

Eerste aanzet Plan van Aanpak herstart gepauzeerde projecten

Inleiding

In 2023 zijn 17 MIRT-projecten op de pauzestand gezet, vanwege een opeenstapeling van financiële- en stikstofproblematiek en personele krapte. Juist met het schuiven van maakcapaciteit en (delen van) budgetten naar instandhoudingsopgaven en andere realisatieprojecten, kan er doorgewerkt worden aan de bereikbaarheid en veiligheid van onze infrastructuur. De gepauzeerde projecten zelf blijven van belang voor een vlotte en veilige doorstroming op wegen en vaarwegen. Zij blijven onderdeel van het MIRT-Overzicht en het kabinet zet zich in om deze projecten weer op te starten op het moment dat er sprake is van voldoende zicht op stikstofruimte en voldoende financiële middelen en menskracht.

De Kamer heeft naar aanleiding van het Notaoverleg MIRT op 22 januari jl. de motie Heutink aangenomen (36 410-A, nr. 31). De motie vraagt voor het zomerreces met een plan van aanpak te komen over het hervatten en herfinancieren van de zeventien gepauzeerde MIRT-projecten. Onderhavige notitie, die uitgewerkt is langs drie lijnen (agenderen, prioriteren en programmeren), geeft invulling aan deze motie.

Verdere uitwerking van deze aanzet tot plan van aanpak vindt plaats na aantreden van een nieuw kabinet. In die verdere uitwerking zal ook ingegaan worden op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan een tweetal door de Kamer aangenomen moties: de Kamer heeft de budgetschuif voor de N35 verkenning Wijthmen-Nijverdal ongedaan gemaakt en opgeroepen prioriteit te geven aan de A28/A1 Hoevelaken. Voor de N35 wordt de verkenning voortgezet. Bij afronding van de verkenning worden de drie randvoorwaarden opnieuw bezien: er dient dan capaciteit bij RWS beschikbaar te zijn voor de planuitwerking, er moet zicht zijn op oplossingen voor stikstof en er moet een voorkeursalternatief afgesproken kunnen worden binnen het beschikbare budget. Op dat moment wordt bezien of de N35 definitief van de pauzestand kan.

Agenderen

Randvoorwaarden voor herstart

De projecten worden herstart als er voldoende perspectief op stikstofruimte is en er sprake is van voldoende uitvoeringscapaciteit en financiële middelen. Hieronder staat een toelichting op deze randvoorwaarden.

Stikstof

Rijk en regio werken samen in de landelijke stikstofaanpak. Daarbij zet het Rijk onder coördinatie van het Ministerie van LNV in op het treffen van generieke bronmaatregelen. Provincies staan aan de lat voor het nemen van gebiedsspecifieke bron- en natuurmaatregelen voor de Natura 2000-gebieden. Meer maatregelen van Rijk en provincies die leiden tot natuurbehoud en -verbetering is voor de toestemmingverlening van de gepauzeerde projecten van groot belang: door de slechte staat van de natuur wordt het steeds lastiger om te onderhouden dat mitigerende maatregelen niet al nodig zijn voor de natuurdoelen.

Voor de uiteindelijke toestemmingverlening en realisatie van infraprojecten moet door IenW de stikstofopgave in beeld worden gebracht. Hiervoor is stikstofdeskundigheid nodig. Vervolgens moeten zo nodig mitigerende en/of compenserende maatregelen genomen worden, zie toelichting in kader. Het Rijk is hierbij als initiatiefnemer verantwoordelijk voor het verwerven van stikstofruimte voor de realisatie van de rijksinfraprojecten. In juridische zin kan in het kader van de projectbesluiten door IenW eigenstandig besloten worden over de inzet van de door IenW verworven stikstofruimte. Interbestuurlijk is afgesproken dat voorafgaand aan het benaderen van een potentiële saldogever bij de provincie geïnformeerd dient te worden of de provincie de betreffende potentiële saldogever concreet in beeld heeft als passende maatregel voor de natuur of dat de ondernemer zich heeft aangemeld voor één van de vrijwillige beëindigingsregelingen of een maatwerkaanpak van de overheid. Als dat niet het geval is, kan door IenW het overleg/onderhandeling met de potentiële saldogever worden gestart.

Sluitstuk van extern salderen is doorgaans het intrekken of wijzigen van de natuurvergunning door Gedeputeerde Staten als bevoegd gezag voor die natuurvergunning. Om de infraprojecten te kunnen opstarten is om die reden in de meeste gevallen actieve medewerking van meerdere provincies nodig, gelet op de provincie-overstijgende stikstofeffecten van projecten. Het is belangrijk dat reeds voor een herstart van het project hier bestuurlijk commitment voor is, bij alle voor het project benodigde provincies. Rijk en provincie waarbinnen het project is gelegen, treden daarvoor in overleg met andere provincies.

Concreet is actieve medewerking en commitment van provincies nodig bij:

- De onderbouwing dat de mitigerende/compenserende maatregelen die door IenW getroffen dienen te worden, voldoen aan het additionaliteitsvereiste. Additioneel betekent in dit verband dat een maatregel niet al nodig is voor natuurbehoud en andere maatregelen beschikbaar zijn voor het behalen van de verbeter- en uitbreidingsdoelen voor Natura 2000-gebieden. Deze onderbouwing dient van het Bevoegd Gezag voor het beheerplan van het Natura 2000 gebied te komen, in veel gevallen provincies.
- Het intrekken van vergunningen van saldogevers in het kader van extern salderen. Hiermee wordt de voor mitigatie benutte depositiedaling geborgd.

Ter achtergrond: te zetten stappen toestemmingverlening stikstof na herstart MIRT project

Om te bepalen of een project door stikstof tot significante negatieve gevolgen op daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden kan leiden, moet worden bepaald waar een significante verkeerstoename of afname is en moeten stikstofdepositieberekeningen worden uitgevoerd. Vervolgens wordt ecologisch beoordeeld of kan worden uitgesloten dat een projectbijdrage tot een significant negatief gevolg op een Natura 2000-gebied leidt. Als dit niet kan worden uitgesloten wordt onderzocht of de mogelijke effecten kunnen worden gemitigeerd door extern salderen. Met bedrijven wordt op vrijwillige basis een overeenkomst gesloten, waarin wordt overeengekomen dat activiteiten (gedeeltelijk) worden beëindigd, de vergunning (gedeeltelijk) wordt ingetrokken en resulterende depositiereductie, ingezet kan worden ter mitigatie van mogelijke effecten door het project. Waar het niet mogelijk is om een mogelijk projecteffect te mitigeren, kunnen compenserende maatregelen, zoals de aanleg van nieuwe natuur, worden genomen, mits er geen alternatieven voor het project zijn en sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang. Projecten met een zeer grote projectbijdrage en/of een projectbijdrage in meer provincies zijn moeilijker te realiseren dan projecten met een kleine projectbijdrage in één of enkele Natura 2000-gebieden. In de Kamerbrief van 16 januari 2024 zijn de beschikbare inzichten per project ten aanzien van stikstof nader geduid¹.

Capaciteit

Voor de herstart van projecten moet voldoende uitvoeringscapaciteit (met specifieke kennis/expertise) beschikbaar zijn. De capaciteit wordt pas ingezet als stikstofruimte en financiële middelen beschikbaar zijn. Om een beeld te geven: inschatting van de benodigde capaciteit voor de gepauzeerde projecten is ca. 130 fte per jaar met alle projecten in planfase en ca. 300 fte per jaar met alle projecten in realisatie. Dit is zonder parallel schakelen van plan- en realisatiefase, wat nog meer capaciteit zou vragen.

De komende jaren blijft de opgave vanuit instandhouding groot. En ook voor enkele aanlegprojecten die waarschijnlijk wel nog doorgang kunnen vinden (zoals bijvoorbeeld de acht projecten die uitgezonderd zijn van de herprioritering omdat deze een relatief beperkte stikstofopgave kennen en enkele WoMo-projecten en de Via15) moet capaciteit nog ingepland worden. De acht projecten die zijn uitgezonderd van de herprioritering en WoMo-projecten worden eerst geprogrammeerd. Daarnaast mag de benodigde capaciteit voor de herstart van gepauzeerde projecten niet ten koste gaan van de urgente instandhoudingsopgave. Wel zal naar verwachting de krapte op termijn (zie hieronder) afnemen en kan op termijn de uitvoeringscapaciteit worden geherprioriteerd met het oog op de gepauzeerde aanlegprojecten.

RWS beziet doorlopend de mogelijkheden voor een andere marktaanpak om de groeiopgave mogelijk te maken en efficiënter te werken, zoals andere contractvormen en bundeling van projecten in aanbestedingen middels bijv. de portfolioaanpak. Of het financieren van extra

¹ TK23-24, 36 410 A, nr. 25.

capaciteit enige oplossing biedt is onzeker, vanwege de bredere schaarste op de arbeidsmarkt. Met de regio zal worden gesproken over de evt. mogelijkheid voor andere slimme oplossingen, bijvoorbeeld met capaciteit uit de regio. Daarbij dient opgemerkt te worden dat markt en regionale partners ook te maken hebben met personele krapte. Ook zal in deze situatie altijd inzet van RWS noodzakelijk blijven. Er zijn wel goede voorbeelden van slimme samenwerking met de regio. In de provincie Noord-Holland werken Rijksoverheden en decentrale overheden bijvoorbeeld samen aan 'samen, slimmer, renoveren'. Het doel is om gebiedsgericht en efficiënt samen te werken aan de vervanging- en renovatie opgave. Hier worden mogelijkheden onderzocht naar gezamenlijk opdrachtgeverschap waarbij capaciteit en kosten bespaard kan worden via een seriematige aanpak.

Voor gepauzeerde projecten waar perspectief en commitment is voor stikstofoplossingen én die middelen hebben gekregen uit het Mobiliteitsfonds, wordt actief gezocht naar de mogelijkheden om capaciteit beschikbaar te krijgen voor het specifieke project. Voor zover een slimmere marktaanpak of capaciteit uit de regio daar niet in kunnen voorzien, zal afgewogen moeten worden of enige herprioritering van capaciteit ten gunste van het gepauzeerde project mogelijk of wenselijk is. Dit betekent dat keuzes moeten worden gemaakt: andere (urgente) werkzaamheden zullen daardoor later uitgevoerd kunnen worden en mogelijk tot extra beperkingen of risico's leiden.

Financiële middelen

Toedeling van generieke financiële middelen aan gepauzeerde projecten vanuit het Mobiliteitsfonds zal plaatsvinden op basis van een generieke afweging (en prioritering) binnen het Mobiliteitsfonds en met toepassing van de budgettaire spelregels. Voor toedeling van generieke middelen uit het Mobiliteitsfonds wordt een afweegmethode Investeringsruimte Mobiliteitsfonds opgesteld. Daarnaast kan samen met de regio onderzoek gedaan worden naar mogelijkheden voor alternatieve bekostiging.

Prioriteren

De meest actuele landelijke doorrekening in het verlengde van de Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA) laat zien dat het pauzeren van 14 MIRT- wegenprojecten lokaal leidt tot sterke verslechtering van de doorstroming op de weg. De gepauzeerde vaarwegprojecten zijn nodig om te voldoen aan de streefwaarden voor wachttijden bij sluizen (Kreekrak en Volkerak) of het mogelijk te maken met grotere schepen te kunnen varen (Vaarweg IJsselmeer – Meppel).

Onderdeel van de nadere uitwerking van het plan van aanpak na aantreden van een nieuw kabinet, is samen met de regio toe te werken naar een prioriteringsvolgorde binnen de gepauzeerde projecten. Die prioritering kan langs verschillende lijnen worden ingevuld, bijvoorbeeld aan de hand van de bereikbaarheidsopgave, langs de lijn van verkeersveiligheid, rekening houdend met de robuustheid, woningbouw, etc. Daarbij wordt rekening gehouden met de Mobiliteitsvisie 2050. De IMA is hierbij een belangrijke informatiebron. De uiteindelijke prioritering is een bestuurlijke en politieke keuze.

Monitoring bestuursovereenkomsten

Het belang van de opgaven van de gepauzeerde projecten wordt geagendeerd tot het moment dat er invulling gegeven kan worden aan de randvoorwaarden voor herstart. Met de reguliere IMA wordt steeds inzichtelijk gemaakt waar de opgaven liggen op het gebied van onder meer bereikbaarheid en verkeersveiligheid. De gepauzeerde projecten blijven daarnaast onderdeel van het MIRT-Overzicht, dat jaarlijks wordt geactualiseerd naar aanleiding van eventuele nieuwe inzichten. En tijdens de bestuurlijk overleggen binnen het reguliere MIRT-proces zal steeds de huidige stand van zaken rond het perspectief voor deze projecten besproken worden. De bestaande bestuursovereenkomsten blijven in stand. Op het moment dat herstart aan de orde is wordt door rijk en regio opnieuw bezien of deze overeenkomsten aanpassing behoeven.

Programmeren

Het programmeren van de herstart van de projecten volgt als er voldoende financiële middelen zijn, er perspectief is op het kunnen verwerven én inzetten stikstofruimte én wanneer er sprake is van voldoende capaciteit. Met het oog op de verdere uitwerking van dit plan van aanpak, voeren Rijk en regio per project het gesprek over de mogelijkheden voor een herstart van de gepauzeerde projecten. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de overlegstructuren voor project specifieke afstemming.