Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Verkenning naar een Bereikbaarheidsfonds

Een verkenning naar de voor- en nadelen van een Bereikbaarheidsfonds

Datum	12 september 2017
Status	Definitief

Inhoud

Inhoud—3

Managementsamenvatting—4

1 Inleiding—6
1.1 Aanleiding—6
1.2 Vraagstelling—6
1.3 Werkwijze—7
1.4 Leeswijzer—7

2 Bereikbaarheid: van beleidsdoelen tot instrumentarium—9
2.1 Inleiding—9
2.2 Het beleidsterrein bereikbaarheid—9
2.3 Instrumenten van het Rijk op het gebied van bereikbaarheid—11
2.4 Het Infrastructuurfonds—11
2.5 Kenmerken voortkomend uit Wet en Besluit Infrastructuurfonds—12
2.6 Kenmerken die niet voortkomen uit de Wet IF of het Besluit IF—13

3 Het andere investeringsfonds van het Rijk: het Deltafonds—17
3.1 Inleiding—17
3.2 Doel en reikwijdte Deltafonds—17
3.3 Slimme combinaties—18
3.4 Experimenteerartikel—18

4 Beelden over een bereikbaarheidsfonds en de werkwijze—20
4.1 Inleiding—20
4.2 Partnership als basis voor samenwerking—20
4.3 Opgaven centraal—21
4.4 Investeringen: wederkerigheid en omvang—22
4.5 Sterke punten huidige systematiek—24
4.6 De beelden verbonden met de criteria van de verkenning—25

5 Varianten van een Bereikbaarheidsfonds, inclusief voor- en nadelen—26
5.1 Inleiding—26
5.2 De referentievariant—26
5.3 Variant 1: Bereikbaarheid via integrale gebiedsprogramma's—28
5.4 Variant 2: Bereikbaarheid via een bereikbaarheidsartikel—31
5.5 Variant 3: Bereikbaarheid vanuit één fonds integraal bekostigen—35
5.6 Samenvatting en weging van de varianten—39

Bijlage A Opties om de bereikbaarheid te verbeteren—43
Bijlage B Het financiële instrumentarium van IenM—45
Bijlage C Achtergrond van het Infrastructuurfonds—48
Bijlage D Andere investeringsbudgetten van het Rijk in het ruimtelijk-fysieke domein—52
Bijlage E Lijst van geïnterviewden—55
Bijlage F Geraadpleegde literatuur—56

Managementsamenvatting

Inleiding
In de kabinetsreactie op het Interdepartementale Beleidsonderzoek 'Flexibiliteit in infrastructurele planning' (IBO-Infra, 34550 A, nr. 5) kondigt het kabinet een aantal maatregelen aan om de flexibiliteit van infrastructurele planning te vergroten. Deze maatregelen zijn bedoeld om beter aan te sluiten op de opgaven en de (onzekere) ontwikkelingen van de nabije en verre toekomst. De flexibiliteit uit het IBO-Infra richt zich op drie dimensies, te weten flexibiliteit in de budgettaire planning, in de MIRT-systematiek en in de scope van het Infrastructuurfonds. Voor de laatst-genoemde dimensie wordt momenteel een wijziging van de Wet Infrastructuurfonds voorbereid. Deze wijziging heeft als doel om de reikwijdte van het Infrastructuur-fonds zodanig te verbreden dat ook niet-infrastructurele uitgaven (zoals Beter Benutten-achtige maatregelen), die direct bijdragen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van investeringen in infrastructuur, bekostigd kunnen worden uit het Infrastructuurfonds.

Voor een eventuele verdere verbreding van de reikwijdte van het Infrastructuur-fonds is in dezelfde kabinetsreactie besloten tot een verkenning naar een Bereikbaarheidsfonds. In voorliggende rapportage worden de uitkomsten van deze verkenning beschreven. De rapportage zelf doet geen aanbevelingen, wel schetst het een beeld van het beleidsterrein bereikbaarheid – waarbinnen het Infra-structuurfonds één van de instrumenten is – en geeft het een overzicht van de opgehaalde beelden over gewenste ontwikkelingen enerzijds en ervaren belemmeringen met het Infrastructuurfonds anderzijds.

Uitkomst
Het IBO-Infra en de kabinetsreactie daarop hebben bij de start van de verkenning geen definitie van een Bereikbaarheidsfonds meegegeven. Eerste doel van de verkenning was aldus om te bepalen wat een Bereikbaarheidsfonds is. Ook is gedurende de verkenning geïnventariseerd wat er met het huidige Infrastructuur-fonds en bijbehorende werkwijze mogelijk is en welke eventuele belemmeringen (voortkomend uit het Infrastructuurfonds) er nog resteren voor verdere flexibilisering van de infrastructurele planning en integrale aanpak.

Uit de verkenning blijkt dat er met de beleidswijzigingen uit het IBO-Infra met het huidige instrument van het Infrastructuurfonds al veel mogelijk is. Tevens valt op dat met de ingezette maatregelen uit de kabinetsreactie op het IBO-Infra veel van de tijdens de verkenning genoemde wensen en ervaren belemmeringen met het Infrastructuurfonds worden ondervangen. Het fonds (en werkwijze) kan aldus reeds worden beschouwd als een Bereikbaarheidsfonds.

Met de beleidswijzigingen uit de kabinetsreactie op het IBO-Infra is de flexibiliteit van het fonds vergroot door:

- de verruiming van de reikwijdte van het fonds met niet-infrastructurele uitgaven die bijdragen aan de doelmatigheid van investeringen in de infrastructuur (Beter Benutten-achtige maatregelen).
- de introductie van een jaarlijkse extrapolatie.
- de ontschotting van het fonds door de introductie van een generieke investeringsruimte en door het plaatsen van nieuwe verkenningen op een algemeen begrotingsartikel.

- de introductie van een flexnorm[1] en de adaptieve werkwijze van de programmatische aanpak om flexibel in te kunnen spelen op ontwikkelingen.

Tijdens de verkenning kwam naar voren dat deze ingezette beleidswijzigingen breed worden ondersteund. Daar de vigerende, maar relatief nieuwe werkwijze en kenmerken van het Infrastructuurfonds nog relatief onbekend zijn, is deze huidige werkwijze in deze rapportage als referentievariant uitgebreid beschreven.

Gaande de verkenning is gebleken dat er geen eenduidig beeld bestaat over wat een Bereikbaarheidsfonds is, of zou moeten zijn. Om deze reden zijn – aanvullend op de referentievariant – de tijdens de verkenning opgehaalde beelden en opties uitgewerkt in drie varianten hoe een Bereikbaarheidsfonds ook gezien kan worden, inclusief de voor- en nadelen daarvan. De drie varianten onderscheiden zich in een toenemende mate van samenwerking: van integrale samenwerking op bereikbaarheid tot uiteindelijk integrale bekostiging van bereikbaarheid. De elementen opgenomen in variant 1 worden breed gedeeld, over de opties die uitgewerkt zijn in varianten 2 en 3 bestaat minder consensus.

In variant 1 zijn de resterende opgehaalde opties opgenomen voor de gezamenlijke werkwijze (gelijkwaardig partnership, wederkerigheid en het werken met dubbeldoelstellingen). Deze opties brengen geen verdere wijzigingen aan in de reikwijdte van het nieuwe bredere Infrastructuurfonds (inclusief Beter Benutten-achtige maatregelen). De andere opties die tijdens de verkenning naar voren zijn gekomen, de introductie van een Bereikbaarheidsartikel, een subsidie voor 'vermeden infrastructurele investeringskosten' (gezamenlijk variant 2) en het integraal bekostigen van bereikbaarheid vanuit één fonds (variant 3) wijzigen wel de reikwijdte van het Infrastructuurfonds. De vraag is echter of deze opties hun doel niet voorbij schieten en of de achterliggende doelstellingen niet op een andere wijze gerealiseerd kunnen worden. De verdere verbreding van de reikwijdte van het fonds introduceert de nodige vraagstukken ten aanzien van governance, afweging, beheersing en verantwoording van uitgaven.

Op basis van de kabinetsreactie op het IBO-Infra was de vraagstelling van deze verkenning sterk gericht op het verder verbreden van het Infrastructuurfonds tot een Bereikbaarheidsfonds. Uit de verkenning komt echter naar voren dat voor een verdere flexibilisering van de infrastructurele planning en verdere integrale aanpak van bereikbaarheid niet (enkel) naar het Infrastructuurfonds gekeken moet worden, – 'slechts' één van de instrumenten van één van de betrokken partijen op het brede beleidsterrein van bereikbaarheid – maar ook naar andere instrumenten als wet- en regelgeving, bestuurlijke afspraken en de werkwijze. Deze zijn buiten de scope van deze verkenning gebleven omdat de onderzoeksvraag zich richtte op het instrument van het Infrastructuurfonds.

[1] – Percentage dat aangeeft welk aandeel van de budgetten flexibel is om bij nieuwe planvorming te betrekken.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In de kabinetsreactie op het Interdepartementale Beleidsonderzoek 'Flexibiliteit in infrastructurele planning' kondigt het kabinet een aantal maatregelen aan om het Infrastructuurfonds te flexibiliseren. Deze flexibiliteit richt zich op drie dimensies:

1. Flexibiliteit in budgettaire planning
2. Flexibiliteit in de MIRT-systematiek
3. Flexibiliteit in de scope van het Infrastructuurfonds

Het bevorderen van doelmatigheid en doeltreffendheid van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) is bij deze drie dimensies een belangrijk uitgangspunt.

Het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) zelf geeft voor de derde dimensie – flexibiliteit in de scope van het Infrastructuurfonds – twee varianten, te weten het mogelijk maken om ook niet-infrastructurele uitgaven vanuit het Infrastructuurfonds te bekostigen (indien deze bijdragen aan de doelmatigheid van investeringen in de infrastructuur) en als tweede variant het verder verbreden van het Infrastructuurfonds tot een Bereikbaarheidsfonds.

Voor de eerste variant wordt momenteel een wijziging van de Wet Infrastructuurfonds voorbereid, welke er op gericht is om de reikwijdte van het Infrastructuurfonds zodanig te verbreden dat ook niet-infrastructurele uitgaven (zoals Beter Benutten), die direct bijdragen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van investeringen in infrastructuur, bekostigd kunnen worden uit het Infrastructuurfonds. Van de tweede variant, de verbreding van het Infrastructuurfonds tot een Bereikbaarheidsfonds, zijn de afgelopen periode de verschillende aspecten verkend. De uitkomsten van deze verkenning zijn beschreven in voorliggende rapportage.

1.2 Vraagstelling

De hoofdvraag voor deze verkenning naar de verbreding van het Infrastructuurfonds tot een Bereikbaarheidsfonds is afkomstig uit het IBO 'Flexibiliteit in infrastructurele planning' en opgenomen in de kabinetsreactie op dat IBO, te weten:

- Wat zijn de voor- en nadelen van een Bereikbaarheidsfonds?

De kabinetsreactie licht daarbij toe dat dit te onderzoeken Bereikbaarheidsfonds moet worden gezien als "verdere verbreding van de reikwijdte van het Infrastructuurfonds tot uitgaven die op een doelmatige wijze bijdragen aan de oplossing van bereikbaarheidsopgaven".

Het sluit daarmee aan op de variant van een 'Bereikbaarheidsfonds' die in het IBO-Infra wordt beschreven. Het IBO-Infra geeft een beknopte toelichting van deze variant, waarbij de scope van het Infrastructuurfonds in aanvulling op de verbreding met niet-infrastructurele uitgaven verder wordt verbreed. Deze verdere verbreding kan volgens het IBO-Infra een mogelijke volgende stap zijn, aansluitend bij de huidige transitie van het MIRT welke het kabinet de afgelopen jaren met programma's als *Beter Benutten*, *Meer Bereiken*, *Nieuwe Aanpak Bereikbaarheid* en de *Vernieuwing van het MIRT* heeft ingezet. Het IBO-Infra geeft aan dat deze variant met name gezien moet worden in het licht van de steeds kostbaarder wordende infrastructurele oplossingen in het stedelijk gebied, waardoor investeringen, of andersoortige uitgaven, die niet relateren aan infrastructuur de meest doelmatige oplossing kunnen genereren, terwijl dit type investeringen niet uit het huidige Infrastructuurfonds bekostigd kunnen worden.

Naast het IBO-Infra en de kabinetsreactie daarop wordt voor de vraagstelling voor deze verkenning naar de voor- en nadelen van een Bereikbaarheidsfonds teruggegrepen op de twee primaire doelen van het huidige Infrastructuurfonds, zoals deze in de memorie van toelichting op de Wet Infrastructuurfonds zijn beschreven. De instelling van het Infrastructuurfonds was bedoeld om zowel de continuïteit van middelen voor de infrastructuur te borgen als om de investeringen in de infrastructuur voor verkeer en vervoer integraal af te kunnen wegen. Bij de integrale afweging wordt vanaf de instelling van het fonds aandacht besteed aan milieu enerzijds en 'Nederland-Distributieland' anderzijds.

De twee primaire doelen van het Infrastructuurfonds en de gedachte uit het IBO vormen samen de drie criteria waarop de kenmerken en bijbehorende voor- en nadelen van het huidige Infrastructuurfonds en de verschillende varianten van een Bereikbaarheidsfonds zullen worden getoetst. Deze criteria luiden dan als volgt:

1. integrale afweging van prioriteiten
2. doelmatigheid van uitgaven
3. continuïteit van infrastructurele netwerken

In deze criteria komen de verschillende rollen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu terug. De eerste twee criteria zien met name toe op de beleidsmatige verantwoordelijkheid van het ministerie, waar het derde criterium voortkomt uit de rol en bijbehorende verantwoordelijkheden van het ministerie als netwerkbeheerder.

1.3 Werkwijze

De verkenning naar de voor- en nadelen van een Bereikbaarheidsfonds is uitgevoerd aan de hand van twee sporen, te weten een inhoudelijk spoor en een kwalitatief spoor. Het eerste, inhoudelijke spoor was gericht op wat er op dit moment 'al' mogelijk is op het vlak van integrale en/of gebiedsgerichte bereikbaarheidskeuzes en welke mogelijke opties er zijn voor een Bereikbaarheidsfonds. Voor dit spoor is een literatuurstudie uitgevoerd en zijn enkele expertsessies georganiseerd. Voor het tweede, kwalitatieve spoor is met een groot aantal betrokkenen binnen en buiten het ministerie van Infrastructuur en Milieu gesproken om beelden op te halen hoe het huidige Infrastructuurfonds wordt ervaren. Daarnaast waren de interviews gericht op het vergaren van gedachten wat een Bereikbaarheidsfonds zou kunnen zijn en/of wat het juist niet zou moeten zijn. De informatie uit de interviews en de sessies met deskundigen is benut voor het vormen van de beelden van een Bereikbaarheidsfonds, inclusief de mogelijke voor- en nadelen daarvan. In bijlage E is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde personen.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage beschrijft zoals gezegd de uitkomsten van de verkenning naar de verbreding van het Infrastructuurfonds tot een Bereikbaarheidsfonds. In het volgende hoofdstuk zal allereerst een beschrijving worden gegeven van het beleidsterrein bereikbaarheid en het huidige instrumentarium. Na een typering van het beleidsterrein worden de instrumenten en hun onderlinge samenhang van primair het Rijk beschreven, waarbij – gezien het onderwerp van deze verkenning – uitgebreider wordt ingegaan op de financiële instrumenten. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een opsomming van de kenmerken van het huidige Infrastructuurfonds en de bijbehorende voor- en nadelen. In deze paragrafen over de huidige kenmerken wordt tevens expliciet stilgestaan bij de beleidswijzingen uit het IBO 'Flexibiliteit in infrastructurele planning', welke reeds tot aanpassingen van de kenmerken van het Infrastructuurfonds hebben geleid.

Aansluitend op deze beschrijving van het beleidsterrein en het instrumentarium wordt in hoofdstuk 3 een korte feitelijke beschrijving gegeven van het Deltafonds, het andere begrotingsfonds van het Rijk. De uitkomsten van de expertsessies en opgehaalde informatie uit de kwalitatieve interviews vormen de basis voor hoofdstuk 4, waarin de aspecten wat een Bereikbaarheidsfonds wel en niet zou kunnen zijn aan bod komen. In het laatste hoofdstuk 5 worden als uitkomst van de verkenning drie varianten van een Bereikbaarheidsfonds gepresenteerd, inclusief de voor- en nadelen daarvan.

2 Bereikbaarheid: van beleidsdoelen tot instrumentarium

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van het beleidsterrein bereikbaarheid en het huidige bijbehorende instrumentarium van primair het Rijk, waarbij uitgebreid wordt stilgestaan bij de financiële instrumenten van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). In de volgende paragraaf wordt gestart met een korte typering van het beleidsterrein. In paragraaf 2.3 worden de verschillende rijksinstrumenten op het beleidsterrein benoemd, waarna in paragraaf 2.4 een beknopte beschrijving van het Infrastructuurfonds volgt. Meer gedetailleerde informatie over het Infrastructuurfonds, de andere financiële instrumenten van IenM en op welke wijze deze financiële instrumenten en de beleidsdoelen met elkaar samenhangen is in de bijlagen opgenomen.

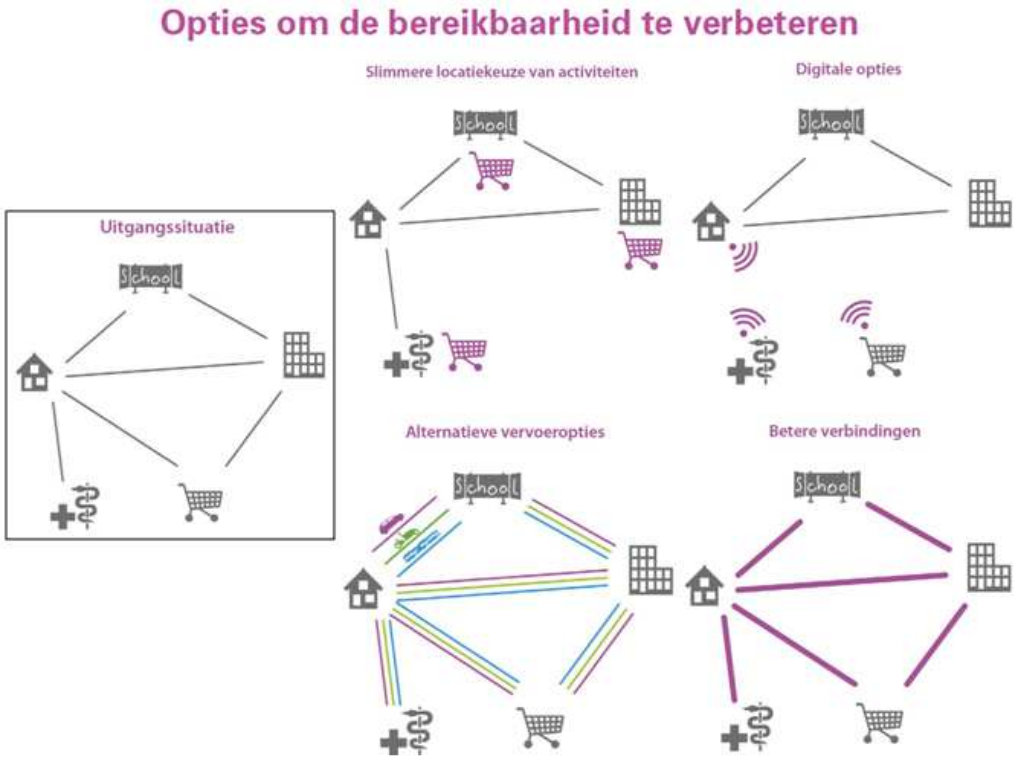
Het hoofdstuk wordt afgesloten met twee paragrafen waarin de kenmerken van het huidige Infrastructuurfonds worden beschreven. Bij deze beschrijving wordt een onderscheid gemaakt tussen de kenmerken die volgen uit de wet- en regelgeving (paragraaf 2.5) en kenmerken van het fonds die een andere basis kennen (paragraaf 2.6). Bij deze beschrijvingen komen tevens de voor- en nadelen van de kenmerken aan bod en wordt toegelicht welke wijzigingen reeds zijn (of worden) doorgevoerd in navolging op de kabinetsreactie op het IBO 'Flexibiliteit in infrastructurele planning'.

2.2 Het beleidsterrein bereikbaarheid

Bereikbaarheid is een zeer divers en veel omvattend thema. Vrijwel iedereen heeft er dagelijks mee te maken. Er leven veel verschillende beelden wat 'bereikbaarheid' is. Wetenschappelijk is er consensus dat hierbij zowel de begrippen snelheid, nabijheid en kosten relevant zijn. In het dagelijks taalgebruik gaat het echter vaak om de files, of de trein die niet rijdt. Gezien deze diversiteit aan beelden kan een verkenning naar een Bereikbaarheidsfonds niet zonder een beknopte typering van het begrip bereikbaarheid.

Belangrijke aspecten bij bereikbaarheid zijn de aanwezigheid van infrastructuur en openbaar vervoer enerzijds, de ruimtelijke inrichting anderzijds en de afstemming tussen beide (PBL, Bereikbaarheid verbeeld 2014a). In 'Kansrijk mobiliteitsbeleid' (2016) stellen het CPB en PBL dat mobiliteit en bereikbaarheid niet alleen worden beïnvloed door het beleid voor de verkeersinfrastructuur of het vervoersaanbod, maar ook door de ruimtelijke structuur van gebieden en de beleidskeuzes daaromtrent. "Een goed functionerend ruimtelijk beleid zorgt ervoor dat optimale locaties worden geboden voor verschillende activiteiten, zoals wonen en werken. De impact op mobiliteit en bereikbaarheid is een van de factoren die een rol zouden moeten spelen bij ruimtelijke keuzes."

De RLI definieert bereikbaarheid in zijn recente advies 'Dichterbij en Sneller' als "de mate waarin mensen activiteiten (wonen, werken, onderwijs, recreatie et cetera) binnen een bepaalde tijd kunnen uitvoeren. Voor de reistijd is niet alleen de snelheid van belang, maar ook de mate van nabijheid van activiteiten" (RLI, 2016). Voor het *kunnen uitvoeren* van de reis zijn naast de genoemde tijd ook de kostenaspecten als prijs en moeite van een reis relevant.



Figuur 2.1: Opties om de bereikbaarheid te verbeteren (bron: Dichterbij en Sneller, RLI 2016).

