

Vergaderjaar 2023–2024

35 925 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor het jaar 2022

H

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 2 november 2023

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving¹ hadden kennisgenomen van de brief van de Minister en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 28 juni 2023² waarin nadere vragen werden beantwoord over het Beleidsprogramma van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2022 (hierna: het Beleidsprogramma). De leden van de fracties van de **BBB** en **GroenLinks-PvdA** wensten de regering naar aanleiding hiervan een aantal aanvullende vragen te stellen.

Naar aanleiding hiervan is op 19 september 2023 een brief gestuurd aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Een gelijkluidende brief is verzonden aan de Staatssecretaris.

De Minister en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat hebben op 1 november 2023 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde nader schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
Dragstra

¹ Samenstelling: Van Wijk (BBB), Kemperman (BBB) (*voorzitter*), Van Langen (BBB), Jaspers (BBB), Thijssen (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA), Crone (GroenLinks-PvdA), Janssen-van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Klip-Martin (VVD), Meijer (VVD), Kaljouw (VVD), Rietkerk (CDA) (*ondervoorzitter*), Prins (CDA), Van Meenen (D66), Aerdt (D66), Bezaan (PVV), Nicolai (PvdD), Nanninga (JA21), Janssen (SP), Holterhues (CU), Dessing (FVD), Van Dijk (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL).

² *Kamerstukken I 2021/22, 35 925 XII, G.*

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING

Aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat

Den Haag, 19 september 2023

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en van uzelf van 28 juni 2023³ waarin nadere vragen worden beantwoord over het Beleidsprogramma van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2022 (hierna: het Beleidsprogramma). De leden van de fracties van de **BBB** en **GroenLinks-PvdA** wensen de regering naar aanleiding hiervan enkele aanvullende vragen te stellen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB

De leden van de fractie van de **BBB** wensen de regering nog de volgende vragen te stellen:

1. Kan de regering aangeven of en op welke wijze zij in haar toekomstige beleid rekening gaat houden met een betere verdeling van brede welvaart tussen de regio's?
2. In hoeverre stroken de plannen voor hogere tarieven in de spits en betalen voor gebruik in plaats van bezit, met de inzet op een eerlijker verdeling van de brede welvaart?

In plattelandsgebieden is immers minder openbaar vervoer en minder werk en zijn minder voorzieningen beschikbaar. Hogere tarieven in de spits maken het openbaar vervoer nog minder interessant voor de groep die relatief ver van het werk woont en daardoor minder kan schuiven met de reistijden. Bovendien is niet al het werk geschikt om digitaal uit te voeren. In hoeverre houdt de regering hier in haar (toekomstige) beleidsplannen rekening mee en hoe bewaakt de regering de integraliteit van haar plannen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** zijn van mening dat het rapport «Toegang voor iedereen? Een analyse van de (on)bereikbaarheid van voorzieningen en banen in Nederland» (hierna: het rapport) van het Planbureau voor de Leefomgeving (hierna: het PBL) een zeer waardevol en veelbelovend rapport is. In de visie van deze leden kan dit rapport bijdragen aan de gewenste paradigmaverschuiving in politiek, beleid en cultuur waarbij mobiliteitsvraagstukken zich niet beperken tot fysieke aspecten, maar vooral ook oog hebben voor sociale en ecologische doelstellingen. Dat het waardevol is om een breed welvaartspectief centraal te zetten, maakt dit rapport volgens deze leden direct duidelijk. Het rapport laat zien dat de jarenlange focus op «congestie op (snel)wegen in de Randstad» eigenlijk niet de kern van het bereikbaarheidsprobleem is. Uit het rapport komt namelijk naar voren dat «de beperkte bereikbaarheid per openbaar vervoer en fiets in de stadsranden, de sub urbane kernen, en in landelijk gebied» de kern van het bereikbaarheidsprobleem is. Uit het rapport komt verder een beeld naar voren dat het in deze gebieden relatief veel praktisch opgeleide mensen en/of mensen met lage inkomens zijn die minder toegang hebben tot publieke voorzieningen.

³ Kamerstukken I 2021/22, 35 925 XII, G.

Na het lezen van deze conclusie is de verwachting van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA dat deze inzichten direct gevolgen hebben voor beleidsvoornemens op de korte, middellange en lange termijn. In de aan de orde zijnde antwoordbrief worden verschillende voornemens uiteengezet. Inzichtelijk wordt gemaakt hoe brede welvaart betrokken wordt bij kennisdeling, nadere analyses (Integrale Mobiliteitsanalyse 2025) of bij de ontwikkeling van lange termijnvisies (Nationale Mobiliteitsvisie 2050).⁴ Hoe de inzichten resulteren in maatregelen waar de beschreven doelgroepen wat aan hebben op de korte termijn, is minder duidelijk. Met de onderstaande vragen hopen deze leden hier een beter beeld bij te krijgen.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de regering inzage te bieden in de wijze waarop de conclusies uit het rapport invloed hebben op de volgende zaken en daarbij aan te geven op welke wijze het Rijk daarvoor samenwerking zoekt met andere betrokken partijen:

- bij de keuzes in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en de verdeling van middelen van het Mobiliteitsfonds;
- bij de realisatie van de woningbouwambitie van de regering, inclusief de extra bereikbaarheidsinvesteringen van 7,5 miljard euro;
- op nieuwe beslissingen ten aanzien van aflopende vervoersconcessies;
- bij de vormgeving van het beleid ten aanzien van «Betalen naar gebruik».

Ten slotte wordt aangegeven dat het PBL werkt aan vervolgonderzoek ten aanzien van bereikbaarheidsindicatoren voor banen en voorzieningen en de reiskosten in beeld probeert te brengen.⁵ Wanneer kunnen deze leden dit onderzoek verwachten?

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag **binnen vier weken** na dagtekening van deze brief. Een gelijklopende brief is verzonden aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
E. Kemperman

⁴ *Kamerstukken I 2021/22, 35 925 XII, G, p. 7–8.*

⁵ *Kamerstukken I 2021/22, 35 925 XII, G, p. 7.*

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT EN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 november 2023

Hierbij reageren wij op uw brief van 19 september jl., waarin de leden van de fracties van BBB en GroenLinks-PvdA enkele vragen hebben gesteld naar aanleiding van het beleidsprogramma van IenW⁶.

Hieronder gaan wij nader in op deze vragen.

Antwoorden op de vragen van de leden van de fractie van de BBB

1.

Kan de regering aangeven of en op welke wijze zij in haar toekomstige beleid rekening gaat houden met een betere verdeling van brede welvaart tussen de regio's?

Antwoord:

In de kabinetsreactie⁷ op het rapport «Elke regio telt!» van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft het kabinet erkend dat de investeringslogica vanuit verschillende beleidsvelden (waaronder ook mobiliteit) in de afgelopen decennia heeft geleid tot het sterker maken wat sterk was. Vanuit de toenemende aandacht voor het brede welvaartspectief is in de kabinetsreactie aangegeven dat we centraal willen stellen wat mensen van waarde vinden, nu en in de toekomst. Niet alleen hun materiële welvaart, maar ook zaken als hun gezondheid; hun gevoel van veiligheid; hun verbondenheid met hun buurt, gemeente of streek, de kwaliteit van het onderwijs voor hun kinderen; en de kwaliteit van de natuur en leefomgeving. Tevens is aangegeven hoe het kabinet daar de komende periode invulling aan gaat geven. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- Onderzoek naar de verdeling van brede welvaart en waar die onderdruk staat. Hierbij zal ook expliciet aandacht zijn voor het voorzieningenniveau en de mate waarin dit een rol speelt bij de brede welvaart.
- Ontwikkeling van een analyse-instrumentarium brede welvaart door de gezamenlijke planbureaus, om gevolgen van voorgesteld beleid voor brede welvaart in kaart te brengen.
- Het kabinet kijkt samen met medeoverheden naar hoe verschillende manieren van bekostigen lokaal uitpakken en waar de aanknopingspunten voor aanpassingen te vinden zijn om bij keuzes in beleid en investeringen goed rekening te houden met verschillen tussen regio's.

Deze acties zullen de komende tijd verder worden uitgewerkt binnen het kader van het vervolgtraject «Elke regio telt!»

Voor het mobiliteitsbeleid specifiek betekent het brede welvaartspectief dat opgaven gedefinieerd worden vanuit doelen voor de bereikbaarheid van vitale maatschappelijke economische functies, en dat bij de effectbepaling van maatregelen de verschillende aspecten van brede welvaart mee worden genomen, inclusief de verdeling van die effecten over regio's en doelgroepen. Hoewel er bij vormgeving van mobiliteitsmaatregelen veel oog is geweest voor verschillende aspecten van de brede welvaart (waaronder bereikbaarheid, veiligheid, gezondheid

⁶ Kamerstuk 2022D19591 met kenmerk 171332.06U.

⁷ Kamerstuk 29 697, nr. 114.

en leefomgeving), ontbrak die brede scope bij eerdere stappen in het beleidsproces. Hierin was al een verandering zichtbaar: met de IMA-2021 is een bredere opgave in kaart gebracht, en in het coalitieakkoord zijn bijvoorbeeld met de middelen voor verkeersveiligheid ook andersoortige opgaven hoger op de agenda gekomen. Met de Mobiliteitsvisie werken we aan de vormgeving van bereikbaarheidsdoelen waarbij ook aandacht is voor de verdeling van bereikbaarheid over regio's en doelgroepen (zie ook de antwoorden op vraag 2 en 3).

2.

In hoeverre stroken de plannen voor hogere tarieven in de spits en betalen voor gebruik in plaats van bezit, met de inzet op een eerlijker verdeling van de brede welvaart? In plattelandsgebieden is immers minder openbaar vervoer en minder werk en zijn minder voorzieningen beschikbaar. Hogere tarieven in de spits maken het openbaar vervoer nog minder interessant voor de groep die relatief ver van het werk woont en daardoor minder kan schuiven met de reistijden. Bovendien is niet al het werk geschikt om digitaal uit te voeren. In hoeverre houdt de regering hier in haar (toekomstige) beleidsplannen rekening mee en hoe bewaakt de regering de integraliteit van haar plannen?

Antwoord:

De huidige verdeling van brede welvaart houdt zich niet aan stads- of plattelandsgrenzen. Elk aspect van brede welvaart is anders verdeeld over Nederland, en alle aspecten tezamen in een gebied maken hoe de brede welvaart ervaren wordt. Gebieden met gemiddeld meer negatieve scores zijn zowel in steden als op het platteland te vinden.

De bereikbaarheid van werk en voorzieningen betreft één aspect van brede welvaart. De verdeling daarvan is ongelijk, en ook in «Elke regio telt!» en in de «Hoofdlijnennotitie Mobiliteitsvisie»⁸ is aangegeven dat dit niet alleen met mobiliteitsaanbod te maken heeft, maar ook met het aanbod van werk en voorzieningen. Alle drie deze zaken zijn anders verdeeld over en binnen regio's, net als autobezit en autogebruik. Ook in de effectstudies van Betalen naar Gebruik⁹ (i.p.v. bezit) is aangetoond dat de verdelingseffecten van BnG zich daarmee niet aan stads- of plattelandsgrenzen houden. Uit deze studies blijkt dat landelijke gebieden een hoge mate van autogebruik kennen in vergelijking met OV en fiets. Het is echter niet per definitie zo dat de invoering van BnG ook betekent dat in deze gebieden de autokosten toenemen. Door het hoge autobezit is de gemiddelde Motorrijtuigenbelasting (MRB) per huishouden nu ook al hoger in landelijke gebieden. Het aantal kilometers dat met een auto wordt gemaakt is bepalend voor eventuele kostenverschillen door BnG. Het jaarkilometrage van auto's is in landelijk gebied een fractie lager dan in stedelijk gebied.

Gelet op zijn demissionaire status heeft het kabinet besloten nu geen verdere stappen te zetten op het dossier Betalen naar Gebruik. De Tweede Kamer heeft de verschillende brieven van het kabinet over Betalen naar Gebruik op 12 september jl. controversieel verklaard. Het is daarom aan een volgend kabinet om te besluiten over het al dan niet voortzetten van Betalen naar Gebruik, en in welke vorm.

De verdelingseffecten over regio's en doelgroepen van tariefdifferentiatie zijn niet onderzocht. Over tariefdifferentiatie in het openbaar vervoer is op 26 september jl. met de Tweede Kamer gesproken. Hierbij bleek geen draagvlak voor het plan zoals dat op dit moment door NS is voorgesteld.

⁸ Kamerstuk 31 305, nr. 388.

⁹ Kamerstuk 31 305, nr. 409.

Daarom is op 29 september de Tweede Kamer per brief¹⁰ aangegeven dat er 1) een onderzoek komt naar mogelijkheden om reizigers te spreiden over de dag en de week. 2) NS de opdracht wordt gegeven om de huidige plannen voor tariefdifferentiatie te verbeteren en aan te vullen met de wensen zoals geuit tijdens het debat, en 3) er voor 2026 geen nieuw tariefstelsel wordt ingevoerd en invoering van een nieuw tariefstelsel niet kan plaatsvinden zonder dat de Tweede Kamer hierin het laatste woord heeft.

In de Hoofdlijnennotitie Mobiliteitsvisie 2050, die op 17 maart 2023 naar de Tweede Kamer is gestuurd, is aangegeven hoe de integraliteit van het mobiliteitsbeleid zal worden geborgd. De vier hoofdlijnen van het beleid zijn: integrale doelen voor bereikbaarheid; het inzetten van de juiste mobiliteit op de juiste tijd en plaats; een mobiliteitsstelsel dat voldoet aan de normen voor duurzaamheid, gezonde leefomgeving en veiligheid; een gebiedsgerichte uitwerking van deze hoofdlijnen. Bij de uitwerking van integrale doelen voor bereikbaarheid is ook aandacht voor de verdeling over regio's en doelgroepen. Digitalisering is bijvoorbeeld één van de instrumenten om bereikbaarheid te organiseren, maar werkt niet voor iedereen, niet voor elke voorziening of elke baan, en niet op elke dag of elk tijdstip.

Antwoorden op de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA

1.

Op welke wijze hebben de conclusies uit het PBL-rapport «Toegang voor iedereen? Een analyse van de (on)bereikbaarheid van voorzieningen en banen in Nederland» invloed op de volgende zaken en op welke wijze zoekt het Rijk daarvoor samenwerking met andere betrokken partijen:

a) bij de keuzes in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en de verdeling van middelen van het Mobiliteitsfonds;

Antwoord:

Keuzes in het kader van het MIRT, waaronder de verdeling van middelen uit het Mobiliteitsfonds, zijn vaak keuzes voor de lange termijn. Bereikbaarheid van voorzieningen en banen (één onderdeel van de Brede Welvaart) is op dit moment nog geen integraal onderdeel van opgavesignalering en effectstudies, en dus nog niet vanzelfsprekend bij de keuzes in het kader van het MIRT en Mobiliteitsfonds betrokken. Om bereikbaarheid wel integraal onderdeel te maken van de keuzes en afwegingen is een heldere doelformulering voor bereikbaarheid nodig. Dit gaat niet over één nacht ijs, en dient gedegen en zorgvuldig te gebeuren. Hierover ontvangt de Tweede Kamer voor de begrotingsbehandeling een brief. Met het stellen van bereikbaarheidsdoelen dient de gehele praktijk en het instrumentarium van het mobiliteitsbeleid tegen het licht te worden gehouden. Naast de Integrale Mobiliteitsanalyse, inzet van MKBA's en samenwerking in het MIRT gaat dit ook over de verhouding tussen het mobiliteits- en bereikbaarheidsbeleid en het ruimtelijk- en voorzieningenbeleid. Naast het uitwerken van doelen is daarom in vorige brieven de volledige breedte van visieontwikkeling, kennisontwikkeling en instrumentatie geschetst. Daarvoor wordt samenwerking gezocht met andere departementen als BZK, OCW en VWS, medeoverheden en kennisinstellingen.

¹⁰ Kamerstuk 29 984, nr. 1133.

Op de korte termijn wordt zoveel mogelijk «in de geest van» rapporten als «Toegang voor iedereen?» en eerdere rapporten van adviesraden over «bereikbaarheid» gewerkt. In het antwoord op vraag 1 is al een voorbeeld uit het coalitieakkoord gegeven, daarnaast is de verdeling van de 7,5 miljard een goed voorbeeld, zie hieronder.

b) bij de realisatie van de woningbouwambitie van de regering, inclusief de extra bereikbaarheidsinvesteringen van 7,5 miljard euro;

Antwoord:

Bij de toekenning van de 7,5 miljard euro is gebruik gemaakt van het Afweegkader middellange termijn Woningbouw en Mobiliteit. In het BO VRO¹¹ van september 2022 is dit afweegkader vastgesteld. Het PBL heeft bijgedragen aan de totstandkoming van het afweegkader. In «toegang voor iedereen?» geeft het PBL aan dat er een verschuiving nodig is van een benadering gericht op het functioneren van het vervoerssysteem, naar systematisch evalueren van effecten van vervoers- en ruimtelijk beleid en gerelateerde investeringen op de bereikbaarheid in brede zin. Bereikbaarheid heeft via het afweegkader een nadrukkelijke rol gespeeld bij de investeringen vanuit deze 7,5 miljard euro:

- Met het afweegkader wordt nadrukkelijk ingezet op nabijheid. Daarmee verschuift de focus in de bereikbaarheidsopgave van een knelpuntbenadering naar een samenhangende aanpak van duurzame mobiliteit, ruimtelijke ordening en kwaliteit van de leefomgeving. We bouwen niet monofunctioneel maar houden ook ruimte voor arbeidsplaatsen, groen en voorzieningen.
- Dit zorgt voor leefbare stedelijke verdichting op plekken waar al goede ov-bereikbaarheid en nabijheid van voorzieningen is. We zetten daarbij in op betere benutting van bestaande voorzieningen en infrastructuur, sterke verlaging van de autoafhankelijkheid en stijging van het gebruik van duurzame mobiliteit.
- De ov-schaalsprongen, fietsnetwerken en mobiliteitshubs komen ook ten goede aan inwoners, bezoekers en werknemers uit het omliggende stedelijke en regionale gebied. Daarmee worden banen en voorzieningen in de nabijheid van de woningbouwlocaties ook voor hen beter bereikbaar.
- Stedelijke verdichting zorgt in combinatie met de bereikbaarheidsinvesteringen voor minder congestie op het onderliggend wegennet (met voordelen voor veiligheid en leefbaarheid), en in totaal ook minder congestie op het hoofdwegennet¹².

c) op nieuwe beslissingen ten aanzien van aflopende vervoersconcessies;

Antwoord:

Zie het antwoord op vraag 2 voor de HRN-concessie. De verlenging van concessies van regionaal vervoer is belegd bij de medeoverheden. Het is aan hen om de uitkomsten van dergelijke onderzoeken mee te nemen in beslissingen bij aflopende concessies.

d) bij de vormgeving van het beleid ten aanzien van «Betalen naar gebruik».

¹¹ Bestuurlijk Overleg Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) d.d. 15 september 2022, tussen het Ministerie van BZK en de koepels, waaraan het Ministerie van IenW heeft deelgenomen.

¹² RWS & ProRail, mei 2023 – Netwerkanalyse woningbouw: <https://open.rijkswaterstaat.nl/open-overheid/onderzoeksrapporten/@259853/netwerkanalyse->.

Antwoord:

Het is aan een volgend kabinet om te besluiten over het al dan niet voortzetten van Betalen naar Gebruik en daarbij de conclusies uit het genoemde rapport te betrekken.

2.

Wanneer wordt het vervolgonderzoek van het PBL ten aanzien van bereikbaarheidsindicatoren voor banen en voorzieningen en de reiskosten verwacht?

Antwoord:

Het PBL verwacht dit onderzoek in het najaar van 2024 te kunnen afronden. Dit onderzoek is op eigen initiatief en tempo van het PBL. De historische analyse van ov-bereikbaarheid is naar verwachting eind 2023/begin 2024 gereed.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen