

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Mobiliteitsfonds voor het jaar 2024

Nr. 49

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 maart 2024

De Kamer heeft aangegeven, als onderdeel van de jaarlijkse cyclus voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), een gesprek te willen voeren over de strategische keuzes rondom bereikbaarheid. Op 28 maart 2024 vindt daarover met de Kamer het Commissiedebat Strategische Keuzes Bereikbaarheid – voor de tweede keer – plaats. De planning van dit debat geeft de ruimte om met elkaar vooruit te kijken en dilemma's, keuzes en inzet van instrumenten te bespreken.

In het Commissiedebat Strategische Keuzes Bereikbaarheid van maart 2023 (Kamerstuk 36 200 A, nr. 71) is gesproken over de lange termijn. De Tweede Kamer was voorafgaand aan het debat geïnformeerd over de benodigde herprioritering op het Mobiliteitsfonds, het basiskwaliteitsniveau RWS-netwerken en de hoofdlijnennotitie Mobiliteitsvisie.

Inmiddels is het kabinet demissionair. Het debat over bereikbaarheid van voorzieningen staat echter niet stil. In de Tweede Kamer is meermaals aandacht gevraagd voor het verbeteren van de bereikbaarheid van voorzieningen in met name landelijke gebieden. Ook de Mobiliteitsalliantie wijst in de herijking van het Deltaplan Mobiliteit op deze bereikbaarheid en de wens dat dit ook voor alle groepen in de samenleving geldt.

IenW werkt dan ook samen met andere partijen verder aan deze onderwerpen, maar vanwege de demissionaire status van het kabinet zal een deel van besluitvorming worden overgelaten aan het volgende kabinet. Individuele projecten en programma's van het MIRT komen aan bod bij het bestuurlijk overleg Leefomgeving (voorjaar) en MIRT (najaar), en de daaropvolgende debatten.

Met deze brief wordt de Kamer geïnformeerd over:

1. De opgaven op de middellange en lange termijn.
2. Het bereikbaarheidsbeleid richting de toekomst.
3. De beperkingen op de korte termijn.
4. De manier waarop het instrumentarium wordt ingezet en doorlopend wordt geactualiseerd.
5. De concrete stappen die ten aanzien van de herprioritering MIRT en het basiskwaliteitsniveau worden gezet.
6. De stand van zaken op een aantal moties en toezeggingen.

Opgaven middellange en lange termijn

Een goede bereikbaarheid is van groot belang voor onze samenleving en economie. Nederland beschikt over uitstekende infrastructurele netwerken. We willen dit behouden voor volgende generaties. Dat gaat allemaal niet vanzelf. Er doen zich grote opgaven voor op het vlak van bereikbaarheid. We zien dat de vraag naar mobiliteit toeneemt bij een groeiende bevolking die tevens vergrijst. Nieuwe woningen moeten worden ontsloten met infrastructuur. Verder vermindert de bereikbaarheid in delen van het land door afname en clustering van voorzieningen en zien we grotere opgaven rond verkeersveiligheid ontstaan. Daarnaast nemen de eisen aan onze netwerken toe als gevolg van het veranderende klimaat of op het terrein van cyberveiligheid. Tot slot is het CO₂-reductiedoel voor 2030 in zicht, maar resteert daarna nog wel een opgave.¹

Eind 2023 is de update van de Integrale Mobiliteitsanalyse 2021 (IMA-2021) aan de Tweede Kamer verzonden.² De IMA geeft inzicht in de verwachte ontwikkelingen van mobiliteit, bereikbaarheid, verkeersveiligheid en de effecten van mobiliteit op klimaat en het milieu. De IMA-2021 gaf aan dat de bereikbaarheidsopgaven op de lange termijn groot zijn. Dit beeld komt ook naar voren in de update van de IMA. Met de update wordt verder duidelijk dat een aantal opgaven verandert. Het pauzeren van de projecten (zie ook de paragraaf hierover verderop in deze brief) heeft bijvoorbeeld een negatief effect op de bereikbaarheid, met name op lokaal niveau.

Verder is de vraag van reizigers naar OV anders dan voorheen. Op dit moment zijn het aanbod van en de vraag naar het openbaar vervoer nog niet terug op het niveau van voor de coronapandemie. Op sommige plekken en tijdstippen zien vervoersbedrijven het aantal reizigers al wel weer boven het niveau van pre-corona uitkomen. Op langere termijn verwachten we nog steeds groei. In de nieuwe concessie van het Hoofdrailnet (HRN)³ is meer flexibiliteit ingebouwd om tegemoet te komen aan veranderende reizigerspatronen. Naast het openbaar vervoer hebben we ook oog voor andere vormen van publiek vervoer, zoals deelmobiliteit.

Bereikbaarheidsbeleid

De opgaven zijn dus groot. Daarom is het belangrijk om het gesprek te blijven voeren over het bereikbaarheidsbeleid en oog te hebben en te houden voor de lange termijnopgaven. Om deze reden werken we verder aan de doorontwikkeling van onze beleidsvisies en instrumentarium, zonder hierin onomkeerbare stappen te zetten. Het kabinet is momenteel demissionair waardoor geen grote nieuwe keuzes gemaakt kunnen worden met betrekking tot ons bereikbaarheidsbeleid.

¹ Kamerstuk 31 305, nr. 388.

² Kamerstuk 36 410 A, nr. 21.

³ Kamerstuk 29 984, nr. 1176.

