

Vergaderjaar 2019–2020

35 426

Regels inzake instelling van een Mobiliteitsfonds (Wet Mobiliteitsfonds)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 31 januari 2020 en het nader rapport d.d. 25 maart 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, mede namens de Minister van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 november 2019, no. 2019002418, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, mede namens de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels inzake instelling van een Mobiliteitsfonds (Wet Mobiliteitsfonds), met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 november 2019, nr. 2019002418, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 31 januari 2020, nr. W17.19.0362/IV, bied ik U hierbij aan.

Het wetsvoorstel strekt ertoe het Infrastructuurfonds, dat een begrotingsfonds is in de zin van artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet 2016, om te vormen tot het Mobiliteitsfonds. Voorgesteld wordt om de reikwijdte van het Mobiliteitsfonds ten opzichte van het Infrastructuurfonds te verbreden. Naast de aanleg, beheer en onderhoud van infrastructuur zullen ook andere maatregelen, voorzieningen, onderzoek, proefprojecten en experimenten gericht op het doelmatig gebruik van infrastructuur uit het fonds worden bekostigd.² Volgens de regering draagt dit bij aan verbe-

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Artikelen 2, tweede lid, en 6.

tering van de doelmatigheid van uitgaven en een verbetering van de transparantie en verantwoording van de rijksuitgaven aan mobiliteit.³

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de doelstelling van het mobiliteitsbeleid om de samenhang tussen verschillende mobiliteitsmaatregelen te bewaken en om mobiliteitsopgaven in samenhang met andere opgaven in de omgeving te bezien.⁴ De voorgestelde verruiming van de reikwijdte van uit het Mobiliteitsfonds te bekostigen uitgaven betekent evenwel dat ook uitgaven van een heel andere aard dan klassieke infrastructuuruitgaven hieruit worden bekostigd. Daarvoor gaan de redenen om deze in een begrotingsfonds op te nemen veel minder op. Uit de toelichting blijkt onvoldoende welke overwegingen hieraan ten grondslag liggen. In verband met deze opmerking is aanpassing van de toelichting wenselijk.

Een begrotingsfonds betekent dat ontvangsten en uitgaven afzonderlijk worden beheerd en doorbreekt daarmee de eenheid van de begroting. Daarom moet er een bijzondere reden zijn voor het instellen van een begrotingsfonds. In het geval van investeringen in de fysieke infrastructuur op het terrein van spoor, weg en water is die bijzondere reden vooral gelegen in de omstandigheid dat er gedurende een langere periode voldoende middelen beschikbaar moeten zijn voor de uitvoering van projecten met een in begrotingstermen grote omvang ten opzichte van de reguliere begroting en met een horizon die per definitie jaargrenzen overstijgt. Het langjarige kader leidt ertoe dat de kosten van hoge incidentele uitgaven over een langere periode worden uitgesmeerd. De reguliere begroting biedt hiervoor een onvoldoende geschikt kader nu deze toch in hoge mate aan jaargrenzen gebonden is.⁵

Voor de niet-infrastructurele uitgaven die nu worden toegevoegd aan de uit het Mobiliteitsfonds te bekostigen maatregelen, gaat het om maatregelen die beleidsmatig samenhangen met de infrastructuurmaatregelen waar het Infrastructuurfonds op ziet. De redenen om deze apart in een begrotingsfonds onder te brengen gaan hiervoor echter veel minder op, zowel wat betreft de omvang van de uitgaven, als het tijdspad ervan. De voorgestelde ruime doelomschrijving voor het fonds brengt bovendien mee dat minder duidelijk is voor welke doelen middelen meerjarig bijeen worden gebracht, en welke uitgaven ten laste van het fonds kunnen worden gebracht.

Op voorhand valt niet in te zien waarom de reguliere begrotingskaders voor de voor toevoeging aan het fonds gesuggereerde uitgavencategorieën niet zouden volstaan, zeker gelet op de mogelijkheden tot flexibele inzet van middelen die in dat verband bestaan. Zo kan worden gewezen op de mogelijkheid om middelen gedurende meerdere jaren beschikbaar te houden voor een specifiek doel door de vorming van een meerjarige begrotingsreserve alsmede op de eindejaarsmargesystematiek.

Voorts wijst de Afdeling erop dat bekostiging uit het Mobiliteitsfonds evenmin een noodzakelijke voorwaarde is voor een integraal mobiliteitsbeleid of voor een integrale afweging van verschillende mobiliteitsmaatregelen. Integrale (beleidsmatige onderscheidenlijk politieke) afwegingen vinden plaats in de fase van de begrotingsvoorbereiding. Zoals in de toelichting wordt onderkend, zijn hiervoor verder van belang de

³ Memorie van toelichting, paragraaf 3 («Hoofddlijnen van het wetsvoorstel»).

⁴ Neergelegd in de «Schets Mobiliteit naar 2040» (Bijlage Kamerstukken II, 2018/19, 31 305, nr. 290).

⁵ Weliswaar niet geheel, gelet op de eindejaarsmargesystematiek.

«werkwijzen, spelregels en afweeginstrumenten» waarmee een integrale afweging wordt bevorderd.⁶

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de voorgestelde verruiming van het Infrastructuurfonds in de toelichting nader te motiveren.

De huidige Wet op het Infrastructuurfonds is opgesteld in een tijd dat het accent van het Rijksbeleid voor infrastructuur, veel meer dan nu, op traditionele capaciteitsuitbreidingen lag. Door veranderende technologieën en ontwikkelingen in de samenleving en op het gebied van het mobiliteitsbeleid is in de laatste jaren echter steeds meer aandacht gekomen voor niet-infrastructurele maatregelen die doelmatig gebruik van het huidige areaal beogen te verbeteren. Het kan gaan om maatregelen die erop gericht zijn verkeersdeelnemers te stimuleren om bijvoorbeeld op een ander tijdstip te reizen of een andere vervoermodaaliteit te kiezen, maar ook om andersoortige maatregelen, zoals het gebruik van nieuwe technologieën. De inzet van dergelijke maatregelen heeft primair als doel om het maatschappelijk nut (of het rendement) van (eerder gedane) investeringen in infrastructuur te bevorderen.

Het kabinet acht het om verschillende redenen wenselijk uit het Mobiliteitsfonds ook bekostiging van deze niet-infrastructurele maatregelen mogelijk te maken. Ten eerste draagt dit bij aan transparantie van de begroting. Een geïntegreerd mobiliteitssysteem vereist onder andere dat vraag en aanbod op elkaar worden afgestemd. Dit brengt met zich mee dat de aanpak van een mobiliteitsopgave steeds vaker bestaat uit een combinatie van harde infrastructuurmaatregelen, beïnvloedingsmaatregelen of andere niet-infrastructurele maatregelen. Een voorbeeld is de renovatie van een sluis, waarbij om de doorstroom te bevorderen de hardware en software van de sluis worden aangepast en een app wordt ontwikkeld die schippers inzicht geeft in de exacte tijden waarop de sluis opengaat, zodat zij hun snelheid kunnen aanpassen. Om het gebruik van de app te stimuleren wordt daarnaast voorlichting gegeven aan de schippers. Voor de transparantie van de begroting is het van belang om deze nauw samenhangende maatregelen uit één bron te bekostigen, in plaats van daarin een knip aan te moeten brengen en de kosten in verschillende begrotingen op te nemen.

Een andere belangrijke reden om maatregelen die gericht zijn op het vergroten van doelmatig gebruik van infrastructuur, in de reikwijdte van het fonds op te nemen is dat nieuwe technologieën een steeds grotere bijdrage leveren aan het oplossen van mobiliteitsvraagstukken. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld iVRI's – intelligente verkeersregelinstallaties die niet alleen data uitzenden, maar ook ontvangen en daarop regelingen aanpassen – of aan logistieke projecten, zoals logistieke transportcorridors, die bijdragen aan de reductie van het aantal vrachtbewegingen en daarmee aan een betere doorstroming. Deze voorzieningen vergen een kwalitatief hoogwaardige productie en beschikbaarstelling van data en uitwisselingsmechanismen om die data geautomatiseerd en gecontroleerd te verwerken. Dit maakt het gewenst uitgaven voor de daarvoor noodzakelijke, langjarige investeringen ten laste van het fonds te kunnen brengen. Door dit mogelijk te maken is het fonds tevens beter toegerust voor de toekomst.

Dat door de verruiming van de doelomschrijving van het fonds minder duidelijk is voor welke doelen middelen meerjarig bijeen worden gebracht en welke uitgaven ten laste van het fonds kunnen worden gebracht,

⁶ Toelichting, paragraaf 3.

onderschrijft het kabinet niet. De verbreding betreft uitsluitend maatregelen en voorzieningen die erop gericht zijn het gebruik van bestaande infrastructuur voor vervoer van personen en goederen te optimaliseren en op directe toepassing gericht onderzoek om de effectiviteit van een zodanige maatregel of voorziening te testen. In de begroting en het MIRT wordt omschreven voor welke concrete mobiliteitsopgaven financiële middelen worden gereserveerd. Daarbij wordt ook toegelicht voor welk deel van de opgave een niet-infrastructuur oplossing is voorzien.

Zoals de Afdeling advisering van de Raad van State opmerkt, is bekostiging uit het Mobiliteitsfonds van de genoemde maatregelen geen noodzakelijke voorwaarde voor een integraal mobiliteitsbeleid of een integrale afweging van verschillende mobiliteitsmaatregelen. Niettemin is het wenselijk dat ook de financiële systematiek kan bijdragen aan het bevorderen van de integrale afweging. Vooral bij opgaven en projecten met een langere looptijd is dit van belang, omdat binnen de reguliere begrotingssystematiek na vijf jaar geen geld wordt geraamd en binnen het Mobiliteitsfonds wel. Indien uitgaven voor niet-infrastructurele maatregelen niet uit het fonds bekostigd kunnen worden, kan de situatie ontstaan dat er voor infrastructuur wordt gekozen in plaats van voor een meer doelmatige niet-infrastructurele maatregel, om de eenvoudige reden dat er voor de eerstgenoemde maatregel na vijf jaar wel geld beschikbaar is en voor de laatstgenoemde niet.

Tot slot kan worden opgemerkt dat de kosten van maatregelen die doelmatiger gebruik van bestaande infrastructuur bevorderen, ten opzichte van die van infrastructuur zowel in relatieve als in absolute zin beperkt zijn. Daarmee blijft de essentie van een investeringsfonds met het Mobiliteitsfonds behouden.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U mede namens mijn ambtgenoot van Financiën, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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