De RLI heeft in hetzelfde advies tevens een overzicht van de vier opties hoe de bereikbaarheid kan worden verbeterd (zie figuur 2.1), te weten:

1. Slimmere locatiekeuze van activiteiten
2. Digitale opties
3. Alternatieve vervoeropties
4. Betere verbindingen

In bijlage A worden deze vier opties nader beschreven.

Om de bereikbaarheid van een gebied (op alle schaalniveaus: wijk, plaats, regio, nationaal, internationaal) te verbeteren wordt vanuit alle overheidslagen beleid gevoerd. Gezamenlijk kunnen de overheden bij het verbeteren van de bereikbaarheid van een gebied alle hierboven beschreven opties oppakken. Hierbij is iedere overheidslaag betrokken vanuit zijn eigen verantwoordelijkheden, welke de verschillende overheden in hun beleidsnota's door vertalen naar ambities en doelstellingen met bijbehorende instrumenten en middelen om deze ambities en doelen te realiseren. Het Rijk heeft zijn ambities en doelstellingen voor bereikbaarheid vastgelegd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR, 2012). In aanvulling daarop heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) in 2014 'Meer Bereiken, door een brede, gezamenlijke aanpak van bereikbaarheidsopgaven' uitgebracht. Hierin is beschreven dat het ministerie gezamenlijk met de partners de bereikbaarheidsopgaven met concrete maatregelen wil aanpakken en benoemt hiervoor vijf sporen of oplossingsrichtingen, inmiddels bekend als de vijf i's:

1. Innoveren
2. Informeren
3. In stand houden
4. Inrichten
5. Infrastructuur

In deze vijf i's zijn in meer en mindere mate de vier opties van de RLI om de bereikbaarheid te verbeteren te herkennen. Duidelijk is in ieder geval dat de definitie van 'bereikbaarheid' zoals opgenomen in de SVIR[2], waarin nog sterk de focus op snelheid lag, in 'Meer Bereiken' wordt verbreed. Met de toevoeging van de 'i' van 'inrichten' aan de concrete maatregelen om bereikbaarheidsopgaven aan te pakken worden nadrukkelijk ook ruimtelijke keuzes in ogenschouw genomen. Mobiliteitsmaatregelen en ruimtelijke keuzes dienen beter op elkaar afgestemd te worden, aldus 'Meer Bereiken'.

2.3 Instrumenten van het Rijk op het gebied van bereikbaarheid

Ten behoeve van het verbeteren van de bereikbaarheid benoemt het Rijk als instrumenten in de SVIR onder andere de Ladder voor duurzame verstedelijking, Spelregels van het MIRT en de financiële middelen op de beleidsbegroting en het Infrastructuurfonds. Ook wordt in de SVIR het doorzetten van de regionale, integrale aanpak voor het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid via het MIRT als een van de instrumenten genoemd om de concurrentiekracht van Nederland te vergroten en de bereikbaarheid te verbeteren. De andere overheden hebben immers, evenals het Rijk, voor hun verantwoordelijkheden beleidsnota's opgesteld met hun eigen ambities, doelen en instrumenten en bijbehorende financiële middelen. Onder andere via het MIRT worden deze afzonderlijke verantwoordelijkheden, ambities, doelstellingen en middelen van de verschillende overheden bij elkaar gebracht om gezamenlijk de concurrentiekracht, bereikbaarheid en leefbaarheid van Nederland duurzaam te ontwikkelen. Gezien de toenemende complexiteit van de opgaven, de schaarse ruimte en onzekere toekomst is in de nieuwste Spelregels van het MIRT (IenM, 2016) aangegeven dat deze samenwerking ook hard nodig is: partijen hebben elkaar nodig om de vraagstukken strategisch en integraal aan te pakken om zo de geformuleerde ambities en doelen te realiseren.

De SVIR benoemt dus zoals gezegd de middelen op de beleidsbegroting en het Infrastructuurfonds als de financiële instrumenten voor het realiseren van de ambities en doelen van het Rijk op het gebied van bereikbaarheid. Hoe deze twee instrumenten werken en hoe ze zich tot elkaar verhouden is in bijlage B opgenomen. De doelstellingen en reikwijdte van het Infrastructuurfonds zelf zijn in de volgende paragraaf beschreven.

2.4 Het Infrastructuurfonds

Het Infrastructuurfonds is één van de drie begrotingen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en is in 1993 ontstaan uit de samenvoeging van het Rijkswegenfonds en Mobiliteitsfonds. Het idee achter de instelling van het Infrastructuurfonds is om een integrale afweging te kunnen maken van de investeringen in de infrastructuur voor verkeer en vervoer. Waarbij bovendien extra aandacht besteed wordt aan milieu enerzijds en 'Nederland-Distributieland' anderzijds. Omdat het integraal afwegen van prioriteiten en de continuïteit van middelen voor de infrastructuur primaire doelstelling van de Wet Infrastructuurfonds zijn, is het Infrastructuurfonds opgezet als een bekostigings- en financieringsinstrument. Het fonds biedt vooral door de integrale financiering een kader voor een samenhangende inhoudelijk en financiële prioriteitsstelling. Het bevordert daarmee ook een doelmatige besteding van de beschikbare middelen. Daarnaast is met het IF een financieringsstructuur in het leven geroepen die over een langere periode continuïteit van middelen voor de infrastructuur bewerkstelligd.

2 – De definitie van 'bereikbaarheid' zoals opgenomen in de SVIR is: *De moeite (uitgedrukt in tijd en kosten per kilometer) die het gebruikers van deur tot deur kost om hun bestemming te bereiken.*

Het specifieke doel van het Infrastructuurfonds is in artikel 8 van de Wet Infrastructuurfonds vastgelegd: 'Ten laste van het fonds komen de uitgaven ten behoeve van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur, welke door het Rijk wordt of zal worden beheerd alsmede de uitgaven ten behoeve van daarmee samenhangende basisinformatie" (artikel 8, eerste lid). Ook kunnen subsidies aan zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke rechtspersonen worden verstrekt "ten behoeve van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur, welke door hen wordt of zal worden beheerd" (artikel 8, tweede lid). In bijlage C wordt uitgebreider stilgestaan bij de achtergrond van het Infrastructuurfonds en de wijze waarop de beleidsdoelen uiteindelijk tot concrete projecten leiden.

2.5 Kenmerken voortkomend uit Wet en Besluit Infrastructuurfonds

Het meest prominente en bekende kenmerk van het Infrastructuurfonds is dat in de Wet Infrastructuurfonds het doel van het fonds is vastgelegd (zie vorige paragraaf). Ook is voor een aantal specifieke doelen (luchthavens, zeehavens en pijpleidingen) expliciet opgenomen dat ten behoeve hiervan uit het Infrastructuurfonds geen uitgaven mogen worden gedaan. Opgemerkt wordt dat uitgaven aan andere infrastructurele doelen, bijvoorbeeld ten behoeve van de fiets, of andere provinciale/gemeentelijke infrastructuur wel in aanmerking komen voor subsidiëring vanuit het fonds. Voor medeoverheden moeten de geraamde kosten wel tenminste € 112,5 miljoen (of tenminste € 250 miljoen in het geval van de vervoerregio's) bedragen, dit betreft de zogenaamde 'grote projecten'. Andere partijen kunnen voor lagere bedragen ook een subsidie aanvragen, dit betreft de 'overige projecten'. Zo kan het Infrastructuurfonds bij verdichting – dat tot andere verkeer- en vervoerstromen leidt dan bouwen op uitleglocaties – via dit bestaande subsidie-instrument een financiële bijdrage leveren aan bijvoorbeeld infrastructuur voor hoogwaardig openbaar vervoer.

Voordeel van deze eenduidige afbakening van de reikwijdte van het fonds is dat er helderheid is over de doelen waar de middelen uit het Infrastructuurfonds aan besteed mogen worden. Dit komt de beheersbaarheid van het fonds ten goede. Ook leidt dit kenmerk tot een overzichtelijke governance van het fonds: de bestedingsdoelen komen overeen met de verantwoordelijkheden van de bewindspersonen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, of moeten passen binnen het beleidskader voor het verstrekken van subsidies ten behoeve van infrastructuur aan derden. Nadeel van deze (huidige) scherpe afbakening is dat uit het fonds enkel infrastructurele oplossingen om de bereikbaarheid te verbeteren bekostigd kunnen worden. Andere type maatregelen worden uit andere financiële bronnen van het Rijk (bijvoorbeeld de beleidsbegroting van IenM, OCW (OV studentenkaart), VWS (collectief WMO vervoer)) of door andere partijen bekostigd. Indien bij een probleem of opgave niet alle verantwoordelijke partijen betrokken worden, bestaat de kans dat door deze verschillende financiële bronnen tot een suboptimale oplossing wordt besloten.

Met de aanstaande beleidswijziging om ook niet-infrastructurele uitgaven uit het Infrastructuurfonds te gaan bekostigen (zover deze bijdragen aan de doelmatigheid van investeringen in de infrastructuur) worden de mogelijkheden om bereikbaarheidsmaatregelen uit het fonds te financieren vergroot. Indien wordt teruggegrepen op de vier opties van de RLI om de bereikbaarheid te verbeteren (zie figuur 2.1), blijft gelden dat een deel van de digitale opties (voor zover niet gekoppeld aan infrastructuur, bijvoorbeeld investeringen in generieke mobiele (5G) netwerken) en de financiële beïnvloeding van locatiekeuzes van activiteiten niet uit het Infrastructuurfonds bekostigd kunnen worden. Het is wel mogelijk om deze opties, indien gewenst, uit andere begrotingen van het Rijk te beïnvloeden, bijvoorbeeld via de beleidsbegroting van BZK/Wonen. Dit in aanvulling op de niet-financiële

instrumenten van het Rijk als de vigerende wet- en regelgeving, waaronder de Ladder van duurzame verstedelijking, en via het maken van bestuurlijke afspraken, onder andere via de Bestuurlijke Overleggen van het MIRT.
Een ander kenmerk van het Infrastructuurfonds is dat in de Wet Infrastructuurfonds is vastgelegd dat het batig/nadelig saldo van enig jaar ten gunste, respectievelijk ten laste van het Infrastructuurfonds komt. Voordeel hiervan is kasmatige vertragingen en versnellingen van projecten niet hoeven te leiden tot budgettaire knelpunten. Ook ontstaat er aan het eind van het jaar geen druk om koste wat het kost uitgaven te doen.[3] Dit komt de doelmatigheid ten goede.

De beschreven wettelijke kenmerken van het Infrastructuurfonds, met de voor- en nadelen en bijbehorende beleidswijzigingen uit de kabinetsreactie op het IBO-Infra, zijn in onderstaande tabel samengevat. Deze voor- en nadelen zijn gecategoriseerd naar de criteria 'integraal afwegen van prioriteiten', 'doelmatigheid van de uitgaven' en 'continuïteit van de infrastructurele netwerken' zoals beschreven in paragraaf 1.2.

Wettelijke kenmerken IF	**VOORDEEL**	**NADEEL**	**Ingezette beleidswijziging kabinetsreactie IBO**
Eenduidig doel, vastgelegd in wet	• helderheid over bestedingsdoelen middelen IF, daardoor beheersbaar IF en eenduidige governance	• enkel infrastructurele oplossingen kunnen uit IF bekostigd worden, niet alle bereikbaarheidsoplossingen	• verruiming reikwijdte met niet-infrastructurele uitgaven die bijdragen aan de doelmatigheid van investeringen in de infrastructuur
	• *draagt bij aan continuïteit van infrastructurele netwerken*	• *via het IF zelf vindt enkel een integrale afweging van infrastructurele prioriteiten plaats*	• *vergroot de mate van integrale afwegingen van prioriteiten via het IF*
Batig saldo van het IF blijft beschikbaar binnen IF (nadelig saldo komt ten laste van IF)	• kasmatige vertragingen van projecten leiden niet tot budgettaire knelpunten • aan eind van jaar geen druk om uitgaven te doen		
	• *draagt bij aan de doelmatigheid van de uitgaven*		

Tabel 2.1: Overzicht van de wettelijke kenmerken van het Infrastructuurfonds met bijbehorende voor- en nadelen en in de rechterkolom de relevante ingezette beleidswijzigingen uit de kabinetsreactie op het IBO-Infra. Onder de voor- en nadelen van de twee kenmerken is in de donkere vlakken de koppeling gelegd met de drie criteria die in de verkenning zijn benut voor het wegen van de varianten (zijnde integrale afweging van prioriteiten, doelmatigheid van uitgaven en continuïteit van infrastructurele netwerken).

2.6 Kenmerken die niet voortkomen uit de Wet IF of het Besluit IF

Naast bovenbeschreven kenmerken van het Infrastructuurfonds die voortkomen uit de Wet IF of het Besluit IF, heeft het fonds andere kenmerken, welke uit de Begrotingswet van het fonds voortvloeien of geen wettelijke grondslag kennen. Aangezien de Begrotingswet van het fonds via de ontwerpbegroting en suppletoire begrotingen periodiek wordt bijgesteld, zijn deze kenmerken eenvoudiger aan te passen dan de kenmerken die voortkomen uit de Wet IF of het Besluit IF. Het zijn bijvoorbeeld kenmerken die op basis van kabinetsbeslissingen tot stand zijn gekomen, of voortkomen uit de begrotingstechnische indeling van het Infrastructuurfonds.

Tot de eerste categorie behoort het kenmerk dat de planperiode van het Infrastructuurfonds langer is dan de reguliere begrotingsperiode van 't+4'. Dit biedt

3 – Hoewel het fonds dus feitelijk een oneindige eindejaarsmarge kent, stuurt het ministerie van Infrastructuur en Milieu als fondsbeheerder wel om het beschikbare budget jaarlijks volledig aan te wenden onder andere met behulp van kasmanagement.

zekerheid en is de basis voor continuïteit in grote investeringen in infrastructuur die vanwege zorgvuldige voorbereiding een lange doorlooptijd kennen. Bovendien zijn op deze wijze alle uitgaven en verplichtingen van de meerjarige projecten, inclusief beheer en onderhoudsfase, voor het parlement in beeld en kunnen deze worden afgewogen binnen een financieel kader. De lange planperiode biedt ook mogelijkheden voor 'life cycle cost afwegingen'. Een aandachtspunt bij deze specifieke, afwijkende begrotingsperiode was dat er geen afspraken waren over de exacte looptijd van het fonds, dan wel afspraken over wanneer de begrotingsperiode wordt verlengd. Om deze onduidelijkheid te ondervangen heeft het kabinet besloten tot een jaarlijkse extrapolatie van de investeringsfondsen.

Een andere afspraak met vergelijkbare herkomst is dat alle meevallers binnen het Infrastructuurfonds beschikbaar blijven, dit in aanvulling op de algemene begrotingsregel dat meevallers enkel benut mogen worden voor tegenvallers. Meevallers kunnen hierdoor – nadat deze zijn benut voor het opvangen van tegenvallers – via de investeringsruimte worden ingezet voor nieuwe investeringen. Hierdoor blijven de aan het Infrastructuurfonds gealloceerde middelen beschikbaar ten behoeve van de doelstellingen van het fonds.

Het kenmerk dat voortkomt uit de begrotingstechnische indeling van het Infrastructuurfonds is dat iedere modaliteit zijn eigen productartikel heeft. Het is begrotingstechnisch niet wenselijk om alle budgetten op één artikel te verantwoorden. Dit primair in verband met het budgetrecht van de Tweede Kamer, die uitgaven vaststelt tot op artikelniveau. Indien het Infrastructuurfonds uit één artikel zou bestaan zou de Tweede Kamer formeel geen budgetrecht (en dus kunnen autoriseren en amenderen) hebben over de verdeling van de middelen over de modaliteiten. Daarnaast dient er voor de begrotingstechnische werkbaarheid sprake te zijn van een soort van onderverdeling. De artikelstructuur geeft helderheid over welke middelen voor welke modaliteit beschikbaar zijn.

Een nadeel van deze separate artikelen voor de afzonderlijke modaliteiten is dat dit niet bevorderend werkt voor de integrale afweging van oplossingen. Daarbij wekt deze inrichting ook de suggestie dat er geen middelen van de ene modaliteit naar de andere modaliteit kunnen worden overgeboekt. Technisch gezien is er echter geen enkele barrière om middelen van de ene modaliteit over te boeken naar een andere. Dit is veelal een politiek punt. Middelen worden op voorhand op basis van politieke afwegingen over de modaliteiten verdeeld, waarna een herverdeling nieuwe politieke besluitvorming vergt.

Om dit nadeel te ondervangen is in de kabinetsreactie besloten om het Infrastructuurfonds vanaf de ontwerpbegroting 2018 te ontschotten door de nieuwe investeringsruimte niet toe te delen aan de modaliteiten, maar om deze als generieke investeringsruimte aan te houden op een algemeen begrotingsartikel. Ook de budgetten voor nieuwe verkenningen zullen op een apart begrotingsartikel worden geraamd en niet langer op voorhand aan de afzonderlijke modaliteiten worden toebedeeld.

Een laatste kenmerk van het Infrastructuurfonds is dat de budgetten in de praktijk vroegtijdig grotendeels belegd zijn. Hoewel dit zekerheid biedt over welke projecten er het komende decennium zullen worden uitgevoerd, is hierdoor de flexibiliteit beperkt om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen, of om op de korte termijn nieuwe maatregelen te kunnen nemen. Deze inflexibiliteit komt deels voort uit de besluitvorming over het verwerken van de laatste bezuinigingen op het Infrastructuurfonds. Zo zijn bijvoorbeeld de bezuinigingen in het kader van het sociaal akkoord ten laste gebracht van de investeringsruimte, waardoor de investeringsruimte

afnam. Hiervoor was er veelal wel sprake van investeringsruimte, of 'nog niet concreet belegde ruimte' binnen het Infrastructuurfonds.

Ook op dit punt zijn in de kabinetsreactie op het IBO-Infra enkele beleidswijzigingen aangekondigd. Zo heeft het kabinet, naast het besluit om het Infrastructuurfonds jaarlijks te verlengen, besloten om vanaf de ontwerpbegroting 2018 een flexnorm[4] te introduceren. Dat is een percentage dat aangeeft welk aandeel van de budgetten flexibel is om bij nieuwe planvorming te betrekking. Deze flexibele budgetten kunnen benut worden om in te spelen op actuele en onvoorziene vraagstukken en ontwikkelingen en om – vooruitlopend op mogelijke lange termijn investeringen – alvast korte termijn maatregelen te nemen. Via deze norm kan de Tweede Kamer volgen of een bewindspersoon voldoende de flexibiliteit handhaaft in het Infrastructuurfonds, en hem of haar hierop aanspreken.

Bovenstaande beschreven andere, niet-wettelijke kenmerken van het Infrastructuurfonds, met de voor- en nadelen en bijbehorende beleidswijzigingen uit de kabinetsreactie op het IBO-Infra, zijn in onderstaande tabel samengevat. Deze voor- en nadelen zijn gecategoriseerd naar de criteria 'integraal afwegen van prioriteiten', 'doelmatigheid van de uitgaven' en 'continuïteit van de infrastructurele netwerken'.

4 – Dat is een percentage dat aangeeft welk aandeel van de budgetten flexibel is om bij nieuwe planvorming te betrekking.

Andere kenmerken IF	VOORDEEL	NADEEL	Ingezette beleidswijziging kabinetsreactie IBO
Langere plan-periode dan t+4, zonder afspraken over wijze van verlengen	• mogelijkheid om meer-jarige investeringen binnen financieel kader af te wegen • transparantie t.b.v. par-lement over volledige kosten infrastructurele projecten (LCC)	• onvoorspelbaar wanneer de planperiode verlengd wordt	• introductie van een jaarlijkse extrapolatie
	• *draagt bij aan continuïteit van infrastructurele netwerken* • *draagt bij aan doelmatig-heid van de uitgaven*	• *werkt niet bevorderend voor continuïteit van in-frastructurele netwerken* • *kan doelmatigheid uitgaven negatief beïnvloeden*	• *vergroot de mate van continuïteit van infra-structurele netwerken* • *vergroot doelmatigheid van de uitgaven*
Meevallers blijven beschikbaar binnen IF	• aan infrastructuur geal-loceerde middelen blijven beschikbaar voor infrastructuur		
	• *draagt bij aan continuïteit van infrastructurele netwerken* • *draagt bij aan doelmatig-heid van de uitgaven*		
Begrotings-indeling per modaliteit	• helderheid over welke middelen voor welke modaliteit beschikbaar zijn	• wekt de suggestie dat middelen niet kunnen worden overgeboekt van de ene modaliteit naar een andere	• ontschotting van het fonds door: o introductie van gene-rieke investeringsruimte o nieuwe verkenningen op een algemeen begrotingsartikel
	• *draagt bij aan continuïteit van infrastructurele netwerken*	• *werkt niet bevorderend voor integrale afweging van oplossingen*	• *vergroot de mate van integrale afwegingen van prioriteiten via het IF* • *vergroot doelmatigheid van de uitgaven*
Budgetten zijn grotendeels belegd	• zekerheid over welke projecten de komende periode worden uitgevoerd	• flexibiliteit is beperkt om op nieuwe ontwikkelingen in te kunnen spelen of op korte termijn maatregelen te nemen	• introductie van een flexnorm en adaptieve werkwijze
	• *draagt bij aan continuïteit van infrastructurele netwerken*	• *beperkt de mogelijkheden om meest doelmatige oplossing te kiezen*	• *vergroot doelmatigheid van de uitgaven*

Tabel 2.2: Overzicht van andere, niet-wettelijke kenmerken van het Infrastructuurfonds met bijbehorende voor- en nadelen en in de rechterkolom de relevante ingezette beleidswijzigingen uit de kabinetsreactie op het IBO-Infra. Onder de voor- en nadelen van de kenmerken is in de donkere vlakken de koppeling gelegd met de drie criteria die in de verkenning zijn benut voor het wegen van de varianten (zijnde integrale afweging van prioriteiten, doelmatigheid van uitgaven en continuïteit van infrastructurele netwerken).

