

IBO Flexibiliteit in de infrastructurele planning

Maart 2016

Colofon

Titel	IBO Flexibiliteit in de infrastructurele planning
Bijlage(n)	8 bijlagen
Inlichtingen	Ministerie van Financiën Inspectie der Rijksfinanciën/Bureau Strategische Analyse

Voorwoord

Uit internationale vergelijking blijkt dat Nederland zowel op weg, spoor als water hoog scoort op de staat van haar infrastructuur. De vergelijking met landen als Duitsland en de Verenigde Staten kan Nederland glansrijk doorstaan. Aangenomen mag worden dat deze goede positie van Nederland kan worden toegeschreven aan een goed stelsel van planning, besluitvorming en financiering van infrastructurele projecten. Keerzijde hiervan is dat financiële middelen vaak al ver van te voren zijn vastgelegd, met een daarbij behorende specifieke oplossing. Dat leidt enerzijds tot een grote mate van zekerheid, maar anderzijds tot een beperkte mate van flexibiliteit. Dat laatste wordt, bij een steeds sneller veranderende maatschappelijke omgeving, als knellend ervaren. Ook kenmerkt het huidige stelsel zich door een grote mate van bestuurlijke drukte.

In dit IBO worden beleidsopties geschetst die naar het oordeel van de werkgroep bijdragen aan meer flexibiliteit en beperking van de bestuurlijke drukte, met behoud van de voordelen van langere termijnplanning. De leden van de werkgroep onderschrijven de geschetste voor- en nadelen van de verschillende beleidsopties. Bij één beleidsoptie hebben de werkgroepleden een verschil van appreciatie. Dat is uitdrukkelijk in het rapport vermeld.

De beleidsvarianten kunnen, zeker waar gekozen wordt voor een slimme combinatie en toepassing van de verschillende beleidsopties, leiden tot aangepaste spelregels voor de praktijk van besluitvorming over infrastructurele planning, projecten en programma's. Meer flexibiliteit en adaptief plannen kunnen leiden tot een positief effect op doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige systeem, en het wendbaar inspelen op een steeds sneller veranderende maatschappelijke omgeving. De aandacht die in dit rapport uitgaat naar de bestuurlijke drukte rond de besluitvorming is moeilijk te vertalen naar spelregels en voorschriften. Daarvan is de werkgroep zich zeer bewust. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de diverse betrokken partijen, waaronder ook de deelnemers van de Bestuurlijke Overleggen MIRT. Bij het merendeel van de in kaart gebrachte beleidsvarianten geldt dat het van cruciaal belang is dat alle actoren nut- en noodzaak van de borging van de wendbaarheid in de infrastructurele planning onderschrijven. Dit met het oog op het effectueren ervan in de dagelijkse praktijk.

De IBO werkgroep dankt alle geïnterviewden voor hun bijdragen aan het onderzoek. Een bijzonder woord van dank is de werkgroep verschuldigd aan het KiM, het CPB en dr. N. Mouter voor hun bijdragen.

Tenslotte bedankt de werkgroep de secretarissen, Jeroen van Bockel, Menno de Graaf, Mans Jansen en Remco de Nood voor zowel hun inhoudelijke bijdrage aan de discussie als de verwoording van de bevindingen van de werkgroep in dit rapport.

Marcelis Boereboom, voorzitter

Directeur Generaal Werk,

Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid.

Den Haag, 11 maart 2016

Samenvatting

Nederland kent een goed ontwikkeld systeem voor de planning, besluitvorming en financiering van investeringen in waterbeheer en infrastructuur. De systematiek van fondsen (Deltafonds, DF, en Infrastructuurfonds, IF) en de spelregels van het MIRT zorgen voor een meerjarige afweging van en continuïteit in de uitvoering van zowel projecten als beheer en onderhoud. Een keerzijde van deze systematiek is dat (met name bij het IF) financiële middelen voor lange tijd – nu al grotendeels tot en met 2028 – op een relatief gedetailleerd niveau worden vastgelegd. Dit kan tot gevolg hebben dat:

- door de lange termijnplanning maatschappelijke ontwikkelingen in de tijd minder goed kunnen worden meegenomen; bijvoorbeeld technologische ontwikkelingen, macro-economische ontwikkelingen en/of nieuwe maatschappelijke problemen die ontstaan.
- door reservering voor concrete projecten de focus al heel vroeg op specifieke oplossingen komt te liggen, terwijl later mogelijk blijkt dat de opgave wellicht efficiënter of doeltreffender op een andere manier had kunnen worden opgelost.

In dit interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) worden de mogelijkheden en beleidsopties verkend en uitgewerkt, waarlangs het huidige MIRT-instrumentarium en de hieraan verbonden financieringsystematiek bijgesteld kunnen worden, om zo beter aan te sluiten bij de steeds sneller veranderende omgeving. Een meer opgavegerichte en adaptieve manier van werken bij zowel de MIRT-systematiek als in de onderliggende financierings- en begrotingsstructuur kan bijdragen aan meer flexibiliteit. Het IBO doet uitspraken over de wijze waarop deze flexibiliteit in programmering en financiering kan worden doorgevoerd en op welke wijze hierbij meer doelmatigheid kan worden bereikt.

De hoofdvraag is hierbij, op welke wijze een meer flexibele, programmatische werkwijze (meer opgaven centraal i.p.v. oplossingen) kan bijdragen aan een effectiever en doelmatiger infrastructurale planning en –financiering. Om deze hoofdvraag te beantwoorden, is in dit IBO een antwoord gezocht op de volgende vragen:

- Op welke wijze is de huidige systematiek van infrastructurale planning en financiering ingericht?
- Hoe doelmatig en doeltreffend is deze systematiek?
- Hoe kan de mate van doelmatigheid en doeltreffendheid in deze systematiek worden verklaard? En welke rol speelt de mate van flexibiliteit hierin?

Voor de beantwoording van deze vragen is een scan uitgevoerd van de beschikbare (academische) literatuur en is een externe studie uitgevoerd naar het functioneren van de bestuurlijke dynamiek rond het besluitvormingsproces over het MIRT. Voorts is bij een aantal projecten de ontwikkeling/afname van de flexibiliteit gedurende het doorlopen van het MIRT-proces bestudeerd en zijn interviews met deskundigen afgenomen – zowel uit de (bestuurlijke) praktijk als uit wetenschappelijke hoek.

De deelstudie naar bestuurlijke dynamiek bij besluitvorming over infrastructurale projecten constateert dat in het bestuurlijke spel de belangen van de verschillende regio's een grote rol spelen. Lobbyisten zijn hierbij een belangrijke actor. De Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse (MKBA), op infrastructureel terrein een instrument ter ondersteuning van de besluitvorming, speelt vooral een rol bij het selecteren van varianten van een project, niet bij het wegen van projecten ten opzichte van elkaar. De MKBA wordt door bestuurders gebruikt als een onderdeel van de beleidsinformatie; geen bestuurder baseert zich alleen daarop. De MKBA wordt relatief laat in het proces (kort voor de te nemen Voorkeursbeslissing) ingezet; mede hierdoor komt de focus in de praktijk niet op fundamentele (her)overweging te liggen.

