

# **Proeftuinen Mobiliteitsfonds: een gezamenlijke zoektocht naar een nieuw kader**

Wieger Savenije – Studio Bereikbaar – [wieger.savenije@studiobereikbaar.nl](mailto:wieger.savenije@studiobereikbaar.nl)  
Marloes Brands – Studio Bereikbaar – [marloes.brands@studiobereikbaar.nl](mailto:marloes.brands@studiobereikbaar.nl)

## **Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 21 en 22 november 2019, Leuven**

### **Samenvatting**

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werkt aan het omvormen van het huidige Infrastructuurfonds tot het Mobiliteitsfonds. De omvorming van het fonds draagt bij aan meer flexibiliteit in de te kiezen oplossingsrichting door het bevorderen van een integrale afweging en de middelen niet meer op voorhand te alloceren aan modaliteiten. Voorts draagt het Mobiliteitsfonds bij aan een verdere verbetering van de doelmatigheid van uitgaven en een verbetering van de transparantie en verantwoording van rijksuitgaven aan mobiliteit.

Er is afgesproken om de huidige ideeën ten aanzien van de contouren en afweegprincipes van het Mobiliteitsfonds te toetsen in zogenaamde 'proeftuinen', lopende projecten en programma's. Om zo input te leveren voor verdere aanscherping en uitwerking van de contouren, om de nieuwe werkwijze te toetsen en om lessen te trekken voor de nadere uitwerking van principes en afweegkader bij het Mobiliteitsfonds.

Studio Bereikbaar heeft gewerkt aan de hand van zogenaamde werkhypothesen. Vanuit onze eigen ervaring zijn we gestart met het formuleren van werkhypothesen. Deze zijn in een aantal stappen verdiept: op basis van deskresearch, interviews met experts en andere betrokkenen, een viertal werkconferenties en een slotconferentie. Tijdens de vier werkconferenties zijn per conferentie ingezoomd is op enkele slim gecombineerde proeftuinen. Die proeftuinen zijn nagespeeld 'alsof er al een Mobiliteitsfonds is'. Per proeftuin is bekeken waar er winst te halen is en wat een Mobiliteitsfonds daarin kan betekenen.

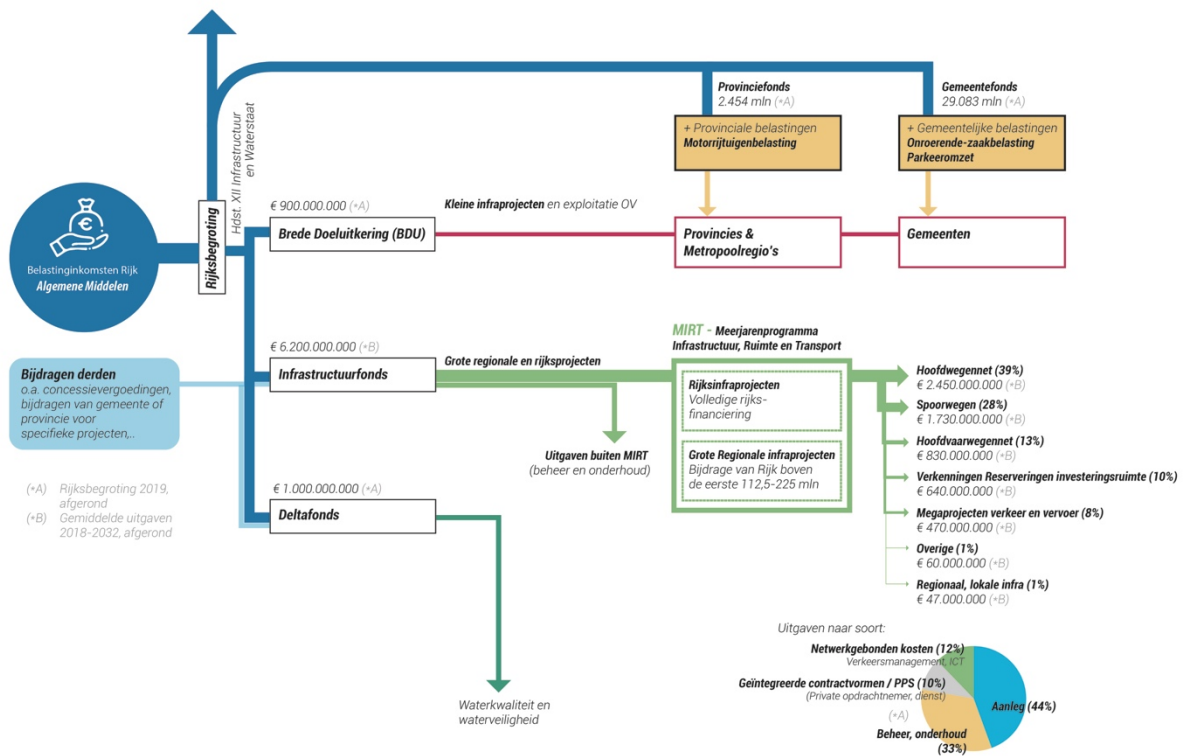
Kern van het eindproduct vormen conclusies uit de verschillende proeftuinen, aanbevelingen voor de aanscherping en verdere uitwerking van de contouren, voor de nieuwe werkwijze en voor de afweeg- en investeringsprincipes. De resultaten worden besproken tijdens de bestuurlijke overleggen MIRT op 20 en 21 november en vervolgens aangeboden aan de Kamer. Tijdens het CVS presenteren we de resultaten van de proeftuinen en gaan graag met u in gesprek over de getrokken aanbevelingen.

# 1. Aanleiding

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werkt aan het omvormen van het huidige Infrastructuurfonds tot het Mobiliteitsfonds. De omvorming van het fonds draagt bij aan meer flexibiliteit in de te kiezen oplossingsrichting door het bevorderen van een integrale afweging en de middelen niet meer op voorhand te alloceren aan modaliteiten. Voorts draagt het Mobiliteitsfonds bij aan een verdere verbetering van de doelmatigheid van uitgaven en een verbetering van de transparantie en verantwoording van rijksuitgaven aan mobiliteit. Het infrastructuurfonds levert op dit moment de grootste bijdrage aan de investeringen in infrastructuur (zie figuur 1).

Er is afgesproken om de huidige ideeën ten aanzien van de contouren en afweegprincipes van het Mobiliteitsfonds te toetsen in zogenaamde 'proeftuinen'. Om zo input te leveren voor verdere aanscherping en uitwerking van de contouren, om de nieuwe werkwijze te toetsen en om lessen te trekken voor de nadere uitwerking van principes en afweegkader bij het Mobiliteitsfonds. Met behulp van leervragen en casussen is het doel om een goede mix van leerervaringen op te doen. De volgende proeftuinen worden bij het project betrokken: Goederenvervoercorridors, Verduurzaming regionaal spoor (regio Noord), MIRT Onderzoek A28, Park Lingezegen, Utrecht Zuidwest, Woningbouw Almere Centrum, Corridor Amsterdam – Hoorn, Verkenning Binckhorst, Oeververbinding Rotterdam, Grensoverschrijdend vervoer Zeeland, Grensoverschrijdende perspectief Zuid-Limburg, Brainport Regio.

Het resultaat is een onafhankelijk advies voor verdere ontwikkeling van de contouren van het Mobiliteitsfonds. Hierbij draait het zowel om het bevragen van de contouren zelf, als het verder concretiseren van de contouren (en eventuele input ophalen voor de evaluatie van de MIRT-spelregels).

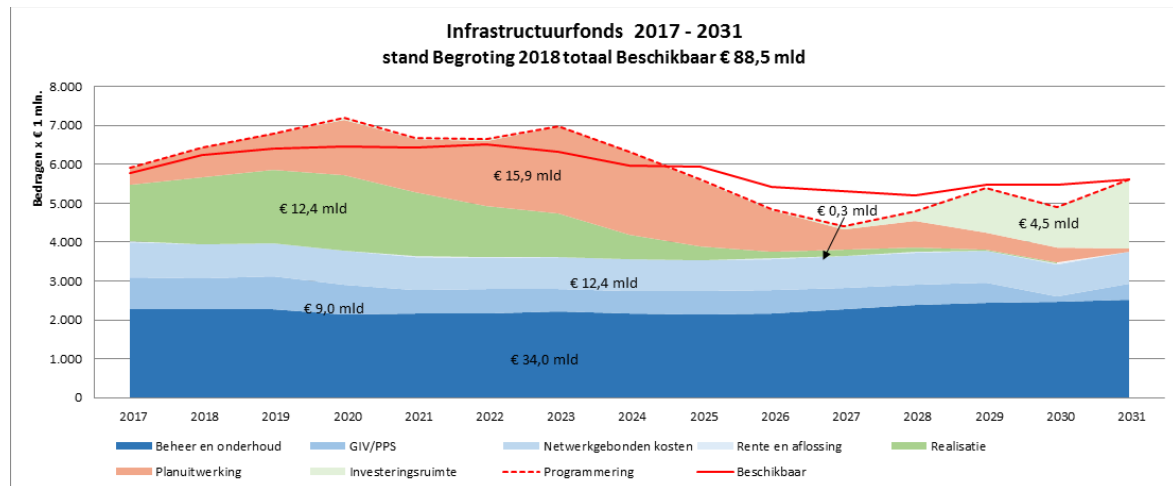


Figuur 1: overzicht van investeringen in infrastructuur

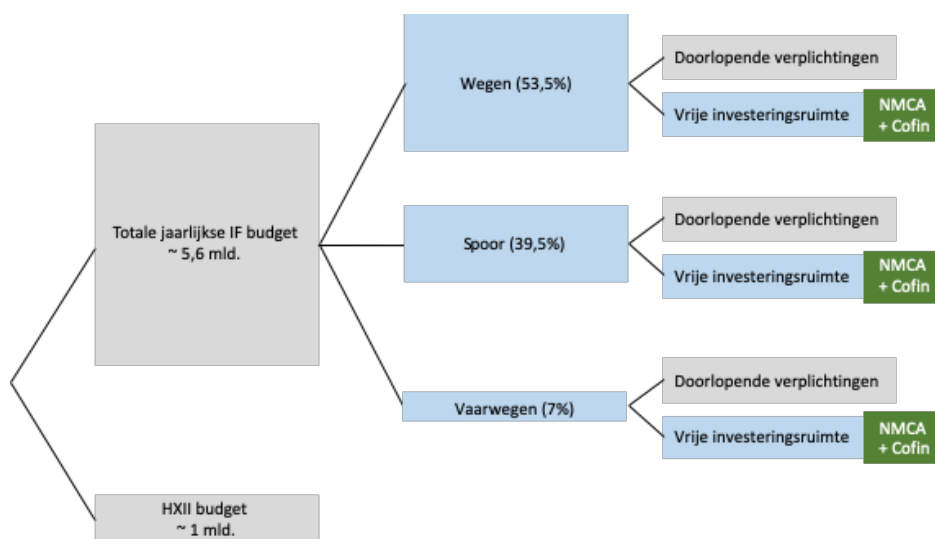
## 2. Hoe werkt het nu?

### 2.1 Infrastructuurfonds

Het Infrastructuurfonds heeft als doel om de continuïteit van de inzet van middelen en doelmatige besteding daarvan te faciliteren. Hierbij gaat het om het afzonderlijk beheer van ontvangsten en uitgaven voor infrastructuur die een langjarige financiële planning vergen. Het Infrastructuurfonds is één van de instrumenten waarmee het Rijk de ambities van het mobiliteitsbeleid realiseert. Er wordt geïnvesteerd in aanleg, beheer en onderhoud van Rijks- en niet-Rijksinfrastructuur. Ongeveer 50% van het geld wordt geïnvesteerd in beheer en onderhoud.



Budgetten voor instandhouding worden met voorrang gedekt. Het restant, ook wel de vrije investeringsruimte genoemd, wordt gebruikt voor tegenvallers en nieuwe aanlegprojecten. De verdeling van de vrije investeringsruimte gebeurt aan de hand van een vaste verdeelsleutel tussen de modaliteiten, de zogenaamde schotten Modaliteiten doen vervolgens eigenstandig voorstellen over de inzet van hun eigen deel van de investeringsruimte. De afweging tussen opgaven vindt momenteel dus voornamelijk binnen de modaliteit plaats.



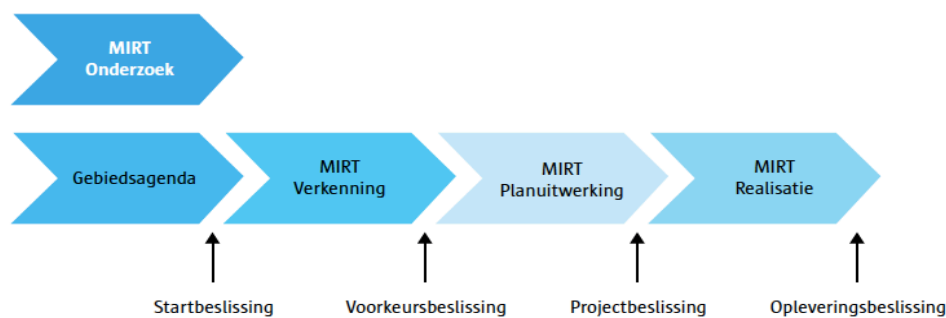
Figuur 2: verdeling binnen het IF (de schotten)

## 2.2 Werkwijze, afweeg- en investeringsprincipes

Het Infrastructuurfonds wordt ondersteund door het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Hierin worden afspraken gemaakt over financiële investeringen in projecten en programma's voor elke regio in Nederland.

Het signaleren van opgaven gebeurt in de huidige situatie via de NMCA en/of regionale knelpunten. De NMCA is sterk op doorstromingsknelpunten en hoofdwegennet gericht. Het is lastig om over modaliteiten heen te prioriteren.

Het inventariseren van de opgave gebeurt breed, maar de maatregelen zijn sectoraal en moeten passen binnen de MIRT-spelregels. Er is echter wel sectoraal een brede verkenning van mogelijke maatregelen (bijvoorbeeld door 5 i's/MIRT-spelregels). Het beoordelingskader is gericht op doelbereik: NMCA-knelpunten (Rijk), regeerakkoord en wederkerigheid.



*Figuur 3: MIRT-proces*

MIRT-projecten en -programma's bieden oplossingen voor de belangen van meerdere partijen, van zowel Rijk als regio. De partijen zijn er samen verantwoordelijk voor om het project of programma uitvoerbaar te maken, door financiële middelen beschikbaar te stellen en de uitvoering juridisch en beleidsmatig mogelijk te maken. Uitgangspunt van de Spelregels MIRT is dat iedere partij een inbreng levert.

## 3. Geschetste contouren en afweegprincipes

### 3.1 Waarom een Mobiliteitsfonds?

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

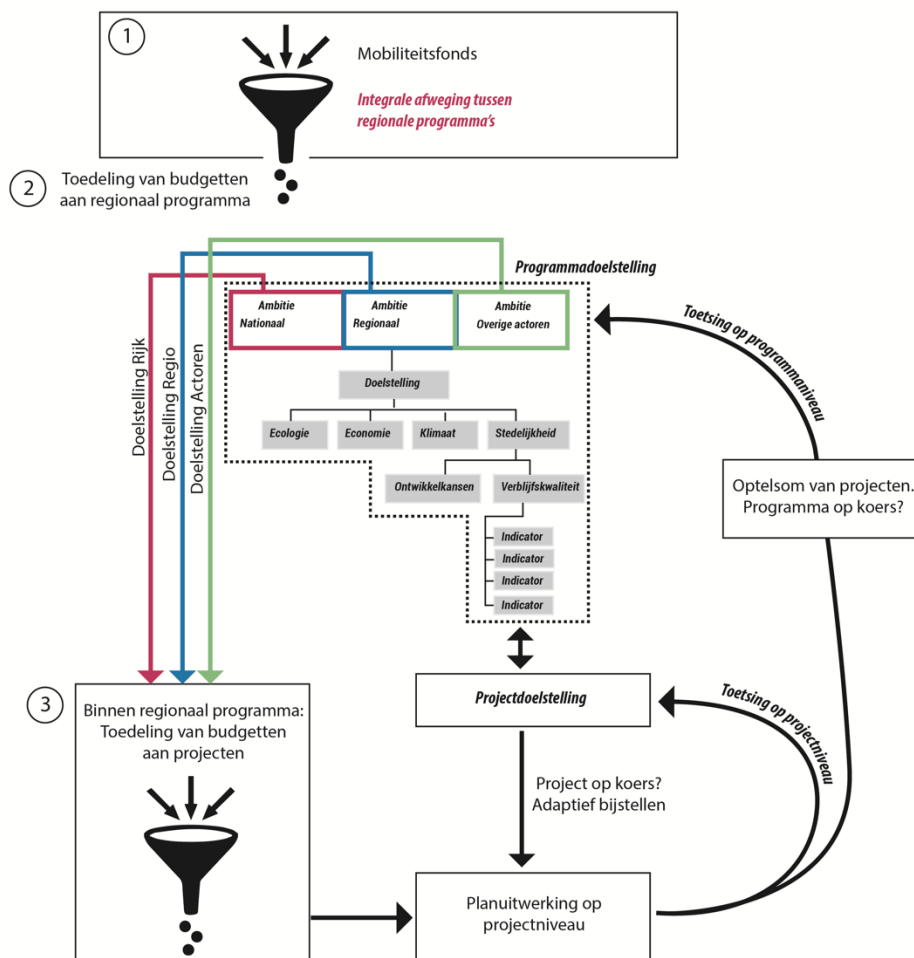
- Meer flexibiliteit in de te kiezen oplossingsrichting. Het Mobiliteitsfonds bevordert een integrale afweging door de middelen niet meer op voorhand te alloceren aan modaliteiten, zoals (water)wegen of spoor.
- Een verdere verbetering van de doelmatigheid van uitgaven, door ook maatregelen die bijdragen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

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

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

### 3.2 Waar werken we naartoe?

De huidige bereikbaarheidsprogramma's kunnen als voorbeeld worden genomen. Doel is om tot een integrale afweging te komen binnen modaliteiten, tussen modaliteiten en in samenhang met overige opgaven binnen een gebied.



Figuur 4: samenhang mobiliteitsfonds en (gebieds)opgaven

Doel is om brede opgaven in een gebied (verantwoordelijk voor het mobiliteitssysteem) te signaleren en gezamenlijk tot oplossingen te komen. Oplossingen worden bekostigd vanuit het Mobiliteitsfonds (reikwijdte) of door andere partijen (wederkerigheid). Politieke accenten zullen er echter altijd blijven.

### *3.3 Contouren Mobiliteitsfonds*

Het huidige IF maakt vooral investeringen in infrastructuur en inpassing hiervan mogelijk, terwijl het accent de laatste jaren meer is komen te liggen op het optimaler benutten van het huidige areaal. In het MF wordt nu ook wettelijk geregeld dat:

- Maatregelen ten behoeve van doelmatig gebruik van infrastructuur uit het fonds bekostigd kunnen worden. Dit omvat de in het Regeerakkoord genoemde categorieën, zoals ITS, Beter Benutten en 'Mobility as a Service'.
- Daarnaast wordt bekostiging mogelijk gemaakt van onderzoek ter voorbereiding van infrastructurele maatregelen en proefprojecten ten behoeve van doelmatig gebruik van infrastructuur.
- De kern van de reikwijdte blijft dat er samenhang moet zijn met investeringen in infrastructuur en het benutten hiervan. De taakverdeling met andere overheden houden we daarbij intact, in lijn met het Regeerakkoord.
- Uitgaven voor woningbouw, verstedelijking en andere uitgaven die niet een directe relatie met infrastructuur hebben, vallen niet onder de reikwijdte van het Mobiliteitsfonds.

### *3.4 Nieuwe werkwijze, afweg- en investeringsprincipes*

Voor de investeringsprincipes worden de volgende basisuitgangspunten gehanteerd:

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

- Bij financiële reserveringen binnen het Mobiliteitsfonds speelt flexibiliteit een belangrijke rol. Dit betekent dat we bij reserveringen de ruimte houden voor concurrentie tussen potentiële investeringen of nadere besluitvorming over dezelfde opgave (adaptiviteit). Inspelen op actuele ontwikkelingen moet mogelijk zijn.

Ordering en prioritering gebeurt op basis van de volgende principes:

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

#### 4. Proces proeftuinen

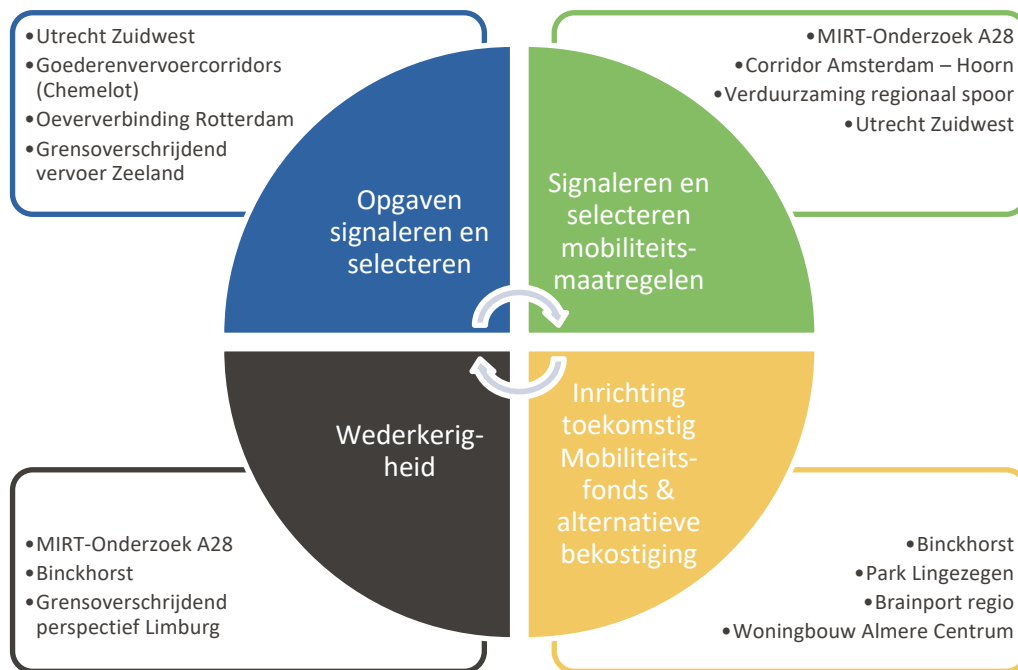
Op moment van schrijven, zijn er nog geen resultaten openbaar toegankelijk. Echter is het wel mogelijk om het gevolgde proces toe te lichten. Tijdens de presentatie op het CVS zullen we vooral ingaan op de resultaten van de proeftuinen.

Er is gewerkt aan de hand van zogenaamde werkhypothesen. Vanuit onze eigen ervaring zijn we gestart met het formuleren van werkhypothesen. Deze zijn in een aantal stappen verdiept: op basis van deskresearch, interviews met experts en andere betrokkenen, een viertal werkconferenties en een slotconferentie.



Er is gestart met het verrichten van deskresearch. Dit bestond uit verdiepen van de proeftuinen door achterliggende onderzoeken en beleidsdocumenten handzaam samen te vatten en visueel te maken. Middels een aantal interviews is brede inhoudelijke voorbereiding verricht. Per proeftuin is achterhaald waar zij in de huidige situatie (met het Infrastructuurfonds) tegenaan lopen en wat voor oplossingen zij daarvoor in gedachten hebben. Daarnaast is met een aantal externe experts de thematiek en inbedding in de literatuur gevalideerd.

Vervolgens zijn er vier werkconferenties georganiseerd waarin per conferentie ingezoomd is op enkele slim gecombineerde proeftuinen. Die proeftuinen zijn nagespeeld 'alsof er al een Mobiliteitsfonds is'. Per proeftuin is bekeken waar er winst te halen is en wat een Mobiliteitsfonds daarin kan betekenen. Elke proeftuin is voor één of twee van de werkconferenties uitgenodigd.



De werkconferenties kennen elk hun eigen thema:

- Werkconferentie 1: opgaven signaleren en selecteren. De eerste sessie ging over het signaleren van maatschappelijke opgaven waaraan mobiliteit een bijdrage kan leveren, hoe dit inzichtelijk wordt gemaakt en hoe wordt bepaald welke opgaven prioriteit hebben.
- Werkconferentie 2: signaleren en selecteren mobiliteitsmaatregelen. Tijdens deze sessie ging over het signaleren van alle mogelijke maatregelen, criteria om een verkenning te starten, aanvullende kosten en baten en het selecteren van mobiliteitsmaatregelen (integraliteit, meerdere doelen) en adaptiviteit.
- Werkconferentie 3: inrichting toekomstig mobiliteitsfonds & alternatieve bekostiging. In deze sessie is de inrichting van het Mobiliteitsfonds besproken. Het ging over de bekostiging van programma's, langjarige maatregelen m.b.t. het efficiënter benutten van infrastructuur in een investeringsfonds, mogelijke koppeling tussen beheer- en onderhoudsopgaven en nieuwe aanleg of inpassing, en adaptief programmeren. Ook wordt gesproken over alternatieve bekostiging: in welke fase hierover gesproken wordt en hoe samenwerking en governance georganiseerd wordt.



- Werkconferentie 4: Wederkerigheid. Tijdens deze sessie ging het over wederkerigheid: het signaleren van een gezamenlijke opgave, investeringen van de regionale overheden als aandeel van wederkerigheid, andersoortige maatregelen dan investeren in mobiliteit en de cofinancieringsgrens.
- Voortdurend aandachtspunt tijdens de sessies. De vragen die constant beantwoord zijn tijdens de sessies hebben betrekken op de cultuurverandering: wat vormt nu een barrière om de gewenste werkwijze te hanteren?



Er is afgesloten met een gezamenlijke slotbijeenkomst waar de leerervaringen uit alle werkconferenties bij elkaar zijn gebracht. De resultaten zijn teruggekoppeld aan alle deelnemers van de werkconferenties. Zij hebben gereflecteerd op resultaten van de dagen waar zij zelf niet bij zijn geweest. De conclusies en aanbevelingen zijn aangescherpt en gezamenlijk gemaakt.

## 5. Resultaten Proeftuinen

Het eindresultaat van deze fase (de proeftuinen) zijn conclusies en aanbevelingen, welke worden gebruikt voor de verdere aanscherping en vormgeving van het Mobiliteitsfonds. Kern van het eindproduct vormen:

- conclusies uit de verschillende proeftuinen.
- aanbevelingen voor de aanscherping en verdere uitwerking van de contouren;
- aanbevelingen voor de nieuwe werkwijze;
- aanbevelingen voor de afweeg- en investeringsprincipes

De resultaten worden besproken tijdens de bestuurlijke overleggen MIRT op 20 en 21 november. Wij presenteren de op dat moment verschenen resultaten tijdens het CVS en gaan graag hierover met u in gesprek.