

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2020

Nr. 66

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2019

Met deze brief informeer ik u, zoals bij Wetgevingsoverleg Jaarverslag IenW (Kamerstuk 35 200 XII, nr. 17) toegezegd, over de voortgang van de totstandkoming van het Mobiliteitsfonds.

Inleiding

In het regeerakkoord is aangekondigd dat het kabinet het Infrastructuurfonds omvormt tot een Mobiliteitsfonds (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34). De kern van het Mobiliteitsfonds is dat niet langer de modaliteit, maar de mobiliteit centraal staat. Uw Kamer is eerder per brief van 13 mei 2019 geïnformeerd over de voortgang van de omvorming.¹

In deze vervolgbrief informeren wij u over het verdere proces en de inhoudelijke voortgang, aan de hand van de volgende deeltrajecten van de omvorming naar het Mobiliteitsfonds: de totstandkoming van een wet waarmee de reikwijdte van het Mobiliteitsfonds wordt bepaald, het ontwikkelen van een meer integrale manier van werken en de vormgeving van de begroting. Bij de genoemde manier van werken gaat het onder andere om te hanteren vertrekpunten bij investeringen uit het fonds, het door ontwikkelen van het afweeginstrumentarium en de werkwijze in het MIRT en de gebiedsprogramma's. Toetsing van de contouren van het Mobiliteitsfonds heeft plaatsgevonden in proeftuinen, waarover ik u ook nader informeer.

Proces totstandkoming Mobiliteitsfonds

Met uw Kamer is tijdens het Wetgevingsoverleg van 9 oktober 2019 over het Mobiliteitsfonds gesproken (Kamerstuk 35 300 XII, nr. 50). Daaraan voorafgaand heeft op 3 oktober 2019 een technische briefing plaatsge-

¹ Kamerstuk 35 000 A, nr. 94.

vonden. Ik wil de Kamer ook goed betrekken bij de te nemen vervolgstappen:

- Ik ben voornemens uw Kamer in het voorjaar van 2020 het wetsvoorstel Mobiliteitsfonds toe te sturen. Mijn doel is om de wet op 1 januari 2021 in werking te laten treden, zodat de eerste begroting van het Mobiliteitsfonds op Prinsjesdag 2021 aan uw Kamer kan worden aangeboden.
- Parallel aan toezending van het wetsvoorstel ontvangt u in 2020 een dummy-begroting. Hiermee wordt een voorstel gedaan aan uw Kamer over hoe de informatievoorziening via de begroting van het Mobiliteitsfonds kan worden vormgegeven.
- Daarnaast werken we het wetsvoorstel nader uit in lagere regelgeving. Hierbij gaat het om de voorwaarden waaronder financiële bijdragen zullen worden verstrekt door het Rijk voor regionale infrastructuurprojecten. Beoogd wordt om deze regelgeving tegelijk met de eerste begroting van het Mobiliteitsfonds, dat wil zeggen per 1 januari 2022, in werking te laten treden. In de aanloop naar een volgend kabinet wordt in 2021 een nieuwe Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse (NMCA) aan de Kamer gestuurd.
- De bedoeling is dat uw Kamer komend voorjaar de belangrijkste bij het Mobiliteitsfonds behorende producten – wetsvoorstel, dummy-begroting en uitgangspunten voor subsidies – in samenhang kan beoordelen.

In het proces tot nu toe zijn regionale overheden en koepelorganisaties in verschillende stadia nauw betrokken geweest. Zo heeft in september een bestuurlijk overleg plaatsgevonden met de koepels. Zij zijn tevens geconsulteerd over het wetsvoorstel. Daarnaast is de Mobiliteitsalliantie, waarin een groot aantal mobiliteitsorganisaties vertegenwoordigd is, in het proces betrokken geweest.

Kern Mobiliteitsfonds

De sterke punten van het Infrastructuurfonds blijven bij de omvorming naar het Mobiliteitsfonds behouden. Het fonds behoudt een meerjarig karakter, bevordert continuïteit van de inzet van middelen en een doelmatige besteding daarvan en zorgt hiermee voor stabiliteit. De kern van de fondssystematiek blijft het afzonderlijk beheer van (langjarige)ontvangsten en uitgaven, ondersteund door het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).

Daarnaast maakt het Mobiliteitsfonds het mogelijk om maatregelen te bekostigen waarmee het doelmatig gebruik van de infrastructuur wordt vergroot. 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 het niet mogelijk maakt om alternatieve oplossingen, zoals het beter benutten van infrastructuur, rechtstreeks uit het Infrastructuurfonds te bekostigen. Met de omvorming van het Infrastructuurfonds naar het Mobiliteitsfonds wordt bijgedragen 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. Maatregelen die bijdragen aan betere benutting van infrastructuur kunnen direct uit het fonds worden bekostigd.
- Een verbetering van de transparantie en verantwoording van rijksuitgaven aan mobiliteit. Dit optimaliseert de informatiepositie van het

² Bijlage bij Kamerstuk 34 550 A, nr. 5

parlement en maakt een integrale weging tussen verschillende mobiliteitsuitgaven beter mogelijk.

De afgelopen jaren zijn al verschillende stappen gezet in de verbetering van het mobiliteitsbeleid en hierbij behorende systematiek. Zo zijn in 2016 de MIRT-spelregels geactualiseerd.³ Daarbij wordt onder meer ingezet op het breed, gebiedsgericht en programmatisch oppakken en afwegen van de mobiliteitsopgaven, mede in relatie tot andere thema's zoals leefbaarheid en duurzaamheid. Dit gebeurt nu bijvoorbeeld binnen de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's en de goederencorridors. 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 geven een beweging aan naar een meer integrale afweging van mobiliteitsoplossingen en -maatregelen, die we met de vorming van het Mobiliteitsfonds verder willen ondersteunen.

Wetsvoorstel Mobiliteitsfonds

Het instellen van een begrotingsfonds geschiedt bij wet. Voor de omvorming van het Infrastructuurfonds tot Mobiliteitsfonds is daarom een wetswijziging nodig, waarin de doelen, de aard van de uitgaven en de voeding van het Mobiliteitsfonds worden vastgesteld. Het conceptwetsvoorstel Mobiliteitsfonds is half november voorgelegd aan de Raad van State voor advies. Zoals vermeld, verwacht ik het wetsvoorstel in het voorjaar van 2020 aan te kunnen bieden aan uw Kamer, mede namens de Minister van Financiën.

Integrale werkwijze bij Mobiliteitsfonds

Het Mobiliteitsfonds is één van de instrumenten waarmee het kabinet ambities op het terrein van mobiliteitsbeleid wil realiseren en een meer integrale afweging bij mobiliteitsopgaven wil bevorderen. Hiervoor is meer nodig, zoals het actualiseren van werkwijzen, het herzien van spelregels en verdere ontwikkeling van afweeginstrumenten. Hieronder geef ik eerst aan, hoe deze integrale werkwijze geconcretiseerd wordt in uitgangspunten bij investeringen uit het fonds.

Randvoorwaarden investeringen uit fonds

Randvoorwaarden voor het nemen van investeringsbeslissingen ten laste van het fonds zijn:

- de maatregel draagt bij aan de publieke taken en mobiliteitsdoelen van het Rijk;
- de maatregel sluit aan bij het investeringskarakter van het fonds;
- met de realisatie van de maatregel worden geen (budgettaire) verantwoordelijkheden van andere overheden of private partijen overgenomen;
- er wordt toegezien op zorgvuldige en doelmatige besteding van publieke middelen, met als uitgangspunt een integrale afweging van opgaven en maatregelen;
- er wordt gezorgd voor de continuïteit en beschikbaarheid van middelen ten aanzien van langlopende verplichtingen;
- uitgaven zijn in overeenstemming met het EU-staatsteunbeleid.

³ Bijlage bij Kamerstuk 34 550 A, nr. 19

Overige uitgangspunten

Overige uitgangspunten voor het maken van afwegingen van investeringsbeslissingen vanuit het fonds, naast de bovengenoemde randvoorwaarden, zijn⁴:

- in de afweging om te komen tot investeringsbeslissingen wordt, naast het hoofddoel van bereikbaarheid, o.a. de impact van mobiliteitsoplossingen op (verkeers)veiligheid, robuustheid en duurzaamheid (inclusief kwaliteit van de leefomgeving en klimaatbestendigheid) meegewogen;
- voorafgaand aan besluitvorming over mobiliteitsmaatregelen, vindt – ondersteund door het MIRT-proces – een integrale afweging plaats van mogelijke oplossingen, waarbij ook oplossingen binnen 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 worden met de betrokken partijen afspraken gemaakt over wie welke maatregelen neemt en wie wat betaalt;
- inzet van middelen uit het fonds is niet het beginpunt, maar het sluitstuk van de discussie over opgaven en maatregelen. Er zijn andere financierings- en bekostigingsbronnen naast het fonds, waaronder inzet van middelen van decentrale overheden en alternatieve bekostiging;
- bij reserveringen binnen het Mobiliteitsfonds speelt flexibiliteit een belangrijke rol: bij reserveringen wordt ruimte gelaten voor concurrentie tussen potentiële investeringen of nadere besluitvorming over dezelfde opgave (adaptiviteit);
- 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 vindt een brede beleidsmatige afweging plaats, gelet op de samenhang met nieuwe opgaven;
- nieuwe investeringen worden in eerste instantie gericht op het optimaler benutten van het huidige systeem, daarna 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 mobiliteitsstelsel kunnen versnellen en, waar noodzakelijk, pilots die hier een bijdrage aan leveren.

Uw Kamer wordt onder andere via de MIRT systematiek geïnformeerd over de stand van zaken in het afweegproces.

Ontwikkeling afweeginstrumenten

We verkennen momenteel hoe het huidige instrumentarium optimaler kan aansluiten bij de beoogde werkwijze en uitgangspunten bij het Mobiliteitsfonds. Met de huidige NMCA worden de bereikbaarheidsknelpunten (opgaven) op wegen, vaarwegen, spoorwegen en het regionaal openbaar vervoer geïdentificeerd. 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 modali-

⁴ Zijn eerder beschreven in de brief van 13 mei 2019, Kamerstuk 35 000 A, nr. 94.

teiten heen kunnen wegen. Ook verkennen we hoe de bereikbaarheid van verschillende regio's en andere mobiliteit gerelateerde opgaven, zoals (verkeers)veiligheid, gezonde leefomgeving en duurzaamheid, beter in kaart kunnen worden gebracht. Ik hecht hierbij sterk aan het beter meenemen van grensoverschrijdend vervoer in de modelberekeningen en analyses. Bij goederenvervoer zijn de stromen per definitie internationaal; bij personenvervoer zijn we afhankelijk van data van bijvoorbeeld vervoerders. Om grensoverschrijdend personenvervoer in de volgende NMCA beter te kunnen meenemen, is het uitwisselen van data met buurlanden en vervoerders dus belangrijk. Tevens kunnen GSM data de berekeningen nauwkeuriger maken. Hier zal de komende tijd stevig op worden ingezet.

De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA), die de baten en kosten van maatregelen op de maatschappelijke welvaart in kaart brengt, blijft bij de selectie van maatregelen een belangrijk instrument om investeringsbeslissingen te toetsen op doelmatigheid en doeltreffendheid.

Proeftuinen Mobiliteitsfonds

Uw Kamer is eerder geïnformeerd over het voornemen om de beoogde werkwijze van het Mobiliteitsfonds te toetsen in proeftuinen, aan de hand van concrete projecten en programma's. Deze proeftuinen hadden het doel om de contouren van het Mobiliteitsfonds, zoals eerder met uw Kamer gedeeld, verder aan te kunnen scherpen. Met de wijze waarop deze proeftuinen zijn opgezet, geef ik tevens invulling aan de motie van de leden Van der Graaf, Schonis, Von Martels⁵, waarin is verzoekt in de proeftuinen te zoeken naar mogelijkheden om slimme en duurzame mobiliteitsoplossingen en een multimodale aanpak toe te passen.

De proeftuinen hebben afgelopen zomer plaatsgevonden, in goede samenwerking met regio's, en hebben geleid tot een samenvattende rapportage.⁶ Uit de lessen die voortkomen uit de proeftuinen blijkt een grote betrokkenheid bij en steun voor de omvorming van Infrastructuurfonds naar Mobiliteitsfonds. Concrete aanbevelingen richten zich met name op de gezamenlijke werkwijze van Rijk en regio en gaan in mindere mate over de vormgeving van het Mobiliteitsfonds zelf. Deze aanbevelingen zijn en worden benut voor de verdere ontwikkeling van het Mobiliteitsfonds en bijbehorende werkwijze. Zo is geadviseerd om transparant te maken, welke investeringen in niet-Rijksinfrastructuur mogelijk zijn onder het Mobiliteitsfonds. Hieraan zal gevolg gegeven worden in lagere regelgeving, waarin wordt aangegeven welke specifieke maatregelen bijgedragen kan worden uit het fonds. Of er in specifieke situaties bekostiging plaatsvindt uit het Mobiliteitsfonds, blijft onderdeel van het bestuurlijke gesprek en de samenwerking in het MIRT. Verder zijn veel aanbevelingen gedaan over de bij het Mobiliteitsfonds behorende werkwijze van breed afwegen en de uitgangspunten hierbij. Een aanbeveling is om werkelijk invulling te geven aan wederkerigheid als basis voor een goede samenwerking tussen Rijk en regio. Wij zetten in, onder andere in de bereikbaarheidsprogramma's, op een gedeelde visie op de (mobiliteits)opgaven voor de verschillende regio's. Eén van de instrumenten daarvoor is de Omgevingsagenda. Wat betreft wederkerigheid gaat het naast cofinanciering ook om beleidsmaatregelen, zoals regionaal mobiliteitsbeleid of afspraken over ontwikkellocaties. Voorts is de aanbeveling gedaan om voor financiering breder te kijken dan enkel het Mobiliteitsfonds en bij het verbinden van opgaven ook middelen voor integrale oplossingen te verbinden. Daar waar opgaven samenkomen,

⁵ Kamerstuk 35 000 A, nr. 71.

⁶ <https://www.studiobereikbaar.nl/project/proeftuinen-mobiliteitsfonds/>

vaak op gebiedsniveau, zoeken we in samenwerking en bekostiging de verbinding met andere departementen, andere overheden én private partijen.

De afgeronde proeftuinen zijn een aansporing om actief de samenwerking met decentrale overheden te blijven aangaan rondom het Mobiliteitsfonds.

Werkwijze MIRT en gebiedsprogramma's

De MIRT-spelregels zijn in 2016 voor het laatst geactualiseerd. De geactualiseerde spelregels zijn mede op verzoek van het IPO geëvalueerd.⁷ De rapportage is met de MIRT najaarsbrief aan uw Kamer gezonden. De omvorming naar het Mobiliteitsfonds en de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn aanleiding om de MIRT-spelregels te herzien en toekomstbestendig te maken. Daarbij zullen de resultaten van de evaluatie worden betrokken. Het streven is om de herziening gereed te hebben op 1 januari 2021, bij de inwerkingtreding van de Wet Mobiliteitsfonds en de Omgevingswet. De afgelopen periode zijn in gebiedsgerichte (bereikbaarheids)programma's al goede ervaringen opgedaan met breed en integraal over de modaliteiten heen oplossingen vinden voor bereikbaarheidsopgaven, samen met de regio's. Onderzocht zal worden of, en zo ja waar, eventueel nieuwe gebiedsgerichte (bereikbaarheids)programma's, corridorprogramma's en landelijke programma's nodig zijn bij opgaven op het gebied van mobiliteit. Hierbij is oog voor de verschillen tussen stedelijke en landelijke gebieden en voor het belang van grensoverschrijdende mobiliteit. De wijze waarop grensoverschrijdende mobiliteit in het programma Goederenvervoercorridors wordt meegenomen, kan daarbij als voorbeeld dienen in de grensprovincies.

Begroting Mobiliteitsfonds

Met de nieuwe Wet op het Mobiliteitsfonds wordt de begroting van het Infrastructuurfonds omgevormd. Bij deze omvorming wordt de opzet van de begroting van het Infrastructuurfonds aangepast, zodat de nieuwe werkwijze en wet op het Mobiliteitsfonds aansluiten op de begrotingsstructuur. Afgelopen jaren zijn al diverse stappen gezet in de vormgeving van de begroting, naar aanleiding van de vernieuwing van het MIRT en eerder genoemde IBO. Door de Algemene Rekenkamer is aangegeven dat door de invoering van productartikel 20 en planflexibiliteit de informatiewaarde van de begroting afgelopen jaren is verhoogd⁸. Met de begrotingen van het Mobiliteitsfonds zetten we deze ontwikkeling voort. Hiervoor zijn wel enkele wijzigingen in de huidige begrotingsstructuur nodig, welke hieronder worden toegelicht.

Het nieuwe artikel 20 *Verkenningen, Reserveringen en Investeringsruimte* maakt het mogelijk om reserveringen te treffen en verkenningen te starten, zonder dat via budgetallocatie reeds wordt voorgesorteerd op een oplossing via de weg, het spoor of vaarwegen. Binnen dit artikel worden alle reserveringen voor opgaven en de gestarte verkenningen duidelijk zichtbaar gemaakt als budgettaire mutatie. De allocatie van de middelen uit de investeringsruimte naar reserveringen is een aanvullende budgettaire stap, aansluitend op de huidige werkwijze. Pas na afronding van de Verkenning, wanneer een concrete oplossingsrichting is vastgesteld, wordt het beschikbare budget gemuteerd naar één van de modaliteitsartikelen. Dit past binnen de met het Mobiliteitsfonds beoogde werkwijze. Dit artikel zal in de begroting een prominente plek krijgen, zodat de werkwijze beter zichtbaar wordt gemaakt voor de Kamer.

⁷ Kamerstuk 34 550 A, nr. 19

⁸ Kamerstuk 34 775 A, nrs. 5 en 6.

Binnen de artikelen worden aparte onderdelen gecreëerd. Dit gaat bijvoorbeeld om maatregelen voor het optimaler benutten van de infrastructuur. Deze maatregelen worden nu separaat verantwoord op hoofdstuk XII. Door deze maatregelen te ramen en verantwoorden op het Mobiliteitsfonds wordt de afweging tussen dergelijke maatregelen en investeringen in de aanleg van infrastructuur beter inzichtelijk. In de begroting van het Mobiliteitsfonds blijven de huidige productartikelen van de modaliteiten gehandhaafd. Dit zorgt ervoor dat de financiële informatie goed toegankelijk is en duidelijk is hoeveel geld er naar welke modaliteit is gegaan. Tevens wordt daarmee een koppeling in stand gehouden met de artikelen «OV en Spoor», «Wegen en Verkeersveiligheid», «Scheepvaart en havens» in begrotingshoofdstuk XII Infrastructuur en Waterstaat. In de onderverdeling van de artikelen zullen de verschillende MIRT-projectfasen, zoals planuitwerking en realisatie, behouden blijven.

Ook onderdelen van de Infrastructuurfondsbegroting die in het verleden op verzoek van de Kamer zijn toegevoegd, zoals de instandhoudingsbijlage en het MIRT-overzicht, blijven onderdeel uitmaken van de Mobiliteitsfondsbegroting. In combinatie met het doorvoeren van de bovengenoemde verbeteringen, verwacht ik dat het effect op de informatievoorziening en budgetrecht van de Tweede Kamer positief is. In de vorm van een dummybegroting zal ik de bovenstaande wijzigingen verder uitwerken en aan uw Kamer voorleggen. Aan de hand van dit voorbeeld en het wetsvoorstel wil ik graag met de Kamer samen werken aan een verbetering van informatievoorziening in de nieuwe Mobiliteitsfondsbegroting.

Ten slotte

Met de omvorming van het Infrastructuurfonds tot het Mobiliteitsfonds maken we het fonds gereed 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 verschillende gebieden voortzetten. Het vormgeven van deze werkwijze zie ik als een gezamenlijke opgave van Rijk, decentrale overheden en uw Kamer. Dit kan in 2020 leiden tot concrete investeringsbesluiten in lijn met de bij het Mobiliteitsfonds beoogde werkwijze.

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