Op basis van een beknopte internationale vergelijking op basis van vier omringende landen kan gesteld worden dat een systeem dat grote gelijkenissen vertoont met de lange termijnplanning in Nederland, zowel planinhoudelijk als financieel, internationaal niet te vinden is. Verschillende

landen hebben wel een lange termijnplanning, zonder dat daar een lange termijn budgettaire kader tegenover staat. Alleen Nederland kent fondsen voor de infrastructuur en water(veiligheid). Anders dan in de vier omringende landen kent Nederland niet een systeem van beprijzing per kilometer voor auto- en/of vrachtverkeer.

De nieuwe WLO scenario's van de planbureaus bieden belangrijke input voor de vraag in hoeverre, op basis van de onzekerheden in economische- en mobiliteitsontwikkeling, in de toekomst een nieuwe (of andere) maatschappelijke behoefte aan infrastructuur kan ontstaan. Drie soorten ontwikkelingen zijn relevant voor dit IBO: de economische ontwikkeling, technologische ontwikkelingen en mobiliteitstrends en demografische ontwikkelingen. In beide economische groeiscenario's ligt de groei lager dan we de afgelopen decennia hebben gezien. Dit heeft met name met de demografische ontwikkeling (vergrijzing) te maken. Voorts blijkt dat technologische ontwikkelingen en mobiliteitstrends steeds meer keuzemogelijkheden bieden om een opgave, zoals een bereikbaarheidsprobleem, op te lossen. Ook hebben diverse van deze trends, in het bijzonder de zelfrijdende auto, de potentie om de mobiliteitsvraag sterk te beïnvloeden of zelfs een 'game changer' te zijn, maar zijn de precieze ontwikkeling en effecten hiervan moeilijk te voorspellen. Dit biedt een aangrijpingspunt voor flexibiliteit in de infrastructurele planning, zeker voor de langere termijn. De maatschappij wordt ingewikkelder en laat zich moeilijker voorspellen, ook mobiliteitsontwikkeling.

De werkgroep constateert dat feitelijk sprake is van drie niveaus waarop de geïdentificeerde spanning tussen flexibiliteit en zekerheid in dit IBO kan worden geanalyseerd, te weten het niveau van (1) de Rijksbegroting, (2) het MIRT en de fondsen en (3) de projecten. Naast deze drie niveaus kunnen ook grofweg drie invalshoeken worden benoemd, namelijk: inhoudelijk (gerelateerd aan doeltreffendheid van beleid), budgettaire (gerelateerd aan doelmatigheid van beleid) en "governance" (de bestuurlijke praktijk en de ongeschreven regels daarbinnen). Langs dit kader is het huidige systeem van infrastructurele planning en praktisch functioneren hiervan in hoofdstuk 3 geanalyseerd. Hieronder worden centrale bevindingen hieruit besproken:

- Op het niveau van de *Rijksbegroting* valt op dat de langere tijdshorizon van het IF en DF de integrale afweging van beleidsprioriteiten op het niveau van de rijksbegroting kan bemoeilijken en daarmee mogelijk leidt tot minder doelmatigheid. Daar staat tegenover dat een lange fondsperiode continuïteit in de infrastructurele planning biedt en relatieve resistentie tegen de waan van de dag. Bij aanvang van een nieuwe kabinetsperiode is wel ruimte voor integrale (politieke) weging van prioriteiten, al wordt die ruimte beperkt door de erfenis van infrastructurele planning van vorige kabinetten.
- Er is op basis van de literatuur geen eenduidig beeld naar voren gekomen van de meest geschikte looptijd van een fonds of budgettaire kader voor infrastructuur. Wel deed de commissie Elverding aanbevelingen om de gemiddelde doorlooptijd van projecten te verkorten naar een termijn van zeven jaar, door een snellere besluitvorming te organiseren. Voor de verlenging van het budgettaire kader en het vrijgeven van de ontstane budgettaire ruimte gelden voorts geen vaste spelregels. Ook hierin schuilt een risico van ondoelmatige aanwending van middelen, doordat bij een meerjarige verlenging ineens substantiële bedragen vrijkomen.
- De huidige Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) wordt ervaren als abstract en zou te weinig heldere doelen stellen. Het als gevolg hiervan ontbreken van een duidelijke behoefte-raming bij het bepalen van de budgettaire omvang van het IF en verlenging hiervan leidt tot het risico van een mismatch tussen noodzakelijke opgaven en beschikbaar budget. Het DF is wel al verder ontwikkeld wat betreft het formuleren van lange termijn doelen.
- Het oplossend vermogen van het MIRT wordt beperkt, in het bijzonder wat betreft het IF, doordat de wettelijke reikwijdte van de fondsen vooral (aanleg van) infrastructuur als uitgangspunt hebben. Knelpunten staan hierbij centraal en in mindere mate de inpassing en/of de ruimtelijke (of alternatieve) oplossingen voor vraagstukken. Er wordt dus eerder voor aanleg binnen een bepaalde modaliteit gekozen, ook als alternatieve varianten goed kunnen voorzien in een oplossing voor (of uitstel van) het gestelde probleem. Het huidige systeem kent

daardoor een prikkel tot infrastructurele oplossingen voor problemen, wat een risico inhoudt voor doelmatigheid en doeltreffendheid.

- Op het niveau van *het MIRT* is de analyse van de werkgroep dat zelfstandige projecten in beperkte mate ten opzichte van elkaar worden afgewogen, nadat er voor deze projecten een Startbeslissing is genomen. Bij deze weging zou kunnen worden getoetst of de meest urgente en/of meest doelmatige/doeltreffende projecten worden gekozen voor het aangegeven probleem. Ook is er zelden sprake van fundamentele heroverweging van programma's en projecten; bij bezuinigingen wordt eerder gekozen voor temporisering.
- Op het niveau van individuele projecten geldt ook dat wanneer eenmaal een Startbeslissing genomen is, waarbij het budget is geraamd en er sprake is van "zicht op financiering", het dan bijna niet gebeurt dat een project door integrale weging of heroverweging niet tot uitvoering komt. De echt flexibele fase verplaatst zich hierdoor naar voren, naar de fase die aan formele opname in het MIRT programma vooraf gaat: die van (brede) MIRT onderzoeken, waarvoor nog geen zicht op financiering nodig is.
- De formele verkenningsfase (na de Startbeslissing) trechtert alternatieven binnen een gekozen modaliteit en oplossingsrichting en kent in die zin een beperkt verkennend karakter. De reikwijdte van een project komt bij Startbeslissing, vroeg in de MIRT systematiek, in grote lijnen vast te liggen, terwijl formeel nog diverse afwegingsmomenten moeten worden gepasseerd en het MIRT proces pas gestart is.
- Doordat een langlopend fonds het mogelijk maakt projecten op te nemen die pas over meerdere jaren starten, kunnen zij in de loop der tijd achterhaald raken qua oplossend vermogen of kunnen nieuwe opgaven een hogere prioriteit hebben gekregen. Er is hiermee een risico vanuit het perspectief van doelmatigheid en doeltreffendheid. Ook de vroegtijdige keuze voor een modaliteit, bijvoorbeeld spoor of weg, werkt beperkend wat betreft de flexibiliteit in de besluitvorming.
- Daar komt bij dat de financiële middelen vooral in het IF voor lange tijd op een relatief gedetailleerd niveau zijn vastgelegd. Ook dit gaat ten koste van de wendbaarheid. Het budget is in grote mate verplicht, bestemd of gebonden in het kader van planuitwerking, of is gereserveerd voor beheer en onderhoud. Dit betekent in strikte zin niet dat de flexibiliteit grotendeels weg is. Zo lang er geen onomkeerbaar besluit is genomen, ligt er niets vast. In de bestuurlijke praktijk wordt die beperkte flexibiliteit wel ervaren, bijvoorbeeld als gevolg van bestuurlijke convenanten.
- Uit de analyse van het MIRT komt naar voren dat bij de huidige MIRT systematiek sprake is van een paradox: flexibiliteit in de regelgeving maakt bestuurlijke bewegingen mogelijk die uiteindelijk de flexibiliteit in de besluitvorming rond het MIRT en de fondsen beperken. De status van bestuurlijke afspraken is daarbij niet altijd helder, maar maken wel dat in de praktijk ervaren wordt dat een project vastligt. Debet hieraan is ook de regel "zicht op financiering".

Op basis van deze analyse komt de IBO-werkgroep tot een aantal beleidsvarianten, gegroepeerd binnen enkele overkoepelende thema's.

In de eerste plaats gaat het hierbij om varianten voor flexibiliteit in het budgettaire kader. Deze sluiten aan op de analyse dat er bij een besluit tot verlenging ineens zeer substantiële bedragen ter besteding vrijkomen, met als risico dat deze nieuwe ruimte ondoelmatig wordt aangewend. Het ontbreken van heldere spelregels voor verlenging van de fondsen leidt bovendien tot veel ambtelijke en bestuurlijke drukte. Om deze reden schetst de IBO-werkgroep varianten met vaste spelregels en procedures voor de wijze en het moment van eventuele verlenging van de budgettaire kaders. Zij ziet daarvoor een drietal mogelijkheden:

- Besluitvorming op een politiek moment, waarbij het moment van aantreden van een nieuw kabinet in de rede ligt. Dit zal in de regel eens in de vier jaar zijn. Bij deze variant zou het passen om goede nadere afspraken te maken over de inzet van de vrijkomende middelen bij verlenging.
- Om de vier jaar met vier jaar verlengen, onafhankelijk van de politieke context van dat moment.

- Jaarlijkse extrapolatie. Dit betekent dat het budgettaire kader van de fondsen jaarlijks met een jaar wordt verlengd. Investeringsruimte komt hierbij meer geleidelijk vrij.

In de tweede plaats gaat het om varianten om te komen tot een eenduidige doorlooptijd van de budgettaire kaders (de fondsen). Dit sluit aan op de geconstateerde grote variatie in de totale lengte van de budgettaire kaders. De werkgroep ziet hiertoe twee varianten:

- Baseer de looptijd van het budgettaire kader op de aanbevelingen van de Commissie Elverding, met een beperkte bandbreedte voor langer lopende projecten (totaal 10 jaar). Hierbij wordt er rekening mee gehouden dat in de praktijk de doorlooptijd van projecten ook langer kan duren dan 7 jaar (het gemiddelde van Elverding). Deze variant kan worden gezien als normstellend, in lijn met de huidige ambitie om te komen tot doorlooptijdverkortingen (tot gemiddeld 7 jaar) van projecten. Financiering van (nieuwe) projecten zal binnen dit kader inpasbaar moeten zijn.
- Baseer de looptijd van het budgettaire kader op de vigerende doorlooptijden van projecten (10 jaar plus een bandbreedte van 3 jaar; totaal 13 jaar). Deze variant baseert de looptijd van het budgettaire kader van de fondsen op de daadwerkelijke gemiddelde doorlooptijden van projecten. Ook hier wordt gekozen voor een bandbreedte (van eveneens 3 jaar) in verband met projecten die langer duren dan de gemiddelde projectduur. Op dit punt bestaat overigens een verschil van inzicht binnen de IBO werkgroep.

In algemene zin constateert de IBO werkgroep hierbij dat, wanneer voor een langere lengte van het budgettaire kader gekozen wordt, de toegevoegde waarde van aanvullende spelregels voor budgettaire discipline groter wordt. Dit om te voorkomen dat het ten koste gaat van de gewenste flexibiliteit.

In de derde plaats is er een variant om te komen tot meer flexibele budgetten:

breng in de fondsbegrotingen een knip aan tussen relatief flexibele en relatief inflexibele budgetten en koppel deze knip aan het besluitvormingsproces van het MIRT. Hierbij wordt een minimumeis vastgesteld voor de omvang van de relatief flexibele budgetten, welke op te nemen is in relevante regelgeving, zoals begrotingsregels en spelregels van het MIRT. Dit maakt het mogelijk om in de fondsbegrotingen te duiden welke budgetten als "relatief inflexibel" mogen worden beschouwd. Hierbij gaat het niet alleen om juridische verplichtingen, maar ook bijvoorbeeld om budgetten voor beheer en onderhoud. De 'knip' in deze variant wordt gelegd vlak voor MIRT moment 3A, waarna de voorbereiding van de realisatie start. Dit acht de werkgroep het moment waarop een zekere onomkeerbaarheid ook wenselijk is (vanuit behoorlijk bestuur gedacht).

In de vierde plaats zijn er vier varianten ter bevordering van flexibiliteit via het MIRT, die vooral als doel hebben dat de flexibiliteit bij de Verkenningsfase niet onnodig wordt ingeperkt:

- Bevorder opgabegericht werken door bij startbeslissing te gaan werken met beperkt (50%) zicht op financiering en door de beschikbare investeringsruimte binnen de fondsen niet toe te bedelen naar modaliteiten. Deze variant haakt aan op de analyse dat genoemde inperking nu plaatsvindt door o.a. de spelregel "zicht op financiering" en hierbij de vroeg ontstane keuze voor een specifieke modaliteit (bijv. weg of spoor). Het gereserveerde bedrag voor een project wordt hierbij ervaren als een onvermijdelijke bodem waar partijen "recht op hebben". Door deze variant zou de prikkel bevorderd moeten worden om in de verkenning zo breed mogelijk te kijken naar oplossingen voor de voorliggende opgaven.
- Maak een adaptieve voorkeursbeslissing mogelijk. Deze variant dient om te voorkomen dat een voorkeursbesluit mogelijk achterhaald raakt. Gedurende de verkenningsfase wordt een keuze gemaakt of er een adaptieve voorkeursbeslissing wordt genomen, of juist een voorkeursbeslissing met één voorkeursvariant. Deze adaptieve voorkeursbeslissing heeft de vorm van een voorkeursstrategie, waarin verschillende ontwikkelpaden of scenario's zijn opgenomen, zowel ten aanzien van de mobiliteitsvraag als de bouwtechniek. Deze ontwikkelpaden en scenario's kennen op haar beurt verschillende oplossingsrichtingen (inclusief de zogeheten 5 i's). Afhankelijk van de daadwerkelijke ontwikkeling prevaleert hierbij vanzelf een oplossingsrichting.
- Adaptief programmeren: om ervoor te zorgen dat binnen de fondsen flexibeler kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden en ontwikkelingen, stelt deze variant voor om op

een meer adaptieve wijze te gaan programmeren binnen de fondsen. In een meer adaptieve werkwijze zouden afspraken over de wijze van aanpak van een opgave niet te vroeg gemaakt worden. De adaptieve werkwijze houdt in dat budgettaire middelen in beginsel worden gekoppeld aan opgaven, in plaats van aan (project)oplossingen. Op deze wijze wordt het mogelijk om projecten adaptief te programmeren. Deze variant werkt optimaal als de toedeling van investeringsruimte naar modaliteiten wordt losgelaten.

