

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2019

Nr. 94

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2019

In het regeerakkoord (Kamerstuk 34 700, nr. 34) is aangekondigd dat het kabinet het Infrastructuurfonds omvormt tot een Mobiliteitsfonds. De kern van het Mobiliteitsfonds is dat niet langer de modaliteit, maar de mobiliteit centraal staat. Uw Kamer is eerder geïnformeerd over de hoofdlijn van deze omvorming, onder andere in de brief over de uitkomsten van de bestuurlijke overleggen MIRT van 22 november 2018¹. De stedelijke vervoersregio's, provincies en koepelorganisaties hebben wij nauw betrokken bij de stappen die tot nu toe zijn gezet.

In deze brief informeren wij u over de voortgang van de omvorming van het Infrastructuurfonds tot het Mobiliteitsfonds. Deze brief gaat eerst in op nut en noodzaak van een Mobiliteitsfonds. Vervolgens geven we aan hoe deze omvorming bijdraagt aan de toekomstbestendigheid van het mobiliteitsbeleid en de samenhang met andere opgaven in het fysieke domein, zoals de milieu en woningbouwopgave. Daarna geven we voor de verschillende onderdelen van de omvorming aan waar we staan en welke vervolgstappen nodig zijn. Tot slot geven we aan hoe we uw Kamer meenemen in dit proces.

Wij zullen uw Kamer separaat informeren over de overkoepelende ambitie op het terrein van mobiliteitsbeleid. Het huidige Infrastructuurfonds – straks het Mobiliteitsfonds – is een instrument waarmee we ambities op het terrein van mobiliteit kunnen realiseren. Daarnaast blijven we andere instrumenten inzetten, zoals fiscale maatregelen en wet- en regelgeving, en werken we samen met medeoverheden en private partijen om de ambities te behalen. Hierbij draagt iedereen zijn eigen verantwoordelijkheid.

¹ Kamerstuk 35 000 A, nr. 78.

Van Infrastructuurfonds naar Mobiliteitsfonds

Het Infrastructuurfonds bevordert de continuïteit van de inzet van middelen en een doelmatige besteding daarvan, door afzonderlijk beheer van ontvangsten en uitgaven voor infrastructuur die een langjarige financiële planning vergen. Dit wordt ondersteund door het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Nederland staat internationaal hoog aangeschreven vanwege deze systematiek.

Zoals eerder in het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) *Flexibiliteit in de infrastructurele planning*² is geconstateerd, wordt het oplossend vermogen van het MIRT in de huidige situatie beperkt doordat de wettelijke reikwijdte van het Infrastructuurfonds vooral (aanleg van) infrastructuur als uitgangspunt heeft. Alternatieve oplossingen, zoals het beter benutten van infrastructuur, kunnen niet rechtstreeks uit het Infrastructuurfonds worden bekostigd. Daarnaast werkt de huidige werkwijze, waarbij de verdeling van middelen over modaliteiten op voorhand sturend is, beperkend voor flexibiliteit in de besluitvorming.

Met de omvorming van het Infrastructuurfonds naar het Mobiliteitsfonds dragen we bij aan:

- Meer flexibiliteit in de te kiezen oplossingsrichting. Het Mobiliteitsfonds bevordert een integrale afweging door de middelen niet meer op voorhand te alloceren aan modaliteiten, zoals (water)wegen of spoor.
- Een verdere verbetering van de doelmatigheid van uitgaven, door ook maatregelen die bijdragen aan betere benutting van infrastructuur direct uit het fonds te bekostigen. Dit kan bijvoorbeeld aanleginvesteringen uitstellen of onnodig maken.
- Een verbetering van de transparantie en verantwoording van rijksuitgaven aan mobiliteit. Dit optimaliseert de informatiepositie van het parlement en maakt een integrale weging tussen verschillende mobiliteitsuitgaven beter mogelijk.

