No.W17.19.0362/IV 's-Gravenhage, 31 januari 2020

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

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

Het wetsvoorstel strekt ertoe het Infrastructuurfonds, dat een begrotingsfonds is in de zin van artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet 2016, om te vormen tot het Mobiliteitsfonds. Voorgesteld wordt om de reikwijdte van het Mobiliteitsfonds ten opzichte van het Infrastructuurfonds te verbreden. Naast de aanleg, beheer en onderhoud van infrastructuur zullen ook andere maatregelen, voorzieningen, onderzoek, proefprojecten en experimenten gericht op het doelmatig gebruik van infrastructuur uit het fonds worden bekostigd.[[1]](#footnote-1) Volgens de regering draagt dit bij aan verbetering van de doelmatigheid van uitgaven en een verbetering van de transparantie en verantwoording van de rijksuitgaven aan mobiliteit.[[2]](#footnote-2)

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de doelstelling van het mobiliteitsbeleid om de samenhang tussen verschillende mobiliteitsmaatregelen te bewaken en om mobiliteitsopgaven in samenhang met andere opgaven in de omgeving te bezien.[[3]](#footnote-3) De voorgestelde verruiming van de reikwijdte van uit het Mobiliteitsfonds te bekostigen uitgaven betekent evenwel dat ook uitgaven van een heel andere aard dan klassieke infrastructuuruitgaven hieruit worden bekostigd. Daarvoor gaan de redenen om deze in een begrotingsfonds op te nemen veel minder op. Uit de toelichting blijkt onvoldoende welke overwegingen hieraan ten grondslag liggen. In verband met deze opmerking is aanpassing van de toelichting wenselijk.

Een begrotingsfonds betekent dat ontvangsten en uitgaven afzonderlijk worden beheerd en doorbreekt daarmee de eenheid van de begroting. Daarom moet er een bijzondere reden zijn voor het instellen van een begrotingsfonds. In het geval van investeringen in de fysieke infrastructuur op het terrein van spoor, weg en water is die bijzondere reden vooral gelegen in de omstandigheid dat er gedurende een langere periode voldoende middelen beschikbaar moeten zijn voor de uitvoering van projecten met een in begrotingstermen grote omvang ten opzichte van de reguliere begroting en met een horizon die per definitie jaargrenzen overstijgt. Het langjarige kader leidt ertoe dat de kosten van hoge incidentele uitgaven over een langere periode worden uitgesmeerd. De reguliere begroting biedt hiervoor een onvoldoende geschikt kader nu deze toch in hoge mate aan jaargrenzen gebonden is.[[4]](#footnote-4)

Voor de niet-infrastructurele uitgaven die nu worden toegevoegd aan de uit het Mobiliteitsfonds te bekostigen maatregelen, gaat het om maatregelen die beleidsmatig samenhangen met de infrastructuurmaatregelen waar het Infrastructuurfonds op ziet. De redenen om deze apart in een begrotingsfonds onder te brengen gaan hiervoor echter veel minder op, zowel wat betreft de omvang van de uitgaven, als het tijdpad ervan.

De voorgestelde ruime doelomschrijving voor het fonds brengt bovendien mee dat minder duidelijk is voor welke doelen middelen meerjarig bijeen worden gebracht, en welke uitgaven ten laste van het fonds kunnen worden gebracht.

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

Voorts wijst de Afdeling erop dat bekostiging uit het Mobiliteitsfonds evenmin een noodzakelijke voorwaarde is voor een integraal mobiliteitsbeleid of voor een integrale afweging van verschillende mobiliteitsmaatregelen. Integrale (beleidsmatige onderscheidenlijk politieke) afwegingen vinden plaats in de fase van de begrotingsvoorbereiding. Zoals in de toelichting wordt onderkend, zijn hiervoor verder van belang de “werkwijzen, spelregels en afweeginstrumenten” waarmee een integrale afweging wordt bevorderd.[[5]](#footnote-5)

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

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

De vice-president van de Raad van State,

1. Artikelen 2, tweede lid, en 6. [↑](#footnote-ref-1)
2. Memorie van toelichting, paragraaf 3 (“Hoofdlijnen van het wetsvoorstel”). [↑](#footnote-ref-2)
3. Neergelegd in de “Schets Mobiliteit naar 2040” (Bijlage Kamerstukken II, 2018/19, 31305, nr. 290). [↑](#footnote-ref-3)
4. Weliswaar niet geheel, gelet op de eindejaarsmargesystematiek. [↑](#footnote-ref-4)
5. Toelichting, paragraaf 3. [↑](#footnote-ref-5)