- Benut MKBA's vroeger in het proces en maak MKBA's vroegtijdig openbaar. Deze variant stelt daarom voor om in de spelregels van het MIRT de eis op te nemen dat tijdens het MIRT-onderzoek een eerste inschatting wordt gemaakt van de maatschappelijke kosten en baten die ontstaan, indien wordt gekozen om een in kaart gebrachte opgave te ondervangen. Voorgesteld wordt om in de spelregels van het MIRT de eis op te nemen dat MKBA's uiterlijk 1 of, bij voorkeur, 2 maanden voorafgaand aan een voorkeursbeslissing aan de Tweede Kamer verzonden worden en openbaar gemaakt, ter bevordering van de transparantie.

In de vijfde plaats heeft De IBO werkgroep twee varianten in kaart gebracht waarmee de reikwijdte van het IF – zoals vastgelegd in de Wet op het IF - kan worden verbreed. Voor wat betreft het DF zijn geen varianten voor verbreding van de reikwijdte in kaart gebracht, omdat de analyse van dit IBO daar geen aanleiding toe geeft. Het gaat om deze twee:

- Creëer de mogelijkheid om ook niet-investeringsuitgaven vanuit het IF te bekostigen, indien deze uitgaven bijdragen aan de doelmatigheid van investeringen in infrastructuur. Door in de desbetreffende regelgeving mogelijk te maken dat ook niet-investeringsuitgaven uit het IF mogen worden bekostigd, ontstaat een meer integrale benadering van de opgaven met meer flexibiliteit in de te kiezen oplossingsrichting.
- Maak van het Infrastructuurfonds een Bereikbaarheidsfonds. Deze variant vormt een verbreding van de voorgaande variant. Niet het beter benutten van het huidige areaal van infrastructuur staat centraal, maar het maatschappelijke doel van bereikbaarheid. Deze variant maakt het mogelijk om uitgaven ten laste van het IF te brengen, indien deze bijdragen aan de realisatie van de bereikbaarheidsdoelstelling, zoals vastgelegd in de nationale doelstellingen in de SVIR. Deze variant speelt erop in dat infrastructurele investeringen in met name het stedelijk gebied steeds kostbaarder worden. In tegenstelling tot de vorige variant, waar een koppeling met bestaande infrastructuur een vereiste is voor niet-investeringsuitgaven, biedt deze variant alle ruimte om de middelen uit te geven aan maatregelen die een effect zullen hebben op het behalen van de bereikbaarheidsdoelstelling.

Inhoudsopgave

Voorwoord
Samenvatting

1. Inleiding

- 1.1. Centrale vraag
- 1.2. Flexibiliteit versus stabiliteit
- 1.3. Aanpak

2. Beleidsbeschrijving

- 2.1. Het budgettaire kader van de infrastructurele planning
- 2.2. Perspectief Belevingsvorming: Het MIRT
- 2.3. Nederland in internationaal perspectief
- 2.4. Context van infrastructurele planning: economische, technologische en maatschappelijke ontwikkelingen

3. Analyse

- 3.1. Het analysekader
- 3.2. Het niveau van de Rijksbegroting en de reikwijdte van de fondsen
- 3.3. Het MIRT-proces

4. Beleidsvarianten

- 4.1 Varianten voor flexibiliteit in het budgettaire kader
- 4.2 Varianten voor het bevorderen van flexibiliteit via het MIRT
- 4.3. Varianten voor de reikwijdte en het doel van het Infrastructuurfonds

Bijlage 1: Taakopdracht

Bijlage 2: Samenstelling van de werkgroep

Bijlage 3: Overzicht van gesproken experts en betrokkenen

Bijlage 4. Het MIRT-proces

Bijlage 5. Budgettair beeld 2016 – 2028

Bijlage 6: Onderzoek Doorlooptijden MIRT-Verkenningen en Planuitwerkingen RWS

Bijlage 7: Literatuur

Bijlage 8: Afkortingen

Bijlage 9: Studie Niek Mouter (TU Delft, 2015), "Hoe werkt de governance rond het MIRT".

(Internetbijlage: <http://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/beleidsonderzoek/overzicht-afgeronde-ibos>)

1. Inleiding

1.1. Centrale vraag

De IBO-werkgroep is in de taakopdracht (zie bijlage 1) verzocht om de mogelijkheden en beleidsopties te verkennen en uit te werken, waarmee het huidige instrumentarium en de hieraan verbonden financieringsystematiek kan worden bijgesteld, om zo beter aan te sluiten bij de steeds sneller veranderende omgeving. Hierbij veronderstelt de taakopdracht dat een meer opgavegerichte en adaptieve manier van werken bij zowel de systematiek als in de onderliggende

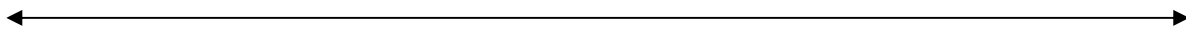
financierings- en begrotingsstructuur kan bijdragen aan meer flexibiliteit, met behoud van de voordelen van lange termijnplanning.

Dit IBO doet voorstellen voor varianten voor de wijze waarop deze flexibiliteit in de programmering en de financiering kan worden doorgevoerd en op welke wijze hierbij meer doelmatigheid kan worden bereikt. Hiervoor is de volgende hoofdvraag van dit IBO als kapstok gebruikt:

“Op welke wijze kan een meer flexibele, programmatische werkwijze (meer opgaven centraal i.p.v. oplossingen) bijdragen aan een doeltreffender en doelmatiger infrastructurele planning en financiering?”

1.2. Flexibiliteit versus stabiliteit

Er is sprake van een afweging tussen enerzijds flexibiliteit/wendbaarheid en anderzijds stabiliteit/zekerheid. Deze afweging kan worden geïllustreerd in de vorm van de onderstaande as, waarbij geldt dat elke inrichtingsvorm van het stelsel van infrastructurele planning en financiering een plaats heeft op deze as. De hoofdvraag van het IBO kan aan mede aan de hand van deze as nader worden geduid. Zo kan op basis hiervan de vraag worden gesteld of van een verschuiving op deze as in de richting van meer flexibiliteit/wendbaarheid een bevordering van de doelmatigheid en doeltreffendheid mag worden verwacht.



Flexibiliteit/wendbaarheid

Stabiliteit/zekerheid

In de taakopdracht van het IBO klinkt door dat vooral van een verschuiving in de richting van meer flexibiliteit/wendbaarheid een bijdrage aan doelmatigheid kan worden verwacht. Hierbij is aangegeven dat de omgeving steeds sneller verandert, wat vraagt om een meer flexibel systeem van infrastructurele planning en financiering. Flexibiliteit heeft hierbij betrekking op zowel de inrichting van het besluitvormingsproces als op de vormgeving van de fondssystematiek (het budgettaire kader). De mate waarin keuzes en besteding van middelen zijn vastgelegd is hierbij een belangrijke indicator.

1.3. Aanpak

Om de hoofdvraag te beantwoorden is een antwoord nodig op de volgende vragen:

- Op welke wijze is de huidige systematiek van infrastructurele planning en financiering ingericht?
- Hoe doelmatig en doeltreffend is deze systematiek?
- Hoe kan de mate van doelmatigheid en doeltreffendheid in deze systematiek worden verklaard? En welke rol speelt de mate van flexibiliteit hierin?

Het voorliggende onderzoek is tot stand gekomen langs de volgende stappen.