De essentie van het Infrastructuurfonds blijft met deze wijzigingen overeind, zoals een meerjarig karakter en stabiliteit. Het merendeel van de uitgaven zal beschikbaar blijven voor investeringsuitgaven, mede gelet op de grote (financiële) opgave op het vlak van beheer, onderhoud, vervanging en renovatie. Zo borgen we de beschikbaarheid en de veiligheid van onze infrastructuur. Bestaande bestuurlijke afspraken blijven in beginsel overeind.

Aansluiting bij opgaven en eerdere ingezette ontwikkelingen

Met de omvorming van het Infrastructuurfonds naar een Mobiliteitsfonds maken we het begrotingsfonds gereed voor de toekomst. We sluiten hiermee aan op de opgaven die we op ons af zien komen. In het bijzonder gaat het om:

- De grote verwachte toename van mobiliteit in stedelijke gebieden en op de goederencorridors. De mobiliteitstoename in zowel capaciteit als verschillende vervoersmiddelen heeft ook invloed op de verkeersveiligheid. We werken samen met de regio's en marktpartijen steeds vaker op een programmatisch en opgavegerichte wijze aan een mix van mobiliteitsmaatregelen, zoals verbetering van aansluiting tussen weg, vaarweg en openbaar vervoer, fiets- en slimme benuttingsmaatregelen, waarbij tevens de samenhang met beleid in het fysieke domein wordt meegenomen. De veranderende opgaven vragen om andere oplossingen naast de aanleg van infrastructuur.

² Kamerstuk 34 550 A, nr. 5.

- Het veranderende speelveld. Technologische ontwikkelingen, zoals rond Smart Mobility, gaan snel. Ons mobiliteitsgedrag verandert geleidelijk. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het toenemend gebruik van de elektrische fiets en afnemend autobezit bij jongeren. Tegelijk vragen ontwikkelingen als klimaatverandering en de kabinetsinzet voor verbetering van de lucht- en omgevingskwaliteit een omslag in ons denken en handelen met betrekking tot mobiliteit. Dit alles vraagt om veilige, slimme en duurzame mobiliteit en flexibiliteit in de langjarige planning van infrastructurele opgaven.

De omvorming van het Infrastructuurfonds naar een Mobiliteitsfonds sluit aan bij stappen die de afgelopen jaren reeds zijn gezet:

- De MIRT-spelregels zijn, vooral met oog op adaptief en programma-tisch werken, aangepast en de planningsystematiek van het MIRT en het fonds zijn meer flexibel gemaakt. Op deze manier is meer ruimte ontstaan om alternatieve oplossingen mee te wegen en flexibel op nieuwe ontwikkelingen in te spelen.
- Er is daarmee meer nadruk komen te liggen op het breed en programma-tisch verkennen van opgaven. Dit gebeurt nu bijvoorbeeld binnen de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's en de goederencorridors.
- Met de jaarlijkse verlenging van het Infrastructuurfonds is bovendien een stabiele en voorspelbare financiële basis gelegd voor de toekomst. Ook is bij de begroting 2019 het productartikel 20 *Verkenningen, reserveringen en investeringsruimte* op het Infrastructuurfonds gecreëerd. Op dit artikel zijn alle budgetten geplaatst die bij nieuwe planvorming te betrekken zijn. Hiermee wordt een brede, modaliteit overstijgende werkwijze gestimuleerd.

Deze ontwikkelingen vormen een eerste stap op weg naar een meer integrale afweging van mobiliteitsoplossingen, die we met de vorming van het Mobiliteitsfonds verder willen ondersteunen.

Voortgang omvorming naar Mobiliteitsfonds

Het instellen van een begrotingsfonds geschiedt bij wet. Voor de omvorming van het Infrastructuurfonds tot Mobiliteitsfonds is daarom een wetswijziging nodig. Parallel aan dat traject wordt gewerkt aan (door)ontwikkeling van het instrumentarium dat ons helpt bij het selecteren van opgaven en maatregelen. Hiertoe worden lessen getrokken uit de hierna toegelichte proeftuinen, die gebaseerd zijn op bestaande projecten en programma's.

Wet Mobiliteitsfonds

Wij zullen bij de omvorming van de wet de volgende uitgangspunten hanteren:

- In lijn met het Infrastructuurfonds blijft het Mobiliteitsfonds een planningsinstrument, waarbij uitgaven op doelmatige inzet langjarig en integraal kunnen worden afgewogen.
- De reikwijdte van het Mobiliteitsfonds heeft betrekking op investeringen in infrastructuur, waaronder de daarbij behorende voorzieningen ten behoeve van de verkeersveiligheid en de bescherming van het milieu, en het optimaler benutten van deze infrastructuur. We beogen hierbij meer samenhang aan te brengen tussen beleid in het fysieke domein en mobiliteitsbeleid, zoals ook in het hierna genoemde onderdeel over afweeginstrumenten is uitgewerkt. Uitgaven voor woningbouw, verstedelijking en andere uitgaven die niet een directe relatie met infrastructuur hebben, vallen niet onder de reikwijdte van het Mobiliteitsfonds.

- De taakverdeling met andere overheden houden we intact. Zo heeft het Rijk de verantwoordelijkheid voor de rijksnetwerken en het beheer hiervan, terwijl de regio's voor hun regionale netwerken verantwoordelijk zijn.

Afweegprincipes en instrumenten

Met het Mobiliteitsfonds beogen we de mobiliteitsmaatregelen meer integraal af te wegen. Wij verkennen momenteel op welke wijze de huidige afweeginstrumenten doorontwikkeld kunnen worden. Daarnaast hebben wij in een interactief proces met regio's en kennisinstellingen afweeg- en investeringsprincipes ontwikkeld. Hiermee versterken we de huidige set aan hulpmiddelen om tot een selectie en prioritering van opgaven en (mobiliteits)maatregelen te komen. De financiële middelen uit het fonds zijn immers beperkt. Deze instrumenten ondersteunen het proces van besluitvorming, maar vervangen dit uiteraard niet. Ook bij het Mobiliteitsfonds zullen de onderlinge dialoog, de MIRT-spelregels en de bestuurlijke overleggen MIRT een belangrijke rol blijven spelen in het beslisproces.

Overkoepelende afweeg- en investeringsprincipes

Belangrijke vertrekpunten bij het ordentelijk alloceren van middelen uit het fonds zijn het borgen van noodzakelijke continuïteit, budgettaire beheersbaarheid en beheersing van risico's. Deze vertrekpunten vormen de basis voor de hieronder uitgewerkte principes, die geënt zijn op de situatie dat we steeds meer behoefte hebben aan combinaties van opgaven en maatregelpakketten, die door verschillende partijen worden bekostigd. Verdere uitwerking en toetsing van de principes is nodig en zal de komende tijd plaatsvinden onder meer in proeftuinen, die samen met de regio's worden uitgewerkt.

Basisuitgangspunten

- Investerings- en uitvoeringsmaatregelen uit het fonds toetsen we op doeltreffendheid en doelmatigheid, ook wat betreft niet-infrastructurele mobiliteitsmaatregelen.
- In de afweging om te komen tot investeringsbeslissingen signaleren we, naast het hoofddoel van bereikbaarheid, ook de impact van mobiliteitsoplossingen op (verkeers)veiligheid, robuustheid, duurzaamheid, leefbaarheid, gezonde leefomgeving en klimaatadaptatie. Het Mobiliteitsfonds is daarbij alleen bedoeld voor maatregelen die onder de reikwijdte van het fonds vallen, zoals eerder in deze brief toegelicht.
- Voorafgaand aan besluitvorming over mobiliteitsmaatregelen, vindt via het MIRT-proces een integrale afweging plaats van mogelijke oplossingen, waarbij ook oplossingen op andere ruimtelijke domeinen door andere partijen in de afweging worden betrokken. Door bijvoorbeeld wonen, werken en voorzieningen nabij bestaande en nieuwe knooppunten in het mobiliteitsnetwerk te concentreren, wordt efficiënter met het bestaande netwerk en investeringen daarin omgegaan. In het MIRT-proces maken we met de betrokken partijen wederzijdse afspraken over wie welke maatregelen neemt en wie wat betaalt, uitgaande van ieders eigen verantwoordelijkheid.
- Inzet van middelen uit het fonds is niet het beginpunt, maar het sluitstuk van de discussie over opgaven. Er zijn andere financierings- en bekostigingsbronnen naast het fonds, waaronder inzet van middelen van decentrale overheden en alternatieve bekostiging.
- Bij financiële reserveringen binnen het Mobiliteitsfonds speelt flexibiliteit een belangrijke rol. Dit betekent dat we bij reserveringen de

ruimte houden voor concurrentie tussen potentiële investeringen of nadere besluitvorming over dezelfde opgave (adaptiviteit). Inspelen op actuele ontwikkelingen moet mogelijk zijn.

Ordering en prioritering

- We reserveren eerst voldoende budget voor beheer, onderhoud, vervanging en renovatie van het bestaande areaal en voor risico's. Ook zorgen we ervoor dat voldoende budget is gereserveerd voor de uitvoering van realisatieprojecten en bijbehorende risico's. Bij vervanging en renovatie dient een brede beleidsmatige afweging plaats te vinden, gelet op de samenhang met nieuwe opgaven. Op deze manier borgen we dat het bestaande en in aanleg zijnde areaal op orde blijft.
- Nieuwe investeringen richten zich in eerste instantie op het optimaliseren en optimaler benutten van het huidige systeem; daarna pas op nieuwe aanleg.
- Bij selectie van opgaven en maatregelen wordt niet op voorhand de modaliteit bepaald, maar wordt breed verkend. Hiertoe benutten we MIRT-verkenningen en MIRT-onderzoeken optimaal.
- We willen ruimte maken voor opschaling van slimme initiatieven die een omslag naar een toekomstbestendig mobiliteitssysteem kunnen versnellen en, waar noodzakelijk, pilots die hier een bijdrage aan leveren.

Werkwijze MIRT en gebiedsprogramma's

In de loop van 2019 worden de huidige MIRT-spelregels geëvalueerd. Op basis van deze evaluatie zal worden bekeken wat nodig is om het MIRT-proces verder te ontwikkelen en toekomstbestendig te maken, mede in relatie tot de omvorming van het Infrastructuurfonds tot Mobiliteitsfonds. Voorts onderzoeken wij of, en zo ja waar, eventueel nieuwe gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's, corridorprogramma's en landelijke programma's nodig zijn bij complexe en elkaar overlappende opgaven. Hierbij hebben wij oog voor de verschillen tussen stedelijke en landelijke gebieden en voor grensoverschrijdende mobiliteit. De huidige gebiedsgerichte programma's vormen een bruikbaar kader waarbinnen integraal en intermodaal wordt gewerkt aan opgaven op het gebied van mobiliteit, in samenhang met andere opgaven in het fysieke domein.

Afweeginstrumentarium

We verkennen hoe het huidige instrumentarium optimaler kan aansluiten bij de beoogde werkwijze en investeringsprincipes bij het Mobiliteitsfonds. Dit heeft als doel om zo objectief mogelijke beslisinformatie te genereren voor een brede en integrale afweging. Met de huidige Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse (NMCA) worden de bereikbaarheidsknelpunten (opgaven) op wegen, vaarwegen, spoorwegen en het regionaal openbaar vervoer geïdentificeerd en geprioriteerd. Wij verkennen hoe de NMCA kan worden aangepast of aangevuld. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de vraag hoe de huidige indicatoren voor capaciteitsknelpunten beter onderling vergelijkbaar kunnen worden gemaakt, zodat we beter over de modaliteiten heen kunnen wegen. Ook verkennen we hoe de potentie van ontbrekende infrastructuur en andere mobiliteit gerelateerde opgaven (naast de bereikbaarheidsopgave), zoals (verkeers)veiligheid, leefbaarheid, gezonde leefomgeving en duurzaamheid, beter in kaart kunnen worden gebracht. De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA), die de baten en kosten van maatregelen op de maatschappelijke welvaart in kaart brengt, blijft bij de prioritering een belangrijk instrument om investeringsbeslissingen te

toetsen op doelmatigheid en doeltreffendheid. Wij blijven de kennisinstellingen en planbureaus betrekken bij verdere aanscherping hiervan, zowel wat betreft de wijze waarop de MKBA wordt ingezet als de kwaliteit ervan. Naast de MKBA wordt gebruik gemaakt van aanvullende instrumenten, zoals de milieueffectrapportage. Er wordt bezien of andere aanvullende instrumenten nodig zijn.

Omvorming begroting

Bij de omvorming van het Infrastructuurfonds tot het Mobiliteitsfonds wordt tevens de vormgeving van de begroting tegen het licht gehouden. Uw Kamer heeft eerder al aangegeven nauw betrokken te willen zijn bij deze omvorming, mede gelet op mogelijke gevolgen voor het budgetrecht van het parlement. Wij zullen te zijner tijd uw Kamer nader informeren over de aspecten hiervan.

Invulling proeftuinen

Bij de bestuurlijke overleggen MIRT van november 2018 is afgesproken om in proeftuinen de beoogde werkwijze van het Mobiliteitsfonds te toetsen. Het doel hiervan is om lessen te trekken voor nadere uitwerking van de investeringsprincipes. De proeftuinen maken deel uit van bestaande projecten en programma's. Samen met de regio's bezien wij momenteel welke programma's en projecten in aanmerking komen voor een proeftuin en welke criteria en onderzoeksvragen hierbij leidend zouden moeten zijn. Wij streven naar een goede mix van leerervaringen, zowel wat betreft regionale spreiding als type project of programma. We selecteren gebieden waar verschillende mobiliteit gerelateerde opgaven zoals verstedelijking, verkeer, leefbaarheid, (verkeers)veiligheid samenkomen. De resultaten van de proeftuinen zullen wij ook benutten voor de eventuele doorontwikkeling van de MIRT-spelregels. De status van proeftuin betekent niet dat vooruitgelopen wordt op investeringsbeslissingen. Wij beogen op korte termijn met de proeftuinen te starten en voor het najaar 2019 af te ronden.

Tot slot

Uw Kamer wordt komend najaar nader geïnformeerd over de uitkomsten van de proeftuinen en de evaluatie van MIRT-spelregels. Uw Kamer wordt hierbij tevens geïnformeerd over de benodigde vervolgstappen voor de vorming van het Mobiliteitsfonds. Wij beogen het hiervoor noodzakelijke wetsvoorstel in het voorjaar van 2020 aan uw Kamer aan te bieden, met als doel de wet op 1 januari 2021 in werking te laten treden. Dit tijdspad maakt het mogelijk de eerste begroting voor het Mobiliteitsfonds op Prinsjesdag 2021 aan uw Kamer aan te bieden. Deze begroting heeft betrekking op het jaar 2022.

Met de omvorming van het Infrastructuurfonds tot het Mobiliteitsfonds willen we het fonds gereed maken voor de toekomst. De financiële systematiek zal aansluiten op de ingezette verandering van infrastructurele planning naar opgavegericht werken. In de bestuurlijke overleggen MIRT zullen wij het gesprek over concrete opgaven in de gebieden voortzetten, in lijn met de afspraken die hierover in de bestuurlijke

overleggen MIRT in 2018 zijn gemaakt. Wij zien het als gezamenlijke opgave, samen met decentrale overheden en Tweede Kamer, om actief aan deze nieuwe werkwijze invulling te geven.

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

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer