee zijn:

1. De tijdhorizon voor het maken van plannen en ramen van uitgaven is veertien jaar. Dat betekent dat grote meerjarige investeringen kunnen worden gepland en hiervoor verplichtingen kunnen worden aangegaan, zolang dat past binnen de budgettaire kaders, over de gehele periode.
2. Middelen die in een bepaald jaar niet worden uitgegeven blijven volledig beschikbaar voor het doen van de uitgaven aan infrastructuur in latere jaren.

Beide zaken zijn nodig vanwege het lange termijn karakter van het plannen en uitvoeren van de investeringen in infrastructuur en vanwege de grote weerbaarheid om in het uitvoeringsjaar zo precies mogelijk de in de begroting beschikbaar gestelde middelen te besteden.

Overprogrammering

Projecten worden doorgaans ambitieus opgepakt en gepland. Dit is nodig vanwege het maatschappelijk belang van die investeringen en om voldoende voortgang te verzekeren («druk op de ketel»). Gevolg van deze ambitieuze planning is dat over het hele investeringsprogramma bezien de kans dat de planningen niet worden gehaald groter is dan dat de planningen versneld worden gerealiseerd. Om dit te beheersen wordt overprogrammering gebruikt in het IF. Overprogrammering is een belangrijk instrument om te zorgen dat vertragingen bij incidentele projecten niet direct tot onderuitputting leiden en alle jaarlijks beschikbaar gestelde middelen toch zo volledig mogelijk op rechtmatige en doelmatige wijze kunnen worden besteed binnen het totale budgettaire kader van het IF.

Hoe werkt dat instrument overprogrammering begrotingstechnisch? Kern is dat in elke opeenvolgende begroting de budgettaire omvang van het aanlegprogramma gedurende de eerste vijf jaar van de planperiode van het IF groter is dan het beschikbare budget in diezelfde periode. Dit betekent dat er extra projecten aan de programmering worden toegevoegd in de eerste vijf jaar. Na deze vijf jaar geldt het omgekeerde. Over de gehele looptijd van het IF levert overprogrammering dus geen extra budgettaire ruimte op, maar wel extra ruimte om in de eerste vijf jaar meer projecten te programmeren.

Sinds de introductie van het instrument overprogrammering in 2014 is het kasbeeld van het IF verbeterd. Er zijn waardevolle lessen geleerd over de toepassing van het instrument overprogrammering. Dit heeft bijvoorbeeld geleid tot differentiatie van de toepassing; relatief hogere overprogrammering in de planuitwerkingsfase ten opzichte van de realisatiefase. Immers, de projecten in de planuitwerkingsfase kennen doorgaans relatief meer optimisme in (kas)planningen en er zijn ook meer beheers mogelijkheden dan in de realisatiefase, omdat er nog geen harde verplichtingen zijn aangegaan.

Toevoeging Regeerakkoordmiddelen

De begroting van het IF is bij Voorjaarsnota 2018 voor de jaren 2018, 2019 en 2020 uit hoofde van het Regeerakkoord incidenteel fors verhoogd (€ 2 miljard extra). Het instrument overprogrammering was niet berekend op een dergelijke forse impuls. Zoals toegelicht tijdens het Wetgevingsoverleg van 9 oktober 2019 zijn daarom in overleg met de Minister van Financiën in de begroting 2019 en 2020 kasschuiven doorgevoerd. Met deze kasschuiven zijn de programmering en de budgetten van de Regeerakkoordmiddelen in overeenstemming met de projectramingen in de tijd gebracht. In de MIRT-brief van afgelopen november (Kamerstuk 35 300 A, nr. 57) is ingegaan op de planning van de Regeerakkoordprojecten en de relatie met de doorgevoerde kasschuiven.

Plan voor overprogrammering:

In dit hoofdstuk geef ik punt voor punt weer hoe ik ga werken aan.....

....omvang van de overprogrammering

Gezien de opgedane ervaringen in de periode 2014–2017 blijf ik het instrument overprogrammering onverkort inzetten. In de begroting 2020 is een overprogrammering van ca. € 1,5 miljard op het Infrastructuurfonds en van ca. € 0,5 miljard op het Deltafonds gepresenteerd. De totale overprogrammering op de beide fondsen tezamen is gemaximeerd op

€ 2,2 miljard. Het komende begrotingsjaar is mijn inzet om het instrument overprogrammering zo veel mogelijk te benutten, zodat de budgetten voor aanleg van infrastructuur zo maximaal mogelijk tot besteding worden gebracht in de jaren waarin deze beschikbaar worden gesteld. Daarbij dient wel rekening gehouden te worden met de uitvoeringscapaciteit en de planvorming. Mocht de maximale omvang van het instrument overprogrammering een belemmerende factor zijn, dan treed ik hierover in overleg met de Minister van Financiën.

....versterken van de uitvoeringscapaciteit

Voor het programmeren van meer projecten is ook voldoende capaciteit in de markt nodig en daarnaast voldoende capaciteit van de uitvoeringsorganisaties. Het voorbereiden en uitvoeren van investeringen vergt forse capaciteit van de daar aan werkende organisaties, met name de uitvoeringsorganisaties. Het zorgen voor overprogrammering, en de daarmee samenhangende werkvoorraad op de kortere termijn, kan dan ook niet zonder voldoende kennis en capaciteit. Jaarlijks wordt daartoe bezien of de capaciteit van de uitvoeringsorganisaties in balans is met de productieopgave. Ik heb u eerder geïnformeerd over Human Capital Agenda RWS (Kamerstuk 35 300 A, nr. 5). Aan de hand daarvan zet RWS erop in dat de juiste mensen beschikbaar zijn om plannen te maken en ook uit te kunnen voeren.

.....verbetering kwaliteit van planningen en kasramingen

De kasramingen per project tellen in de begroting op tot het totale investeringsprogramma per jaar en over de gehele planperiode. Uitputting kan zo goed mogelijk worden verwezenlijkt indien alle onzekerheden in de project- en kasramingen in beeld zijn. Dit bereik ik door ramingen periodiek te actualiseren, zoals ik dat heb gedaan ten behoeve van de totstandkoming van de voorjaarsnota 2019 en de ontwerpbegroting 2020. Dit proces van het actualiseren van projectramingen voor aanleg, vervanging en renovatieprojecten en de daarbij horende kasramingen wordt voortgezet en geborgd. Bij begrotingsmomenten (ontwerpbegroting, 1^e suppletoire, 2^e suppletoire en slotwet) wordt een actueel inzicht in vertragingen en versnellingen geboden. Hierbij wordt inzicht gegeven in de budgettaire gevolgen, de projectbudgetten en de geplande mijlpalen. Deze kunt u terugvinden in de projectoverzichten in elk begrotingsdocument.

....het benutten van versnellingsmogelijkheden

Met het actualiseren van projectramingen kunnen naast vertragingen ook kansen ontstaan. Dit betekent dat ik, waar mogelijk, investeringen versnel als dergelijke kansen zich aandienen. Dit kan enkel indien er voldoende capaciteit voorhanden is en wanneer dit doel- en rechtmatig uitgevoerd kan worden. Met dergelijke versnellingen kan ik vertragingen in de programmering ondervangen. Een voorbeeld hiervan is versnelling van werkzaamheden beheer en onderhoud zoals aan uw Kamer gemeld (Kamerstuk 29 385, nr. 106).

....MIRT-spelregels en versnelling

Om extra projecten aan de programmering toe te kunnen voegen zijn er voldoende MIRT-projecten nodig die de juiste MIRT-stappen hebben doorlopen. Zonder het doorlopen van de juiste MIRT stappen kunnen projecten niet aan de programmering worden toegevoegd. Voordat er een project start en daarmee ingepland kan worden is volgens de MIRT-spelregels zicht op financiering nodig. Hierdoor kunnen er minder

projecten worden gestart. Dit kan belemmerend werken bij mogelijk gewenste versnellingen. Over de evaluatie van deze MIRT spelregels bent u reeds geïnformeerd bij de MIRT-brief van afgelopen november (Kamerstuk 35 300 A, nr. 57). Ik ben daarom voornemens om in de ontwerpbegroting 2021 te bezien onder welke randvoorwaarden in het vervolg sneller opgeschaald kan worden naar een hogere programmering. Ook dit punt neem ik mee in het gesprek met de Minister van Financiën.

...informatievoorziening

Infrastructuurprojecten blijven complex, langjarig en kennen ook veel exogene risico's. De onzekerheid die dit mee zich brengt wordt met uw kamer gedeeld in de projectoverzichten in elk begrotingsproduct en het MIRT-overzicht. In de overzichten worden bandbreedtes opgenomen rondom de mijlpaal van oplevering. Bij een tijdige informatievoorziening kunnen er beheersmaatregelen worden getroffen op programmaniveau. Dit kan door te werken met een overprogrammering. Tijdens het AO en NO MIRT elk voor- en najaar gaan we met elkaar in gesprek over de voortgang van de projecten.

U wordt in elk begrotingsproduct geïnformeerd over de specifieke projecten middels de projectoverzichten. Hierin kunt u het budget van het betreffende project (oude en nieuwe budget stand) en, indien van toepassing, openstelling (oude en nieuwe verwachte openstelling) terugvinden. Tevens vindt u in de tabel van realisatieprojecten de overprogrammering in het uitvoeringsjaar terug.

In de infrastructuuragenda van de ontwerpbegroting van het IF (en in de agenda van het deltafonds) kunt u de totale overprogrammering op de fondsen vinden. Ten opzichte van Ontwerpbegroting 2019 heb ik bij Ontwerpbegroting 2020 de informatievoorziening binnen het IF over de overprogrammering uitgebreid. Hiermee is op het IF de hoogte van de overprogrammering per modaliteit inzichtelijk gemaakt.

Voor de komende tijd ga ik bezien hoe ik de informatievoorziening nog verder kan versterken door naast de ontwerpbegroting ook in de 1^e en 2^e suppletoire begroting een tabel overprogrammering op te nemen naar voorbeeld van de informatie die in de ontwerpbegroting te vinden is. Ook wil ik bezien hoe ik de overprogrammering op realisatiefase en planuitwerkingsfase beter kan duiden. Verder ga ik onderzoeken of ik visueel inzichtelijk kan maken hoe het budgettaire verloop op het fonds eruitziet ten opzichte van de daadwerkelijke programmering.

Tenslotte

Tot slot wil ik benadrukken dat het instrument overprogrammering enkel werking heeft op reguliere ramingsonzekerheden zoals onvoorziene omstandigheden binnen de invloedssfeer van het project. Grote onzekerheden of onvoorziene omstandigheden die de hele projectenportefeuille raken kunnen enkel in beperkte mate worden opgevangen middels overprogrammering. Voorbeelden hiervan zijn spanning in de markt om nieuwe projecten te kunnen starten en de recente rechtelijke oordelen op basis van milieuwetgeving. Zoals gemeld aan uw Kamer worden de gevolgen van de uitspraak op het gebied van stikstof komend half jaar duidelijk. Uw Kamer wordt hierover op geëigende momenten nader geïnformeerd binnen het reguliere MIRT proces (Kamerstuk 35 300 A, nr. 58).

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga