

Vergaderjaar 2018–2019

31 305

Mobiliteitsbeleid

Nr. 267

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2018

Hierbij ontvangt u, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de reactie op de adviezen «Dichterbij en sneller» (d.d. 26 januari 2017) en «Van B naar anders» (d.d. 23 mei 2018) van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli). Omdat de adviezen in elkaars verlengde liggen – beide adviezen hebben betrekking op het mobiliteitsbeleid in brede zin – is gekozen voor een gecombineerde kabinetsreactie. Daarnaast gaan wij in op de vragen die het Kamerlid Kröger heeft gesteld over het klimaatproof maken van de WLO-scenario's. Een afschrift van deze brief wordt verzonden aan de voorzitter van de Eerste Kamer.

Met deze brief voldoen wij aan:

- de toezegging aan uw Kamer (Kamerstuk 31 305, nr. 230) om een beleidsinhoudelijke reactie te geven op het advies «Dichterbij en sneller» van de Rli;
- de toezegging in het AO MIRT van 27 juni 2018 (Kamerstuk 34 775 A, nr. 75) om de Kamer in het najaar van 2018 te informeren over de wijze waarop wordt omgegaan met de aanbevelingen van de Rli in het advies «Van B naar Anders»;
- de toezegging aan uw Kamer om daarin een antwoord te geven op de vragen van het Kamerlid Kröger over het klimaatproof maken van de WLO – 2015 en het meenemen van kosten voor CO₂ in de MKBA's.

Kabinetsreactie op hoofdlijnen

Mobiliteit is van groot belang voor onze economie en maakt het daarnaast voor mensen mogelijk om deel te nemen aan de maatschappij. Onze basis is sterk: Nederland beschikt over een zeer goed ontwikkeld infrastructuur-netwerk, dat behoort tot de top van de wereld. Deze positie is niet vanzelfsprekend. Het huidige mobiliteitssysteem loopt op meerdere vlakken tegen zijn grenzen aan, terwijl voor de komende jaren een verdere toename van mobiliteit wordt verwacht, met name in stedelijke gebieden. Juist daar komen veel verschillende opgaven samen zoals op het gebied

van mobiliteit, duurzaamheid/leefbaarheid, economie en ruimte. Veerkeersveiligheid blijft een enorme uitdaging. Het klimaatakkoord van Parijs vereist dat mobiliteit duurzamer wordt.

Tegelijkertijd biedt de technologische ontwikkeling de mogelijkheid om uiteindelijk tot een meer geïntegreerd vervoersstelsel te komen dat steeds schoner wordt. Dit alles maakt een brede afweging van opgaven en oplossingen en flexibiliteit in onze werkwijze noodzakelijk.

Wij zijn de Rli erkentelijk voor beide adviezen. Wij onderschrijven het belang dat de Raad hecht aan een integrale aanpak van mobiliteitsvraagstukken en de noodzaak om het beleid aan te laten sluiten op de veranderende eisen die aan mobiliteit worden gesteld. Op dit moment werken we hard aan de transitie naar slimme en duurzame mobiliteit, o.a. met de afspraken die we maken in het kader van het Klimaatakkoord en de omvorming van het Infrastructuurfonds naar een Mobiliteitsfonds, zoals in het Regeerakkoord is aangekondigd. Kern hiervan is dat de mobiliteit centraal staat in plaats van de modaliteit. Doel van het Mobiliteitsfonds is het beter mogelijk maken om breed en integraal af te wegen tussen mobiliteitsopgaven (bijv. bereikbaarheid, duurzaamheid en economie) en ruimte te bieden voor budgetten voor slimme en innovatieve maatregelen, zoals het beter benutten van bestaande infrastructuur. Dit is een proces waarin we stap voor stap te werk gaan. De aanbevelingen van de Rli zullen wij betrekken in de uitwerking hiervan, zoals bij het ontwikkelen van een nieuw spelregelkader, waar we samen met de regionale overheden aan werken. Hierin is expliciet aandacht voor breed en integraal («ontschot») afwegen, slimme en innovatieve maatregelen, zoals het beter benutten van de bestaande infrastructuur, flexibiliteit en nieuwe manieren van financieren. Op basis van de bestuurlijke overleggen MIRT zullen wij uw Kamer informeren over hoe invulling wordt gegeven aan de ambitie rond het Mobiliteitsfonds en de hierbij behorende aanpak.

Voorlopers van deze nieuwe werkwijze zijn de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's in de Metropoolregio Amsterdam, Metropoolregio Rotterdam en Den Haag en Utrecht en het programma Goederencorridors Oost en Zuidoost, waarin Rijk en regio samenwerken. In deze programma's staan een multimodale en integrale aanpak, waaronder de afweging van ruimtelijke ontwikkeling en mobiliteit, en een gelijkwaardige samenwerking centraal. Veel maatregelen zijn al op korte termijn mogelijk, bijvoorbeeld op het gebied van smart mobility, fiets, stadslogistiek, geavanceerde duurzame (bio)brandstoffen (aanpak «Slimme en Duurzame Mobiliteit 2018–2021»). Een ander voorbeeld is de werkgeversaanpak, waarin werkgevers werknemers stimuleren slimme en duurzame mobiliteitskeuzes te maken. In het kader van onder andere het MIRT en het Klimaatakkoord maken we ook met andere regio's afspraken over kortetermijnmaatregelen. De aanbevelingen van de Rli kunnen daarbij behulpzaam zijn.

Hieronder schetsen we eerst de hoofdlijnen van beide Rli-adviezen. Vervolgens gaan wij in op de afzonderlijke aanbevelingen, voor zover nog niet eerder aan de orde gekomen in deze brief. Tot slot beantwoorden wij de vragen van het Kamerlid Kröger over het klimaatproof maken van de WLO-scenario's.

Hoofdlijn adviezen

Advies Dichterbij en sneller

Hoofdlijn van dit advies is om meer samenhang aan te brengen in het ruimte- en mobiliteitsbeleid.

In dit kader adviseert de Rli om, met name in stedelijke gebieden, met medeoverheden tot betere afstemming van overheidsbeleid en -investeringen te komen.

Volgens de Rli vraagt verbetering van de bereikbaarheid niet alleen om optimale mobiliteitsoplossingen. De Raad pleit voor de ontwikkeling van beleid dat het doel van bereikbaarheid als uitgangspunt neemt, namelijk: mensen de mogelijkheid bieden om binnen een acceptabele reistijd zo veel mogelijk (verschillende) activiteiten te ontplooiën.

De Raad adviseert om hiertoe een nieuwe wet te ontwikkelen, nl. een Bereikbaarheidswet, die vervoerswijzen en afzonderlijke beleidssectoren (ruimte, verstedelijking, infrastructuur en mobiliteit) met elkaar verbindt. Zo kunnen bij beleidskeuzes en investeringsbeslissingen evenwichtige afwegingen tussen ruimtelijke keuzes en mobiliteitsoplossingen worden gemaakt. Ook nieuwe mobiliteitsontwikkelingen, bijvoorbeeld als gevolg van technologische innovatie, kunnen daarin een plek krijgen.

Advies Van B naar anders

Hoofdpijn van dit advies is dat volgens de Rli de beleidsinzet en financiële middelen voor mobiliteit meer zouden moeten aansluiten op de veranderende eisen die aan mobiliteit worden gesteld, zoals op het gebied van verstedelijking, leefomgevingskwaliteit en de noodzaak tot het terugdringen van de CO₂-uitstoot. Bovendien zou meer ingespeeld moeten worden op kansen die technologische vernieuwingen, digitale platforms en deelsystemen bieden.

De Rli vindt dat, ondanks de ingezette vernieuwingen, in de praktijk het Rijk en decentrale overheden nog vooral investeren in het aanleggen en verbreden van wegen en het realiseren van extra spoorcapaciteit. Dit zijn oplossingen die volgens de Rli in het verleden succesvol waren, maar tegenwoordig niet meer. Ook de regels, de financiering en de werkwijzen die zijn opgebouwd rond het mobiliteitssysteem zouden moeten veranderen. Verder beveelt de Rli de gezamenlijke overheden aan om de ruimte te nemen om eerder genomen mobiliteitskeuzes te heroverwegen.

Reactie op afzonderlijke aanbevelingen advies Dichterbij en sneller

Aanbeveling 1 aan de Minister van IenW: Stel een Bereikbaarheidstoets verplicht voor alle relevante ruimtelijke en infrastructurele overheidsplannen en -besluiten

Aan die toets geven we invulling via het Mobiliteitsfonds. Dit fonds zal wettelijk geborgd worden. Een aparte bereikbaarheidswet is naar de mening van het kabinet daarom niet nodig.

Aanbeveling 2 aan de Minister van IenW en aan decentrale overheden: Zorg voor adaptief bereikbaarheidsbeleid

Met de kabinetsreactie op het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) «Flexibiliteit in infrastructurele planning» (Kamerstuk 34 550 A, nr. 5) uit 2016 en de verankering daarvan in de MIRT-spelregels is meer ruimte gecreëerd om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen en daarbij voldoende flexibiliteit te behouden. Deze werkwijze krijgt o.a. vorm in de hierboven genoemde gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's. De omvorming van het Infrastructuurfonds naar een Mobiliteitsfonds is een belangrijke volgende stap hierin. De aanbeveling van de Rli nemen wij hierin mee.

Aanbeveling 3 aan de Minister van IenW en aan decentrale overheden: Hanteer een meersporenaanpak voor het verbeteren van de bereikbaarheid in stedelijke regio's

Hiervoor verwijzen we naar de hierboven genoemde gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's, waarin een multimodale en integrale aanpak centraal staat.

Aanbeveling 4 aan de Minister van IenW: Werk een nieuw wettelijk kader uit dat ruimte biedt voor een vraaggerichte benadering van bereikbaarheid en dat de schotten tussen sectoren en vervoersmodaliteiten wegneemt.

Met de omvorming van het Infrastructuurfonds naar een Mobiliteitsfonds wordt beoogd om een integrale werkwijze, over de modaliteiten heen, een sterke stimulans te geven. Zie voorts de reactie bij aanbeveling 2.

Aanbeveling 5 aan de Minister van IenW en aan decentrale overheden: Investeer gezamenlijk in de maatschappelijke bereikbaarheidsopgaven, waarbij samenhang tussen ruimte en mobiliteit, vraagsturing, flexibiliteit en afstemming van investeringen en exploitatiebudgetten leidende uitgangspunten zijn.

Aanbeveling 6 aan de Minister van IenW: Creëer ruimte in de begroting van het Ministerie van IenM om samenhangende bereikbaarheidsinvesteringen mogelijk te maken.

Hiervoor verwijzen we naar de hierboven genoemde werkwijze in de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's. Voor deze programma's heeft het Kabinet middelen gereserveerd in het Infrastructuurfonds. Verder zal de strekking van deze aanbevelingen worden meegenomen in de omvorming van het Infrastructuurfonds naar een Mobiliteitsfonds.

Aanbeveling 7 aan de Minister van IenW en de Staatssecretaris van Financiën: Voer nader onderzoek uit naar de invoering van andere dan de huidige prijsprikkels voor verkeer en vervoer en sta gemeentelijke experimenten toe met het oog op het meer dynamisch en vraaggericht maken van het bereikbaarheidsbeleid.

Prijsprikkels voor verkeer en vervoer kunnen een effectief sturingsinstrument zijn, of deze nu van overheidswege worden opgelegd of door de vrije markt van mobiliteitsdiensten. Het kabinet maakt hierbij gebruik van het bestaande instrumentarium dat al veel mogelijkheden biedt. Daarnaast is in het Regeerakkoord een «vrachtwagenheffing» voor het goederenvervoer aangekondigd. Verder zijn er zeven landelijk opschaalbare pilots op het gebied van Mobility as a Service (MaaS) in voorbereiding en zijn we aan het onderzoeken of we – conform het Regeerakkoord – samen met de Mobiliteitsalliantie pilots kunnen uitvoeren om ervaringen op te doen met alternatieve vormen van vervoer en betaling, zonder dat dit leidt tot een systeem van rekeningrijden.

Reactie op afzonderlijke aanbevelingen advies Van B naar anders

Aanbeveling 1: Rijk, creëer in het afwegingskader voor het Mobiliteitsfonds veel meer ruimte voor vernieuwing en duurzaamheid dan nu het geval is.

Deze aanbeveling nemen wij mee in de ontwikkeling van het Mobiliteitsfonds. Wij zullen hier nader op ingaan als wij in het volgende Notaoverleg MIRT met uw Kamer spreken over de werkwijze, doelen en planning met

betrekking tot het Mobiliteitsfonds. Overigens is er nu ook al ruimte in het Infrastructuurfonds voor vernieuwing en duurzaamheid. Duurzame inpassing van infrastructuur wordt bijvoorbeeld al bekostigd uit het Infrastructuurfonds. Daarnaast nemen we maatregelen in onze wijze van opdrachtgeverschap, zoals in het MIRT. In de spelregels MIRT van november 2016 (Kamerstuk 34 550 A, nr.19) is duurzaamheid geborgd. In MIRT-projecten en programma's zijn klimaatneutraliteit, circulaire economie en duurzame mobiliteit een integraal onderdeel. Ook is de handreiking voor duurzaamheid in MIRT gerealiseerd in samenwerking met Rijkswaterstaat en ProRail. Deze handreiking geeft opdrachtgevers en projectmanagers aanknopingspunten om duurzaamheid vorm te geven in MIRT-projecten en programma's.

Ruimte aan vernieuwing geven we door middelen beschikbaar te stellen voor onder andere Beter Benutten, MaaS-pilots, Talking Traffic en experimenten met autonoom rijden en varen.

Aanbeveling 2: Rijk, reserveer structureel middelen voor duurzaam onderhoud en beheer van de bestaande infrastructuur.

In deze aanbeveling kunnen wij ons goed vinden. Investeren in het beheer en onderhoud van de bestaande infrastructuur is – naast de inhaalslag op het terrein van aanleg – noodzakelijk en effectief en verdient naar mijn mening de volle aandacht. In de kamerbrief van 17 januari 2018 (Kamerstuk 29 385, nr. 95) wordt het belang onderstreept om de bestaande infrastructuur te verjongen, te vernieuwen en te verduurzamen. Dit is nodig omdat veel objecten aan het eind van hun (technische) levensduur zijn. De instandhoudingsprogramma's van Rijkswaterstaat en ProRail dragen bij aan een blijvend hoge kwaliteit van onze netwerken.

Aanbeveling 3: Rijk, stel duidelijke kaders voor de mobiliteitstransitie.

Wij zijn het met de Raad eens dat er rondom de mobiliteitstransitie veelal behoefte is aan duidelijke kaders die richting geven aan de transitie, onder andere om de keuze voor verschillende vormen van duurzame mobiliteit te vergemakkelijken. Daarom zijn concrete doelen geformuleerd. De doelstelling voor mobiliteit is een maximale CO₂-uitstoot van 25 Mton in 2030. Ook streeft het kabinet naar de verkoop van uitsluitend emissievrije personenauto's vanaf 2030 en worden aan de Mobiliteitstafel, die onderdeel is van het Klimaatakkoord, afspraken gemaakt over het verminderen van de CO₂-uitstoot van de mobiliteitssector. Daarnaast zal speciale aandacht uitgaan naar het potentieel voor CO₂-reductie ten aanzien van de nationale impact van de (inter-)nationale lucht- en zeevaart. Bij de green deal scheepvaart worden voor de maritieme sector deze afspraken ook ingevuld met heldere reductiedoelen voor zowel de binnenvaart als de zeevaart.

In de brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat heeft u de kabinetsappreciatie ten aanzien van het voorstel voor de hoofdlijnen van een Klimaatakkoord ontvangen (Kamerstuk 32 813, nr. 220). Daarin heeft het kabinet de kaders geschetst waarbinnen de mobiliteitstransitie en de visie van de mobiliteitstafel die zij daarbij nastreeft dienen te worden vormgegeven. In de komende maanden wordt gezamenlijk toegewerkt naar het concretiseren van de voorstellen en worden afspraken gemaakt over wie welk deel van de opgave op zich neemt.

Innovaties kunnen helpen mobiliteit schoner, veiliger en efficiënter te maken. Het Rijk en andere overheden willen hier proactief in zijn door het meegeven van de juiste randvoorwaarden om enerzijds publieke meerwaarde te creëren en anderzijds publieke waarden (zoals privacy,

security, toegankelijkheid, aansprakelijkheid) te borgen. Het kabinet heeft een nationale digitaliseringsstrategie¹ gelanceerd met daarin specifiek aandacht voor het mobiliteitsdomein. Daarnaast heeft Kamer een brief ontvangen over de aanpak voor smart mobility op de weg (Kamerstuk 31 305, nr. 264) en werken wij samen met regionale bestuurders aan krachtenbundeling op smart mobility. Als gezamenlijke overheden willen we meer impact realiseren door een gedeelde koers, uitgangspunten en randvoorwaarden met een gemeenschappelijk beeld van ieders rol en taak daarin. In de BO MIRT-gesprekken zal smart mobility een terugkerend onderwerp op de agenda worden om gezamenlijke afspraken hierover te maken en te borgen. Daarnaast komen wij eind dit jaar met een digitale transport strategie om de modaliteiten in het goederenvervoer landelijk en Europees beter op elkaar te laten aansluiten.

Aanbeveling 4: Gezamenlijke overheden, investeer in regionale oplossingen waarbij de bestaande infrastructuur beter en anders wordt gebruikt.

Ik deel de opvatting van de Raad dat er – naast het investeren in het beheer en onderhoud van de bestaande infrastructuur – mogelijkheden zijn om de capaciteit beter te benutten, bijvoorbeeld door een betere spreiding van de mobiliteitsvraag. Het Programma Beter Benutten heeft laten zien dat dergelijke, op korte termijn te realiseren maatregelen effectief zijn. Behalve dat ze helpen om de bereikbaarheid te verbeteren dragen ze ook bij aan de ambitie van het Kabinet om te groeien naar een slim en duurzaam vervoerssysteem waarvan de delen naadloos op elkaar aansluiten. Wij verwijzen hiervoor naar de eerdergenoemde aanpak «Slimme en Duurzame Mobiliteit 2018–2021».

Aanbeveling 5: Gezamenlijke overheden, neem de ruimte om eerder genomen mobiliteitskeuzes te heroverwegen.

Het kabinet hecht eraan om zich als betrouwbare partij te houden aan de afspraken die we in het kader van het MIRT met de regio's hebben gemaakt, in het bijzonder wanneer, na de uitvoering van een brede verkenning, de voorkeursbeslissing is genomen. Hierin wordt het voorkeursalternatief op hoofdlijnen bestuurlijk vastgesteld. Er blijft nog wel flexibiliteit mogelijk in de planuitwerking die dan volgt, maar dan binnen de vastgestelde scope en hoofdoplossingsrichting (zoals bijvoorbeeld de keuze voor een modaliteit en de ligging van het tracé).

Klimaatproof maken WLO-scenario's

Tijdens het AO MIRT van 27 juni 2018 heeft het Kamerlid Kröger vragen gesteld over het klimaatproof maken van de WLO – 2015 en het meenemen van kosten voor CO₂ in de MKBA's.

Vanuit IenW werken we aan een veilig, leefbaar en bereikbaar Nederland. Daar hebben we verschillende beleidsprogramma's voor. Ook in het MIRT-proces worden aspecten zoals duurzaamheid, veiligheid en leefbaarheid meegewogen en worden de kosten en baten van oplossingsrichtingen inzichtelijk gemaakt. Het samenspel van ontwikkelingen en opgaven op het gebied van bereikbaarheid, woningbouw, leefbaarheid en duurzaamheid bepalen de uiteindelijke keuzes.

In de NMCA maken we gebruik van de WLO-scenario's uit 2015. De WLO-scenario's zijn omgevingsscenario's waarop beleid getoetst kan worden. In het regeerakkoord is de ambitie opgenomen met het klimaat-

¹ Kamerstuk 26 643, nr. 541

beleid de doelstellingen uit Parijs te halen. Momenteel worden de plannen om deze doelstellingen te halen uitgewerkt in het Klimaatakkoord. Gezien de verschillende mogelijkheden waarop beleidsmatig kan worden ingezet om de doelstelling te halen, met verschillende effecten op de mobiliteitsontwikkeling, is het noodzakelijk om de uitkomsten van het Klimaatakkoord af te wachten. Zodra het Klimaatakkoord bekrachtigd is, zullen we samen met de planbureaus uitwerken hoe deze afspraken kunnen landen in de beleidsuitgangspunten, zodat we de WLO-scenario's in combinatie met de geactualiseerde beleidsuitgangspunten als referentiescenario's kunnen gebruiken bij studies in het MIRT.

Bij MKBA's houden we rekening met effectieve CO₂-prijzen uit de scenario's. Ook voor MKBA's geldt dat we de resultaten van het Klimaatakkoord moeten afwachten voordat we aangepaste referentiescenario's kunnen gebruiken. Tot die tijd voeren we voor projecten met een substantieel CO₂-effect een gevoeligheidsanalyse uit met effectieve CO₂-prijzen voor de 2-gradendoelstelling. Deze zijn vastgesteld door het CPB.

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

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer