

Aan
de voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Contactpersoon	Doorkiesnummer
-	-
Datum	Bijlage(n)
5 december 2003	-
Ons kenmerk	Uw kenmerk
DGP/SPO/U.03.04295	-
Onderwerp	
Spoorzone Delft	

Geachte voorzitter,

Tijdens de behandeling van de wetsvoorstellen Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2004 (29200-XII) en Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2004 (29200-A), heb ik toegezegd in overleg met betrokken partijen de mogelijkheden voor alternatieve financiering voor het project Rijswijk - Schiedam, spoorzone Delft te bezien en de Kamer hierover voor de behandeling van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport te informeren. In de analyse heb ik de kosten voor onderhoud en leefbaarheidmaatregelen betrokken.

Ik bericht u in dit schrijven mede namens de Minister van Financiën en de Minister van VROM en na overleg met de gemeente Delft over de uitkomsten van de zoektocht naar alternatieve financiering. Om de situatie goed te kunnen beoordelen wordt bovendien het door de gemeente Delft en ProRail gepresenteerde overzicht van kosten en dekking nader beschouwd.

1. Uitgangssituatie

Om vast te leggen hoe de samenwerking tussen partijen in de eerste fase van de planstudie verloopt, is in februari 2002 een procesovereenkomst tussen V&W, VROM, provincie Zuid-Holland, stadsgewest Haaglanden en gemeente Delft afgesloten. Het beoogde resultaat van de samenwerking is een document op basis waarvan alle betrokken partijen een besluit over het project kunnen nemen (voor V&W zou dit het zogeheten projectbesluit in het kader van de *Spelregels van het MIT* zijn geweest). In de overeenkomst is opgenomen dat eerst na een positief besluit de partijen zich committeren tot een bestuurlijke inspanning om de oplossing te realiseren. Een dergelijk besluit is voor onderhavig project niet genomen. Bovendien is vastgelegd dat partijen met de overeenkomst geen in rechte afdwingbare verplichtingen in het leven beogen te roepen. Dit is de huidige procedurele status van het project.

Postbus 20901 2500 EX Den Haag
Bezoekadres : Plesmanweg 1-6, Den Haag

Telefoon : 070 - 351 6171
Fax : 070 - 351 7895

Het afgelopen jaar is duidelijk geworden dat, gelet op de onderhoudssituatie van het Nederlandse spoorwegennet, het kabinet heeft moeten kiezen voor de prioriteitvolgorde van het op orde brengen van de veiligheid en betrouwbaarheid, vervolgens het beter benutten van het bestaande net en als laatste het aanleggen van nieuwe infrastructuur. Naar aanleiding van het Hoofdlijnenakkoord heeft het kabinet hiertoe middelen binnen de begroting van Verkeer en Waterstaat geheerprioriteerd, waarvan binnen het spoorbudget circa € 1,4 mld. Hierbij zijn met name projecten waarover nog geen beslissing tot realisatie is genomen betrokken, waarbij vanuit de kerntaak 'mobiliteit faciliteren' tevens is gekeken naar nut en noodzaak uit hoofde van spoorcapaciteit. Specifiek geldt voor het project Rijswijk - Schiedam, spoorzone Delft dat vanuit capacitair oogpunt tot 2025/2030 geen grootschalige infrastructurele uitbreiding nodig is¹. Gelet op het voorgaande zijn de middelen voor de spoorzone in de periode tot en met 2010 gereserveerd voor de tweede fase van het plan Betrouwbaar benutten spoor. Aanwending van de middelen voor deze tweede fase vindt plaats op basis van een afweging naar aanleiding van een mid-term review in 2006.

Het kabinet heeft besloten om voor de periode na 2010 geen nieuwe verplichtingen aan te gaan. Over de resterende vrije ruimte na 2010 (2011-2014) ben ik voornemens bij de begroting 2005-2009 een voorstel te doen over de verdeling hiervan naar concrete infrastructuurprojecten. Dit mede in relatie tot de beschikbare middelen uit het FES, de beleidswensen uit de Nota Mobiliteit en de Nota Ruimte en de onderhoudstoestand van de infrastructuurnetwerken.

2. Kosten en dekking van het project

Onderstaand treft u een korte beschouwing op het door ProRail en de gemeente Delft gepresenteerde kosten- en dekkingsoverzicht. In tabel 1 treft u een verkorte weergave van genoemde getallen².

2.1 Kosten

Uit de planstudie blijkt dat de door de gemeente Delft gewenste lange tunnelvariant € 490 mln voor de tunnel en € 106 mln voor de noodzakelijke aansluitingen kost (totaal € 596 mln). Het project kan ook gefaseerd worden aangelegd. De eerste fase van de tunnel (casco viersporige tunnel met daarin twee sporen aangebracht) kost circa € 428 mln en de aansluitingen € 83 mln (totaal € 511 mln). De tweede fase, het daadwerkelijk viersporig maken, kost te zijner tijd de uitgespaarde € 85 mln en circa € 13 mln aan meerkosten (samen € 98 mln). Wellicht is nog een optimalisatie mogelijk. Deze zal echter -gelet op de mate van uitwerking van het voorliggende ontwerp en de aandacht die gedurende de planstudie reeds is besteed aan kostenbesparingen- beperkt zijn en het beeld niet substantieel wijzigen.

¹ Uit de door ProRail uitgevoerde *Benuttingsstudie Den Haag - Rotterdam* is gebleken dat benuttingsvarianten mogelijk zijn waarmee grootschalige infrastructuuruitbreidingen tussen Den Haag en Rotterdam worden voorkomen en tot circa 2030 voldoende capaciteit op deze lijn bestaat. Uitgangspunt van de studie waren nog de hoge (inmiddels achterhaalde) groeicijfers, zoals die werden gehanteerd in het NVVP. De conclusie uit het project van de spoorsector *Benutten en Bouwen*, dat een tijdshorizon van 2020 kent en eveneens van zeer hoge groeicijfers uitgaat, onderschrijft dat een grootschalige uitbreiding niet nodig is. Het kan zijn dat in de toekomst regionale wensen als bijvoorbeeld Stedenbaan, met ideeën over diverse nieuwe stations, een andere capaciteitsvraag veroorzaken. Of dit soort concepten past in de functie van het spoornetwerk en tegen welke prijs-kwaliteit verhouding, moet worden gezien tegen de achtergrond van de nog uit te brengen Nota Mobiliteit.

² Alle genoemde bedragen zijn prijspeil 2003.

Daarnaast bestaat het project uit stedelijke ontwikkeling en het realiseren van een aanvullende kwaliteit van de OV-knoop (boven Basisstation). Zowel bij een niet gefaseerde aanleg als bij een tijdelijke eerste fase van de tunnel kunnen de volledige plannen voor de stedelijke ontwikkeling en de OV-knoop worden gerealiseerd. De gemeente geeft aan dat hiermee in totaal € 102 mln aan kosten is gemoeid.

2.2 Dekking

De gemeente Delft geeft aan dat € 87 mln uit de grondwaardestijging door de vastgoedontwikkeling voor realisatie van de lange tunnel beschikbaar is. Deze opbrengst, de gemeentelijke bijdrage en een bijdrage uit de Stichting Bodemsanering NS beziend, resteert circa € 493 mln benodigd voor de niet gefaseerd aangelegde infrastructuur (tunnel, basisstation en aansluitingen), die door het Rijk moet worden gedekt. Indien alleen een mogelijke eerste fase wordt gezien, moet het Rijk € 408 mln beschikbaar stellen. Op termijn moet dan rekening worden gehouden met een reservering voor het daadwerkelijk viersporig maken van het traject ad € 98 mln.

Het ministerie van VROM is bereid op dit moment vanuit het BIRK een maximale bijdrage van € 25 mln te investeren in de stedelijke ontwikkeling onder de voorwaarde dat de lange tunnel variant wordt uitgevoerd en de dekking van het project volledig is. De bijdrage van provincie Zuid-Holland, die in dekking van de stedelijke ontwikkeling is betrokken voor € 30 mln, is nog niet overeengekomen.

De gemeente geeft aan dat, indien de tunnel wordt uitgesteld het gebied ook zonder komst van een tunnel wordt ontwikkeld. Hiermee vervalt in de toekomst de € 87 mln uit de ontwikkeling van het vastgoed ter dekking van de tunnel. Bovendien stelt de gemeente dat zij haar bijdrage aan de tunnel dan intrekt.

2.3 Conclusie kosten en dekking

De dekking van het project is niet volledig. Ten aanzien van de infrastructuur geldt dat de door de gemeente gewenste lange viersporige tunnel een hogere bijdrage van het Rijk vergt dan de oorspronkelijke taakstellende bijdrage en dat bovendien de kosten voor de aansluitingen niet zijn gedekt. In totaal zou V&W € 493 mln moeten bijdragen aan de infrastructuur. Ook kan de tunnel gefaseerd worden aangelegd. Een eerste fase van de tunnel zou met het oorspronkelijke taakstellende budget van V&W (ad € 319 mln) tezamen met de bijdrage uit de vastgoed-ontwikkeling en de gemeentelijke bijdrage bijna worden gedekt. Echter, de kosten voor de direct benodigde aansluitingen zijn daarin niet ingepast (ad € 83 mln). Alleen de eerste fase beziend, zou V&W € 408 mln moeten bijdragen. Als dan zou het viersporig maken van het baanvak te zijner tijd nog eens € 98 mln kosten.

Tabel I: kosten en dekking van het project Spoorzone Delft

Kosten lange tunnel niet gefaseerd	
Tunnel en Basisstation	€ 490 mln
Aansluitingen	€ 106 mln
Totaal	€ 596 mln
Kosten lange tunnel gefaseerd	
Eerste fase tunnel en Basisstation	€ 428 mln
Eerste fase aansluitingen	€ 83 mln
Totaal eerste fase	€ 511 mln
Totaal tweede fase	€ 98 mln
Totaal	€ 609 mln
Dekking lange tunnel en Basisstation	
Oorspronkelijke taakstellende bijdrage V&W*	€ 319 mln
Grondwaardestijging uit vastgoed	€ 87 mln
Gemeente Delft	€ 13 mln
Stichting Bodemsanering NS	€ 3 mln
Totaal	€ 422 mln
Tekort niet gefaseerde aanleg*	€ 174 mln
Tekort eerste fase aanleg*	€ 89 mln
Tekort tweede fase aanleg*	€ 98 mln

* Taakstellend budget voor tunnel en basisstation vóór 2010 is inmiddels gereserveerd voor tweede fase van plan betrouwbaar benutten, dit betekent dat naar € 493 mln (€ 174 + € 319 mln) respectievelijk € 408 mln (€ 89 + € 319 mln) moet worden gezocht voor de aanleg.

Kosten OV-knoop (boven basisstation)	€ 22 mln
Dekking OV-knoop	
Stadsgewest Haaglanden	€ 11 mln
Gemeente Delft	€ 11 mln
Kosten stedelijke ontwikkeling	€ 80 mln
Dekking stedelijke ontwikkeling	
VROM	€ 25 mln
Provincie Zuid-Holland	€ 30 mln*
Gemeente Delft	€ 12 tot 25 mln*

* De bijdrage van provincie Zuid-Holland is nog niet overeengekomen. Delft staat in ieder geval garant voor € 12 mln, zou wellicht € 25 mln kunnen worden.

3. Alternatieve financiering

Gelet op de herprioritering van de middelen voor de spoorzone Delft ten gunste van de tweede fase van het plan betrouwbaar benutten, is middels een quick scan bezien of alternatieve financieringsconstructies mogelijk zijn die een start van de bouw in 2006 (gemeentelijke wens) mogelijk maken. Onderstaand treft u een aantal mogelijke constructies aan en wordt een oordeel over de haalbaarheid gegeven. Aangezien het project geen sluitende begroting kent,

moet naast de wijze van financieren allereerst worden gezien of alternatieve dekkingsbronnen voorhanden zijn en in de ontbrekende dekking kunnen voorzien.

3.1 Alternatieve dekking

Bezien is of alternatieve dekkingsbronnen bestaan. Hierbij zijn de kosten die voor onderhoud en leefbaarheid dienen te worden gemaakt, indien op korte termijn geen tunnel wordt gerealiseerd, betrokken.

3.1.1 Bijdragen andere publieke partijen

Naar verwachting kunnen de regionale overheden of andere publieke partijen niet dermate (meer) bijdragen aan het project dat het dekkingsoverzicht substantieel wijzigt.

3.1.2 Te vermijden onderhoudskosten

Indien tot 2020 geen tunnel wordt gerealiseerd, zijn volgens een opgave van ProRail de totale verwachte kosten voor beheer en onderhoud van het bestaande baanvak en station, het aanpassen van perrons en station aan de huidige normen met betrekking tot afmeting en ontsluiting en het aanpassen van de beveiliging om een betere benutting mogelijk te maken circa € 27 mln. In dit bedrag is het wegwerken van achterstallig onderhoud meegenomen.

Indien de tunnel vanaf 2006 wordt aangelegd, wordt het viaduct tot de ingebruikname van de tunnel (circa 2010) nog voor spoorvervoer gebruikt. In de periode tot de ingebruikname van de tunnel, moet het reguliere onderhoud dan ook doorgaan om de veiligheid en betrouwbaarheid op orde te houden. Kosten hiervan zijn circa € 4 mln. In de periode 2010-2020 zijn de onderhoudskosten in de tunnel circa € 9 mln. In vergelijking met de voortzetting van de bestaande situatie is tot 2020 dan ook sprake van € 14 mln aan lagere onderhoudskosten.

Op de nog langere termijn geldt echter dat na het wegnemen van het achterstallig onderhoud aan het viaduct (meegenomen in de kosten voor de periode tot 2020), het onderhouden van een tunnel en ondergronds station bijna € 1 mln per jaar duurder is dan het onderhouden van het viaduct. Van een vrijval van middelen is dan ook geen sprake.

3.1.3 Te vermijden leefbaarheidskosten

Vanuit een door ProRail uitgevoerde vervoeranalyse is gebleken dat door de ingebruikname van de HSL en Randstadrail het vervoer op de corridor Rotterdam - Den Haag zal dalen. Pas in 2020 zou de vervoeromvang weer liggen op het niveau van 2000. Uitgangspunt van de studie waren de hoge (inmiddels achterhaalde) groeicijfers, zoals die werden gehanteerd in het NVVP. Een toename van de treindienst ligt derhalve niet in de rede. Hoewel vooral in de eerstelijns-bebouwing hoge geluidsbelasting wordt ervaren, is op dit moment geen sprake van strijdigheid met de Wet geluidhinder. Gelet op de verwachte vervoeromvang, de instroom van nieuw, geluidsarm materieel, beter onderhoud en de invoering van andere bronmaatregelen hoeft ook in de toekomst geen sprake te zijn van strijdigheid met deze wet.

Wel is op dit moment in Delft in het planstudiegebied voor 538 woningen sprake van een bestaande (ernstige) saneringssituatie in de zin van de Wet geluidhinder. Dit betekent dat de gemeente maatregelen kan (laten) nemen aan de bron of gevel en de kosten ten laste van een subsidieregeling sanering spoorweglawaai van VROM kan laten komen. De totale kosten zijn afhankelijk van de gekozen maatregel(en) en worden geschat tussen de € 7,5 mln en € 19 mln.

Uit nader onderzoek zal als dan moeten blijken wat de precieze kosten zijn. Vanwege de onduidelijkheid over de definitieve situatie in Delft, zijn op dit moment de middelen uit de subsidieregeling niet al voor Delft gereserveerd. Er is dan ook geen sprake van een vrijval van middelen. Er zijn andere gemeenten die voor het aanpakken van hun problemen al aanspraak op de regeling maken. Op dit moment zijn de middelen voor de sanering al voor vele jaren belegd.

3.1.4 Beprijzing van 'gebruikers'

De voornaamste groep belanghebbenden van het project zijn de omwonenden en de gemeente Delft. De verhoogde opbrengsten aan OZB worden al afgeroomd en in de projectdekking betrokken. Een aanvullende heffing voor direct omwonenden zou dan nodig zijn. Dit vereist echter specifiek beleid met de nodige haken en ogen, waarbij bovendien naar verwachting de opbrengsten in relatie tot de nog te dekken kosten zeer beperkt zijn.

3.2 Financieringsconstructies

Gelet op de herprioritering van de middelen voor de spoorzone Delft ten gunste van de tweede fase van het plan betrouwbaar benutten, is middels een quick scan bezien of alternatieve financieringsconstructies mogelijk zijn die het dekkingstekort verkleinen en een start van de bouw in 2006 (gemeentelijke wens) mogelijk maken. Als alternatieve constructies zijn bezien een voorfinanciering door de gemeente Delft en PPS. Hierbij is bezien of het alternatief ten minste even efficiënt is als een traditionele uitvoering met publieke middelen en het alternatief geen extra beslag op de rijksbegroting legt.

3.2.1 Voorfinanciering door gemeente Delft

De gemeente Delft heeft aangegeven mogelijkheden te zien om met een combinatie van het inzetten van de bijdragen van de andere partijen, niet zijnde V&W, en het lenen van een deel van het geld een benodigde cashflow voor realisatie van de eerste fase van het project tot en met 2010 te kunnen dragen. Hiertoe is het noodzakelijk dat V&W garant staat voor € 319 mln voor de tunnel en € 83 mln voor de aansluitingen (beide prijspeil 2003) geheel te betalen in 2011. In welk jaar als dan daadwerkelijk met de bouw kan worden begonnen, hangt af van het moment van beschikbaar komen van de bijdragen van de andere partijen en de haalbaarheid van een aantal gedane aannamen.

3.2.2 PPS

Er bestaat een aantal vormen van PPS waarbij door een andere samenwerking mogelijk efficiencywinsten zijn te behalen. De twee te onderscheiden hoofdvormen zijn:

1. de gezamenlijke ontwikkeling: combineren van publieke en private investeringen;
2. de contracten waarbij de verschillende fasen van een investering worden geïntegreerd.

ad 1. Een gezamenlijke ontwikkeling van het project waarbij gemeente Delft en Rijk de realisatie van de spoortunnel en de grondexploitatie voor de opstalontwikkeling op en naast de tunnel bij één private partij of consortium leggen, teneinde deze partij in staat te stellen beide project-onderdelen planmatig, bouwtechnisch en qua fasering optimaal op elkaar af te stemmen, is een gepasseerd station, aangezien de contracten voor gebiedsontwikkeling in de spoorzone Delft reeds door de gemeente zijn uitgegeven. Deze optie wordt daarom niet verder onderzocht. (Vanuit de vastgoedontwikkeling wordt reeds een bijdrage aan de realisatie van de tunnel beschikbaar gesteld. Hierop wordt in deze paragraaf niet verder ingegaan.)

ad 2. De meest gangbare vorm van een geïntegreerd PPS-contract is een zogenaamd Design Build, Finance, Maintain-contract (DBFM). In het algemeen wordt bij een DBFM-contract gestreefd naar efficiencywinst door een aantal onderdelen van het productieproces (of waardeketen) te integreren in één contract: het ontwerp van de tunnel, de bouw, de financiering en het onderhoud van de spoortunnel en de daarin aangebrachte installaties gedurende een lange periode. Een dergelijk contract maakt het mogelijk dat V&W gespreid betaalt voor de beschikbaarheid van de spoortunnel.

Een dergelijke PPS-constructie zal niet in voldoende mate kunnen bijdragen aan het dekken van het tekort in de projectbegroting van de spoorzone Delft. Om een goede indicatie te krijgen van de mogelijke besparing zou een zogenaamde Public Private Comparator opgesteld moeten worden. Dit is voor het project spoorzone Delft, mede gelet op de tijd die nodig is om een dergelijke comparator op te stellen en het vigerende tekort, niet gedaan. Daarnaast lijken de mogelijkheden voor de private sector om op de bouwkosten te besparen beperkt, omdat de vrijheidsgraden voor ontwerp en bouw tot op zekere hoogte beperkt zijn. Tenslotte lijken voor het onderhavige project een eventuele kwaliteitsverhoging en/of tijdige oplevering weinig financiële voordelen op te leveren.

Conclusie is dat een dergelijk PPS-instrument niet in voldoende mate bijdraagt aan het project spoorzone Delft. DBFM kan weliswaar voorzien in private voorfinanciering, maar ook dan geldt dat de meerjarige dekking van het project volledig geregeld moet zijn.

3.3 Conclusie alternatieve financiering

Er zijn onvoldoende mogelijkheden van alternatieve dekking om daarmee het financiële plaatje van het project spoorzone Delft sluitend te maken. De onderzochte alternatieve financieringsmogelijkheden leiden naar verwachting niet tot lagere kosten. Als al efficiencywinsten worden bereikt, zijn deze onvoldoende om de kosten van het project te dekken. Daarbij speelt mee dat PPS al een belangrijke rol speelt in het project, daar reeds een deel van de opbrengsten uit de grondexploitatie wordt ingezet in de dekking van het project. Het is dan ook lastig om aanvullende mogelijkheden te vinden. In alle gevallen komt een financieringsconstructie dan ook neer op voorfinanciering, privaat dan wel publiek, en is het noodzakelijk dat de dekking van het project volledig is (hetgeen momenteel niet het geval is).

4 Conclusies

Ten aanzien van de infrastructuur geldt dat de door de gemeente gewenste lange viersporige tunnel een hogere bijdrage van het Rijk vergt dan de oorspronkelijke taakstellende bijdrage en dat bovendien de kosten voor de aansluitingen niet zijn gedekt. In totaal zou het Rijk € 493 mln moeten bijdragen aan de infrastructuur.

Het project is ook te faseren. Een eerste fase van de tunnel zou met het oorspronkelijke taakstellende budget van V&W (ad € 319 mln) tezamen met de bijdrage uit de vastgoedontwikkeling en de gemeentelijke bijdrage bijna worden gedekt. Echter, de kosten voor de direct benodigde aansluitingen zijn daarin niet ingepast (ad € 83 mln). Alleen de eerste fase bezien, zou het Rijk € 408 mln moeten bijdragen. Het daadwerkelijk viersporig maken van het baanvak, kost te zijner tijd nog eens € 98 mln.

Er zijn onvoldoende alternatieve dekkingsbronnen te vinden om het financiële plaatje van het project sluitend te maken. Tot 2020 zou circa € 14 mln bespaard kunnen worden uit hoofde van

het verschil tussen beheer en onderhoud met en zonder tunnel. Echter, na het wegwerken van het achterstallig onderhoud aan het viaduct (meegenomen in de kosten voor de periode tot 2020), is het onderhouden van een tunnel en ondergronds station bijna € 1 mln per jaar duurder dan het onderhouden van het viaduct. Van een vrijval van onderhoudsmiddelen is dan ook geen sprake. Ook eventuele leefbaarheidkosten zijn (nog) niet gereserveerd voor Delft en komen niet vrij ten gunste van het project spoorzone Delft. Andere alternatieve dekkingsbronnen zijn niet voorhanden of wijzigen het beeld niet substantieel.

De onderzochte alternatieve financieringsmogelijkheden leiden voor het project spoorzone Delft naar verwachting niet tot substantieel lagere kosten of grote efficiencywinsten. In alle gevallen komt een financieringsconstructie dan ook neer op voorfinanciering, privaat dan wel publiek. Daartoe is het evenwel nodig dat het project volledig is gedekt.

Het toezeggen van een bijdrage is echter in strijd met het uitgangspunt van het kabinet om geen middelen voor projecten na 2010 vast te leggen, zonder integrale besluitvorming daarover. Ik zal het project dan ook afwegen in het kader van de prioriteitstelling voor de periode na 2010, waarover ik voornemens ben bij de begroting 2005-2009 voorstellen te doen. De invulling van deze periode zal sterk afhangen van de beleidswensen uit de Nota Mobiliteit en de Nota Ruimte en de onderhoudstoestand van de infrastructuurnetwerken.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

Karla Peijs