Een goede bereikbaarheid zowel in de stad, als op het platteland, en de grote verstedelijkte gebieden daartussen is van groot belang voor onze samenleving en economie. We lopen steeds vaker tegen de grenzen van ons systeem aan. De financiële ruimte is beperkt, net als de fysieke ruimte en de ruimte binnen de kaders van een gezonde en veilige leefomgeving. Er moeten in geval van schaarste scherpere keuzes worden gemaakt. Voor die situaties hebben we met de Hoofdlijnennotitie Mobiliteitsvisie 2050, die vorig jaar naar de Kamer is verstuurd,⁴ een robuuste basis neergelegd. Bereikbaarheid van maatschappelijk-economische vitale functies staat daarbij centraal. Net als het voorzien in de leveringszekerheid van goederen en diensten die nodig zijn voor een goed functionerende maatschappij. Infrastructuur, mobiliteit en ook bereikbaarheid zijn daarmee geen doelen op zichzelf.

De strategie waarmee we verder werken aan de bereikbaarheid nu en in de toekomst is in te vullen langs vier hoofdlijnen:

1. Het formuleren van bereikbaarheidsdoelen.
2. Het inzetten van de juiste modaliteit op de juiste plaats en tijd.
3. Het toetsen van de ontwikkeling van het integrale mobiliteitssysteem aan de wettelijke kaders voor veiligheid, gezonde leefomgeving, natuur en duurzaamheid.
4. Het toepassen van integrale sturingsrelaties en -instrumenten.

Door bereikbaarheidsdoelen op te stellen, kan er beter worden aangegeven wat de betekenis is van bereikbaarheidskeuzes in relatie tot brede welvaart. In december 2023 is de Kamer per brief geïnformeerd over hoe tot deze bereikbaarheidsdoelen wordt gekomen.⁵ Dit gebeurt op basis van een nulmeting van bereikbaarheid, een analyse van het potentiële effect van een diverse set aan beleidsinterventies, een participatieve waarde evaluatie en een gebiedsgerichte uitwerking van bereikbaarheidsdoelen in casusgebieden samen met medeoverheden (zie box 1). Hiermee wordt de complexiteit van het komen tot en werken met bereikbaarheidsdoelen doorleefd en kan worden voorkomen dat ongewenste effecten optreden na het vaststellen en verankeren ervan in het beleid.

Box 1. Gebiedsgerichte uitwerking van bereikbaarheidsdoelen

Om te oefenen met de praktische toepassing van bereikbaarheidsdoelen, wordt er in samenwerking met medeoverheden in concrete gebiedscasussen gewerkt met de verschillende perspectieven voor de doelen. In deze gebiedsgerichte casussen wordt een aantal leerdoelen geformuleerd. Daarbij is het de bedoeling dat de casussen niet op zichzelf blijven staan, maar input vormen voor het bredere gesprek met de medeoverheden over het werken met bereikbaarheidsdoelen bij afwegingen in de toekomst. Voor dit bredere gesprek wordt een nationale tafel (voor Rijk en Regio) ingericht. Input voor het gesprek komt zowel uit de drie gebiedsgerichte casussen, als uit casuïstiek vanuit opgedane ervaringen door medeoverheden en relevante informatie vanuit de regio.

Op basis van een aantal selectiecriteria en in onderling overleg zijn de regio's Parkstad Limburg, Groene metropoolregio Arnhem-Nijmegen en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag bereid gevonden om te dienen als gebiedsgerichte casussen. Criteria waren

⁴ Kamerstuk 31 305, nr. 388.

⁵ Kamerstuk 31 305, nr. 439.

onder andere de mogelijkheid tot aansluiting bij bestaande regionaal-bestuurlijke samenwerkingsstructuren of programma's, de aanwezigheid van verschillende ruimtelijke structuren (van landelijke tot stedelijke gebieden), spreiding over het land, aandacht voor grensoverschrijdend verkeer en vervoer, verschillen in brede welvaartsscore en mogelijkheden om ook doelen voor goederenvervoer te betrekken. Samen met betreffende regio's wordt het casusgebied verder afgebakend.

De casussen worden uitgevoerd om de bruikbaarheid van bereikbaarheids-doelstellingen en de hanteerbaarheid voor beleid te toetsen. De casussen hebben twee doelen: (1) het verder inhoudelijk ontwikkelen van de varianten aan de hand van toetsing in de gebiedscasussen; en (2) het uitwerken van de wijze van samenwerking met lokale en regionale medeoverheden en stakeholders bij het toepassen van bereikbaarheidsdoelen in het beleid.

Via de nationale tafel zal een rapportage met de gemeenschappelijke leerervaringen worden opgesteld, waarin overwegingen op basis van een gebiedsgerichte toepassing over het stellen, vastleggen en toepassen van bereikbaarheidsdoelen worden beschreven.

Bereikbaarheid van voorzieningen is uiteindelijk een gezamenlijke verantwoordelijkheid van verschillende ministeries, medeoverheden en andere instanties die gaan over de locatiekeuze van voorzieningen en het ruimtelijk beleid. Bereikbaarheid werkt over verschillende schaalniveaus heen, en gaat over zowel het beleid ten aanzien van voorzieningen, zoals zorg en onderwijs, als over de grote ruimtelijke keuzes, zoals woningbouw en bijbehorende infrastructurele maatregelen, en over de bereikbaarheid met auto, fiets en OV van primaire voorzieningen vanuit dorpskernen. Het overstijgt daarmee de beleidsinstrumenten en verantwoordelijkheden van lenW. Om die reden is in de Hoofdlijnennotitie ook nadrukkelijk aandacht geschonken aan samenwerking, die met name met de gebiedsgerichte casussen opvolging krijgt.

Bereikbaarheid is ook meer dan een ruimtelijk begrip, want het gaat bijvoorbeeld ook over betaalbaarheid, sociale veiligheid en het vermogen om reizen te plannen met de (digitale) platformen die daarvoor zijn. In dat kader wordt er ook aan «Bereikbaarheid voor iedereen» gewerkt en hebben we afgelopen jaar hierover twee conferenties (mede) georganiseerd. Naar aanleiding van het medio februari verschenen TNO-rapport «De energietransitie en het risico op vervoersarmoede» is een appreciatie op dit TNO-rapport aan de Kamer verstuurd. Door de concessiehouders en vervoerders in het OV wordt daarnaast uitwerking gegeven aan de motie Bikker c.s.⁶ om het regionaal en stedelijk OV betaalbaar te houden.

Goederenvervoeragenda

In een separate brief wordt de Kamer geïnformeerd over de hoofdlijnen van de herijking van de Goederenvervoeragenda uit 2019. In deze agenda werd ingezet op integraal en multimodaal mobiliteitsbeleid. Met de Mobiliteitsvisie maken we de stap van mobiliteitsbeleid naar beleid voor bereikbaarheid. Kern daarvan is dat niet de verplaatsing van goederen zelf, maar het doel van deze verplaatsing centraal staat. Leveringszekerheid is daarbij een belangrijk vertrekpunt. Prioriteiten in de herijkte Goederenvervoeragenda zijn de inrichting van een multimodaal goederenvervoersysteem, de ambitie om dit systeem duurzaam en leefbaar in te

⁶ Kamerstuk 36 410, nr. 29.

richten, veerkracht in dit systeem te brengen en digitalisering te benutten om daarbij te helpen.

Deelvisies

Alle vervoermiddelen zijn nodig om de bereikbaarheid op peil te kunnen houden: individuele en flexibele vervoermiddelen zoals (vracht)auto en (motor)fiets, collectieve vervoermiddelen zoals trein en bus, en deelsystemen zoals de deelauto of -fiets. Het streven is daarbij te komen tot een gebruik van het netwerk waarin het aanbod van en de vraag scherper op elkaar aansluiten: de juiste mobiliteit op de juiste plaats en tijd. Daarom wordt er onder de Mobiliteitsvisie als paraplu en richtsnoer aan verschillende deelvisies (door)gewerkt, voor zowel het personen- als het goederenvervoer, zoals de Toekomstvisie Binnenvaart, Toekomstbeelden openbaar vervoer en spoorgoederenvervoer, het Beleidskader Buisleidingen, het Nationaal Toekomstbeeld Fiets en het Toekomstperspectief Automobilititeit (TAM). Over de laatste deelvisie wordt de Kamer via een separate Kamerbrief geïnformeerd.

Belangrijk onderdeel van zowel de herijking van het toekomstbeeld openbaar vervoer 2040 als het toekomstbeeld spoorgoederenvervoer is de digitaliseringsopgave die nodig is om de toekomstige bereikbaarheid te borgen. Van belang in deze opgave is de lopende implementatie van ERTMS en daarop voortbouwende systemen die vaak samenhangen met de toepassing van Europese regelgeving. In navolging van omringende landen wordt er gewerkt aan een toekomstbeeld voor de digitaliseringsopgave op het spoor. Dit toekomstbeeld richt zich op vier onderdelen: de aard van de digitaliseringsopgave, de aanpak, besturing, en op de financiële consequenties.

Beperkingen financiën, stikstof en capaciteit

In het hier en nu doen zich andere uitdagingen voor. De uitvoering van investeringen en maatregelen wordt beperkt door onvoldoende financiële middelen, stikstofruimte en uitvoeringscapaciteit. Een combinatie van deze factoren vormde vorig jaar aanleiding om zeventien⁷ MIRT-projecten te pauzeren en met middelen te schuiven van aanlegprojecten naar instandhouding (exploitatie, onderhoud en vernieuwing) en binnen de aanlegportefeuille. Dit is gedaan om financiële tekorten af te dekken en zodoende in te zetten op wat wel kan om de bereikbaarheid in Nederland op peil te houden. Door het verschuiven van deze middelen kan doorgevoerd worden aan de grote onderhoudsopgaven op de RWS-netwerken en aan aanlegprojecten die (in naderende) realisatie zijn. Zo zijn er bijvoorbeeld aanvullende middelen beschikbaar gesteld voor de A16 Rotterdam, de Averijhaven in IJmuiden en de gunning van het project A2 Het Vonderen-Kerensheide.

Over de herprioritering is de Kamer meerdere keren geïnformeerd.⁸ In 2024 zal lenW in samenwerking met de regio's verder werken aan de implementatie van het besluit tot pauzeren van projecten, zie ook de paragraaf verderop in deze brief.

Ondanks de omvangrijke herprioritering van vorig jaar is en blijft het financieel beeld op het Mobiliteitsfonds om verschillende redenen ongunstig. Er is nog steeds sprake van een krapte op de arbeidsmarkt,

⁷ Via het aangenomen amendement Heutink c.s. is dit later bijgesteld tot zestien MIRT-projecten (Kamerstuk 36 410 A, nr. 27).

⁸ Kamerstuk 36 200 A, nr. 9; Kamerstuk 36 200 A, nr. 65; Kamerstuk 36 200 A, nr. 78; Kamerstuk 36 200 A, nr. 100; Kamerstuk 36 410 A, nr. 8; Kamerstuk 36 410 A, nr. 16; 36 410 A, nr. 25.

gebrek aan bouwmaterialen en stikstofbelemmeringen. Deze ontwikkelingen leiden tot kostenstijgingen en vertragingen en daarmee tot onzekerheden. Naast gestegen kosten voor grondstoffen, energie en personeel zijn er indicaties dat marktpartijen bij complexe infrastructuurprojecten de afgelopen jaren meer risico-avers zijn geworden. ProRail en RWS hebben in het afgelopen jaar geconstateerd dat biedingen vanuit de markt hoger uitpakken dan waar in de raming rekening mee was gehouden. In januari jl. is de Kamer geïnformeerd over het stoppen van de huidige aanbesteding van de Van Brienenoordbrug.⁹ Het is waarschijnlijk dat de komende jaren meer tegenvallers zullen optreden. De Kamer zal over eventuele tekorten en de inpassing hiervan worden geïnformeerd via de reguliere begrotingscyclus.

Het Mobiliteitsfonds heeft bijzondere kenmerken en spelregels. De doorlooptijd is 14 jaar. Jaarlijks worden de fondsen met een jaar geëxtrapoleerd, waarmee additionele middelen beschikbaar komen. Echter, er is sprake van veel tegenvallers en kostenstijgingen in het huidige programma van het Mobiliteitsfonds en er zijn geen vrije middelen om deze op te vangen. Het huidige programma kan daarom zonder additionele middelen niet conform vereisten en bestuurlijke wensen worden uitgevoerd. Het oplossingsvermogen in de extrapolatie is de komende periode naar verwachting te beperkt om naast het opvangen van tegenvallers nieuwe investeringen te kunnen doen. De financiële houdbaarheid van het Mobiliteitsfonds blijft dus onder druk staan.

In de schriftelijke antwoorden op vragen gesteld tijdens de begrotingsbehandeling van lenW op 23 januari jl. is inzicht gegeven hoeveel middelen er nodig zijn om de bestaande prioriteiten volledig uit te kunnen voeren.¹⁰ Hieruit volgt een forse budgettaire opgave die nog niet inpasbaar is in de begroting.

Hoe verbinden we lange termijn visies met de beslissingen nu?

De omvang van de opgaven en de genoemde beperkingen, onderstrepen het belang van het gedachtegoed dat in de verschillende toekomstvisies wordt uiteengezet. De Mobiliteitsvisie, Goederenvervoeragenda en de deelvisies op verschillende modaliteiten vormen een basis voor het beleid. De verder uit te werken bereikbaarheidsdoelen en doelen rond andere aspecten van brede welvaart dragen hieraan bij. Bij het werken met bereikbaarheidsdoelen past een beleids- en investeringslogica voor de lange, middellange en korte termijn:

1. Monitoring met betrekking tot gebiedsgerichte bereikbaarheidsknelpunten in het hier en nu.
2. Vooruitkijken op basis van scenario's en modellen (bijvoorbeeld met de Integrale Mobiliteitsanalyse) of bereikbaarheidsdoelen met het huidige beleid gehaald worden op de middellange termijn.
3. Ontwikkelen en bijdragen aan de nieuwe Nota Ruimte: de visie op de indeling van Nederland op de lange termijn (vanaf 2050).

Deze drieslag komt ook terug in de verschillende instrumenten die lenW toepast om opgaven in kaart brengen en passende maatregelen te verkennen en selecteren, zoals maatschappelijke kosten-batenanalyses of de Integrale Mobiliteitsanalyse. Het MIRT vormt het overkoepelend kader voor investeringen in het fysieke domein (zie box 2).

⁹ Kamerstuk 29 385, nr. 137.

¹⁰ 2024Z00988.

Box 2: Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport

Het MIRT is een systeem van Rijk en regio voor besluitvorming, bekostiging en planning van infrastructuur voor mobiliteit en water. We hebben een goed werkend MIRT-proces en werken er doorgaand aan om dit proces te verbeteren en toekomstbestendig te maken. Het MIRT kent een jaarlijkse cyclus: ieder voorjaar vindt onder regie van de Minister van BZK het Bestuurlijk Overleg Leefomgeving (BOL's) plaats met de vijf MIRT-regio's. Na de BOL's en voorafgaand aan het Commissiedebat MIRT van het voorjaar wordt de Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van de BOL's. Daarna volgen in het najaar het Bestuurlijk Overleg MIRT (BO's MIRT) en het BO Goederenvervoercorridors onder regie van de Minister en Staatssecretaris van IenW gericht op het nemen van besluiten en investeringsbeslissingen. Voorafgaand aan het notaoverleg MIRT van het najaar wordt de Kamer per brief geïnformeerd over de uitkomsten daarvan. Het jaarlijkse MIRT-overzicht dat met Prinsjesdag met de begroting aan de Kamer wordt verzonden, geeft inzicht in de achtergrond, financiën, stand van zaken en planning van alle MIRT-projecten en programma's. Over de voortgang van de tracéwetplichtige projecten ontvangt de Kamer twee keer per jaar een voortgangsrapportage.

Bij de individuele MIRT-projecten en programma's worden de MIRT-spelregels gevolgd.¹¹ Het doel van de MIRT-spelregels is het procesmatig faciliteren van vlotte, gezamenlijke en gefaseerde besluitvorming over projecten en programma's in de fysieke leefomgeving. De MIRT-spelregels geven een nadere invulling van wettelijke kaders en beschrijven de werkwijze, rollen en taken van partijen en de vereisten om tot besluitvorming te komen. De MIRT-spelregels waarborgen zorgvuldige besluitvorming over het MIRT en geven ook inzicht in de overleggen die plaatsvinden. Hierbij worden vier fases onderscheiden, die telkens worden afgesloten met een bestuurlijke beslissing: de MIRT-voorbereidingsfase, de MIRT-verkenningfase, de MIRT-planning- en studiefase en tot slot de MIRT-aanlegfase.

De hierna beschreven instrumenten dragen bij aan een goed werkend en toekomstbestendig MIRT en het verbeteren en sneller kunnen bijsturen van beleid. Indien nodig worden deze instrumenten doorontwikkeld zodat deze beter aansluiten bij brede welvaart (bereikbaarheid, veiligheid, gezondheid en leefomgeving).

Integrale Mobiliteitsanalyse

De IMA geeft inzicht in de verwachte ontwikkelingen op het vlak van bereikbaarheid en andere aspecten van brede welvaart op de langere termijn. Op dit moment wordt alles in gereedheid gebracht voor de volgende Integrale Mobiliteitsanalyse. Het PBL werkt aan de nieuwe onderliggende Welvaart en Leefomgevingsscenario's (WLO). IenW ontwikkelt indicatoren voor de verschillende aspecten van Brede Welvaart die nog niet in de vorige IMA waren opgenomen en de verschillende verkeers- en vervoersmodellen worden geactualiseerd naar aanleiding van de laatste inzichten rondom mobiliteitsgedrag.

¹¹ Kamerstuk 36 200 A, nr. 4.

Monitor brede welvaart

Inzicht in de effecten van ons bereikbaarheidsbeleid op brede welvaart begint bij data. Door de ontwikkeling van indicatoren en het verzamelen van de bijbehorende data, ontstaat een beter beeld van de effecten op de thema's leefomgeving, bereikbaarheid, veiligheid en gezondheid. De indicatoren worden ontwikkeld in samenwerking met TNO, het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid en het CBS. Data wordt momenteel uit bestaande open data bronnen verzameld, maar ook specifiek ingekocht, zoals het jaarlijks Landelijk Reizigersonderzoek en het Nederlands Verplaatsingspanel. Deze inzichten worden samengevoegd in een monitor, waarin een feitelijke weergave wordt gegeven van de huidige stand en de ontwikkelingen op indicatoren voor brede welvaart in mobiliteit. Hiermee ontstaat meer transparantie over de bredere effecten van bereikbaarheidsbeleid en worden handvatten gegeven voor een betere sturing op brede welvaarteffecten. De Monitor brede welvaart kan dienen als input voor de andere instrumenten die binnen lenW worden gebruikt voor de ontwikkeling en evaluatie van beleid.

Afweegmethode

In het Mobiliteitsfonds is een standaardverdeling tussen modaliteiten losgelaten. Mede op verzoek van de Kamer wordt in 2024 de afweegmethode voor nieuwe investeringen en maatregelen voor het Mobiliteitsfonds opgeleverd. De verschillende investeringsthema's staan centraal en niet de afzonderlijke modaliteiten. De basis voor de afweegmethode zijn de Mobiliteitsvisie, de opgaven voortkomend uit de Integrale Mobiliteitsanalyse en de uit te werken monitor Brede Welvaart. Deze worden eventueel aangevuld met beleidsopties uit regionale plannen. Vervolgens kunnen de bewindspersonen van lenW op basis van de investeringsopties uit de afweegmethode hun inzet voor het bestuurlijk overleg MIRT met de regio's bepalen. Door met de afweegmethode ook de effecten op brede welvaart en verdeling over het land in beeld te brengen, wordt dit een nadrukkelijke factor in de besluitvorming.

Werkwijzer MKBA voor MIRT-verkenningen

Conform de huidige MIRT-spelregels wordt in het MIRT-proces nut en noodzaak van iedere investering onderbouwd. De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is daarbij een belangrijk instrument. Een MKBA levert beslisinformatie over investeringen en maatregelen. Het geeft een systematisch overzicht van de voor- en nadelen van verschillende oplossingsrichtingen binnen een project of maatregel. In de MKBA wordt het perspectief van de maatschappij als geheel en een breed welvaartsbegrip gehanteerd. Naast economische effecten behoren daarom ook aanvullende effecten tot een MKBA, zoals veiligheid en klimaat. Naast dat een MKBA een overzicht biedt van de te verwachten effecten van een maatregel of project, worden de effecten zoveel als mogelijk in euro's uitgedrukt en gepresenteerd als een saldo van de kosten en baten. Dit geeft de mogelijkheid om de kosten en baten van oplossingsrichtingen op een vergelijkbare manier te presenteren en deze af te wegen ten opzichte van een situatie waarin het project of de maatregel niet wordt uitgevoerd.

Het CPB en PBL hebben een algemene leidraad voor MKBA's.¹² MKBA's bij de Rijksoverheid volgen deze leidraad. De werkwijzer MKBA bij MIRT-verkenningen vertaalt de algemene leidraad naar het MIRT-domein. In 2024 wordt de werkwijzer MKBA voor MIRT-verkenningen geactuali-

¹² CPB en PBL (2013). Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse.

seerd. In de vernieuwde werkwijzer wordt brede welvaart verder verankerd in navolging van aanbevelingen van het CPB en het PBL.¹³ Daarbij is er aandacht voor het goed meenemen en presenteren van brede welvaartseffecten en verdelingseffecten in de MKBA-rapportage, zodat deze beter aansluit bij het brede welvaartspectief. Hierbij gaat het ook om de manier waarop moeilijker in geld uit te drukken effecten kunnen worden meegenomen, zoals natuur. De nieuwe werkwijzer zal voor het zomerreces van 2024 worden opgeleverd.

Samenhang nieuwe Nota Ruimte

Met de Mobiliteitsvisie zetten we de strategische koers uit voor het integrale bereikbaarheidsbeleid. Het waarborgen en verbeteren van de bereikbaarheid van Nederland legt beslag op de fysieke ruimte. Mobiliteit en infrastructuur zijn structurend voor de ruimtelijke inrichting van Nederland. Anderzijds is de ruimtelijke inrichting en economische ontwikkeling ook van invloed op de mobiliteitsvraag. De Nota Ruimte dient als kader voor de samenwerking waarin breder binnen de Rijks-overheid richting wordt gegeven aan het fysieke domein en de vormgeving daarvan. Daarbij is aandacht voor de samenhang tussen personenmobiliteit, goederenvervoer, water- en bodem sturend beleid, woningbouw, economische ontwikkeling en de energietransitie. Momenteel onderzoekt lenW in het kader van de areaalstrategie bijvoorbeeld of er met het eigen areaal meer ruimte kan worden geboden voor het aanleggen van windmolens en zonneparken, bijvoorbeeld langs de hoofdvaarwegen.

Op dit moment wordt er interdepartementaal gewerkt aan de totstandkoming van het voorontwerp Nota Ruimte. BZK verwacht de Kamer voor het zomerreces van 2024 het voorontwerp te kunnen sturen.

Stappen in 2024

Komende tijd zullen er een aantal concrete stappen worden gezet ter verdere uitwerking van de herprioritering en het basiskwaliteitsniveau van de netwerken. Deze stappen worden hieronder beschreven.

Vervolgstappen herprioritering MIRT

Naar aanleiding van de herprioritering van vorig jaar wordt er concreet gewerkt aan:

- Een gezamenlijke (Rijk-regio) feitenbasis voor de gepauzeerde projecten. Deze feitenbasis bevat onder andere: projectscope, impact van pauzeren, criteria voor opstart en gremia samenwerking Rijk-regio. Doel is de projecten zorgvuldig te pauzeren en daarmee een herstart zo eenvoudig mogelijk te maken.
- Een regionale analyse naar de impact van pauzeren. Een landelijke netwerkanalyse is reeds uitgevoerd, als onderdeel van de Update op de Integrale Mobiliteitsanalyse.¹⁴ Rijk en regio werken samen aan een regionale verdieping van deze netwerkanalyse. Deze richt zich op de impact van het pauzeren van de MIRT-projecten en mogelijke mitigerende maatregelen.
- Afspraken over resterende (Rijks)projectbudgetten aan de hand van een beoordelingskader. Resterende (Rijks)projectbudgetten worden allereerst behouden voor de herstart van het project. Voor een eventuele alternatieve inzet van resterende (Rijks)projectbudgetten van de gepauzeerde wegprojecten voor mitigerende maatregelen

¹³ CPB en PBL (2022). Maatschappelijke kosten-batenanalyse en brede welvaart.

¹⁴ Kamerstuk 36 410 A, nr. 21.

ontwikkelt het Rijk een beoordelingskader. Dit kader bevat minimale vereisten voor de mogelijke toedeling van resterende (Rijks)projectbudgetten aan mitigerende maatregelen. Belangrijke voorwaarde voor lenW is dat een mitigerende maatregel onderbouwd bijdraagt ofwel aan het bereiken van de doelstelling/opgave van het gepauzeerde project, ofwel aan het verminderen van een knelpunt dat ontstaat als gevolg van het pauzeren van het project.

- Een opstartstrategie. Deze strategie bevat ten minste een gedeeld (Rijk-regio) beeld van de werkwijze daarbij.

Uitgangspunt bij bovenstaande werkzaamheden is een nauwe samenwerking tussen Rijk en regionale overheden. Landelijke onderwerpen worden geagendeerd voor de specifiek voor de herprioritering ingerichte overleggen. Projectspecifieke onderwerpen worden geagendeerd voor regio- of projectspecifieke overleggen. Besluitvorming over generieke onderwerpen wordt afgestemd in het Bestuurlijk Overleg Herprioritering (elk kwartaal), waarna afspraken worden herbevestigd in het Bestuurlijk Overleg Leefomgeving (voorjaar) en het Bestuurlijk Overleg MIRT (najaar). De Kamer wordt vervolgens via de reguliere MIRT-brieven geïnformeerd over met de regio gemaakte afspraken.

Planning MIRT-cyclus voorjaar 2024:

- Het beoordelingskader voor de mogelijke toedeling van resterende (Rijks)projectbudgetten aan mitigerende maatregelen wordt geagendeerd voor het Bestuurlijk Overleg Herprioritering in maart 2024.
- Een aanpak voor het hervatten en herfinancieren van de zeventien¹⁵ gepauzeerde MIRT-projecten wordt vastgesteld tijdens het Bestuurlijk Overleg Herprioritering in juni 2024. Hiermee zal tevens invulling worden gegeven aan de motie van het lid Heutink, waarin verzocht wordt om voor het zomerreces met een plan van aanpak voor de herstart te komen.¹⁶ Deze aanpak dient als vertrekpunt voor het verdere gesprek over de herstart van gepauzeerde projecten. Concrete besluiten over een herstart zijn echter aan een nieuw kabinet.
- Per gepauzeerd project wordt een factsheet vastgesteld tijdens het Bestuurlijk Overleg Leefomgeving (juni 2024). Deze dient als een gezamenlijke (Rijk-regio) feitenbasis. Mogelijk worden de factsheets richting het Bestuurlijk Overleg MIRT (najaar) nog verder aangevuld met inzichten uit de regionale verdieping.

Planning MIRT-cyclus najaar 2024:

- Afhankelijk van de ontwikkelingen met betrekking tot de kabinetsformatie kunnen mogelijk verdere stappen gezet worden in de uitwerking van de opstartstrategie.
- Per gepauzeerd project wordt een definitieve factsheet vastgesteld tijdens het Bestuurlijk Overleg MIRT.
- Over de mogelijke inzet van resterende (Rijks)projectbudgetten aan de hand van het beoordelingskader wordt besloten tijdens het Bestuurlijk Overleg MIRT.

Verder is de recente tussenuitspraak van de Raad van State over het Tracébesluit ViA15 relevant. De Raad van State geeft aan dat het Tracébesluit ViA15 bijna in orde is, maar dat het zogenoemde extern salderen nader onderbouwd moet worden. Voor het opstarten van projecten onderstreept deze uitspraak het belang van duidelijkheid over het benodigde maatregelenpakket voor het behalen van instandhoudings-

¹⁵ Via het aangenomen amendement Heutink c.s. is dit later bijgesteld tot zestien MIRT-projecten (Kamerstuk 36 410 A, nr. 27).

¹⁶ Kamerstuk 36 410 A, nr. 31.

doelstellingen van Natura 2000-gebieden. Die duidelijkheid is nodig voor voldoende zicht op een oplossing van de stikstofopgave van projecten.

Basiskwaliteitsniveau netwerken

De instandhoudingsopgave van het Nederlandse wegen, vaarwegen en spoorwegennet is groot en complex. Veel tunnels, bruggen en andere onderdelen van onze infrastructuur dateren immers uit de jaren zestig en zeventig en zijn aan vernieuwing toe. Vorig jaar is een basiskwaliteitsniveau (BKN) geformuleerd voor het hoofdwegennet, hoofdvaarwegennet en hoofdwatersysteem. Dit jaar volgt een BKN voor de hoofdspoorweginfrastructuur.

Het BKN is een stabiel, langjarig en robuust onderhoudsniveau voor de infrastructuurnetwerken. Het uitgangspunt hierbij is een efficiënte en duurzame instandhoudingsinzet, die haalbaar, maakbaar en inpasbaar is binnen de beschikbare budgetten, waarbij een constructief veilig en betrouwbaar netwerk onverminderd wordt geborgd. Zo biedt een BKN langjarig duidelijkheid over de basiskwaliteit en creëert het daarmee voorspelbaarheid voor RWS en ProRail en richting marktpartijen, aannemers, vervoerders en gebruikers.

In het voorjaar 2023 is de Kamer over de uitwerking van het BKN voor de RWS-netwerken en de vervolgstappen geïnformeerd.¹⁷ Voor het hoofdwegennet, hoofdvaarwegennet en hoofdwatersysteem wordt de budgetbehoefte voor instandhouding door onderzoeksbureau Rebel Group gevalideerd. Het validatierapport wordt dit voorjaar 2024 via een separate Kamerbrief aangeboden. Het BKN spoor wordt binnenkort aangeboden in een separate brief. Op 13 november 2023 is het validatierapport Instandhoudingskosten hoofdspoorweginfrastructuur bij de Kamerbrief BO's MIRT najaar 2023 aan de Kamer toegestuurd.¹⁸

Moties en toezeggingen

Afstemming van werkzaamheden RWS en ProRail

De verschuiving van aanleg naar instandhouding zorgt ervoor dat er komende jaren veel werkzaamheden uitgevoerd worden aan bestaande infrastructuur. Afgelopen jaar is de Kamer via brieven geïnformeerd over samenloop van werkzaamheden tussen ProRail en RWS bij zowel de renovatie van Haringvlietbrug en de Zeeuwse lijn als de Kooybrug.¹⁹ In die brieven hebben wij aangegeven het vervelend te vinden dat deze situaties van samenloop zijn ontstaan en aangekondigd met RWS en ProRail in gesprek te gaan om deze in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen. In het Notaoverleg MIRT van 22 januari jl. is aan het lid Van Zanten toegezegd om toe te lichten hoe de werkzaamheden van RWS en ProRail in de toekomst op elkaar worden afgestemd (Kamerstuk 36 410 A, nr. 46). Met de onderstaande toelichting wordt aan deze toezegging invulling gegeven.

RWS en ProRail spannen zich in om de instandhoudingsopgave uit te voeren terwijl de hinder voor gebruikers op een doelmatige wijze zoveel mogelijk wordt beperkt. Hiertoe stemmen Rijkswaterstaat en ProRail de werkzaamheden zorgvuldig en veelvuldig met elkaar af, zowel op landelijk als op regionaal niveau. Op landelijk niveau maken RWS en ProRail meerdere keren per jaar een raakvlakanalyse van de werkenplanningen

¹⁷ Kamerstuk 29 385, nr. 119.

¹⁸ Kamerstuk 36 410 A, nr. 16.

¹⁹ Kamerstuk 29 385, nr. 136 en Kamerstuk 36 410 A, nr. 14.

voor de komende twee jaar. Naar aanleiding van twee genoemde voorvallen van samenloop in 2023 wordt de frequentie van deze afstemming verhoogd. Vervolgens wordt in regionaal verband de planning meer in detail afgestemd. Die afstemming beperkt zich nadrukkelijk niet alleen tot de afstemming tussen RWS en ProRail. RWS en ProRail stemmen ook met decentrale infrastructuurbeheerders en overige omgevingspartijen de planning af. Daartoe zijn in samenspraak met regionale samenwerkingsverbanden op regionaal niveau nadere spelregels afgesproken.

Bij afstemming van de werkzaamheden is het handelingsperspectief voor de gebruiker van de betreffende netwerken het vertrekpunt. Het spoor en de weg zijn immers vaak elkaars alternatief. Belangrijk uitgangspunt is daarom dat op parallel gelegen trajecten niet gelijktijdig wordt gewerkt aan weg en spoor. Naar aanleiding van de situatie bij de Haringvlietbrug hebben ProRail en RWS dit uitgangspunt aangescherpt. Als het alternatieve busvervoer in verband met werkzaamheden aan het spoor wordt omgeleid over een rijksweg die reeds als omleidingsroute wordt gebruikt, wordt er een extra verkeerskundige toets uitgevoerd. De werkzaamheden aan weg en spoor kunnen dan enkel gelijktijdig doorgang vinden als uit deze toets blijkt dat het alternatieve busvervoer op die omleidingsroute niet in de file komt te staan bij normale verkeersintensiteiten. Met deze aanpassing wordt bij de afstemming en het identificeren van mogelijke samenloop van werkzaamheden een nog groter gebied betrokken.

Een ander verbeterpunt waaraan RWS en ProRail werken, is het multi-modaal ontsluiten van planningsinformatie. Dit gebeurt door de informatie uit de huidige planningsystemen van zowel ProRail, RWS als de overige wegbeheerders aan elkaar te koppelen via het landelijke platform Melvin.²⁰ Hiermee wordt de afstemming van werkzaamheden verder geoptimaliseerd en worden conflictsituaties op het moment van het daadwerkelijk plannen direct zichtbaar.

Door de expertise van RWS en ProRail nog meer te bundelen, wordt de impact van werkzaamheden op de bereikbaarheid in Nederland geminimaliseerd. Tegelijkertijd erkennen wij dat de instandhoudingsopgave groot is. Door de omvang van deze opgaven is het volledig voorkomen van hinder en raakvlakken (samenloop) niet altijd mogelijk, ook gegeven de opgave van de andere infrastructuurbeheerders. Indien samenloop echt niet te voorkomen is, dan zal de hinder als gevolg van deze samenloop waar mogelijk worden beperkt. Ook kan het zijn dat samenloop vanuit een gebiedsgerichte aanpak juist wel wenselijk is indien dit leidt tot een situatie waarbij de totale hinder minder is, bijvoorbeeld vanwege een kortere doorlooptijd van werkzaamheden. Dit zal uiteraard zorgvuldig worden afgewogen met oog voor de verschillende doelgroepen die hinder ondervinden.

Verder blijft een zekere mate van wendbaarheid en flexibiliteit nodig. Het voorkomen van samenloop betreft de geplande onderhoudswerkzaamheden. Hinder ten gevolge van samenloop als gevolg van storingen en incidenten is niet te voorkomen. Dit geldt ook bij andere onvoorziene omstandigheden, zoals uitloop van werkzaamheden en weersomstandigheden, dient snel en adequate te kunnen worden gehandeld.

²⁰ <https://melvin.ndw.nu/public>.

Nationale aanpak spreiden

Het lid Olger van Dijk heeft de regering met een motie²¹ verzocht om samen met werkgevers, werknemers en onderwijsinstellingen te komen tot een landelijke aanpak om woon-werkverkeer beter te spreiden over de dag en de week, en hierin als werkgever het goede voorbeeld te geven. Het kabinet gaat graag actief met deze motie aan de slag omdat het een belangrijke bijdrage kan leveren aan de bereikbaarheidsproblematiek die toeneemt door de gepauzeerde aanlegprojecten en de groei van instandhoudingswerkzaamheden. De Kamer ontvangt voor de zomer een plan van aanpak voor een nationaal programma spreiden, waarmee invulling wordt gegeven aan de concrete doelen, maatregelen, organisatie en samenwerking met betrokken partijen. Daarnaast onderzoekt lenW de mogelijkheden om het goede voorbeeld te geven als werkgever. Dit gebeurt in afstemming met BZK die verantwoordelijk is voor Rijksbrede afspraken rondom werkgeverschap.

Relatie beschikbaarheid OV en verkeersveiligheid

Het lid Alkaya heeft een motie²² ingediend met het verzoek te onderzoeken welke invloed de beschikbaarheid van OV heeft op verkeersveiligheid. Naar aanleiding van deze vraag is er contact opgenomen met het KiM. Zij geven aan dat het OV relatief veilig is en dat daarmee elke verschuiving van OV naar een andere modaliteit meer onveiligheid met zich meebrengt. Met deze terugmelding wordt de motie afgedaan. Nader onderzoek is ingewikkeld omdat dit per casus, gebied en doelgroep verschillend is.

Pauzeren wegenprojecten en OV

Het lid Van der Graaf heeft met een motie²³ verzocht om maatregelen op het spoor in kaart te brengen die kunnen bijdragen aan het verminderen van de congestie op rijkswegen, specifiek op trajecten waar een investering in het hoofdwegennet is gepauzeerd en spoorwegen in de nabijheid zijn. Rijk en regio werken samen aan een regionale verdieping voor de gepauzeerde projecten. Deze verdieping richt zich op de impact van het pauzeren en mogelijke mitigerende maatregelen. Binnen deze verdieping zal invulling worden gegeven aan deze motie.

Basiskwaliteitsniveau fiets

In het Commissiedebat MIRT van 5 juli 2023 is aan lid Van Ginneken toegezegd in het voorjaar van 2024 terug te komen op een Basiskwaliteitsniveau (BKN) voor fiets (Kamerstuk 36 200 A, nr. 99). Op het areaal van lenW bevinden zich fietswegen en andere paden die door fietsers worden gebruikt. Er wordt een inventarisatie uitgevoerd naar de fietswegen en onderhoudsbehoefte op het areaal van lenW. Twee onderzoeken hierover zijn recent afgerond, deze treft u aan in de bijlage. Over het eventueel opnemen van fietswegen in het BKN, zal de Kamer naar verwachting medio 2025 worden geïnformeerd.

Mobiliteitsvisie

In het Notaoverleg MIRT van 22 januari jl. is aan het lid Bamenga toegezegd de Kamer te informeren over de stand van zaken van de

²¹ Kamerstuk 36 410 XII, nr. 43.

²² Kamerstuk 29 398, nr. 1051.

²³ Kamerstuk 36 200 A, nr. 89.

Mobiliteitsvisie voorafgaand aan het Commissiedebat Strategische Keuzes Bereikbaarheid. Met deze brief is daar invulling aan gegeven.

Tot slot

We blijven werken aan een goede bereikbaarheid van Nederland, ook al wordt de uitvoering van investeringen en maatregelen beperkt door onvoldoende financiële middelen, stikstofruimte en uitvoeringscapaciteit. Niet alles kan en daarom is het des te belangrijker om het gesprek te blijven voeren over het wat er wel kan.

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

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