3 Het andere investeringsfonds van het Rijk: het Deltafonds

3.1 Inleiding

Voor een verkenning naar de verbreding van het Infrastructuurfonds tot een Bereikbaarheidsfonds zijn ook de andere 'investeringsfondsen' in het ruimtelijk-fysieke domein relevant. Dit is primair het begrotingsfonds Deltafonds, welke in dit hoofdstuk wordt beschreven. In bijlage D wordt aanvullend hierop kort stilgestaan bij enkele andere rijksbudgetten uit de afgelopen periode in het ruimtelijk-fysieke domein, te weten het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), de Nieuwe Sleutelprojecten (NSP) en het Nota Ruimtebudget (NRb). Voor de volledigheid, deze laatste drie budgetten zijn geen investeringsfondsen zoals het Infrastructuurfonds en het Deltafonds, maar specifieke investeringsbudgetten bestemd voor het ruimtelijk-fysieke domein. Deze budgetten betroffen incidentele budgetten die zijn verdeeld en uitgegeven (NSP en NRb), dan wel structurele budgetten welke zijn gedecentraliseerd (ISV).

3.2 Doel en reikwijdte Deltafonds

Het IBO rapport 'Flexibiliteit in de infrastructurele planning' gaat reeds uitgebreid in op de overeenkomsten en verschillen tussen het Infrastructuurfonds (IF) en het Deltafonds (DF). Het IBO rapport gaat in zijn analyse met name in op de verschillen in werkwijze. Het rapport stelt dat de adaptieve wijze van programmeren van het DF, waarbij lange termijn opgaven worden verbonden met concretere programma's op kortere termijn, ook benut zou kunnen worden binnen het IF. Deze aanbeveling is door het kabinet in de kabinetsreactie omarmd en wordt momenteel geïmplementeerd en reeds zichtbaar in de programmatische aanpak welke bij de Bestuurlijke Overleggen van het MIRT van het najaar 2016 is bevestigd.

De belangrijkste overeenkomst tussen beide fondsen, zoals ook benoemd in het IBO-Infra rapport, is dat zowel het IF als DF begrotingsfondsen zijn binnen de rijksbegroting. Beide fondsen hebben een wettelijke grondslag, waarin het doel en de reikwijdte van de fondsen zijn opgenomen. In het rapport zijn de relevante wetsteksten van respectievelijk de Wet op het Infrastructuurfonds en de Waterwet opgenomen.

Wet op het Infrastructuurfonds (artikel 2, lid 2)
Het Infrastructuurfonds heeft ten doel:

a. de financiering en bekostiging van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur, welke door het Rijk wordt of zal worden beheerd, alsmede de financiering en bekostiging van daarmee samenhangende basisinformatie; en
b. de financiering en bekostiging van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur, welke niet door het Rijk wordt of zal worden beheerd.

Waterwet (artikel 7.22a, lid 2)
Het Deltafonds heeft ten doel de financiering en bekostiging van:

a. maatregelen en voorzieningen ter voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste;
b. maatregelen en voorzieningen ter bescherming of verbetering van de chemische of ecologische kwaliteit van watersystemen;
c. het inwinnen, bewerken en verspreiden van met de onderdelen a en b samenhangende gegevens en het verrichten van met de onderdelen a en b samenhangende onderzoeken.

In deze teksten komt een in het IBO-Infra rapport niet nader geduid verschil naar voren. In de Waterwet wordt beschreven dat uit het Deltafonds de maatregelen gericht op waterveiligheid, watervoorziening en waterkwaliteit gefinancierd en bekostigd kunnen worden. In de Wet IF worden deze 'maatregelen', zoals ze in de Waterwet worden benoemd, nader gespecificeerd in infrastructurele maatregelen. Met deze specificatie worden andere type maatregelen dan die gekoppeld aan infrastructuur uitgesloten. Dit specifieke doel komt tevens terug in de naamgeving van het fonds: het Infrastructuurfonds.

3.3 Slimme combinaties

Met de meest recente wijziging van de Waterwet per 1 januari 2017 wordt het mogelijk gemaakt om zogenaamde 'slimme combinaties' mede uit het Deltafonds te bekostigen. Bij het waterveiligheidsbeleid wordt gewerkt met het principe van meerlaagsveiligheid. Dit betekent dat de gewenste veiligheid tot stand komt door de inzet op drie lagen:

1. het voorkomen van overstromingen door waterkeringen en voldoende ruimte voor de rivier (preventie);
2. locatiekeuzes bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en een zodanige (her)inrichting van potentieel overstroombare gebieden dat gevolgen van een eventuele overstroming beperkt blijven (ruimtelijke inrichting);
3. een goede organisatorische voorbereiding op een mogelijke overstroming (rampenbeheersing).

In specifieke situaties, waarin preventieve maatregelen (laag 1) buitengewoon kostbaar of maatschappelijk zeer ingrijpend zijn, kan gekozen worden voor een zogenaamde slimme combinatie. Er worden dan maatregelen in de ruimtelijke inrichting (laag 2) of de rampenbeheersing (laag 3) genomen die samen met de bescherming die de primaire waterkering biedt, zorgen voor het gewenste beschermingsniveau. Na de realisatie van een slimme combinatie zal via een wetswijziging de norm voor het betreffende dijktraject worden bijgesteld. Om het tot stand komen van een slimme combinatie financieel mogelijk te maken, is in dit wetsvoorstel voorzien in een bepaling die het mogelijk maakt het bedrag dat daardoor wordt bespaard op dijkversterkingsmaatregelen aan te wenden voor de bekostiging van de slimme combinatie.

3.4 Experimenteerartikel

Een van de artikelen voor het Deltafonds is het zogenaamde experimenteerartikel. De juridisch basis is neergelegd in artikel III van de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Deze bepaling maakt het mogelijk om af te wijken van bepalingen van de Waterwet zodat uit het Deltafonds uitgaven gedaan kunnen worden voor maatregelen en voorzieningen op andere beleidsterreinen dan waterveiligheid, zoetwatervoorziening en waterkwaliteit. Hierdoor kunnen via het Deltafonds uitgaven gedaan worden ten behoeve van bijvoorbeeld natuur, milieu en economische ontwikkeling. Hier zijn wel twee voorwaarden aan verbonden. Ten eerste dat deze maatregelen samenhangen met maatregelen ten behoeve van waterveiligheid, zoetwatervoorziening of waterkwaliteit; oftewel de eigenlijke reikwijdte van het Deltafonds. En ten tweede dat de middelen voor het andere beleidsterrein afkomstig zijn van andere begrotingen van het Rijk of van derden; oftewel dat er sprake is van additionele financiering.

Indien bijvoorbeeld het voornemen bestaat om een investering te doen in verband met de waterveiligheid, en daarbij tevens maatregelen te treffen ter bescherming van de natuur of ter bevordering van de ruimtelijke kwaliteit, moeten de kosten die gepaard gaan met de aspecten die geen betrekking hebben op waterveiligheid worden gedekt door bijdragen uit een of meer andere rijksbegrotingen of van eventuele derden. Dit experimenteerartikel staat hiermee ten dienste van de

integrale benadering van het Deltaprogramma. Binnen het Deltaprogramma wordt actief gezocht naar mogelijkheden om de uitvoering van fysieke maatregelen van het deltaprogramma te verbinden met opgaven op andere beleidsterreinen in hetzelfde gebied. Het gaat daarbij om het zoeken naar maatschappelijke meerwaarde die bereikt kan worden door doelen te combineren. Die meerwaarde kan bijvoorbeeld bestaan uit een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit of een vermindering van de totale kosten indien maatregelen gecombineerd worden uitgevoerd. Het feit dat het deltaprogramma in de eerste plaats een uitvoeringsprogramma van het nationale waterplan is, staat daaraan niet in de weg.

4 Beelden over een bereikbaarheidsfonds en de werkwijze

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst de beelden die tijdens de expertsessies en de kwalitatieve interviews over een Bereikbaarheidsfonds zijn opgehaald. Bereikbaarheidsfonds in de breedste zin van het woord. Tijdens deze gesprekken kwam naar voren dat het niet volstaat om enkel naar het huidige Infrastructuurfonds te kijken. Zoals ook in de voorgaande hoofdstukken beschreven is, is het fonds immers 'slechts' één van de instrumenten, van één van de betrokken partijen op het brede beleidsterrein van de bereikbaarheid. Bij een eventuele verbreding van het Infrastructuurfonds gaat het dus ook over de werkwijze, samenwerking, beleidsdoelstellingen en –definities binnen het gehele beleidsterrein.

Daarnaast kwam uit de gesprekken naar voren dat er geen eenduidig beeld bestaat wat een Bereikbaarheidsfonds is, of zou moeten zijn. Enkele interviews laten zich zelfs samenvatten dat er met de beleidswijzigingen uit de kabinetsreactie op het Interdepartementale Beleidsonderzoek 'Flexibiliteit in infrastructurele planning' al sprake is van een Bereikbaarheidsfonds, of op zijn minst van een 'Mobiliteitsfonds'. Het is zo dat na de implementatie van de kabinetsreactie er met het huidige instrument van het Infrastructuurfonds al veel mogelijk is. De vraag rees dan ook welke problematiek nog opgelost moet worden en of de ervaren dilemma's die niet met de kabinetsreactie worden ondervangen, met een verbreding van het Infrastructuurfonds opgelost kunnen worden.

De beelden uit de expertsessies en de kwalitatieve interviews over een Bereikbaarheidsfonds zijn in dit hoofdstuk in vier thema's gebundeld, te weten de samenwerking (paragraaf 4.2), het centraal stellen van de opgaven (paragraaf 4.3), investeren (paragraaf 4.4) en de sterke punten van de huidige systematiek (paragraaf 4.5). In de laatste paragraaf worden deze thema's samengevat en verbonden met de criteria 'integraal afwegen van prioriteiten', 'doelmatigheid van de uitgaven' en 'continuïteit van de infrastructurele netwerken' uit paragraaf 1.2.

4.2 Partnership als basis voor samenwerking

Afstemming tussen de verschillende overheden en beleidsdoelen is vanuit het brede perspectief van bereikbaarheid noodzakelijk. Dit vanwege de samenhang tussen ruimtelijke ordening en infrastructuur en vanuit het samenspel daarbij tussen snelheid en nabijheid. Deze afstemming en samenwerking tussen de verschillende partijen is de afgelopen periode met de *Vernieuwing van het MIRT*, *Beter Benutten*, *Meer Bereiken* en *Nieuwe Aanpak Bereikbaarheid* versterkt. Deze ontwikkelingen worden voortgezet met de implementatie van de maatregelen uit de kabinetsreactie op het Interdepartementale Beleidsonderzoek 'Flexibiliteit in infrastructurele planning'.

Uit de gesprekken in het kader van de verkenning naar een Bereikbaarheidsfonds komt naar voren dat een verdere verbetering van de afstemming tussen de verschillende overheden en beleidsdoelen breed wordt ondersteund. Een belangrijke volgende stap die hierin volgens velen moet worden gezet is het creëren van gelijkwaardig partnership: het gezamenlijk formuleren, uitwerken en oppakken van gebiedsgerichte bereikbaarheidsopgaven. Dit sluit aan bij de beleidswijzigingen die het kabinet in de kabinetsreactie op het IBO-Infra heeft geformuleerd, waaronder de gebiedsgerichte programmatische aanpak in combinatie met het introduceren van generieke investeringsruimte en het plaatsen van de verkenningen op een algemeen begrotingsartikel: waarmee niet op voorhand wordt voorgesorteerd op een

infrastructurele oplossing en/of een specifieke modaliteit. Deze ontschotting werd tijdens de gesprekken in het kader van de verkenning positief ontvangen.

Naast de samenwerking tussen de verschillende overheden is tevens vroegtijdige samenwerking met andere partijen als het bedrijfsleven, onderwijsinstellingen, kennisinstellingen, ziekenhuizen, etc. vaak als gewenste ontwikkeling genoemd. Voor het oplossen van bereikbaarheidsopgaven zijn immers steeds vaker niet-infrastructurele partijen nodig. Dat betekent dat om de doelstellingen rondom bereikbaarheid zo doelmatig mogelijk te kunnen realiseren, niet alleen vanuit de overheden alle beleidsterreinen aan tafel moeten zitten, maar ook alle niet-direct overheidsgerelateerde en private partijen. Eén geïnterviewde vatte dit kort en bondig samen met: stakeholders moeten shareholders worden. De eerste stappen voor deze verbreding van partijen zijn gezet met het programma Beter Benutten. Deze vernieuwende werkwijze werd tijdens veel gesprekken als voorbeeld aangehaald. Gezien de toegenomen complexiteit wordt het adagium 'je gaat er over of niet' door velen niet langer als houdbaar gezien: we moeten af van de reflex 'ieder voor zich op de eigen verantwoordelijkheden'.

4.3 Opgaven centraal

Een belemmering die tijdens veel interviews op tafel kwam, was dat 'infrastructuur' een doel op zich lijkt te zijn geworden. Daarbij werkt de inflexibiliteit van het fonds door vooraf vastgelegde lange 'lijsten' met projecten belemmerend. Het beeld bij velen is dat als 'je nu op het lijstje komt, je over 15 jaar aan de beurt bent, maar dat dan niemand meer weet waarom dat project op het lijstje is gekomen.' Bovendien verandert de wereld en is het project wellicht helemaal niet meer nodig, bezien vanuit de ontwikkelingen die in de tussentijd hebben plaatsgevonden. Er is behoefte aan meer flexibiliteit. Ook werd er tijdens vrijwel alle interviews aandacht gevraagd voor de huidige verkokering van het Infrastructuurfonds. Dit knelpunt in de huidige werkwijze belemmert de in de vorige paragraaf beschreven en door velen voorgestane samenwerking.

Beide terugkerende issues, de inflexibiliteit en verkokering zijn in de kabinetsreactie op het IBO-Infra ondervangen door enkele beleidswijzigingen. Zo wordt er een flexnorm geïntroduceerd en worden het Infrastructuurfonds en de werkwijze ontschot (beschreven in paragraaf 2.6). Op regionale schaal hebben andere overheden reeds de eerste ervaringen opgedaan met het werken met integrale, ontschotte budgetten, bijvoorbeeld de provincie Gelderland met haar budget ten behoeve van de stedelijke bereikbaarheid van acht steden in de provincie. Hetzelfde geldt voor de ervaringen binnen het programma Beter Benutten. Deze beoogde wijzigingen bevorderen naar verwachting de selectie van de meest doelmatige oplossingen. Verder wil het kabinet sturen op brede ruimtelijk-economische opgaven in de verkenningsfase en minder op concrete projecten. Hierdoor ontstaat ruimte in het onderzoeken van oplossingsrichtingen en in de uiteindelijke besluitvorming over oplossingen. Infrastructuur dient geen doel op zich te zijn. Overigens geldt dat ook bereikbaarheid geen geïsoleerd doel is, maar ten dienste staat van bredere maatschappelijke doelen als de economische concurrentiepositie van een gebied, leefbaarheid, sociale (ontwikkel)kansen van mensen, etc.

Bij de Bestuurlijke Overleggen van het MIRT zou de nadruk volgens velen meer moeten komen te liggen op de integrale (nationale) opgaven, gespecificeerd en gedifferentieerd naar gebieden. Nu gaat het voornamelijk over lijsten met projecten over welke aanpassingen in de infrastructuur gerealiseerd dienen te worden. De wens is om het te hebben over de integrale opgaven: ruimtelijke ontwikkelingen moeten als randvoorwaarde worden meegegeven bij infrastructurele projecten, of andersom. Dit sluit aan bij de opmerkingen dat huidige werkwijze en daarmee de

allocatie van de middelen uit het Infrastructuurfonds uitnodigt tot het realiseren van grote infrastructurele projecten, terwijl kleinere projecten in voorkomende situaties een hoger rendement kunnen opleveren. De verbreding van het Infrastructuurfonds om ook niet-infrastructurele uitgaven (zoals Beter Benutten) rechtstreeks uit het Infrastructuurfonds te bekostigen is hiervoor volgens velen een eerste belangrijke stap. De evaluatie van eerdere mobiliteitsprojecten, onderdeel van Beter Benutten, door MuConsult (2013) blijkt dat deze kosteneffectief kunnen bijdragen aan een gedragsverandering bij weggebruikers. Een bredere evaluatie naar de effectiviteit en doelmatigheid van de Beter Benutten maatregelen loopt momenteel.

Een volgende stap kan volgens enkele geïnterviewden volgen uit de programmatische aanpak en integrale verkenningen. Hierbinnen wordt immers ruimte geboden om niet alleen te focussen op grote infrastructurele oplossingen, maar om ook kleinere maatregelen en nieuwe technologische ontwikkelingen volwaardig te onderzoeken en af te wegen. Ook werd er tijdens enkele gesprekken aandacht gevraagd voor innovatie, met name aan het begin van het proces. Voor de innovatie is het daarbij van belang te onderzoeken of bepaalde innovaties doelmatiger kunnen bijdragen aan het realiseren van bereikbaarheidsdoelstellingen, zodat voor overheden een meer efficiënte doelrealisatie op termijn mogelijk wordt, naast het realiseren van infrastructuur of het verbeteren van de bereikbaarheid.

Als goed voorbeeld van de effectiviteit van kleinere maatregelen werd de knooppuntontwikkeling in het kader van Stedenbaan genoemd. Binnen Stedenbaan werd de fiets een belangrijk onderwerp, inclusief de bijbehorende maatregelen als de capaciteit van de fietsenstallingen, de afhandeling van de fietsen in de stalling en fietsroutes richting knooppunten. Uit studies naar aanleiding van Stedenbaan bleek dat één minuut sneller op het station (voortransport) in veel gevallen doelmatiger is dan het investeren in het verkorten van de treinreis met één minuut. Uit een analyse van La Paix en Geurs komt bijvoorbeeld naar voren dat gratis fietsparkeren tot 8% meer in- en uitstappers kan leiden (2014). Daarnaast werden nieuwe ontwikkelingen genoemd zoals Uber en Flixbus. Daarbij werd vermeld dat wettelijke bepalingen nieuwe ontwikkelingen niet altijd ondersteunen. De kunst is om de nieuwe ontwikkelingen afgewogen te onderzoeken vanuit zowel doelmatigheidsoogpunt, als ook maatschappelijk oogpunt. Nieuwe vormen van mobiliteitsoplossingen hoeven niet altijd hand in hand te gaan met gewenste maatschappelijke overwegingen.

Hier komt de beschreven gewenste multigovernance samenwerking op basis van gelijkwaardig partnership uit de vorige paragraaf als belangrijk punt terug. Uit de interviews komt naar voren dat om de nagestreefde verbreding van de Bestuurlijke Overleggen van het MIRT te laten slagen het enkel verder verbreden van het Infrastructuurfonds niet afdoende is. Er zullen in gezamenlijkheid doelstellingen en indicatoren moeten worden afgesproken, eventueel gedifferentieerd naar gebieden. Bij de programmatische aanpak kunnen – afhankelijk van de opgave – naast de algemene nationale doelen, per gebied (of eventueel per thema) gebiedspecifieke doelstellingen worden afgesproken. Hierbij kan voor het bereikbaarheidssysteem aanvullend op de indicatoren uit de NMCA een andere meer ruimtelijke indicator wenselijk zijn, bijvoorbeeld het aantal banen dat binnen drie kwartier bereikt kan worden. Waarbij overigens de omvang van het aantal te bereiken banen afhankelijk is van regiospecifieke kenmerken.

4.4 Investeringen: wederkerigheid en omvang

Na de brede analyse en afweging van de opgaven rondom bereikbaarheid (al dan niet in combinatie met andere opgaven en doelstellingen) is het zaak om de meest slimme, duurzame en doelmatige oplossingsrichtingen te selecteren. Onderdeel van

deze wijze om gezamenlijk doelmatige oplossingen te selecteren is, gecombineerd met de samenwerking en partnerships, de gezamenlijke bekostiging van opgaven, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid en rekening houdend met draagkracht. Gezien de verantwoordelijkheidsverdeling dient het integraal werken aan bereikbaarheidsopgaven volgens enkele geïnterviewden niet gelijk te staan aan het integraal bekostigen van opgaven. Onderdeel van het doen van gezamenlijke investeringen of het maken van gezamenlijke afspraken op basis van gelijkwaardigheid is 'wederkerigheid'. Dit begrip was nog geen onderdeel van de kabinetsreactie op het IBO-Infra, maar is wel onderdeel van de afspraken die in het kader van de laatste ronde van de Bestuurlijke Overleggen MIRT zijn gemaakt over de programmatische aanpak. Dit kan volgens betrokkenen de standaard werkwijze worden. Als onderdeel van de eerder genoemde (financiële) afsprakenpakketten zou ook gedacht kunnen worden aan het aan de voorkant afspreken van gezamenlijke financiering. In plaats van de bekende cofinanciering op projectniveau, ontstaat er dan cofinanciering op gebiedsniveau.

In voorkomende gevallen kunnen partners er bij gezamenlijke en/of gelijktijdige investeringen oplopen tegen het feit dat zij andere financiële instrumenten tot hun beschikking hebben dan het Rijk met zijn investeringsfondsen. Dit leidt vaak niet tot uitvoeringsproblemen, maar kan in een enkel geval – waarbij bijvoorbeeld het Rijk de infrastructuur bekostigd en de partners ruimtelijke investeringen voor hun rekening nemen – wel tot uitdagingen leiden. Mocht daar behoefte aan zijn, kan onderzocht worden of de 'functionaliteiten' van het Infrastructuurfonds, met zijn lange planperiode en mogelijkheden om kasmatige vertragingen en versnellingen op te vangen ter beschikking kunnen worden gesteld aan de partners. Een dergelijke mogelijkheid is binnen het Deltafonds gecreëerd met het Experimenteerartikel, zoals beschreven in paragraaf 3.4. Voor de volledigheid, het gaat hier niet om cofinanciering, dat is immers al mogelijk, maar bijvoorbeeld om een programma waarbij het Rijk de infrastructurele investeringen voor zijn rekening neemt en de partner daarop 'meekoppelt' en de daaraan verbonden investeringen in de leefomgeving voor zijn rekening neemt.

Tijdens de interviews is ook aandacht gevraagd voor de omvang van de budgetten voor infrastructuur, evenals voor de beschikbare middelen voor de andere (deel)onderwerpen van bereikbaarheid. Dit betreft het politieke allocatievraagstuk van de beschikbare publieke middelen. Over de beschikbare financiële middelen voor infrastructuur enerzijds en ruimtelijke ontwikkeling of meer specifiek verstedelijking anderzijds schetst het PBL in zijn publicatie 'Kiezen én delen' over strategieën om de afstemming tussen verstedelijking en infrastructuur te verbeteren dat de overheidsbudgetten voor infrastructuur traditioneel omvangrijker zijn dan die voor verstedelijking. Verstedelijking wordt daarbij vooral bekostigd door lokale (markt)partijen (projectontwikkelaars, corporaties, grondbedrijf gemeente), terwijl voor (grote) infrastructuurinvesteringen een beroep wordt gedaan op middelen van het Rijk. Dit onderscheid komt voort uit de gedachte dat infrastructuur (in Nederland) wordt beschouwd als een collectief goed dat door de overheid wordt geleverd. Verstedelijking wordt daarentegen sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw voornamelijk gedreven door investeringen vanuit de private sector. De verschillen in geldstromen voor infrastructurele en ruimtelijke projecten zijn met de decentralisatie van de ruimtelijke ordening alleen maar groter geworden. Rijksbudgetten voor verstedelijking zijn zo goed als verdwenen (PBL 2014b). In 2016 gaven de overheden gezamenlijk ongeveer € 13,5 miljard uit aan infrastructuur en andere verkeer- en vervoerstaken. Hiervan liep ongeveer € 6 miljard via het Infrastructuurfonds. De provincies gaven bijna € 3 miljard uit, de twee vervoersautoriteiten (Stadsregio Amsterdam en Metropoolregio Rotterdam Den Haag) bijna € 1 miljard en gemeenten zo'n € 3,5 miljard (RLI, 2016).

Om het onderscheid tussen de overheidsbudgetten voor infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling enigszins te flexibiliseren werd door enkele geïnterviewden geopperd om het mogelijk te maken om de bespaarde investeringen in de infrastructuur door (andere) ruimtelijke keuzes (deels) beschikbaar te stellen voor die ruimtelijke ontwikkeling. Het uitgangspunt hierbij is de onderlinge verbondenheid tussen infrastructuur en ruimtelijke ontwikkelingen. In voorkomende gevallen kan (de locatiekeuze van) een ruimtelijke ontwikkeling de behoefte aan infrastructuur zodanig beïnvloeden dat een geprognosticeerde capaciteitsuitbreiding van de infrastructuur niet meer nodig is. De daarmee samenhangende, vermeden investeringen zouden dan (deels) aangewend kunnen worden voor de financiering van die ruimtelijke ontwikkeling. Essentieel voor deze financiële bijdrage uit het Infrastructuurfonds is een scherpe definitie van bereikbaarheid en een helder bijbehorend en passend afwegingskader.

4.5 Sterke punten huidige systematiek

Naast alle aandachtspunten en wensbeelden, is tijdens de gesprekken ook stilgestaan bij de sterke punten van de huidige systematiek en in het bijzonder van het huidige Infrastructuurfonds. Een sterk punt van het Infrastructuurfonds waar geïnterviewden veelvuldig bij stil stonden was de huidige beheersbaarheid van het fonds. Dit komt onder andere voort uit de heldere afbakening van welke uitgaven wel en welke niet gedaan mogen worden uit het Infrastructuurfonds. Onderdeel van deze scherpte zijn niet alleen de definities in de wet- en regelgeving, ook de andere 'elementen van het MIRT' dragen hier volgens veel geïnterviewden aan bij. Genoemd werden onder andere de Spelregels van het MIRT met eenduidige fasering en informatieprofielen, de vigerende beleidsnota's (SVIR), de bijbehorende indicatoren en het instrumentarium (bijvoorbeeld NMCA). Dit stelsel 'klopt' en is goed ingeregeld. Enkelen waarschuwden dat een eventuele aanpassing van een van de onderdelen van dit bouwwerk – bijvoorbeeld de verdere verbreding van het Infrastructuurfonds – niet mogelijk is zonder het gehele stelsel in ogenschouw te nemen. Door de meer technisch ingevoerden werd daarbij ook opgemerkt dat veel uitgaven (zeker na de huidige verbreding van het Infrastructuurfonds met Beter Benutten-achtige maatregelen) reeds uit het Infrastructuurfonds gefinancierd kunnen worden.

Tot slot werd tijdens veel interviews gewezen op de huidige toppositie van Nederland in de diverse internationale vergelijkingen van de kwaliteit van de infrastructuur van weg, spoor en water(-werken). Dit was volgens velen niet mogelijk geweest zonder het Infrastructuurfonds. De kabinetsreactie op het IBO-Infra vat dit kort en bondig samen in de eerste alinea van de reactie: "onze manier van planning en besluitvorming in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en financiering met het Infrastructuurfonds, Deltafonds en regionale investeringen draagt in belangrijke mate bij aan de toppositie van Nederland. Dit zorgt voor een meerjarige en integrale afweging van en continuïteit in de uitvoering van zowel projecten als beheer en onderhoud." Met de toppositie wordt gedoeld op de hoge mate waarin Nederland in Europa staat aangeschreven om de staat van haar infrastructuur van weg, spoor en water(-werken). Door de geïnterviewden werd veelvuldig als aandachtspunt meegegeven dat bij een verbreding van het Infrastructuurfonds en de werkwijze deze toppositie van Nederland behouden moet blijven. Concreet wordt dan gedacht aan het borgen van de noodzakelijke middelen voor het beheer, onderhoud en instandhouding (vervanging en renovatie) van de huidige netwerken en infrastructuur. Dit wordt gezien als 'de basis op orde'. Een eventuele verbreding van het fonds kan volgens hen dan ook enkel betrekking hebben op het flexibele deel van het Infrastructuurfonds.

4.6 De beelden verbonden met de criteria van de verkenning

Vanuit de expertsessies en kwalitatieve interviews zijn beelden naar voren gekomen over de thema's die men graag wil veranderen of waar een verandering aan dient bij te dragen of die men juist niet beoogt of niet wil veranderen. Deze liggen veelal in het verlengde van de beleidswijzigingen die voortkomen uit de kabinetsreactie. In deze paragraaf worden deze beelden samengevat en verbonden met de criteria die in het verlengde van de hoofdvraag in het eerste hoofdstuk zijn gedestilleerd uit de Wet Infrastructuurfonds en het IBO-Infra, te weten

1. integrale afweging van prioriteiten
2. doelmatigheid van uitgaven
3. continuïteit van infrastructurele netwerken

Integrale afweging van prioriteiten

De kern van de uitkomsten van de gesprekken is om – in het verlengde van het huidige MIRT – daadwerkelijk samen te werken op basis van gelijkwaardig partnership, waarbij alle beleidsterreinen en belanghebbenden vertegenwoordigd zijn, waardoor alle invalshoeken, belangen en doelen in beeld komen, er een ander gesprek kan ontstaan en andere (financiële) afspraken mogelijk worden. Om een partnership te creëren waarin gezamenlijk op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid aan de bereikbaarheidsopgaven wordt gewerkt, dienen alle betrokken partners hun ambities en doelen, tezamen met de bijbehorende middelen aan de voorkant op tafel te leggen. Deze middelen kunnen financieel van aard zijn, maar zich ook op het vlak van afspraken, regelgeving of anderszins bevinden. Daarbij kan op het gebied van bereikbaarheid worden ingezet op een dubbeldoelstelling, waarbij de nationale opgave van bereikbaarheid (snelheid, robuustheid) en de regionale opgave (nabijheid) met elkaar worden verbonden.

Doelmatigheid van uitgaven

De verdere verbreding van de samenwerking, door deze gelijkwaardig en wederkerig te maken, terwijl tegelijkertijd de focus verschuift van projecten naar de opgaven, draagt bij aan het vergroten van de doelmatigheid van de oplossingen. Er vindt immers een brede afweging van prioriteiten plaats en er wordt niet op voorhand op één modaliteit voorgesorteerd. Tijdens de programmatische aanpak en MIRT verkenningen worden de opgaven (bijvoorbeeld bereikbaarheid, duurzaamheid en economie) door de partners gezamenlijk breed onderzocht waardoor in de woorden van de kabinetsreactie slimme, duurzame en doelmatige oplossingsrichtingen worden afgewogen en uiteindelijk geselecteerd. Op deze wijze kan gezamenlijk, vanuit ieders eigen verantwoordelijkheden, gewerkt worden aan beter bereikbare regio's en het vergroten van de economische concurrentiekracht van Nederland.

Continuïteit van infrastructurele netwerken

Tot slot is het belangrijk de sterke punten van het huidige (vernieuwde) Infrastructuurfonds te behouden. Het Rijk blijft netwerkbeheerder van de hoofdnetten. Daarvoor moeten dus voldoende middelen beschikbaar blijven, zowel ten behoeve van het beheer en onderhoud, vervanging en renovatie als voor aanleg. Vanuit deze verantwoordelijkheid blijven de huidige indicatoren zoals in de recente Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse (NMCA) gebruikt noodzakelijk.

5 Varianten van een Bereikbaarheidsfonds, inclusief voor- en nadelen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden varianten van een bereikbaarheidsfonds gepresenteerd op basis van de verzamelde informatie uit de literatuurstudie, expertsessies en kwalitatieve interviews. Zoals in de voorgaande hoofdstukken beschreven, is het huidige Infrastructuurfonds één van de instrumenten van een van de partijen die mede een verantwoordelijkheid heeft bij het verbeteren van de bereikbaarheid. De varianten die in dit hoofdstuk worden beschreven, zijn dan ook breder dan enkel het instrument Infrastructuurfonds: ook de andere elementen van het beleidsterrein zijn relevant.

In de volgende paragraaf wordt allereerst de referentievariant beschreven. Deze referentievariant is de huidige vigerende werkwijze welke volgt uit de beleids-wijzigingen uit de kabinetsreactie op het IBO-Infra. Een groot deel van de tijdens de verkenning naar voren gekomen gewenste veranderingen wordt met deze beleidswijzigingen opgepakt. Om deze reden wordt in paragraaf 5.2 uitgebreid bij deze huidige, maar relatief nieuwe werkwijze stilgestaan. Na deze referentievariant komen de drie varianten uit deze verkenning aan bod. Deze drie varianten gaan steeds een stap verder in de wijze van samenwerken: van integrale samenwerking op bereikbaarheid (variant 1) tot uiteindelijk integrale bekostiging van bereikbaarheid (variant 3). Desgewenst kan deze glijdende schaal ook temporeel bezien worden.

De naar voren gekomen gewenste ontwikkelingen die nog geen onderdeel uitmaken van de huidige, vernieuwde werkwijze, vormen de basis voor variant 1 ‘Bereikbaar-heid via integrale gebiedsprogramma’s’. Deze variant wordt beschreven in paragraaf 5.3 en gaat uit van gelijkwaardig partnership en wederkerigheid. Variant 2 ‘Introductie van een bereikbaarheidsartikel’ (paragraaf 5.4) bestaat uit twee voorstellen voor aanpassingen van het huidige Infrastructuurfonds welke zowel gezamenlijk als afzonderlijk van elkaar kunnen worden geïmplementeerd. De derde en laatste variant gaat breder en gaat uit van het gezamenlijk en integraal bekostigen van bereikbaarheid vanuit één fonds. In iedere paragraaf is een box opgenomen waarin een overzicht van de uitgaven wordt gegeven die in die variant uit het Infrastructuurfonds mogen worden gedaan, voorzien van concrete voorbeelden. De paragrafen worden afgesloten met een samenvatting van de voor- en nadelen, randvoorwaarden en aandachtspunten van iedere variant. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk, paragraaf 5.6, worden de elementen van de referentievariant en drie varianten beknopt samengevat.

5.2 De referentievariant

In de kabinetsreactie op het IBO ‘Flexibiliteit in infrastructurele planning’ zijn enkele beleidswijzigingen opgenomen. Deze betreffen zowel de werkwijze als de kenmerken van het fonds.

Voor de aangekondigde wijzigingen in de werkwijze geldt dat deze tijd nodig hebben om van de beschrijvingen op papier naar de praktijk vertaald te worden. Voor de nieuwe programmatische aanpak zijn na de Bestuurlijke Overleggen van het MIRT bij het Rijk en de regionale partners kwartiermakers benoemd, die deze nieuwe werkwijze werkende weg zullen moeten ‘uitvinden’. Andere wijzigingen in de werkwijze zijn bijvoorbeeld ‘zicht op financiering’, ‘adaptieve voorkeursbeslissing’ en het ‘tijdig versturen van rapporten aan de Tweede Kamer’.

De wijzigingen in het Infrastructuurfonds liggen grotendeels in de niet-wettelijke kenmerken van het Infrastructuurfonds. Zo zijn er politieke afspraken gemaakt over een jaarlijkse verlengingssystematiek van het Infrastructuurfonds, het introduceren van een flexnorm en het introduceren van een generieke investeringsruimte. Deze introductie van de generieke investeringsruimte leidt tot de gewenste ontschotting van het Infrastructuurfonds. De wettelijke aanpassing van het Infrastructuurfonds betreft de aanpassing van de Wet Infrastructuurfonds om ook niet-infrastructurele uitgaven ('Beter Benutten-achtige' maatregelen) mogelijk te maken.

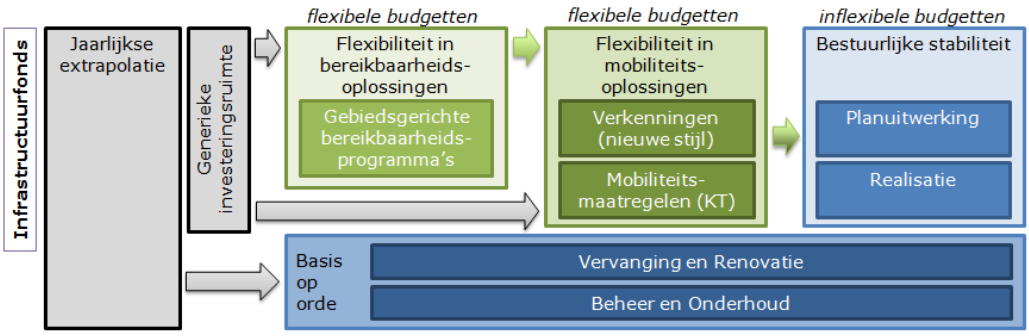
Al deze beleidswijzigingen samen ondervangen een groot deel van de door meerdere geïnterviewde personen benoemde ervaren problematiek met het Infrastructuurfonds en de gewenste aanpassingen in de werkwijze zoals beschreven in hoofdstuk 4. Voor deze verkenning naar de voor- en nadelen van een Bereikbaarheidsfonds vormen de beleidswijzigingen uit de kabinetsreactie op het IBO-Infra samen de referentiesituatie, of in MIRT terminologie, de zogenaamde '0-situatie'. Om deze reden, en omdat dit nieuwe bouwwerk mogelijk nog niet breed bekend is, wordt hieronder allereerst deze referentiesituatie beschreven en schematisch weergegeven.

Nieuwe, vigerende werkwijze
De 'nieuwe, vigerende werkwijze' start bij de jaarlijkse extrapolatie van het Infrastructuurfonds. Deze jaarlijkse extrapolatie wordt allereerst benut voor het afdekken van eventuele nieuwe risico's en de doorlopende verplichtingen, waaronder de benodigde budgetten voor Beheer en Onderhoud (BenO) en Vervanging en Renovatie (VenR), maar ook voor de doorlopende DBFM contracten. Dit is in het schema opgenomen als 'de basis op orde'.

De resterende financiële ruimte, die ontstaat door de extrapolatie, wordt als generieke investeringsruimte gereserveerd. Deze generieke investeringsruimte leidt – zoals gezegd – tot de ontschotting van het Infrastructuurfonds. De middelen binnen deze generieke investeringsruimte kunnen vervolgens ingezet worden voor bijvoorbeeld mobiliteitsmaatregelen voor de korte termijn[5], de programmatische aanpak of brede, modaliteitsoverstijgende verkenningen, waarbij niet op voorhand wordt voorgesorteerd op één specifieke modaliteit. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de vijf i's van 'Meer Bereiken' (innoveren, informeren, in stand houden, inrichten en infrastructuur), waarbij conform de kabinetsreactie ook slimme niet-infrastructurele maatregelen worden bekeken en gewogen.

Alle drie deze opties betreffen in de woorden van de kabinetsreactie 'flexibele budgetten' en zijn als zodanig in het schema weergegeven. De verkenningen en mobiliteitsmaatregelen kunnen zowel rechtstreeks worden gestart, als het resultaat zijn van een programmatische aanpak. Om deze redenen is de programmatische aanpak in een afzonderlijk kader, voorafgaand aan de verkenningen/mobiliteitsmaatregelen opgenomen.

5 – Voor de korte termijn maatregelen geldt overigens wel dat vaak een kasschuif nodig is om de beschikbare investeringsruimte (die in belangrijke mate aan het eind van de planperiode van het Infrastructuurfonds staat) in eerdere jaren beschikbaar te krijgen.



Figuur 5.1: Schematische weergave van referentiesituatie

De ingezette programmatische aanpak is een adaptieve werkwijze, welke meer mogelijkheden creëert om flexibel te blijven en goed in te kunnen spelen op ontwikkelingen. Adaptiviteit is slim omgaan met onzekerheden en kansen, door deze te onderkennen en transparant mee te nemen in de besluitvorming. In de (bestuurlijke) besluitvorming moet de beste oplossing – ook in de toekomst – mogelijk blijven. Soms tekent die oplossing zich pas gaandeweg af. De oplossing kan bestaan uit de aanleg of aanpassing van infrastructuur, oplossingen anders dan via infrastructuur of een combinatie van beide. Dit onderscheid tussen de programmatische aanpak enerzijds en verkenningen/mobiliteitsmaatregelen anderzijds is in het schema (figuur 5.1) verwoord door de programmatische aanpak te kenmerken als flexibiliteit in bereikbaarheidsoplossingen, ten opzichte van de flexibiliteit in mobiliteitsoplossingen bij de verkenningen/mobiliteitsmaatregelen.

5.3 Variant 1: Bereikbaarheid via integrale gebiedsprogramma's

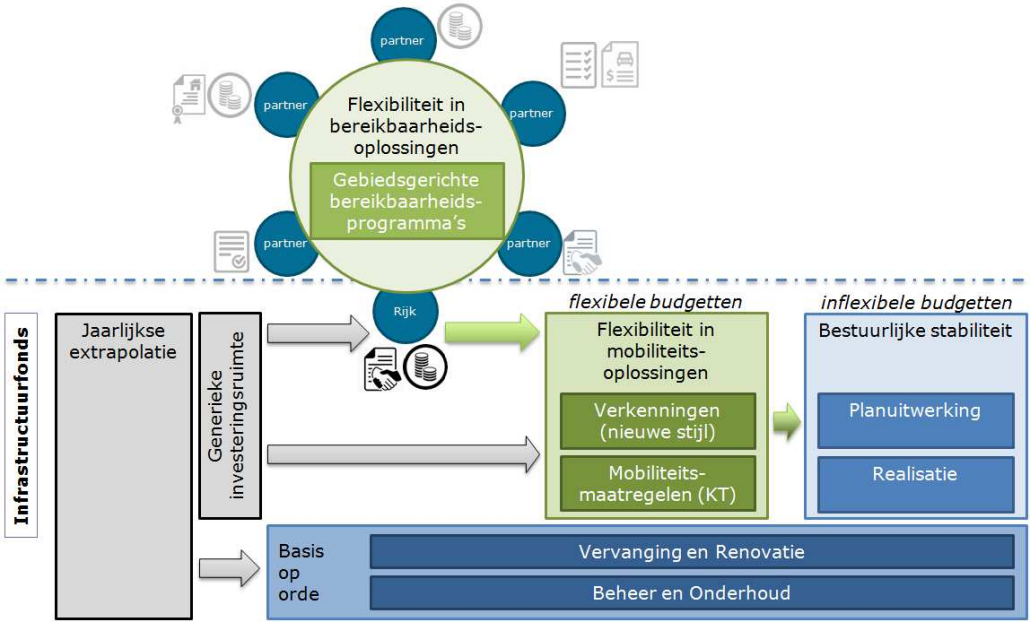
Met de beleidswijzigingen uit de kabinetsreactie op het IBO 'Flexibiliteit in infrastructurele planning' wordt een groot deel van de genoemde verbeterpunten uit de expertsessies en interviews, zoals beschreven in hoofdstuk 4, ondervangen. De aanvullende verbetermogelijkheden – vooral na de ontschotting van het Infrastructuurfonds – lijken met name te liggen op het vlak van de verbreding van de werkwijze. Hoewel ook de werkwijze met de kabinetsreactie wordt verbreed, bieden de overwegingen die tijdens de gevoerde interviews over de voor- en nadelen van een Bereikbaarheidsfonds nog aanvullende handvatten voor de concretisering van de verdere verbreding van de werkwijze.

Daarom is als eerste variant van een 'Bereikbaarheidsfonds' in deze rapportage een variant opgenomen waarin geen aanvullende aanpassingen in de wettelijke grondslag van het Infrastructuurfonds zelf worden voorgesteld, maar in de concretisering van de werkwijze van de nieuw geïntroduceerde programmatische aanpak. De wijzigingen die het kabinet in de kabinetsreactie op het IBO-Infra aankondigt worden breed door de geïnterviewden ondersteund. Deze beleidswijzigingen passen dan ook in de transitie van het MIRT welke het kabinet de afgelopen jaren heeft ingezet met programma's als *Beter Benutten*, *Meer Bereiken* en de *Vernieuwing van het MIRT*. Breed, gebiedsgericht werken en afwegen van meerdere opgaven zoals bereikbaarheid, duurzaamheid en economie, in nauwe samenwerking en samenhang met het gebied en het leveren van maatwerk zodat ook andere oplossingen dan alleen infrastructurele oplossingen in beeld komen.

Een belangrijke volgende stap die hierin moet worden gezet is het creëren van **gelijkwaardig partnership**: het gezamenlijk formuleren, uitwerken en oppakken van gebiedsgerichte bereikbaarheidsopgaven. In deze gebiedsgerichte bereikbaar-heidsprogramma's kunnen regionale overheden, het Rijk en andere organisaties de verbinding leggen tussen regionale opgaven (in termen van nabijheid, ruimtelijke ontwikkeling en leefkwaliteit) en de nationale bereikbaarheidsopgaven (snelheid,

robuustheid) waardoor er per gebied mogelijkheden voor **dubbeldoelstellingen** ontstaan. Deze stap kan gezet worden door de gebiedsgerichte bereikbaarheids-programma's zo in te richten dat alle partners op het gebied van bereikbaarheid zijn vertegenwoordigd. Dit zijn naast de gebruikelijke publieke partijen ook het bedrijfs-leven, onderwijsinstellingen, kennisinstellingen, etc. Maar ook binnen de publieke partijen niet alleen de wethouder of gedeputeerde voor 'verkeer en vervoer' of 'mobiliteit', maar ook de verantwoordelijke voor bijvoorbeeld doelgroepenvervoer, ruimtelijke ordening, onderwijs of sociale zaken.

Bij deze gelijkwaardigheid hoort ook '**wederkerigheid**'. Deze term was nog niet in de kabinetsreactie op het IBO-Infra opgenomen, maar is wel onderdeel van de afspraken die tijdens de Bestuurlijke Overleggen van het MIRT najaar 2016 zijn gemaakt met de regio's waar een programmatische aanpak is gestart. Een programmatische aanpak zal in veel gevallen afgerond worden met een pakket aan afspraken. Deze kunnen bijvoorbeeld bestaan uit het starten van een MIRT verkenning naar capaciteitsuitbreiding van rijksinfrastructuur, maar ook uit afspraken over strategieën voor de ruimtelijke ontwikkelingen in een gebied, bijvoorbeeld welke gebieden in een regio wel/niet ontwikkeld zullen worden voor woningbouw, bedrijventerreinen, herstructurering, verduurzaming of voorbereiding op krimp. Gezien de onderlinge relaties van de afspraken en wederkerigheid is het van groot belang dat partners zich ook daadwerkelijk aan dergelijke gezamenlijke afspraken committeren.



Figuur 5.2: Schematische weergave van variant 1

De gelijkwaardigheid en wederkerigheid is in figuur 5.2 weergegeven door de transformatie van het blokje van de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's in een 'ronde tafel'. Aan deze ronde tafel zitten alle partners op gelijkwaardige wijze. Alle partners leggen hierbij hun belangen, ambities en doelen op tafel, tezamen met de bijbehorende middelen. Deze middelen kunnen financieel van aard zijn, maar ook in de sfeer liggen van afspraken, regelgeving of anderszins. In financiële zin kan hierbij gedacht worden aan gebiedsbudgetten, welke – in het kader van de wederkerigheid – desgewenst gezamenlijk bij elkaar gebracht kunnen worden, waardoor er **cofinanciering op gebiedsniveau** ontstaat. De herkomst van de budgetten is afhankelijk van de partij die daarmee zijn doelen wil realiseren, dat kan

zowel vanuit andere (beleids)budgetten dan infrastructuur vanuit de rijksoverheid, als ook budgetten van andere overheden of niet-overheden.

Uitgaven vanuit het fonds bij variant 1

- Er worden in deze variant geen wijzigingen aangebracht in de reikwijdte van het Infrastructuurfonds. De uitgaven die op het Infrastructuurfonds worden geraamd blijven de uitgaven ten behoeve van
  - aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur en daarmee samenhangende basisinformatie, evenals de kosten voor de inpassing van de infrastructuur en voor het voldoen aan de wettelijke milieunormen.
    Concreet voorbeeld: de verbreding van rijksinfrastructuur van 2×2 rijstroken naar 2×3 rijstroken inclusief de inpassing van de infrastructuur in de omgeving en aanleg van geluidsschermen.
  - niet-infrastructurele uitgaven (zoals Beter Benutten), die direct bijdragen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van investeringen in infrastructuur
    Concreet voorbeeld: het optimaliseren van verkeersregelinstallaties om zo het aantal voertuigverliesuren op provinciale N-wegen met 5% te verlagen en tegelijkertijd de verkeersveiligheid te verbeteren.

Samengevat:

- Doelstelling:
  - Bereikbaarheid centraal via gebiedsgerichte programma's.
- Kenmerken:
  - Op basis van gelijkwaardig partnership, bepalen partners gezamenlijk ambitie en doelstellingen, waarbij gewerkt wordt met dubbeldoelstellingen voor bereikbaarheid.
  - Op basis van wederkerigheid: partners brengen alle naar draagkracht en verantwoordelijkheden de bij de ambitie en doelen behorende middelen in.
  - Bekostiging via bestaande verantwoordelijkheden en budgetten, waarbij desgewenst gewerkt kan worden met een (aan de voorkant vastgesteld) gezamenlijk budget, oftewel cofinanciering op gebiedsniveau.
- Weging van de criteria:
  1. Deze variant draagt bij aan het integraal afwegen van prioriteiten via het gezamenlijk opgavengericht werken.
  2. Door een integrale afweging en brede vertegenwoordiging komen ook andere invalshoeken, belangen en doelen op tafel. Hierdoor ontstaat er een ander gesprek en worden andere (financiële) afspraken mogelijk. Doordat ook andere zaken in de afwegingen worden betrokken kan deze variant de doelmatigheid van de uitgaven verder vergroten.
  3. Deze variant borgt de continuïteit van de infrastructurele netwerken.

- Voordelen:
  - Deze variant past binnen de transitie van het MIRT, zoals de afgelopen jaren ingezet, en ligt in het verlengde van de kabinetsreactie op het IBO-Infra.
- Nadelen:
  - Hoewel met de brede vertegenwoordiging via de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's, gecombineerd met een dubbeldoelstelling voor bereikbaarheid, naar alle waarschijnlijkheid alle oplossingen in beeld zullen worden gebracht, is een deel van de bereikbaarheidsoplossingen niet rechtstreeks uit het Infrastructuurfonds te bekostigen.
- Aandachtspunten:
  - Om deze variant te kunnen laten werken is het van groot belang dat alle belanghebbende partners vertegenwoordigd zijn. Gezien het grote aantal

partners zal de uitdaging zijn om dit proces goed georganiseerd te krijgen. Er is een sterke vorm van (proces)coördinatie noodzakelijk. Gedacht kan worden aan 'deeltafels' voor verschillende deelonderwerpen van de programmatische aanpak (naast bereikbaarheid, ook o.a. ruimtelijke ontwikkeling, leefbaarheid, economie)

- De comptabele regelgeving kan een aandachtspunt zijn bij gezamenlijke bekostiging. Voor iedere overheidslaag gelden er regels over hoe de publieke middelen verantwoord moeten worden. Hier zal aan voldaan moeten worden bij bijvoorbeeld het creëren van een gezamenlijk gebiedsbudget.

5.4 Variant 2: Bereikbaarheid via een bereikbaarheidsartikel

De eerste variant, welke in de vorige paragraaf is toegelicht, doet voorstellen voor de werkwijze en beleidsdoelstelling van bereikbaarheid. Aanvullend daarop wordt ook de optie van cofinanciering op gebiedsniveau geïntroduceerd, welke eventueel via het fonds kan verlopen. Voor deze cofinanciering via het fonds zijn geen aanpassingen van de Wet Infrastructuurfonds nodig. Aanvullend op de voorstellen uit variant 1 van het bereikbaarheidsfonds, worden in deze tweede variant twee voorstellen gedaan die wel een wettelijke aanpassing behoeven. Deze twee voorstellen kunnen zowel gezamenlijk als afzonderlijk van elkaar worden geïmplementeerd.

Bereikbaarheidsartikel

In hoofdstuk 4 is de belemmering beschreven die kan worden ervaren door de verschillen in de kenmerken van de financiële instrumenten van de verschillende partners. Om deze belemmering weg te nemen, kunnen de functionaliteiten van het Infrastructuurfonds ter beschikking worden gesteld aan de partners, indien zij gelijktijdig met een infrastructurele investering van het Rijk hun eigen belangen willen meekoppelen. Dit gaat in dit geval niet om cofinanciering van een infrastructurele investering van het Rijk (want dat is al mogelijk en gebeurt ook al), maar om een investering in een meekoppelend belang zoals bijvoorbeeld ruimtelijke kwaliteit, ontwikkeling van een bedrijventerrein of natuur. Hiervoor wordt in deze variant een nieuw productartikel binnen het Infrastructuurfonds gecreëerd, via welke deze investeringen van de partners kunnen lopen. Dit '**Bereikbaarheidsartikel**' kan naar analogie met het Experimenteerartikel bij het Deltafonds worden vormgegeven, welke in paragraaf 3.4 is toegelicht. Via dit bereikbaarheidsartikel kunnen dus alleen middelen van 'derden', de partners, lopen en niet specifieke middelen die afkomstig zijn uit het Infrastructuurfonds.

Een aandachtspunt bij deze variant van de introductie van een Bereikbaarheidsartikel is dat het Experimenteerartikel van het Deltafonds sinds de inwerkingtreding in 2012 vooralsnog niet is ingezet voor het beoogde doel – het realiseren van integrale projecten. De evaluatie van de Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening (ABD TOPConsult 2016) oppert "dat het experimenteerartikel blijkbaar niet in een behoefte voorziet, dan wel geen betere oplossing biedt dan de in de praktijk gangbare instrumenten, zoals bestuursovereenkomsten op maat. De commissie vermoedt dat het voor lokale en regionale overheden niet aantrekkelijk is om 'hun' middelen, en daarmee de zeggenschap en democratische controle daarover, over te dragen aan de beheerder van het Deltafonds." Onderzocht dient te worden of dit ook zou gelden bij de introductie van een zogenaamd bereikbaarheidsartikel. Een aandachtspunt bij een dergelijk bereikbaarheidsartikel is dat de minister van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk wordt voor de verantwoording van deze middelen.

'Vermeden infrastructurele investeringskosten inzetten voor nabijheid'

Een gedachte die tijdens de expertsessies en kwalitatieve interviews meermaals naar voren kwam, was om de samenhang tussen infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling, dan wel snelheid en nabijheid te benutten voor het creëren van een nieuwe financiële stroom. Bij de gebiedsgerichte aanpak van bereikbaarheidsopgaven worden bij de maatregelen en oplossingen onder andere de vijf i's van 'Meer Bereiken' benut: innoveren, informeren, in stand houden, inrichten en infrastructuur. Het kan zijn dat bij de 'i' van inrichten een oplossing naar voren komt die een (geprognosticeerd) infrastructureel capaciteitsknelpunt wegneemt. De middelen die benodigd waren geweest om met infrastructurele maatregelen het (geprognosticeerde) capaciteitsknelpunt op te lossen, kunnen dan (gedeeltelijk) worden aangewend voor de subsidiëring vanuit het fonds van die ruimtelijke ontwikkeling. Of, in andere woorden, de '**vermeden infrastructurele investeringskosten**' worden aangewend om nabijheid te bekostigen.

Deze variant van vermeden infrastructurele investeringskosten is als voorbeeld opgenomen in het IBO 'Flexibiliteit in infrastructurele planning' en vertoont gelijkenis met de 'slimme combinaties' uit de meest recente wijziging van de Waterwet. Deze slimme combinaties uit de Waterwet zijn in paragraaf 3.3 beschreven en toegelicht. Samengevat komt deze wetswijziging er op neer dat indien het gewenste beschermingsniveau van waterveiligheid in plaats van door preventieve maatregelen (waterkering) door ruimtelijke inrichting en/of rampenbeheersing kan worden bereikt, de bespaarde financiële middelen voor de dijkversterkingsmaatregelen aangewend kunnen worden voor de bekostiging van de 'slimme combinatie' van ruimtelijke inrichting en/of rampenbeheersing. Deze nieuwe mogelijkheid binnen de Waterwet, welke sinds 1 januari 2017 van kracht is, is tot op heden nog niet toegepast.

Voor een dergelijke aanpak op het beleidsterrein van bereikbaarheid is onder andere een helder **afwegingskader** nodig. Deze dient in ieder geval een eenduidige definitie van bereikbaarheid te geven, en een antwoord te geven op hoe om te gaan met de latente vraag naar mobiliteit en het bepalen van de nul-situatie: op basis waarvan de vermeden investeringskosten worden bepaald? En hoe kan manipulatie van zogenaamde voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen (oneigenlijk anticiperen) die kunnen leiden tot een subsidie worden voorkomen? Aandachtspunt is verder dat deze variant wel een wortel introduceert, maar geen stok: vanuit het oogpunt van bereikbaarheid onwenselijke ruimtelijke ontwikkelingen kunnen niet eenvoudig worden gestopt. Hoewel er met de Ladder van duurzame verstedelijking wel een landelijk kader bestaat. Tevens dient bij subsidies rekening te worden gehouden met legitimiteit van overheidsingrijpen en het subsidiariteitsbeginsel. De evaluaties van het Nota Ruimtebudget hebben hiervoor bruikbare tips opgeleverd (zie bijlage D).

Een ander aandachtspunt bij de toepassing van deze methodiek bij bereikbaarheid is dat een 'andere ruimtelijke ontwikkeling' de ene infrastructurele investering (tijdelijk) overbodig kan maken, maar tegelijkertijd andere infrastructurele investeringen wel noodzakelijk kan maken. Dit element ontbreekt in het voorbeeld dat in het IBO 'Flexibiliteit in infrastructurele planning' wordt aangehaald bij de gedachte van de verdere verbreding van het Infrastructuurfonds tot een Bereikbaarheidsfonds: "door bij woningbouwlocaties te kiezen voor verdichting in het stedelijk gebied in plaats van voor uitleglocaties kan het ontstaan of verergeren van knelpunten of capaciteitsproblemen op de rijksinfrastructuur worden vermeden. In dat geval zou het Rijk (een deel van) de meerkosten van stedelijke verdichting ten opzichte van de uitleglocaties voor haar rekening kunnen nemen en daarmee (minder doelmatige) investeringen in de hoofdinfrastructuur kunnen vermijden."

Bij stedelijke inbreiding zullen er, in plaats van de investeringen in de rijksinfrastructuur, investeringen nodig zijn in de stedelijke infrastructuur als

fietspaden en (H)OV-netwerken, waaronder eventueel light-rail en/of metro. Deze infrastructurele investeringen kunnen (onder voorwaarden) reeds uit het huidige Infrastructuurfonds worden gesubsidieerd. Om dit deel van de 'meerkosten' uit het Infrastructuurfonds te bekostigen is dus geen wetswijziging nodig. Met een 'vermeden investeringskosten' regeling zouden naast deze subsidiabele investeringen ook investeringen in de ruimtelijke ontwikkeling in aanmerking kunnen komen voor een subsidie vanuit het Infrastructuurfonds. Overwogen moet worden of deze dubbele financiële stroom vanuit het Rijk wenselijk wordt geacht.

Tot slot speelt de vraag of een dergelijke wijziging past binnen de ontwikkeling van het MIRT en gedachte van de programmatische aanpak waarbij op basis van gelijkwaardig partnership het gezamenlijk formuleren, uitwerken en oppakken van gebiedsgerichte bereikbaarheidsopgaven centraal staan. De eventuele introductie van een nieuw subsidie-instrument grijpt in op de huidige verdeling van verant-woordelijkheden tussen overheden binnen het beleidsterrein van bereikbaarheid. Het neigt naar een terugval naar de – tijdens de interviews als ongewenst benoemde – situatie dat de medeoverheden sterk naar het Rijk kijken voor financiële bijdragen voor specifieke projecten.

<u>Uitgaven vanuit het fonds bij variant 2</u>

- In deze variant blijven uitgaven mogelijk zoals die in de referentievariant ook al mogelijk zijn:
  - Uitgaven ten behoeve van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur en daarmee samenhangende basisinformatie, evenals de kosten voor de inpassing van de infrastructuur en voor het voldoen aan de wettelijke milieunormen.
    Concreet voorbeeld: het vergroten van de capaciteit van een sluis met een aanvullende sluiskolk, in combinatie met gedeeltelijk verbreden van het kanaal en uitbreiden van het aantal ligplaatsen.
  - Uitgaven ten behoeve van niet-infrastructurele uitgaven (zoals Beter Benutten), die direct bijdragen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van investeringen in infrastructuur.
    Concreet voorbeeld: stapsgewijze aanpak woon-werkverkeer waarbij de reiziger stap voor stap wordt begeleid naar een duurzame overstap van auto naar fiets, e-bike of OV. De uiteindelijke verandering is na een gratis probeeraanbod gebaseerd op de eigen motivatie van de reiziger zelf.
- Daarnaast wordt in de subvariant 'Bereikbaarheidsartikel' binnen het Infrastructuurfonds een apart artikel geïntroduceerd. Naar dit artikel worden de middelen van de partners voor de meekoppelende belangen overgeboekt en vervolgens uitgegeven. Dit kunnen bijvoorbeeld uitgaven aan natuur, verstedelijking en/of bedrijvigheid zijn.
  Concreet voorbeeld: bij het verdiepen en overkluizen van rijksinfrastructuur worden de middelen van de gemeente voor de investeringen ten behoeve van het bouwrijp maken van de grond naar het Bereikbaarheidsartikel overgeboekt. Tegelijkertijd met de aanbesteding van de infrastructurele werkzaamheden worden de grondwerkzaamheden voor de nieuwe woonwijk aanbesteed en bekostigd van de gemeentelijke middelen die op het Bereikbaarheidsartikel staan.
- In de subvariant 'Vermeden infrastructurele investeringskosten' wordt het mogelijk om vanuit het fonds uitgaven te doen ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen die vervoersstromen beïnvloeden, zoals bijvoorbeeld woningbouw, kantoorontwikkeling, knooppuntontwikkeling, functiemenging, ziekenhuizen en/of universiteitscomplexen.
  Concreet voorbeeld: een ziekenhuis dient te worden gemoderniseerd en uitgebreid. Dit kan op de huidige locatie welke met alle modaliteiten goed

ontsloten is, of op een nieuwe locatie buiten het stedelijk gebied nabij een op- en afrit van een autosnelweg (rijksinfrastructuur). Deze snelweglocatie is 10% goedkoper, maar zal meer autokilometers genereren, waarvan een groot deel over rijksinfrastructuur, welke daardoor zal moeten worden verbreed. Voor de meerkosten van het herontwikkelen van de huidige locatie wordt een subsidie verstrekt uit het fonds.

Samengevat:

- Doelstelling:
  - Bereikbaarheid centraal met een bredere bekostiging via/uit het Infrastructuurfonds.
- Kenmerken:
  - Introductie van een bereikbaarheidsartikel om de functionaliteiten van het fonds ter beschikking te stellen van de partners.
    en/of
  - Introductie van de mogelijkheid om 'vermeden investeringskosten' in te zetten ten behoeve van de subsidiëring van nabijheid.
- Weging van de criteria:
  1. Deze variant draagt bij aan het integraal afwegen van prioriteiten via het gezamenlijk opgavengericht werken.
  2. Door deze integrale afweging en de brede vertegenwoordiging komen ook andere invalshoeken, belangen en doelen op tafel. Hierdoor ontstaat er een ander gesprek en worden andere (financiële) afspraken mogelijk. Doordat ook andere zaken in de afwegingen worden betrokken kan deze variant de doelmatigheid van de uitgaven verder vergroten.
     Voor de 'vermeden investeringskosten' geldt dat het financieel benutten van de samenhang tussen infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling de doelmatigheid positief kan beïnvloeden.
  3. Deze variant borgt de continuïteit van de infrastructurele netwerken.
     De borging is bij de 'vermeden investeringskosten' wel minder dan bij variant 1, omdat een deel van de beschikbare middelen ingezet kan worden voor andere deelonderwerpen van bereikbaarheid, in plaats van dat de vrijval' van middelen wordt aangewend voor andere infrastructurele investeringen en/of beheer en onderhoud.
- 'Bereikbaarheidsartikel'
  - Voordelen:
    - Eventuele belemmeringen als gevolg van andere financiële instrumenten worden weggenomen, doordat partners gebruik kunnen maken van de functionaliteiten van het fonds.
  - Nadelen:
    - De minister van IenM moet verantwoording afleggen over de uitgaven aan de meekoppelende belangen.
  - Aandachtspunten:
    - Voor de introductie van een bereikbaarheidsartikel is een wetswijziging noodzakelijk.
    - Dit artikel is een kopie van het experimenteerartikel van het Deltafonds, welke sinds de inwerkingtreding in 2012 vooralsnog niet is ingezet voor het beoogde doel. De vraag is of er daadwerkelijk sprake is van een behoefte bij de partners om van een dergelijk artikel gebruik te maken.
- 'Vermeden infrastructurele investeringskosten':
  - Voordelen:
    - Er ontstaat een extra financiële stimulans om nabijheid te betrekken in de oplossingen voor bereikbaarheid. Dit kan een bijdrage leveren aan het selecteren van de meest doelmatige oplossingen.

- Nadelen:
  - Wijzigt de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden en is wat dat betreft tegengesteld aan de ingezette transitie van het MIRT en kabinetsreactie op het IBO-Infra om in te zetten op gelijkwaardig partnership en wederkerigheid.
  - De uitgaven uit het fonds komen niet alleen ten goede aan investeringen in en het beheer en onderhoud van infrastructuurnetwerken.
- Aandachtspunten:
  - Om (een deel van) de 'vermeden investeringskosten' in te kunnen zetten voor de subsidiëring van nabijheid vanuit het fonds is een wetswijziging noodzakelijk.
  - De situatie kan ontstaan dat er een dubbele financiële stroom vanuit het Rijk loopt, zowel een subsidie voor de ruimtelijke ontwikkelkosten als een subsidie voor de stedelijke infrastructurele investering.
  - Het opstellen van een helder afwegingskader vergt tijd, hierin zullen alle belangen afgewogen te worden. Het afwegingskader dient in ieder geval in te gaan op een eenduidige definitie van bereikbaarheid, hoe om te gaan met de latente vraag naar mobiliteit, hoe de nul-situatie moet worden bepaald.
  - Ook vergt deze variant uitwerking om de doelmatigheid en rechtmatigheid van de vermeden investeringskosten te borgen. Bij subsidies speelt vaak de vraag of de doelen ervan dankzij of ondanks de subsidie optreden. Ook dient bij subsidies rekening te worden gehouden met legitimiteit van overheidsingrijpen en het subsidiariteitsbeginsel.

5.5 Variant 3: Bereikbaarheid vanuit één fonds integraal bekostigen

Deze derde en laatste variant gaat uit van een volledige aanpassing van de huidige Wet Infrastructuurfonds tot een Wet Bereikbaarheidsfonds. De basis voor deze variant is beschreven in paragraaf 3.2, waarin de wetsteksten van de Wet Infrastructuurfonds worden vergeleken met de teksten van de Waterwet. In de Wet IF staat omschreven dat het doel van het Infrastructuurfonds is om aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur te financieren en te bekostigen. In de Waterwet is het abstractieniveau van de wetsteksten één niveau hoger gelegd en is als doel van het Deltafonds opgenomen de financiering en bekostiging van de maatregelen gericht op waterveiligheid, watervoorziening en waterkwaliteit. In het geval van het Infrastructuurfonds – of eigenlijk het Bereikbaarheidsfonds – zou dat betekenen dat als nieuw doel in de nieuwe wet wordt opgenomen dat maatregelen gericht op bereikbaarheid uit het fonds gefinancierd en bekostigd mogen worden.

Aanvullend op de bredere doelstelling in de Waterwet, worden de toegestane uitgaven uit het Deltafonds verderop in de Waterwet nader ingekaderd en beperkt tot bijvoorbeeld de uitgaven ten behoeve van aanleg, verbetering, beheer, onderhoud en bediening van waterstaatswerken die bij het Rijk in beheer zijn, dan wel het kunnen verstrekken van subsidies ten behoeve van aanleg, verbetering, beheer, onderhoud en bediening van waterstaatswerken die niet bij het Rijk in beheer zijn. Hoewel de Waterwet op het eerste gezicht dus meer mogelijkheden lijkt te bieden, zijn ook de uitgaven uit het Deltafonds in feite beperkt tot de fysieke werken die bescherming moeten bieden tegen overstromingen en waterschaarste. De bredere mogelijkheden van het Deltafonds, het meekoppelen van andere belangen via het Experimenteerartikel en bekostigen van ruimtelijke inrichting en/of rampenbeheersing via slimme combinaties, zijn reeds in variant 2 aan bod gekomen.

Met het verruimen van het doel van het fonds van 'infrastructuur' tot 'maatregelen gericht op de bereikbaarheid' ontstaat er een fonds waaruit alle maatregelen gefinancierd kunnen worden waarmee de bereikbaarheid kan worden verbeterd. Hiermee wordt het integraal en gezamenlijk werken aan opgaven uit de voorgaande twee varianten verbreed met het **integraal bekostigen van de bereikbaarheids-opgaven** uit één fonds. Dit vergt wel een nadere afbakening van de uitgaven, zoals ook in de Waterwet voor het Deltafonds is gebeurd. Dat kan op verschillende niveaus gebeuren. In de integraliteit van het bekostigen zijn keuzes te maken in

- de mate van gezamenlijkheid (één of meerdere overheidslagen)
- de geografische afbakening (één nationaal fonds of meerdere regionale fondsen)
- de definitie en daarmee afbakening van het beleidsterrein bereikbaarheid

De meest integrale vorm van een Bereikbaarheidsfonds is een variant waarin alle middelen die bij de betrokken overheden voor dit beleidsterrein beschikbaar zijn worden samengevoegd. De totale omvang hiervan is echter niet bekend. De RLI becijferde dat alleen al voor het verkeer- en vervoerdeel van bereikbaarheid in 2016 € 13,5 miljard beschikbaar was (RLI 2016). De governance van een dergelijk breed Bereikbaarheidsfonds zal complex zijn. Het gaat in dit geval immers om drie overheidslagen, met alle drie hun eigen verantwoordingslijnen. Hoe breder het Bereikbaarheidsfonds, hoe complexer de governance van een dergelijk fonds, waarbij het gaat om vragen als hoe de middelen worden verdeeld en wie wat mag besluiten. In het geval van verschillende overheidslagen gaat het ook om vragen met betrekking tot de specifieke (democratische) verantwoordingslijnen. Opgemerkt wordt dat bij het gezamenlijk bekostigen van opgaven de huidige verantwoordelijk-heidsverdeling tussen de overheidslagen wijzigt.

Andere opties zijn een Bereikbaarheidsfonds voor alleen de rijksmiddelen, of voor (specifieke) gebieden gezamenlijke regionale Bereikbaarheidsfondsen. Bij de regionale variant is het beeld dat deze met de programmatische aanpak, inclusief bestuurlijke afspraken feitelijk al bestaat. Bovendien gelden vergelijkbare uitdagingen als hierboven beschreven bij één allesomvattend Bereikbaarheidsfonds. Met name de verantwoording van de uitgaven richting de verschillende controlerende instituties (Staten Generaal, Provinciale Staten en Gemeenteraad) vergt nadere uitwerking.

In deze derde variant wordt om deze redenen uitgegaan van een Bereikbaarheids-fonds voor alleen de rijksmiddelen. Naast de hierboven beschreven governance vraagstukken is het bij een verbreding van het Infrastructuurfonds tot een Bereikbaarheidsfonds essentieel om naast het Infrastructuurfonds ook de andere elementen van de huidige systematiek van het MIRT, dan wel bereikbaarheid te bezien: beleidsnota met beleidsdoelen, definities en instrumentarium. Daarbij is, evenals bij de variant waarbij de vermeden infrastructurele investeringskosten ingezet kunnen worden ten behoeve van de subsidiëring van de meerkosten voor ruimtelijke ontwikkelingen, een helder afwegingskader noodzakelijk. Feitelijk gaat het dus niet om de 'simpele verbreding' van het Infrastructuurfonds tot een Bereikbaarheidsfonds, maar gaat het om een traject van beleidsontwikkeling met bijbehorende wetsherziening. Waarbij een van de issues is wat de impact van een Bereikbaarheidsfonds is op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de ministeries en/of andere overheidslagen. Overigens kan naast de wijziging van verantwoor-delijkheden ook gedacht worden om het beheer van het Bereikbaarheidsfonds bij meerdere ministers te leggen.

Voor een heldere afbakening van de uitgaven die uit het nieuwe fonds gedaan mogen worden, vormt binnen dit beleidstraject het definiëren van het begrip bereikbaarheid een cruciaal element. Deze definitie zal immers het startpunt zijn voor het bepalen van de (juridische) reikwijdte van het Bereikbaarheidsfonds. Gezien de breedte van het beleidsterrein en ook van het 'begrip' bereikbaarheid vormt het eenduidig formuleren van een definitie van bereikbaarheid, welke ook juridisch bruikbaar is, een uitdaging. Rekening zal moeten worden gehouden met onder andere de vier elementen om bereikbaarheid te verbeteren en hun onderlinge samenhang. Zijn al deze elementen een rijksverantwoordelijkheid, of enkel onder bepaalde condities.

Afhankelijk van de mate van integraliteit zal dit traject gezamenlijk met andere ministeries, medeoverheden en eventueel andere partners doorlopen moeten worden. Dit traject moet resulteren in een nieuwe integrale beleidsnota met beleidsdoelen, met bijbehorende definities en indicatoren op basis waarvan een helder en eenduidig kader voor het wegen van de opgaven (welke opgaven zijn het meest prioritair) en een afwegingskader voor het afwegen van de integrale oplossingen.

Een laatste aandachtspunt dat in ogenschouw dient te worden genomen is dat met een dergelijke verbreding het onderscheid tussen de beleidsbegroting van IenM enerzijds en de productbegroting van het Infrastructuurfonds anderzijds vervaagt. Dit punt is ook in het IBO-Infra benoemd. Bij een verdere verbreding zullen mogelijk meer andere type maatregelen dan de huidige investeringen uit de productbegroting worden bekostigd, terwijl deze maatregelen geen producten zijn. Het fonds krijgt daardoor meer het karakter van een beleidsbegroting, hetgeen er voor kan zorgen dat de huidige voordelen en kenmerken van het Infrastructuurfonds – zoals beschreven in de paragrafen 2.5 en 2.6 – naar de achtergrond verdwijnen.

<u>Uitgaven vanuit het fonds bij variant 3</u>

- Uit het Bereikbaarheidsfonds kunnen alle uitgaven die de bereikbaarheid verbeteren worden gedaan. De exacte afbakening is afhankelijk van de uitkomsten van het beleidstraject, maar in de meest brede variant gaat het om:
  - Uitgaven ten behoeve van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur en daarmee samenhangende basisinformatie, evenals de kosten voor de inpassing van de infrastructuur en voor het voldoen aan de wettelijke milieunormen.
    Concreet voorbeeld: het uitbreiden van het spoor van twee naar vier sporen en het tegelijkertijd aanpassen van de sporenlay-out om met hogere frequentie te kunnen gaan rijden.
  - Uitgaven ten behoeve van niet-infrastructurele uitgaven (zoals Beter Benutten), die direct bijdragen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van investeringen in infrastructuur.
    Concreet voorbeeld: om bedrijven te prikkelen wordt een financiële beloning geboden voor elke structurele dagelijkse spitsmijding die bedrijven realiseren. Hierbij worden tevens in overleg concrete acties ingezet om door betere ketensamenwerking de logistieke keten efficiënter en spitsmijdend te maken.
  - Uitgaven ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen die vervoersstromen beïnvloeden, zoals bijvoorbeeld woningbouw, kantoorontwikkeling, knooppuntontwikkeling, functiemenging, ziekenhuizen en/of universiteitscomplexen.
    Concreet voorbeeld: de financiering van de onrendabele top van de herontwikkeling van een oud bedrijventerrein tot een multifunctioneel

gebied, waarin wonen, werken en voorzieningen worden gecombineerd. Door deze functies bij elkaar te plaatsen kunnen vervoersstromen worden beperkt.

- Uitgaven ten behoeve van de exploitatie van openbaar vervoer en doelgroepenvervoer.
  Concreet voorbeeld: om een wijk of gebied van publiek vervoer te voorzien kan aan één vervoersaanbieder een subsidie worden verstrekt om alle inwoners van die wijk of gebied een vervoersaanbod op maat te bieden, van busvervoer volgens een dienstregeling voor dikke vervoersstromen, een belbus voor dunne, incidentele vervoersstromen, tot taxivervoer voor doelgroepen. Dit zou eventueel breder in de markt gezet kunnen worden middels een concept als Mobility as a Service.
- Uitgaven ten behoeve van ICT-netwerken.
  Concreet voorbeeld: om in dunbevolkte gebieden een goede mobiliteitsservice als de belbus te kunnen bieden, is het wenselijk dat in het gehele gebied betrouwbaar en snel mobiel internet beschikbaar is. Vanuit het fonds kunnen investeringen worden gedaan om mobiele zendmasten te financieren.

Samengevat:

- Doelstelling:
  - Bereikbaarheid centraal door integraal aan opgaven te werken en deze integraal te bekostigen.
- Kenmerken:
  - Eén integraal Bereikbaarheidsfonds waaruit alle maatregelen gericht op bereikbaarheid gefinancierd kunnen worden.
- Weging van de criteria:
  1. Deze variant draagt bij aan het integraal afwegen van prioriteiten via het fonds. Bovendien maakt deze variant het mogelijk om de prioriteiten ook gezamenlijk financieel af te wegen.
  2. Door de gezamenlijke integrale afweging van de prioriteiten en deze ook gezamenlijk financieel af te wegen kan de doelmatigheid van de uitgaven verder worden vergroot.
  3. Deze variant kan de continuïteit van de infrastructurele netwerken borgen, maar deze borging dient wel in de nieuwe wet en/of afwegingskader verankerd te worden.
- Voordelen:
  - Deze variant maakt de financiering van alle type bereikbaarheidsmaatregelen (snelheid en nabijheid) uit één fonds mogelijk, waardoor via het fonds een meer integrale afweging mogelijk wordt. Het ook in de financiële instrumenten centraal stellen van het doel 'bereikbaarheid' kan leiden tot een optimale weging van de middelen.
  - Indien wordt gekozen voor een brede opzet van het Bereikbaarheidsfonds, met middelen van meerdere overheden, kan er door de omvang synergie in de maatregelen ontstaan en meer efficiency in de gezamenlijke uitgaven.
- Nadelen:
  - Door naast de meerjarige infrastructurele investeringen, waarmee van politiek bestuurlijke besluitvorming tot aan realisatie 10 tot 14 jaar voor benodigd is, ook andersoortige bereikbaarheidsmaatregelen (met een aanzienlijk kortere doorlooptijd) uit het fonds te bekostigen, krijgt het Bereikbaarheidsfonds meer het karakter van een beleidsbegroting dan van een productbegroting/investeringsfonds. Het huidige onderscheid vervaagt, hetgeen er voor kan zorgen dat de huidige voordelen en kenmerken van het Infrastructuurfonds naar de achtergrond verdwijnen.

  - De verantwoording van de uitgaven en behaalde doelen van de meerjarige infrastructurele investeringen en andersoortige bereikbaarheids-maatregelen is niet gelijksoortig. Bij infrastructurele projecten wordt beheersmatig gestuurd en verantwoord op mijlpalen. Bij de andersoortige bereikbaarheidsmaatregelen wordt het doel eerder bereikt en ligt verantwoording via beleidsdoelen meer voor de hand. Doordat de uiteindelijke bijdrage van de meerjarige infrastructurele investeringen en andersoortige bereikbarheidsmaatregelen aan de beleidsdoelen in de beleidsbegroting wordt verantwoord, wordt de verantwoording van de uitgaven uit het Bereikbaarheidsfonds diffuus.
  - De directe relatie van investeringen in infrastructuur verdwijnt naar de achtergrond doordat er geen directe koppeling meer is vanuit een fonds met directe investeringen in infrastructuur maar meer naar gerichtheid op verbetering bereikbaarheid
  - Voor het beheersen van een fonds van een dergelijke omvang en diversiteit zijn uitgebreide en nieuwe spelregels nodig die uiteindelijk ten koste kunnen gaan van het doel om de middelen flexibel te kunnen inzetten.
- Aandachtspunten:
  - Voor deze verbreding van het Infrastructuurfonds is een wetsherziening noodzakelijk.
  - Indien de reikwijdte van het fonds wordt uitgebreid zonder aanvullende middelen gaat dat ten koste van de beschikbare middelen voor infrastructuur. Hierdoor kan tevens verwatering optreden in de hoeveelheid beschikbare middelen bedoeld voor instandhouding, beheer en onderhoud en renovatie van het aanwezige areaal infrastructuur, doordat daarvoor minder geld resteert.
  - Deze verbreding is in feite een traject van beleidsontwikkeling: een eventuele verbreding kan dan ook alleen effectief worden doorgevoerd indien het gehele beleidsterrein wordt bezien, evenals de samenwerking en governance structuur met de medeoverheden en andere partners.
  - Het verbreden van de reikwijdte van het fonds kan de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen ministeries en/of overheidslagen wijzigen. Of, bij gelijkblijvende verantwoordelijkheden, het noodzakelijk maken om andere ministers medebeheerder van het fonds te maken.
  - Als onderdeel van het beleidstraject vormt het definiëren van het begrip bereikbaarheid een cruciaal element. Deze dient ook juridisch bruikbaar te zijn om de reikwijdte van de uitgaven uit het fonds wettelijk vast te leggen.
  - Er dient een afwegingskader met onder andere heldere selectiecriteria opgesteld te worden. Indien er geen eenduidige definitie van bereikbaarheid dan wel afspraken over de governance worden vastgesteld, kan dit leiden tot minder doelmatige uitgaven.

5.6 Samenvatting en weging van de varianten

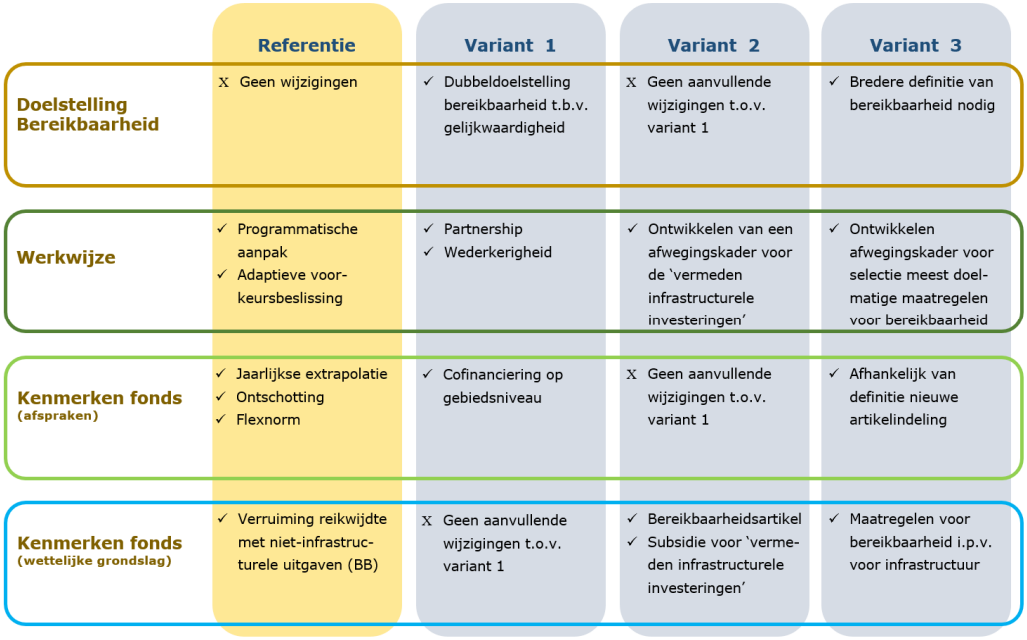
De varianten die in dit hoofdstuk zijn beschreven, zijn breder dan enkel het instrument Infrastructuurfonds: ook de andere elementen van het beleidsterrein zijn immers relevant. Op basis van de kabinetsreactie op het IBO-Infra was de vraagstelling van deze verkenning sterk gericht op het verder verbreden van het Infrastructuurfonds tot een Bereikbaarheidsfonds. Uit de verkenning komt echter naar voren dat voor een verdere flexibilisering van de infrastructurele planning en verdere integrale aanpak van bereikbaarheid niet (enkel) naar het Infrastructuur-fonds gekeken moet worden, maar naar het gehele beleidsterrein met bijbehorende beleidsdoelen en instrumenten.

Uit de rapportage komt naar voren dat een groot deel van de ervaren belemmeringen met het Infrastructuurfonds reeds met de ingezette maatregelen uit de kabinetsreactie wordt ondervangen. Het fonds (en werkwijze) kan aldus reeds worden beschouwd als een Bereikbaarheidsfonds. De resterende, gewenste ontwikkelingen die tijdens de verkenning zijn opgehaald (gelijkwaardig partnership, wederkerigheid en het werken met dubbeldoelstellingen) brengen geen verdere wijzigingen aan in de reikwijdte van het nieuwe bredere Infrastructuurfonds (inclusief Beter Benutten-achtige maatregelen), maar in de gezamenlijke werkwijze en vormen de basis voor variant 1.

De andere opties die tijdens de verkenning naar voren gekomen, zoals de introductie van een Bereikbaarheidsartikel, een subsidie voor 'vermeden infrastructurele investeringskosten' en het integraal bekostigen van bereikbaarheid vanuit één fonds zijn uitgewerkt in varianten 2 en 3. Deze opties wijzigen wel de reikwijdte van het Infrastructuurfonds. De vraag is echter of deze opties hun doel niet voorbij schieten en of de achterliggende doelstellingen niet op een andere wijze gerealiseerd kunnen worden. De verdere verbreding van de reikwijdte van het fonds introduceert de nodige vraagstukken ten aanzien van governance, afweging, beheersing en verantwoording van uitgaven. Er zijn daarnaast andere instrumenten naast de bekostiging, zoals een goede bestuurlijke samenwerking en regelgeving, om te sturen op deze bereikbaarheidsaspecten. Deze zijn buiten de scope van deze verkenning gebleven omdat de onderzoeksvraag zich richtte op het instrument van het Infrastructuurfonds.

Deze laatste paragraaf wordt afgesloten met een overzicht van de beleidswijzigingen die in de referentievariant en de drie varianten worden voorgesteld (figuur 5.3) en een tabel met daarin een samenvatting en weging op de criteria uit paragraaf 1.2 van de varianten (tabel 5.1). De beleidswijzigingen uit de referentie en voorstellen uit de varianten zijn onder te verdelen in vier categorieën. Dit betreft a) de beleidsdoelstelling, b) de werkwijze en c) het fonds (als instrument). Bij het fonds zelf wordt onderscheid gemaakt in de kenmerken met en zonder een wettelijke grondslag.

De beleidswijzigingen die volgen uit de kabinetsreactie op het IBO-Infra (referentie-variant) betreffen wijzigingen op de werkwijze, en kenmerken van het fonds (zowel de wettelijke als de niet-wettelijke kenmerken). Variant 1 omvat aanpassingen die betrekking hebben op de doelstelling van bereikbaarheid en werkwijze. Variant 2 omvat aanvullend op de aanpassingen van variant 1 voorstellen voor twee uitbreidingen van de wettelijke reikwijdte van het fonds. De derde en laatste variant gaat breder en introduceert een nieuw wettelijk kader waarbij in plaats van infrastructurele maatregelen 'bereikbaarheidsmaatregelen' uit het fonds bekostigd kunnen worden. Hiervoor dienen ook alle andere elementen van het bouwwerk rondom het beleid van bereikbaarheid, werkwijze en instrumentarium gewijzigd te worden.



Figuur 5.3: Samenvatting van de beleidswijzigingen uit de kabinetsreactie en de drie varianten van deze verkenning

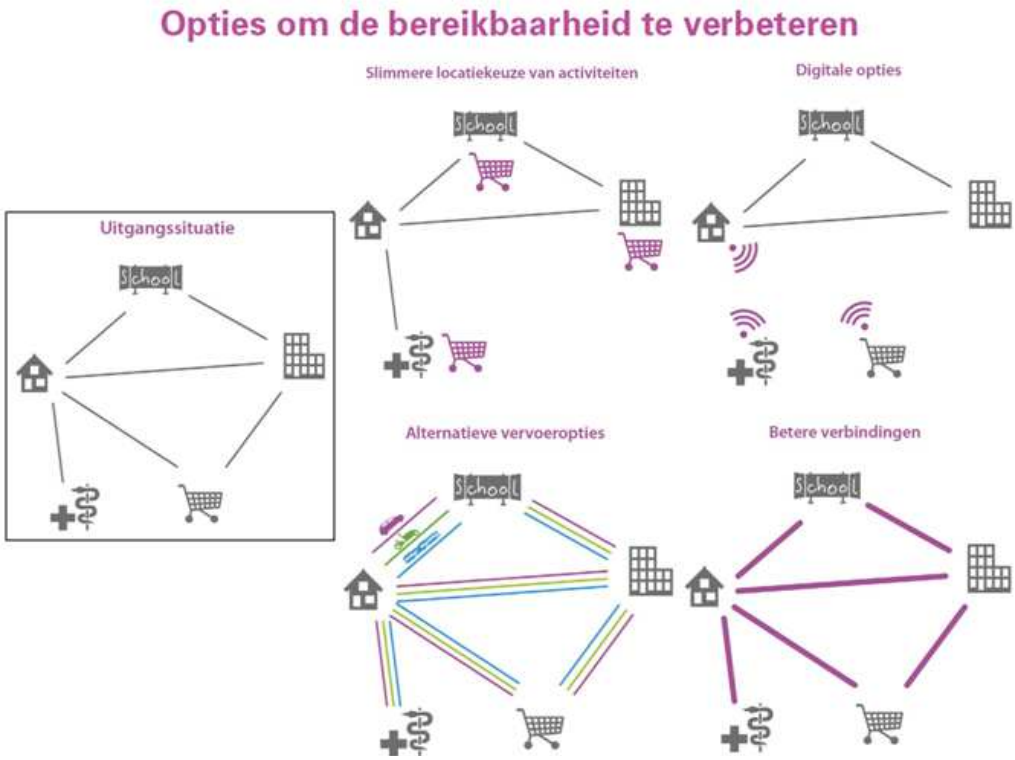
In de voorgaande paragrafen zijn de varianten en hun kenmerken beschreven. In onderstaande tabel zijn deze samengevat en gewogen op de criteria zoals geformuleerd in paragraaf 1.2, zijnde 'integraal afwegen van prioriteiten', 'doelmatigheid van de uitgaven' en 'continuïteit van de infrastructurele netwerken'. Tevens zijn randvoorwaarden en aandachtpunten bij de varianten benoemd. Naast de drie varianten zijn ook de referentievariant en de 'oude situatie' van voor de kabinetsreactie op het IBO-Infra opgenomen. De referentievariant is als basis gebruikt waartegen de drie varianten en ook de 'oude werkwijze' worden afgezet.

	Oude situatie	**Referentievariant** Beleidswijzigingen volgend uit de kabinetsreactie	**Variant 1** Bereikbaarheid via integrale gebiedsprogramma's	**Variant 2** Introductie van bereikbaarheidsartikel (2a) en vermeden investeringskosten (2b)	**Variant 3** Bereikbaarheid vanuit één fonds integraal bekostigen
Criteria					
1. integraal afwegen van prioriteiten	De verkenningen met sectorale budgetten draagt niet bij aan een integrale afweging van prioriteiten.	**Het gezamenlijk opgavengericht werken draagt bij aan de integrale afweging van prioriteiten.**	Het gezamenlijk opgavengericht werken draagt bij aan de integrale afweging van prioriteiten.	2a/2b: Het gezamenlijk opgavengericht werken draagt bij aan de integrale afweging van prioriteiten.	Het gezamenlijk opgavengericht werken draagt bij aan de integrale afweging van prioriteiten. De prioriteiten worden ook financieel integraal afgewogen.
2. doelmatigheid van uitgaven	De vroegtijdige reserveringen voor concrete projecten en op voorhand verdeelde investeringsbudgetten dragen niet bij aan de doelmatigheid van de uitgaven.	**De brede en integrale afweging kan bijdragen aan de doelmatigheid van de uitgaven, hetzelfde geldt voor de introductie van de adaptieve werkwijze.**	De brede en integrale afweging kan bijdragen aan de doelmatigheid van de uitgaven. Het werken met een dubbeldoelstelling voor bereikbaarheid kan doelmatigheid positief beïnvloeden	2a: De brede en integrale afweging kan bijdragen aan de doelmatigheid van de uitgaven. 2b: Het financieel benutten van de samenhang tussen infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling kan de doelmatigheid positief beïnvloeden. Tegelijkertijd behoeft de nieuwe subsidie aandacht wat betreft doelmatigheid.	De brede en integrale afweging kan bijdragen aan de doelmatigheid van de uitgaven. Het gezamenlijk financieel afwegen van de prioriteiten kan de doelmatigheid positief beïnvloeden. Het vergt wel een uitgewerkte governance structuur.
3. continuïteit van infrastructurele netwerken	In de oude situatie was op voorhand bekend welk deel van de middelen uit het IF bestemd waren voor Beter Benutten-achtige maatregelen. Deze werden vervolgens via de beleidsbegroting verantwoord.	**Met het huidige Infrastructuurfonds wordt de continuïteit van de infrastructurele netwerken geborgd.**	Brengt geen wijzigingen aan in de huidige borging van de continuïteit van de infrastructurele netwerken.	2a: Bereikbaarheidsartikel wijzigt niks aan de borging van de continuïteit van de infrastructurele netwerken. 2b: De introductie van 'vermeden investeringskosten' geeft minder borging van de continuïteit van infrastructurele netwerken, doordat een deel van de middelen ter beschikking kunnen worden gesteld aan ruimtelijke ontwikkelingen.	Continuïteit van de infrastructurele netwerken dient geborgd te worden in nieuwe wet en afwegingskader. Bij keuze voor verbreding van het fonds zonder toevoeging middelen kunnen de middelen voor 'de basis op orde' onder druk komen te staan.
Aandachtspunten					
			• Wenselijk dat alle belangen aan tafel zitten. In het verlengde daarvan vergt deze variant een sterke vorm van proces-coördinatie • Bij een gezamenlijk gebiedsbudget is een eenduidig afwegingskader nodig, ook moet de minister van IenM hierbij verantwoording afleggen over het gehele gebiedsbudget, dus incl. regionaal deel	• Voor beide subvarianten is een wetswijziging nodig • 2a: de minister van IenM moet verantwoording afleggen over de via het Bereikbaarheidsartikel bestede middelen • 2b: vergt een eenduidig afwegingskader • 2b: doelmatigheid is een algemeen aandachtspunt bij subsidies. Bovendien geldt dat de andere, gesubsidieerde ruimtelijke ontwikkeling andere dan de vermeden infrastructurele investeringen noodzakelijk kan maken • 2b: wijzigt de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheidslagen	• Voor deze variant is een wetsherziening nodig • Vergt intensief (gezamenlijk) beleidsontwikkelingstraject: o Nieuwe (gezamenlijke) beleidsnota o Governance structuur o Eenduidig afwegingskader • Het verbreden van de reikwijdte van het fonds wijzigt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheidslagen. Vraagstuk is wat de financiële gevolgen hiervan zijn. • Doelmatigheid is afhankelijk van het op te stellen afwegingskader • Onderscheid van het fonds met de beleidsbegroting vervaagt.

Tabel 5.1: Samenvatting van de voor- en nadelen van de varianten voor een bereikbaarheidsfonds, gewogen naar de criteria. Naast de referentievariant is tevens de 'oude situatie' van voor de beleidswijzigingen uit de kabinetsreactie opgenomen. Met de kleuren is aangegeven of de variant bijdraagt aan het criterium, of niet en de mate waarin.

Bijlage A Opties om de bereikbaarheid te verbeteren

De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) definieert bereikbaarheid in zijn recente advies 'Dichterbij en Sneller' als "de mate waarin mensen activiteiten (wonen, werken, onderwijs, recreatie et cetera) binnen een bepaalde tijd kunnen uitvoeren. Voor de reistijd is niet alleen de snelheid van belang, maar ook de mate van nabijheid van activiteiten" (RLI, 2016).



Figuur A.1: Opties om de bereikbaarheid te verbeteren (bron: Dichterbij en Sneller, RLI 2016).

De RLI heeft in hetzelfde advies tevens een overzicht van de vier opties hoe de bereikbaarheid kan worden verbeterd (zie figuur A.1), te weten:

1. Slimmere locatiekeuze van activiteiten
2. Digitale opties
3. Alternatieve vervoeropties
4. Betere verbindingen

Voor de eerste optie 'slimmere locatiekeuze van activiteiten' beschrijven de planbureaus in hun publicatie 'Kansrijk mobiliteitsbeleid' dat meer nabijheid tot bereikbaarheidsbaten leidt, zoals beter functionerende arbeidsmarkten, meer agglomeratie-effecten of meer keuzeopties voor bestemmingen en verplaatsingen, waardoor meer mensen hun voorkeuren beter/makkelijker kunnen realiseren. Hiervoor onderscheiden zij vier ruimtelijke strategieën (p. 255):

1. Bundelingsbeleid: het concentreren van wonen en/of werken in stedelijke gebieden
2. Knooppuntontwikkeling: het concentreren van wonen en/of werken op plekken die uitstekend per openbaar vervoer bereikbaar zijn

3. Functiemenging: het stimuleren van ruimte voor werkgelegenheid in woonsteden en het stimuleren van woningbouw in gemeenten met een zware werkgelegenheidsfunctie
4. Stedelijke inrichting: het beïnvloeden van mobiliteit (en hoe deze wordt ervaren) door bijvoorbeeld het creëren van aantrekkelijke loop- en fietsroutes naar stations en voorzieningen

De digitale opties die de RLI als tweede optie noemt om de bereikbaarheid te verbeteren zijn zeer divers. In zijn advies noemt de Raad onder andere dat de ligging van locaties voor activiteiten steeds minder plaats- en tijdafhankelijk worden door de continue ontwikkeling van digitale toepassingen: "Woonhuizen worden tijdelijk gebruikt als hotel, omdat eigenaren zich aanmelden bij Airbnb. Pop-up stores vestigen zich tijdelijk in leegstaande gebouwen en outlet sales en concerten worden eenmalig ergens in een leegstaand bedrijfspand gehouden." Ook maken de nieuwe digitale toepassingen het mogelijk om sociale netwerken te onderhouden, zonder daarvoor fysiek te moeten reizen. Tegelijkertijd zorgt digitalisering en het gebruik van data ervoor dat vraag en aanbod van diensten en voorzieningen gemakkelijker aan elkaar te koppelen zijn. Hierdoor ontstaan diensten als Uber en Mobility as a Service.

De laatste twee opties uit het RLI advies om de bereikbaarheid te verbeteren ('alternatieve vervoeropties' en 'betere verbindingen') liggen meer op het vlak van het faciliteren van mobiliteit. Bij de alternatieve vervoersopties is een ontwikkeling zichtbaar dat de verschillende modaliteiten meer en meer verweven raken en met elkaar gaan overlappen: ketenmobiliteit wordt een steeds belangrijker factor. De hierboven beschreven digitale ontwikkelingen, maar ook andere technologische ontwikkelingen spelen hierbij een grote rol.

Bijlage B Het financiële instrumentarium van IenM

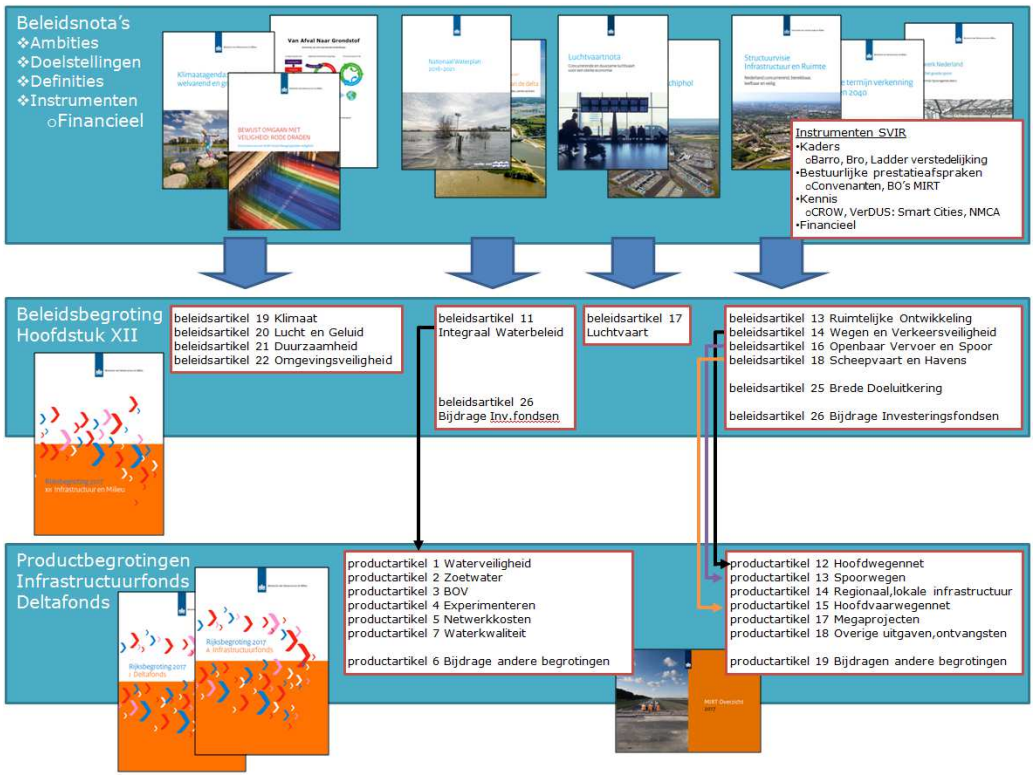
In paragraaf 2.3 worden de instrumenten van het Rijk op het gebied van bereikbaarheid beschreven. De middelen op de beleidsbegroting en het Infrastructuurfonds worden in de SVIR als de financiële instrumenten voor het realiseren van de ambities en doelen van het Rijk op het gebied van bereikbaarheid. In deze bijlage wordt een beschrijving gegeven van de drie begrotingen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu:

1. de beleidsbegroting (Hoofdstuk XII van de Rijksbegroting)
2. de begroting van het Infrastructuurfonds (Hoofdstuk A van de Rijksbegroting)
3. de begroting van het Deltafonds (Hoofdstuk J van de Rijksbegroting)

De eerste begroting is de reguliere beleidsbegroting zoals ieder ministerie die heeft. Vanuit deze begroting worden de beleidsuitgaven van het ministerie van IenM betaald. Dit zijn bijvoorbeeld de uitgaven aan beleidsuitgaven ten behoeve van beleids- en kennisontwikkeling, subsidies en bijdragen aan bijvoorbeeld ZBO's en/of internationale organisaties op alle beleidsterreinen van IenM, zoals ruimtelijke ontwikkeling, verkeersveiligheid, luchtvaart, duurzaamheid en klimaat. Ook de kosten voor het ambtelijke apparaat van het kerndepartement worden vanuit deze beleidsbegroting betaald.

Naast deze beleidsbegroting heeft IenM twee fondsbegrotingen. Het Infrastructuurfonds, waar deze verkenning zich op richt, en het Deltafonds. Vanuit deze twee fondsbegrotingen worden de concrete investeringsprojecten van het ministerie betaald, bijvoorbeeld de verruiming van een vaargeul of versterking van een primaire waterkering. Ook de kosten voor het beheer en onderhoud van de hoofdnetwerken worden uit de fondsbegrotingen betaald.

Financieel-technisch zijn de middelen die vanuit de fondsen worden uitgegeven afkomstig van de beleidsbegroting. Deze middelen worden als het ware overgemaakt vanuit de beleidsbegroting naar de fondsen. Dit wordt de zogenaamde 'voeding' van het fonds genoemd. Deze financieel-technische relatie is gebaseerd op de gedachte dat het ministerie van IenM een deel van haar beleidsdoelen realiseert door te investeren in en het onderhouden van haar infrastructurele netwerken. Dit doet het ministerie middels projecten en programma's, ook wel 'producten' genoemd. De fondsbegrotingen worden om die reden ook wel de productbegrotingen van IenM genoemd: producten die bijdragen aan de beleidsdoelstellingen van het ministerie. Zie hiervoor ook onderstaande schematische weergave van de beleidsdoelen van het ministerie en het onderscheid van de financiële instrumenten van het ministerie in beleidsartikelen (beleidsbegroting Hoofdstuk XII) en productartikelen (Infrastructuurfonds en Deltafonds).



Figuur B.1: Schematische weergave van de beleidsdoelen in de beleidsnota's van IenM, de beleidsartikelen in de beleidsbegroting en productartikelen in de fondsbegrotingen.

De producten op de fondsbegrotingen zijn dus één van de instrumenten die het ministerie kan inzetten om zijn beleidsdoelen te realiseren, naast bijvoorbeeld beleidsonderzoek, publiekscampagnes, subsidies, etc. welke rechtstreeks uit de beleidsbegroting van IenM bekostigd worden. Naast de voeding vanuit de beleidsbegroting worden de fondsen 'gevoed' door bijdragen van derden, bijvoorbeeld de bijdragen van de waterschappen voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma, of bijvoorbeeld bijdragen van provincies aan specifieke investeringen in weg- en/of spoorinfrastructuur.

Om inzichtelijk te houden welke middelen IenM aan een specifiek beleidsdoel uitgeeft – dus de beleidsuitgaven en productuitgaven tezamen – zijn in de beleidsbegroting naast de rechtstreekse beleidsuitgaven ook de productuitgaven uit de fondsbegroting ten behoeve van dat specifieke beleidsdoel (extracomptabel) weergegeven.

Dat de middelen voor het investeren in en onderhouden van de infrastructurele netwerken op separate fondsbegrotingen zijn opgenomen heeft meerdere redenen. Een hiervan is het gegeven dat deze activiteiten een meerjarig karakter hebben. De projecten zelf – van verkenning tot en met realisatie – hebben vaak een looptijd van tenminste zeven jaar. Daarna wordt het object in beheer genomen. Dit betekent dat er verplichtingen worden aangegaan die de looptijd van een reguliere beleidsbegroting van vijf jaar ruim overstijgen. De langere looptijd van de fondsen zorgt ervoor dat deze verplichtingen zichtbaar zijn voor het parlement en kunnen worden afgewogen binnen een financieel kader.

Ook voor wat betreft de verantwoording aan het parlement is er een belangrijk verschil tussen de beleidsbegroting en de fondsbegrotingen. Bij de verantwoording van de beleidsuitgaven wordt beschreven in welke mate de uitgaven hebben

bijgedragen aan de realisatie van de beleidsdoelen. Bij de verantwoording van de uitgaven vanuit de fondsbegrotingen zijn – naast de indicatoren die zijn afgesproken over de kwaliteit van de netwerken (beheer en onderhoud) – de wel of niet gerealiseerde mijlpalen van de projecten (producten) relevant.

Bijlage C Achtergrond van het Infrastructuurfonds

Sinds 1965 worden Rijksinvesteringen in infrastructuur vanuit een fonds gefinancierd. In 1993 werden het Rijkswegenfonds (1966-1993) en het Mobiliteitsfonds (1988-1993) samengevoegd in één Infrastructuurfonds. Het Infrastructuurfonds is één van de drie begrotingen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Het idee achter het Infrastructuurfonds (IF) is in de memorie van toelichting op de Wet Infrastructuurfonds (Wet IF) beschreven (Kamerstukken II 1990/91, 21912, nr. 3, pp. 1 en 2). Hierin wordt toegelicht dat het fonds is ingesteld om een integrale afweging te kunnen maken van de investeringen in de infrastructuur voor verkeer en vervoer. Waarbij bovendien extra aandacht besteed wordt aan milieu enerzijds en 'Nederland-Distributieland' anderzijds. Omdat het integraal afwegen van prioriteiten en de continuïteit van middelen voor de infrastructuur primaire doelstelling van de Wet IF zijn, is het IF opgezet als een bekostigings- en financieringsinstrument en niet als een planningswet. Het fonds biedt vooral door de integrale financiering een kader voor een samenhangende inhoudelijk en financiële prioriteitsstelling. Het bevordert daarmee ook een doelmatige besteding van de beschikbare middelen en de presentatie van het infrastructuurbeleid wordt verbeterd. Daarnaast is met het IF een financieringsstructuur in het leven geroepen die over een langere periode continuïteit van middelen voor de infrastructuur bewerkstelligd.

Het Infrastructuurfonds is een begrotingsfonds in de zin van de Comptabiliteitswet 2001 (artikel 9, eerste lid). Begrotingsfondsen zijn onderdeel van de rijksbegroting en kunnen worden ingesteld "ten behoeve van een afzonderlijk beheer van ontvangsten en uitgaven van het Rijk". Een van de belangrijkste redenen voor het instellen van een begrotingsfonds is het kunnen oormerken van bepaalde middelen, zodat deze alleen ingezet kunnen worden voor een specifiek doel. Dit is tegelijkertijd een van de belangrijkste bezwaren tegen fondsvorming, namelijk dat de uitgaven voor dat specifieke doel enkel nog onderling worden afgewogen en niet meer 'concurreren' met andere overheidsuitgaven. De afweging tussen de middelen in het fonds en de overige middelen vindt dan dus enkel nog plaats op politiek niveau binnen het kabinet bij de generieke verdeling van de middelen, het allocatievraagstuk.

Bij instelling van een begrotingsfonds worden het doel, de type uitgaven en de voeding vastgelegd in de wetgeving. Het specifieke doel van het Infrastructuurfonds is in artikel 8 van de Wet Infrastructuurfonds vastgelegd: 'Ten laste van het fonds komen de uitgaven ten behoeve van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur, welke door het Rijk wordt of zal worden beheerd alsmede de uitgaven ten behoeve van daarmee samenhangende basisinformatie" (artikel 8, eerste lid). Ook kunnen subsidies aan zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke rechtspersonen worden verstrekt "ten behoeve van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur, welke door hen wordt of zal worden beheerd" (artikel 8, tweede lid).

Relatie Infrastructuurfonds met zee- en luchthavens
Via het amendement Reitsma/Van der Vaart (Kamerstukken II 1991/92, 21912, nr. 24) is in de Wet IF opgenomen dat uit het IF geen uitgaven worden gedaan of bijdragen verstrekt ten behoeve van zeehavens en luchthavens. Volgens de toelichting bij het amendement gaat het bij zeehavens en luchthavens om een zeer gevarieerd en verbrokkeld patroon van financiële stromen vanuit het Rijk. Het biedt

geen voordelen om deze in één fonds op te nemen met wegen, spoorwegen en vaarwegen. Verder gaat het veelal niet om investeringsbijdragen maar om beheersbijdragen die de indieners van het amendement juist buiten het fonds wilden houden. Tenslotte staat tegenover de kosten van geluidssanering luchthavens een specifieke bestemmingsheffing die binnen het fonds niet vrij besteedbaar is, zodat van een integrale afweging van prioriteiten binnen het fonds geen sprake kan zijn. Met het amendement is die heffing dan ook uit de ontvangsten geschrapt. Dat er geen uitgaven worden gedaan ten behoeve van zeehavens en luchthavens is in artikel 8, tiende lid, van de Wet IF opgenomen. Deze uitgaven en ontvangsten lopen daarom via de beleidsbegroting van IenM.

In de Aanpassingswet derde tranche Algemene wet bestuursrecht II is de Wet IF gewijzigd. In de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 1996/97, 25464, nr. 3, p. 34) wordt opgemerkt dat weg-, water- en railinfrastructuur wel uit het IF kunnen worden bekostigd. Bij infrastructuur ten behoeve van intermodaal vervoer gaat het vooral om verbindingspunten in intermodale netwerken. Het werd volgens de memorie van toelichting niet wenselijk geacht om onderscheid te maken tussen infrastructurele voorzieningen ten behoeve van intermodaal vervoer die in zeehavens of op luchthavens zijn gelegen en voorzieningen die daarbuiten zijn gelegen. Artikel 8 Wet IF is hierop aangepast. Met de wijziging van artikel 8 Wet IF die op 1 januari 1998 inwerking is getreden, wordt duidelijk gemaakt dat vorengenoemde uitzondering voor zeehavens niet geldt wanneer sprake is van investeringen in en onderhoud van zeehaveninfrastructuur met het oog op stimulering van kustvaart, binnenvaart, spoorvervoer, of intermodaal vervoer waarbij ten minste een van de hiervoor genoemde vervoersmodaliteiten is betrokken. Ook investeringen in en onderhoud van luchthaveninfrastructuur met het oog op stimulering van intermodaal vervoer kunnen uit het IF worden bekostigd.

Naast het wettelijke uitgavendoel van het huidige Infrastructuurfonds – waar mogen de middelen van het Infrastructuurfonds aan worden uitgegeven – zijn er bij de vorming van het Infrastructuurfonds ook meer specifieke redenen geweest voor het instellen van een fonds. Beleidsmatig was de reden om het Infrastructuurfonds in te stellen in de eerste plaats het zorg dragen voor continuïteit in de beschikbare middelen voor infrastructuur en het bevorderen van een integrale afweging van prioriteiten. Ten behoeve van deze integrale afweging is in de Wet Infrastructuur-fonds opgenomen dat de minister gelijktijdig met de begroting een Meerjaren-programma Infrastructuur en Transport (het huidige MIRT Overzicht) aan de Tweede Kamer aanbiedt. Dit programma geeft conform de Wet IF (artikel 4) een overzicht van de verdeling van de middelen van het fonds over de afzonderlijke projecten, projectpakketten of beleidsterreinen.

In de Wet IF is tevens opgenomen dat de minister bij de opstelling van dit meer-jarenprogramma rekening dient te houden met de vigerende beleidsnota's (artikel 5) en dient aan te geven in welke mate de projecten aan de doelstellingen uit de beleidsnota's bijdragen. Hiermee wordt in de Wet IF de koppeling gelegd tussen de beleidsdoelen in de beleidsnota's en de projecten in het Infrastructuurfonds.[6] Anders gezegd, op deze wijze wordt geborgd dat de projecten in het Infrastructuurfonds een bijdrage leveren aan het realiseren van de geformuleerde beleidsdoelen in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR).

Het MIRT Overzicht, bedoeld in artikel 4 van de Wet IF, geldt tevens als uitvoerings-programma van het door het Rijk te voeren beleid met betrekking tot verkeer en

6 – Dit sluit aan bij de gedachten uit de uitgangspuntennotitie voor het Infrastructuurfonds. Hierin is beschreven dat het Infrastructuurfonds primair een instrument is voor de prioriteitsstelling en de financiering, maar geen instrument voor de planning. De beleidsnota's vormen het kader voor de verdeling van de middelen. Concrete toewijzing vindt plaats bij de jaarlijkse begrotingswet voor het infrastructuurfonds.

vervoer. De Planwet verkeer en vervoer (Pvv) bepaalt dat er een nationaal verkeers- en vervoerplan is (artikel 2, eerste lid, Pvv). Dat plan dient een afzonderlijk hoofdstuk te bevatten waarin het beleid van het Rijk is vastgelegd. Het nationaal verkeers- en vervoerplan is tegenwoordig verwerkt in de SVIR.

Met de komst van de Omgevingswet wordt ook de Wet IF gewijzigd (gebaseerd op consultatieversie Invoeringswet Omgevingswet). In de huidige Wet IF staat het MIRT nog vermeld als het MIT (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport). Met de komst van de Omgevingswet zal de 'R' ook in de wetsteksten aan het MIT worden toegevoegd. Daarnaast zal met de actualisatie van de Wet IF niet meer vereist zijn dat het MIRT zichtbaar maakt in welke mate de doelen uit het Structuurschema Verkeer en Vervoer (of de huidige beleidsnota, de SVIR) naderbij worden gebracht. In plaats daarvan moet het MIRT zichtbaar maken in welke mate in ieder geval de aan de infrastructuur gerelateerde hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid zoals opgenomen in de nationale omgevingsvisie naderbij worden gebracht. Met de komst van de Omgevingswet wordt de Pvv ingetrokken. Er is dan geen verplichting meer tot het opstellen van een nationaal verkeers- en vervoerplan anders dan de nieuwe verplichtingen die gelden op grond van de Wet IF zoals hiervoor beschreven.

Ter illustratie: van beleidsdoel tot project

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) zijn de ambities voor 2040 en de drie rijksdoelen voor 2028 opgenomen. Eén van de rijksdoelen is "het verbeteren en ruimtelijk zekerstellen van de bereikbaarheid waarbij de gebruiker voorop staat", welke terug komt in de nationale belangen 5, 6 en 7.

- Nationaal belang 5: een robuust hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen rondom en tussen de belangrijkste stedelijke regio's inclusief de achterlandverbindingen
- Nationaal belang 6: betere benutting van de capaciteit van het bestaande mobiliteitssysteem
- Nationaal belang 7: het in stand houden van het hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen om het functioneren van het mobiliteitssysteem te waarborgen

Voor bereikbaarheid is het rijksdoel en bijbehorende nationale belangen nader geconcretiseerd in bijlage 6: de 'Essentiële onderdelen Nota Mobiliteit die (gewijzigd) van kracht blijven'. Voor de bereikbaarheid over de weg is hier de zogenaamde NoMo-streefwaarde opgenomen, die stelt dat de reistijd in de spits maximaal anderhalf keer (of twee keer rond de steden) zo lang mag zijn als buiten de spits.

Om deze doelstelling te bereiken is in de realisatieparagraaf van de SVIR een instrumentenmix opgenomen, waarin een onderscheid wordt gemaakt in kaders, bestuurlijke prestatieafspraken, financieel en kennis als mogelijke instrumenten. Ten behoeve van het rijksdoel om de bereikbaarheid te verbeteren en ruimtelijk zeker te stellen en die tevens bijdragen aan de NoMo-streefwaarde zijn in de SVIR bijvoorbeeld de volgende instrumenten opgenomen:

- Kader: Opnemen passende multimodale ontsluiting als voorwaarde bij ruimtelijke ontwikkeling in Ladder voor duurzame verstedelijking (in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro)
- Bestuurlijke prestatieafspraken: Prioritering wederzijdse investeringen (2021-2028) in versterking bereikbaarheidskwaliteit in stedelijke regio's rond mainports, brainport en greenports en hun achterlandverbindingen
- Financieel: Inzet Infrastructuurfonds voor investeringen in infrastructuur
- Kennis: Kennisontwikkeling ITS

Naast de inzet van financiële middelen via het Infrastructuurfonds voor projecten, kan uiteraard ook gedacht worden aan beleidsuitgaven als het verstrekken van

opdrachten en subsidies voor bijvoorbeeld Smart Mobility waaronder de zelfrijdende auto. De keuze voor de investeringsprojecten volgt uit de Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse waarin wordt geanalyseerd welke wegen wel en niet meer aan de doelstellingen (NoMo-streefwaarde) voldoen.

De werking van het Infrastructuurfonds, zoals vastgelegd in de Wet Infrastructuurfonds

Het doel van het IF is:

- de financiering en bekostiging van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur, welke door het Rijk wordt of zal worden beheerd, alsmede de financiering en bekostiging van daarmee samenhangende basisinformatie;
- de financiering en bekostiging van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur, welke niet door het Rijk wordt of zal worden beheerd.

Enerzijds ontvangt het IF bijdragen en anderzijds worden ten laste van het fonds uitgaven gedaan.

Ontvangsten van het IF

De ontvangsten bestaan uit:

1. bijdagen te laste van andere begrotingen van het Rijk;
2. gelden, verkregen uit de verkoop van onroerende zaken;
3. garantieprovisies;
4. andere ontvangsten in het kader van het realiseren van de doelen van het fonds.

Het batig saldo van het voorafgaande jaar wordt bij de begroting van het fonds gevoegd.

Uitgaven van het IF

In artikel 8 Wet IF is opgenomen welke uitgaven ten laste van het IF komen. Dit zijn onder andere:

1. de uitgaven ten behoeve van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur, welke door het Rijk wordt of zal worden beheerd alsmede de uitgaven ten behoeve van daarmee samenhangende basisinformatie;
2. subsidies ten behoeve van aanleg, beheer, onderhoud en bediening infrastructuur, die door de volgende respectievelijke beheerder wordt beheerd:
    a. provincies,
    b. gemeenten,
    c. regionale openbare lichamen,
    d. waterschappen,
    e. andere publiekrechtelijke rechtspersonen, of
    f. privaatrechtelijke rechtspersonen.

Bij privaatrechtelijke rechtspersonen moet bijvoorbeeld worden gedacht aan ProRail.

Uit het IF worden geen uitgaven gedaan of subsidies verstrekt ten behoeve van:

1. pijpleidingen;
2. militaire doeleinden;
3. culturele doeleinden;
4. aanleg en beheer en onderhoud van zeehavens en luchthavens;
5. zeehaven- en luchthaveninfrastructuur anders dan met het oog op het stimuleren van een van de vervoersmodaliteiten kustvaart, binnenvaart, spoorvervoer of intermodaal vervoer.

Het nadelig saldo van het voorafgaande jaar komt ten laste van de begroting van het IF.

Bijlage D Andere investeringsbudgetten van het Rijk in het ruimtelijk-fysieke domein

In deze bijlage worden drie niet meer bestaande rijksbudgetten in het ruimtelijk-fysieke domein beschreven. Dit betreft achtereenvolgens het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), de Nieuwe Sleutelprojecten (NSP) en het Nota Ruimtebudget (NRb). Voor de volledigheid, deze drie budgetten zijn dus geen investeringsfondsen zoals het Infrastructuurfonds en het Deltafonds, maar specifieke investeringsbudgetten bestemd voor het ruimtelijk-fysieke domein. Het NSP en NRb waren incidentele budgetten die zijn verdeeld en uitgegeven. Het ISV was een structureel budget dat is gedecentraliseerd.

Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)
Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) was bedoeld voor gemeenten en provincies die een ontwikkelingsplan indienden om de leefkwaliteit in de plaatselijke stedelijke omgeving te verbeteren. In totaal zijn er drie tranches van dit investeringsbudget geweest. De derde en laatste tranche liep van 2010 tot en met 2014 en bedroeg € 1,2 miljard. Deze middelen waren bestemd om de fysieke achterstanden in de steden weg te werken en de leefbaarheid te vergroten. De doelstellingen daarbij waren:

1. Bevordering van de kwaliteit en differentiatie van de woningvoorraad, voor zover nodig rekening houdend met een te verwachten afname van het aantal huishoudens.
2. Bevordering van de fysieke kwaliteit van de leefomgeving.
3. Bevordering van een gezonde en duurzame leefomgeving in het algemeen en meer in het bijzonder ten aanzien van bodem, geluid en binnenstedelijke luchtkwaliteit.

Per 1 januari 2011 zijn de ISV3-middelen, die tot dan toe vielen onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), overgeheveld naar een decentralisatie-uitkering. Daarmee is het beheer over het ISV overgedragen aan de gemeenten c.q. de provincies (die optreden als budgethouder voor kleinere gemeenten). Deze rijksbijdrage is na 2014 komen te vervallen.

Nieuwe Sleutelprojecten (NSP)
In het kader van de actualisering van de Vinex verschoof in de ruimtelijke ordening de aandacht van het schaalniveau van de stad en het stadsgewest naar dat van de Randstad. In 1996 verscheen er een nieuwe Randstadnota, naar aanleiding waarvan gemeenten en provincies uit de Randstad voorstellen hadden ingediend voor projecten en investeringen in stedelijke gebieden. In 1997 werd besloten om uit die voorstellen de toekomstige HST-stations in de vier grote steden te selecteren als mogelijke nieuwe sleutelprojecten, gezien het veronderstelde nationale belang en het integrale karakter van die projecten. In bestuurlijk overleg werd daar Arnhem als vijfde HST-station aan toegevoegd. Bij de bespreking van het kabinetsstandpunt in de Kamer werd door een motie van Verbugt het toekomstig HST-station van Breda als zesde sleutelproject aan de lijst toegevoegd (Bureau Stedelijke Planning, 2009)

De ontwikkeling van deze stations en bijbehorende stationsgebieden kwam dus voort uit de planvorming rondom en ontwikkeling van de hogesnelheidslijnen (de HSL-Zuid en HSL-Oost). Het Rijk en de zes betrokken gemeenten benutten de HSL als katalysator voor stedelijke vernieuwing. De projecten waren erop gericht om hoogwaardige multimodale knooppunten te ontwikkelen die de kern vormen van

vitale centrumgebieden voor kantoren en woningen en daarmee het (inter)nationaal concurrerend vestigingsmilieu van Nederland versterken (VROM, 2003).

Nota Ruimtebudget (NRb)

Introductie

Bij een verkenning naar de voor- en nadelen van een eventuele verdere verbreding van de reikwijdte van het Infrastructuurfonds tot een Bereikbaarheidsfonds, komt ook de werkwijze en budget van het Nota Ruimtebudget in beeld. Hoewel het Nota Ruimtebudget geen begrotingsfonds was, maar een incidenteel budget en werd verantwoord via de beleidsbegroting van het voormalige ministerie van VROM, biedt dit budget mogelijk aangrijpingspunten voor een eventuele verbreding van het Infrastructuurfonds naar een Bereikbaarheidsfonds.

Op 17 januari 2006 is de Nota Ruimte in werking getreden. Later dat jaar stelde het toenmalige kabinet voor de financiering van de Nota Ruimte € 900 miljoen beschikbaar uit de FES-middelen 2011–2014 en daarbovenop € 100 miljoen extra voor de uitvoering van de Nota Ruimte. Later is besloten om een kwart van deze € 1 miljard in de periode 2007–2010 versneld zou worden uitgegeven. Het belangrijkste criterium om als decentrale overheid in aanmerking te kunnen komen voor een rijkssubsidie uit het Nota Ruimtebudget, was dat een project bijdraagt aan de ruimtelijke hoofdstructuur of daaraan volgens de Nota Ruimte (financieel) gelijk gestelde gebieden (Kamerstukken II, 2006/07, 30800-D, nr. 6).

De gedachte achter het Nota Ruimtebudget was om – in aanvulling op de sectorale budgetten, die veelal ingezet worden voor een "sobere en doelmatige" uitvoering – complexe integrale gebiedsontwikkelingsopgaven van nationale betekenis te ondersteunen. Uiteindelijk is het budget verdeeld over 23 ruimtelijke ontwikkelingen van nationale betekenis. Kenmerkend voor deze ontwikkelingen was dat ze alle via een integrale en gebiedsgerichte benadering kunnen worden gerealiseerd. Een financiële impuls voor gebiedsontwikkeling bovenop sectorale geldstromen werd destijds noodzakelijk geacht om deze projecten met complexe opgaven integraal, kwalitatief hoogstaand en duurzaam op te kunnen pakken. Met deze projecten werd mede uitvoering gegeven aan de ruimtelijke prioriteiten van het toenmalige kabinet: klimaatbestendigheid, ruimte voor wonen en werken en behoud van aantrekkelijk landschap en dragen bij aan het versterken van de internationale concurrentie-positie. Mede dankzij de bijdragen uit het Nota Ruimtebudget werd de weg vrijgemaakt voor de realisatie van ongeveer 48.000 woningen; 2.550 ha herstructurering van bestaand bebouwd gebied (inclusief bedrijventerreinen) waarvan herstructurering van 700 ha verspreid glas; 2.850 ha landschap, natuur en recreatie; ca 3 miljoen m^3 en ca 300 ha water en diverse infrastructurele maatregelen, waaronder openbaar vervoer en langzaam verkeer routes.

Evaluatie

De evaluaties van het Nota Ruimtebudget bevatten nuttige gedachten over de effectiviteit, legitimiteit van financieel overheidsingrijpen en de subsidiariteit bij dergelijke projecten. De effectiviteit van het Nota Ruimtebudget zal uiteindelijk in de eindevaluatie, welke gepland staat voor 2020, worden bepaald. In de 'Tussen-evaluatie Nota Ruimtebudget' wordt geconcludeerd dat het Nota Ruimtebudget belangrijk was voor het op gang brengen en realiseren van ruimtelijke projecten. Door de benoeming van een project tot een Nota Ruimtebudgetproject is een aantal projecten versneld tot stand gekomen of komen projecten gemakkelijker van de grond.

De evaluatie van het CPB en het PBL over de beoordelingen van de Nota Ruimte-projecten geeft inzicht in de legitimiteit en subsidiariteit. Financieel overheids-

ingrijpen is volgens de planbureaus enkel legitiem als het project zelf geen positieve Business Case heeft. Bij een negatieve Business Case kan een subsidie aan de orde zijn, maar enkel als er sprake is van positieve externe effecten. Externe effecten hebben zelf geen marktprijs. Marktpartijen houden er daarom vaak geen rekening mee in hun beslissingen. Voorbeelden van externe effecten zijn effecten op het terrein van milieu, natuur en landschap. Een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en verlies van open ruimte zijn specifieke voorbeelden op het terrein van de ruimtelijke ordening. Het bestaan van publieke goederen, zoals onderwijs, veiligheid en infrastructuur, vormt een additioneel argument voor legitimering van een overheidssubsidie.

De planbureaus onderscheiden in hun evaluatie drie typen Nota Ruimtebudget-projecten, te weten:

1. Binnenstedelijke herstructureringen[7]
2. Buitenstedelijke projecten, hoofdzakelijk gericht op externe effecten (natuur, landschap,waterveiligheid)[8]
3. Buitenstedelijke integrale gebiedsontwikkelingsprojecten[9]

Ten aanzien van het eerste type projecten zijn de externe effecten beperkt en daarmee ook de (relatieve) omvang van de overheidssubsidie, welke maximaal de gemonetariseerde omvang van deze externe effecten van het project bedraagt. Dit komt doordat de meeste effecten beperkt blijven tot het te herstructureren gebied en de positieve effecten van de verbetering tot uitdrukking komen in de grond-prijzen van het gebied zelf. Voor de tweede categorie projecten zijn de potentiële externe effecten veelal groot, waardoor een Nota Ruimtesubsidie doorgaans legitiem is. Voor de derde categorie loopt het beeld meer uiteen.

Na de legitimiteitvraag komt het vraagstuk van de subsidiariteit aan de orde, het schaalniveau waarop het overheidsingrijpen gelegitimeerd is. Indien de externe effecten die het overheidsingrijpen legitimeren zich op lokaal niveau manifesteren, veelal aan de orde bij het eerste type projecten, is de gemeente en in sommige gevallen de provincie het meest aangewezen niveau voor een financiële bijdrage. Bij de weging van de Nota Ruimtebudget bijdrage aan projecten werd soms aangevoerd dat een rijksbijdrage toch aan de orde was, omdat een gemeente of provincie niet de financiële ruimte had om de bijdrage te leveren. Aandachtspunt dat de evaluatie van de planbureaus benoemd is dat er geen heldere criteria zijn welk deel van een binnenstedelijke investering bij het Rijk in rekening kunnen worden gebracht.

7 – Bijvoorbeeld de projecten Bossche Spoorzone', 'Apeldoorn Kanaalzone', 'Nijmegen Waalfront', 'Maastricht Belvedère' en 'Hengelo Hart van Zuid'
8 – Bijvoorbeeld de projecten 'Nieuwe Hollandse Waterlinie', 'Westelijke Veenweidegebieden' en 'Waterdunen'
9 – Bijvoorbeeld de projecten 'Westflank Haarlemmermeer', 'Zuidplaspolder', 'Mooi en Vitaal Delfland', 'IJsselsprong Zutphen' en 'IJsseldelta'

Bijlage E Lijst van geïnterviewden

Onderdeel van de verkenning naar de voor- en nadelen van een Bereikbaarheidsfonds is intern en extern IenM met een groot aantal betrokkenen gesproken. In onderstaande lijst worden deze personen genoemd. De informatie uit de interviews is benut voor het vormen van de beelden van een Bereikbaarheidsfonds, inclusief de mogelijke voor- en nadelen daarvan. Deze rapportage hoeft niet de mening van de geïnterviewde personen weer te geven.

Bijlage F Geraadpleegde literatuur

ABDTOPConsult (2016) Op Peil, Wettelijke ex-post evaluatie Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening, Den Haag: ABDTOPConsult (Kamerstukken II, blg-776501)

Bureau Stedelijke Planning (2009) Evaluatie sleutelprojecten, Gouda: Bureau Stedelijke Planning (Kamerstukken II, blg-36647)

La Paix Puello, L, & K. Geurs (2014) Adaptive stated choice experiment for access and egress mode choice to train stations, World Symposium for Transport & Land-use Research congress, Delft, 24-27 juni 2014.

Ministerie van Financiën (2016) Interdepartementaal Beleidsonderzoek 'Flexibiliteit in infrastructurele planning', Den Haag: ministerie van Financiën.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012) Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Nederland bereikbaar, leefbaar en veilig, Den Haag: IenM

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014) Meer bereiken: door een brede, gezamenlijke aanpak van bereikbaarheidsopgaven: anders kijken, anders denken, anders doen, Den Haag: IenM

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016) Aanbieding kabinetsreactie IBO Flexibiliteit in infrastructurele planning, Den Haag: IenM (Kamerstukken II, 2016-17, 34550 A, nr. 5)

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016) Afsprakenlijst Bestuurlijke Overleggen MIRT 2016, Den Haag: IenM (Kamerstukken II, blg-785901).

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016) Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), Den Haag: IenM (Kamerstukken II, blg-790167).

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2003) Nieuwe Sleutelprojecten in aantocht, voortgangsrapportage december 2003, Den Haag: VROM

MuConsult (2013) Eindevaluatie Mobiliteitsprojecten, Amersfoort: MuConsult.

Planbureau voor de Leefomgeving (2014a) Bereikbaarheid verbeeld, 14 infographics over mobiliteit, infrastructuur en de stad, Den Haag: PBL (http://www.pbl.nl/publicaties/bereikbaarheid-verbeeld)

Planbureau voor de Leefomgeving (2014b) Kiezen én delen, Strategieën voor een betere afstemming tussen verstedelijking en infrastructuur, Den Haag: PBL (http://www.pbl.nl/publicaties/kiezen-en-delen)

Raad voor de leefomgeving en transport (2016) Dichterbij en Sneller, kansen voor betere bereikbaarheid in stedelijke regio's, Den Haag: RLI

Verrips, A.S., A. Hoen (2016) Kansrijk mobiliteitsbeleid, Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.