Stap 1 Huidige systematiek van infrastructurele planning- en financiering

De eerste stap betreft het beantwoorden van de hierboven genoemde eerste vraag. Het antwoord op deze vraag is gevat in de beleidsbeschrijving van dit IBO (hoofdstuk 2).

Stap 2a Achtergrondstudie (literatuur)

Om de beschikbare kennis op het gebied van infrastructurele planning- en financiering te ontsluiten is door de IBO-werkgroep een quick scan uitgevoerd naar de beschikbare (academische) literatuur. Een belangrijk onderdeel van deze achtergrondstudie is informatie over hoe het Nederlands stelsel van infrastructurele planning en financiering zich verhoudt tot het stelsel in andere (ons omringende) landen. Tevens is een studie uitgevoerd naar het functioneren van "het bestuurlijke spel" rond het besluitvormingsproces over het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Deze studie is uitgevoerd op basis van een opdracht van dit IBO aan de heer N. Mouter (TU Delft). De bevindingen uit de literatuur zijn verwerkt in de beleidsbeschrijving (hoofdstuk 2).

Stap 2b Achtergrondstudie (flexibiliteit bij projecten)

Voorts is studie gedaan naar het verloop van flexibiliteit van een aantal projecten gedurende het doorlopen van het MIRT-proces. Voor deze studie is gebruik gemaakt van informatie over verschillende projecten, verspreid over de modaliteiten (spoor, weg, vaarweg en water), met verschillende budgettaire omvang. Daarnaast zijn zowel projecten met of zonder cofinanciering (van bijvoorbeeld decentrale overheden of het bedrijfsleven) geanalyseerd. Bij de onderzochte projecten is geanalyseerd op welke momenten (en op welke wijze) er in het project richtinggevend keuzes zijn gemaakt. De uitkomsten hiervan zijn verwerkt in de analyse (hoofdstuk 3) en geven een beeld van de mate van flexibiliteit per fase van het MIRT-proces.

Stap 3a Doelmatigheid en doeltreffendheid nader verklaard (projectcasuïstiek)

Uit de in stap 2b geanalyseerde projecten zijn drie representatieve projecten geselecteerd die door de IBO-werkgroep nader zijn geanalyseerd. Bij de selectie van deze projecten heeft de IBO-werkgroep met name gekeken naar casuïstiek die – in het licht van de hoofdvraag van dit IBO – voldoende lessen moet kunnen opleveren. Voor het verzamelen van informatie zijn zowel werkbezoeken afgelegd als interviews afgenomen met betrokkenen (zowel met projectleiders, beleidsmedewerkers als andere betrokken actoren).

De informatie uit deze stap is verwerkt en de analyse (hoofdstuk 3) en is benut om te bezien of van een aanpassing in de systematiek een bijdrage aan de doelmatigheid en doeltreffendheid mag worden verwacht. In het bijzonder gaat het hierbij om aanpassingen die resulteren in meer flexibiliteit in de huidige systematiek.

Stap 3b Interviews met betrokken partijen en belanghebbenden

Om een beter beeld te krijgen van het functioneren van de huidige planningssystematiek, is er een aantal interviews gevoerd met topambtenaren, wetenschappers, bestuurders, mensen uit het bedrijfsleven en kennisinstituten van het Rijk. In bijlage 3 van dit rapport is opgenomen, met wie is gesproken voor dit IBO.

Stap 4 Beleidsvarianten

De hierboven beschreven stappen zijn als input gebruikt bij de in kaart gebrachte beleidsvarianten (hoofdstuk 4). De IBO-werkgroep heeft ervoor gekozen om in dit IBO-rapport de keuze voor wel of geen fonds niet ten principale ter discussie te stellen. De IBO-werkgroep heeft het belangrijk gevonden om zich conform de opdracht te concentreren op m.n. de te maken afwegingen over flexibiliteit in het fonds. Wat je ermee wilt bereiken staat hiermee centraal, in plaats van de vraag of het fonds het beste vehikel is. Er is dus bewust voor gekozen om geen varianten voor de fondsvorm te bespreken in het rapport.

2. Beleidsbeschrijving

2.1. Het budgettaire kader van de infrastructurele planning

2.1.1. Aanleiding en historie

Sinds 1965 worden Rijksinvesteringen in infrastructuur vanuit een fonds gefinancierd. In 1993 werden het Rijkswegenfonds (1966-1993) en het Mobiliteitsfonds (1988-1993) samengevoegd in één Infrastructuurfonds (IF). Deze samenvoeging had de volgende doelen¹:

- het bevorderen van een integrale afweging van investeringen in verkeers- en vervoersprojecten;
- het bijdragen aan continuïteit bij het beschikbaar komen van middelen;
- het bevorderen van de doelmatigheid van het beleid.

Tot 2013 maakten de middelen voor investeringen in het waterdomein ook onderdeel uit van het IF. Naar aanleiding van het advies van de commissie Veerman (Deltacommissie, 2008) is er een apart Deltafonds (DF) ingesteld. Vanaf 2013 worden de investeringen in het waterdomein verantwoord in het DF. In eerste instantie met uitzondering van de middelen voor waterkwaliteit, welke in de begroting van 2015 zijn toegevoegd aan het DF. De begrotingsfondsen (IF en DF) kennen beide een wettelijke basis waarin is vastgelegd waaraan de middelen in de fondsen mogen worden besteed.²

2.1.2. Fondsvorming

Begrotingsfondsen kunnen worden ingesteld op basis van artikel 9, 1^e lid, van de Comptabiliteitswet 2001, "ten behoeve van een afzonderlijk beheer van ontvangsten en uitgaven van het Rijk". In de literatuur zijn voordelen van en bezwaren tegen fondsvorming naar voren gebracht.

Als voordeel wordt genoemd dat een fonds de mogelijkheid biedt om bepaalde inkomsten te oormerken, zodat deze alleen ingezet kunnen worden voor een specifiek doel.³ Een belangrijk bezwaar tegen fondsvorming is dat fondsen niet leiden tot een afweging tussen uitgaven, en zo tot uitgaven(verhoging) kunnen leiden.⁴ Het 13^e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte (2010)⁵ noemt verder als belangrijk nadeel van fondsen dat hiermee de nadruk wordt gelegd op de 'bevoorrechte' positie van deze categorie en dat het gevaar bestaat dat wanneer de inkomsten van het fonds te rijkelijk vloeien, ook minder kansrijke en minder doelmatige projecten in aanmerking komen voor financiering (bestedingsdrang).⁶

¹ Uitgangspuntennotitie, ministerie Verkeer en Waterstaat, 1990

² Het doel en de reikwijdte van de fondsen staat als volgt beschreven in de van toepassing zijnde wetgeving: *Wet op het Infrastructuurfonds; Artikel 2, lid 2 . Het Infrastructuurfonds heeft ten doel:*

- a. de financiering en bekostiging van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur, welke door het Rijk wordt of zal worden beheerd, alsmede de financiering en bekostiging van daarmee samenhangende basisinformatie en
- b. de financiering en bekostiging van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur, welke niet door het Rijk wordt of zal worden beheerd.

Waterwet; Artikel 7.22a, lid 2. Het Deltafonds heeft ten doel de financiering en bekostiging van:

- a. maatregelen en voorzieningen ter voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste;
- b. maatregelen en voorzieningen ter bescherming of verbetering van de chemische of ecologische kwaliteit van watersystemen;
- c. het inwinnen, bewerken en verspreiden van met de onderdelen a en b samenhangende gegevens en het verrichten van met de onderdelen a en b samenhangende onderzoeken.

³ J. van der Bijl Fondsvorming. Tijdschrift voor Openbare Financiën, 2011, nummer 2.

⁴ A.P. Ros, de historie van het Fonds Economische Structuurversterking: Tijdschrift voor Openbare Financiën, 2009, nummer 1.

⁵ " Risico's en zekerheden", Dertiende Studiegroep Begrotingsruimte, 2010.

⁶ 13e rapport Studiegroep Begrotingsruimte, Kamerstuk 1 april 2010.

In de jaren negentig van de vorige eeuw werd het Fonds Economische Structuurversterking (FES) ingesteld. Dit was primair een verdeelfonds. De inkomsten hieruit werden via afgesproken criteria toegevoegd aan de departementale begrotingen. Het FES leidde tot de kritiek dat geld op zoek zou gaan naar projecten, ongeacht of deze wel of niet doelmatig zouden zijn. Het FES werd in 2011 stopgezet. Het IF en het DF zijn geen verdeelfondsen, maar begrotingsfondsen met een wettelijke basis waarin is vastgelegd waaraan de middelen mogen worden besteed. Hierin verschillen beide fondsen dus van het FES.

Wat is een begrotingsfonds?

Een begrotingsfonds is een onderdeel van de rijksbegroting voor afzonderlijk beheer van bepaalde ontvangsten en uitgaven voor een bepaald doel. Bij instelling van een begrotingsfonds worden het doel, het type uitgaven en de voeding vastgelegd in de wetgeving.

Het budgetrecht en begrotingsfondsen

Het budgetrecht van het parlement geldt onverkort voor begrotingsfondsen. Er is wel een verschil wat betreft de behandeling van het batig saldo van een begrotingsfonds. Een eventueel batig saldo mag altijd worden meegenomen naar het volgende begrotingsjaar. Er is aldus sprake van een 100% eindejaarsmarge.

Het budgetrecht van het parlement vergt parlementaire autorisatie vooraf voor het aangaan van toekomstige verplichtingen. Dit geldt onverkort voor zowel de departementale begrotingen als voor de fondsen van de rijksbegroting.

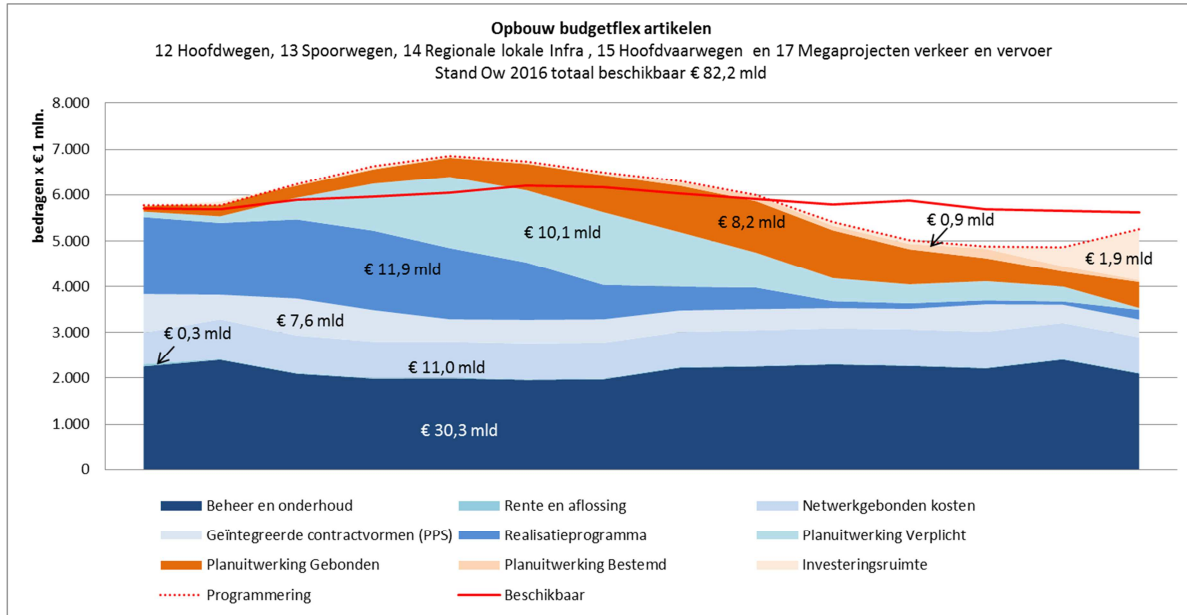
2.1.3. Specifieke kenmerken begrotingsfondsen IenM

De begrotingsfondsen van IenM kennen de volgende afwijkende eigenschappen ten opzichte van een reguliere beleidsbegroting:

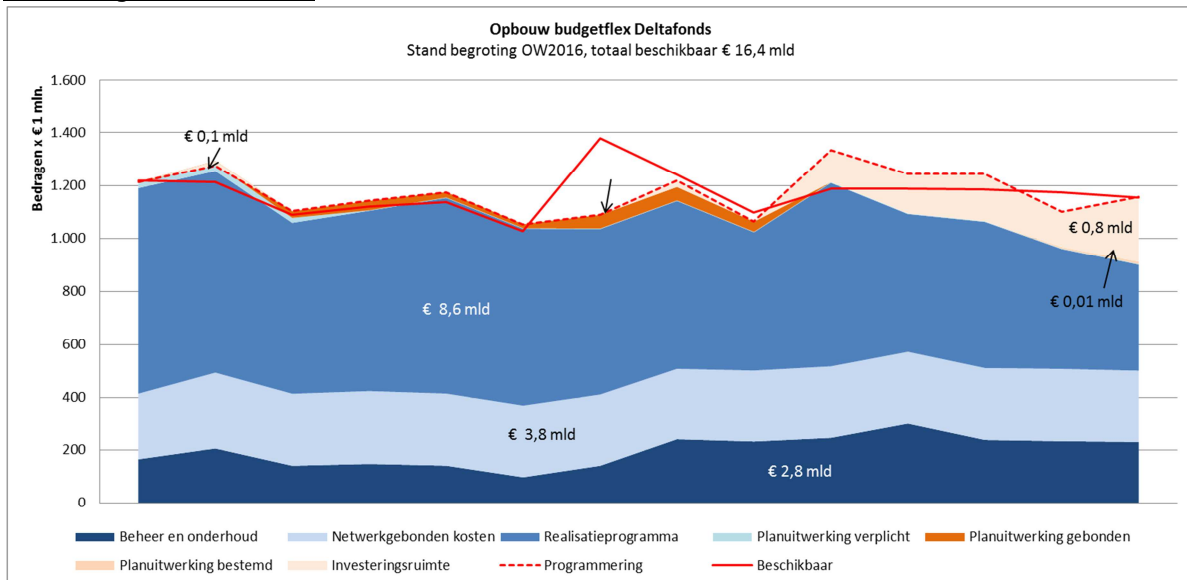
- *De planperiode is langer dan vijf jaar (T+4). Op dit moment kennen de fondsen een tijdschhorizon t/m 2028.*
- *De projecten bij IenM kennen een meerjarig karakter. Na de oplevering van het project wordt het object in beheer genomen. Dit betekent dat er verplichtingen worden aangegaan die de looptijd van een reguliere beleidsbegroting van vijf jaar (T+4) overstijgen. De langere looptijd van de begrotingsfondsen zorgt ervoor dat deze verplichtingen zichtbaar zijn voor het parlement en kunnen worden afgewogen binnen een financieel kader.*
- *Saldi mogen volledig worden overgeheveld (dus een eindejaarsmarge van 100%).*
- *Dit zorgt ervoor dat (kasmatige) vertragingen en versnellingen van projecten niet hoeven te leiden tot budgettaire knelpunten. De wetenschap dat – bij onderuitputting - de middelen binnen het fonds beschikbaar blijven, betekent tevens dat er aan het eind van het jaar geen druk ontstaat om koste wat het kost uitgaven te doen. Een dergelijke druk wordt onwenselijk geacht omdat dit zou kunnen resulteren in ondoelmatige uitgaven.*
- *Meevallers kunnen – nadat deze zijn benut voor het opvangen van tegenvallers – via de investeringsruimte worden ingezet voor nieuwe investeringen.*
- *De voeding van de fondsen volgt vanuit de reguliere IenM-begroting (HXII).*
- *Er is geen sprake van een automatische jaarlijkse extrapolatie.*

In afbeelding 2.1 en afbeelding 2.2 (en bijlage 5 waarin meer gedetailleerd wordt ingegaan op de budgetflexibiliteit per uitgavencategorie) wordt ingegaan op de verdeling van de budgetten in het IF en het DF voor de periode 2016 – 2028. Voor de totstandkoming van deze afbeeldingen is de budgettaire stand van de begroting 2016 gehanteerd. Onderaan de afbeeldingen wordt per uitgavencategorie ingegaan op de mate van budgetflexibiliteit.

Afbeelding 2.1 Infrastructuurfonds



Afbeelding 2.2 Deltafonds



Toelichting: in bovenstaande figuur en bijlage 2 wordt ingegaan op de verdeling van de budgettaire middelen gedurende de huidige looptijd van de fondsen. Hierbij is onderscheid gemaakt in vijf investeringscategorieën, namelijk beheer en onderhoud, geïntegreerde contractvormen (waaronder DBFM⁷), netwerkgebonden kosten⁸, aanleg (planuitwerking en realisatie) en de investeringsruimte. Deze schema's geven op hoofdlijnen inzicht in de mate van flexibiliteit van de fondsen. Daarnaast wordt in de toelichting ingegaan op de mate van flexibiliteit binnen de investeringscategorieën.

2.1.4. De ontwikkeling en de verdeling van de middelen in de afgelopen jaren

De Rijksbestedingen aan infrastructuur zijn in grote lijn onderverdeeld in uitgaven aan de categorieën Hoofdwegen, Spoorwegen en Water. De uitgaven aan Hoofdwegen en Spoorwegen laten ongeveer een gelijkmatige trend zien en liggen, na een stijging in de uitgaven tussen 2004 en 2011, in de jaren daarna tussen de 2 en 3 miljard euro per categorie.

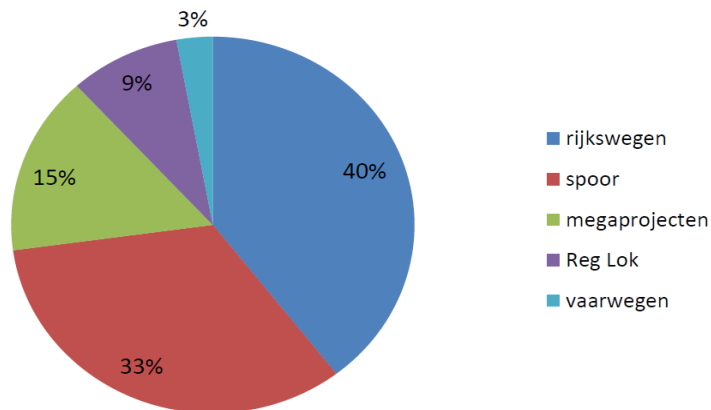
⁷ Rijksbegroting 2016, hoofdstuk XII, artikel 26.

⁸ Rijksbegroting 2016, hoofdstuk XII, artikel 26.

De totale bijdragen uit de IenM begroting aan het IF en DF zijn tot en met 2020 stabiel, respectievelijk tussen de 5,3 en 5,8 miljard euro per jaar (IF) en tussen de 0,8 en 1,1 miljard euro (DF).⁹ Onderstaande afbeelding 2.3 geeft het beeld weer van deze relatief stabiele verdeling van uitgaven over de verschillende modaliteiten binnen het IF.¹⁰

Afbeelding 2.3. Uitgaven Infrastructuurfonds 1994-2012.¹¹

Uitgaven Infrastructuurfonds 1994-2012



2.1.5. Het huidige budgettaire kader tot 2028

Het IF en DF kennen momenteel een budgettair kader dat is vastgesteld tot en met 2028. Die horizon is het gevolg van het besluit van het kabinet Rutte I om deze te verlengen van ultimo 2020 naar ultimo 2028, waarbij in de argumentatie naar voren is gekomen dat de eventuele organisatie van de Olympische Spelen in 2028 deze lengte kan rechtvaardigen. Er is geen inhoudelijk afwegingskader voorhanden dat voorschrijft hoe lang idealiter de looptijd van de fondsen zou moeten zijn. Ook ontbreekt een wetenschappelijke onderbouwing hiervoor.

Tijdens de regeerperiode Rutte I is besloten om de beschikbare ruimte die door deze verlenging van het budgettaire kader vrij is gekomen voor een deel (5/8^e van de beschikbare investeringsruimte) apart te zetten voor volgende kabinetten. In het Regeerakkoord Rutte II is een groot deel van deze ruimte in het IF (7,5 miljard euro) vrijgemaakt voor programmering. Het restant (1,8 miljard euro) is op basis van de motie Elias/Kuiken later tijdens de begrotingsbehandeling 2013 vrijgemaakt. Dit laatste gebeurde na de structurele bezuiniging op de begroting van het IF in 2013, waarbij voor de jaren 2014 tot en met 2028 voor in totaal een bedrag van 6,4 miljard euro is omgebogen op een totaal van ca. 90 miljard. In het DF staan de middelen die bij de verlenging apart zijn gezet nog steeds "gereserveerd" voor toekomstige kabinetten.

2.1.6. Budgetflexibiliteit binnen de fondsen

De begroting voor 2016 laat zien dat er tussen 2015 en 2028 2,1 miljard euro investeringsruimte beschikbaar is in het IF (2,4% van het totale budget¹²) en 1,4 miljard euro in het DF (8% van het totale budget¹). Het gaat hierbij om 'schone' investeringsruimte, waar nog geen plannen aan ten grondslag liggen. Dit betekent niet dat het overige budget op beide fondsen volledig inflexibel is. In de begroting wordt gewerkt met de categorisering bestemd, gebonden en verplicht. Met deze categorisering wordt geprobeerd inzichtelijk te maken in welke mate budget nog flexibel allocceerbaar is, waarbij de mate van flexibiliteit het meest beperkt is in de categorie verplicht. Daarbij past de kanttekening dat het onderscheid tussen de categorieën fluïde is. Dit wordt

⁹ Rijksbegroting 2016, hoofdstuk XII, artikel 26.

¹⁰ J. Ploeger, Evaluatie 20 jaar Infrastructuurfonds, in: Tijdschrift Vervoerwetenschap 50, september 2014.

¹¹ Bron: http://www.cvs-congres.nl/cvspdfdocs_2013/cvs13_063.pdf (J. Ploeger 2014).

¹² Indien men het totale budget corrigeert voor doorlopende verplichtingen als beheer, onderhoud, vervanging, netwerkgebonden kosten en DBFM (Design, Build, Finance and Maintain) dan is op het Infrastructuurfonds nog 6% onbelegd en op het Deltafonds 13%.

veroorzaakt door de verschillende soorten afspraken die tussen bestuurslagen worden gemaakt in de aanloop naar een project. Ieder project kent zijn eigen (bestuurlijke) dynamiek, waardoor deze afspraken niet zonder meer vergelijkbaar zijn en steeds in hun strikt juridische consequenties verschillen. De gekozen categorisering - verplicht, gebonden, bestemd - lijkt deze werkelijkheid het beste te benaderen.

2.2. Perspectief Beleidsvorming: het MIRT

2.2.1. Inleiding

Het beleidsmatige kader voor de aanpak van de bereikbaarheid en ruimtelijke opgaven in Nederland ligt in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). Deze laatste beschrijft de nationale doelen en opgaven van het Rijk. Hieronder wordt eerst ingegaan op het MIRT-proces in algemene zin en wordt daarna nader ingegaan op enkele specifieke zaken rond het MIRT.

2.2.2. Het MIRT

Het MIRT is het integrerende programma binnen het Rijk voor de ruimtelijk fysieke leefomgeving en is ontstaan uit het MIT (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport). Het is de plek waar allerlei thema's met een ruimtelijke component samenkomen: water (waterveiligheid, waterkwaliteit en zoetwater), economie, woningbouw, bereikbaarheid, natuur en (duurzame) energie.

Doel van het MIRT is om te komen tot een zo doelmatig mogelijke besteding van de beschikbare financiële middelen binnen het IF en het DF, door samenhang op de inhoud en samenwerking tussen partijen.¹³ Het vervult verschillende functies tegelijk: een platform voor afstemming tussen Rijk en regio over investeringen, een inhoudelijk kader vanuit de Gebiedsagenda's en een investeringsprogramma waarin aan projecten budget wordt toebedeeld. Tot slot schrijft het de spelregels en procedures voor om tot Gebiedsagenda's en het investeringsprogramma te komen.¹⁴ Het aandeel van het Rijk in de Gebiedsagenda's wordt bepaald door wat in SVIR over nationale opgaven is opgenomen. De minister van IenM bepaalt, in overleg met provincies, gemeenten en waterschappen in de Bestuurlijke Overleggen MIRT, welke opgave prioriteit heeft.

Het MIRT bestaat uit vijf onderdelen, te weten:

- Gebiedsagenda's;
- MIRT-onderzoeken;
- Spelregels van het MIRT (formele procedures);
- Bestuurlijke Overleggen MIRT (BO's MIRT) en;
- MIRT-overzicht.

Gebiedsagenda's

De Gebiedsagenda's bevatten de langjarige opgaven in een landsdeel waar het beleid van het Rijk en regio elkaar raken. Het zijn gezamenlijke producten van Rijk en regio, die worden vastgesteld in de BO's MIRT. De minister van IenM legt gebiedsagenda's vervolgens ter bespreking aan de Tweede Kamer voor. Zij vormen het inhoudelijke vertrekpunt van de strategische gesprekken in de BO's MIRT, waar kan worden vastgesteld of één of meer opgaven op een bepaald moment zo urgent zijn dat deze concreter uitgewerkt worden in de zogenaamde MIRT-onderzoeken.

MIRT onderzoeken

Indien een opgave uit de gebiedsagenda urgent is, kan worden besloten om daarvoor een MIRT-onderzoek te starten. In een MIRT-onderzoek worden opgaven (of een samenstel van opgaven) gezien. Rijk of regionale bestuurlijke partners (provincies, gemeenten en waterschappen) kunnen MIRT-onderzoeken apart ofwel gezamenlijk uitvoeren. De uitkomst van een MIRT-onderzoek kan zijn dat er (rijks- en/of regionale) investeringen nodig zijn, maar het kan ook dat er regelgeving

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32500A, nr 3.

¹⁴ Van Ree et al. 2014.

nodig is. Blijkt er geen enkele nationale inbreng nodig te zijn, dan eindigt het traject door middel van een expliciet besluit door de bestuurders van de overheid of de overheden die het MIRT-onderzoek hebben uitgevoerd.

De formele procedure conform de MIRT spelregels

De MIRT-spelregels schetsen de formele procedure die een MIRT-opgave dan wel een project of een programma doorloopt door de fasen van verkenning, planuitwerking tot en met realisatie. Er worden daarbij vier beslismomenten onderscheiden, te weten: startbeslissing, voorkeursbeslissing, projectbeslissing en opleveringsbeslissing (zie bijgaand kader en bijlage 4).

Het doel van de spelregels van het MIRT¹⁵ is het beschrijven van de formele rollen en taken van partijen, evenals de besluitvormingsvereisten bij het Rijk om te komen tot een beslissing (van de minister van IenM) over een eventuele financiële rijksbijdrage. In 2011 zijn – op basis van de aanbevelingen van de Commissie Elverding – enkele wijzigingen doorgevoerd in de MIRT-spelregels. Het belangrijkste doel van deze aanbevelingen is om te komen tot een versnelling van de uitvoering van infrastructuurprojecten. De wijzigingen in de MIRT-spelregels zorgen onder meer voor meer trechtering in de besluitvorming, zodat eenmaal gemaakte keuzes en genomen beslissingen niet steeds opnieuw (bestuurlijk of in rechte) ter discussie kunnen worden gesteld. De minister van IenM neemt per fase een expliciete beslissing over het wel of niet (blijven) opnemen van de opgave in het MIRT. Hoe verder de opgave in het MIRT-proces komt, hoe concreter deze wordt.

De formele MIRT procedure

De fase van een MIRT-verkenning start formeel met het nemen van de startbeslissing (MIRT 1). Voor het nemen van de startbeslissing moet zijn aangegeven dat het project voor 100% gedekt is op de begroting (zicht op financiering). Tijdens de verkenningsfase worden potentiële oplossingen in kaart gebracht.

Vervolgens wordt in de voorkeursbeslissing (MIRT 2) besloten of het project dan wel onderdelen daarvan nader worden uitgewerkt in de planuitwerkingsfase. Bij de voorkeursbeslissing moet er inzicht zijn in en onderbouwing van de kosten behorend bij het desbetreffende project.

In de planuitwerking wordt de beslissing voorbereid die de realisatie van het voorgenomen (deel)project wettelijk en financieel mogelijk moet maken.

De planuitwerkingsfase wordt afgerond met een projectbeslissing (MIRT 3). Deze beslissing wordt doorgaans in twee stappen genomen, namelijk met het ter inzage leggen van de ontwerpbesluiten (MIRT 3A) en de uiteindelijke vaststelling van de besluiten (MIRT 3B). Met de projectbeslissing is er finale duidelijkheid over de reikwijdte van het project, het budget en de verdeling tussen partijen. Tenslotte wordt, na afronding van het project, de opleveringsbeslissing (MIRT 4) genomen.

BO's MIRT en MIRT overzichten

Projecten en programma's, waar het Rijk direct financieel bij betrokken is, worden gepresenteerd in het jaarlijkse MIRT-overzicht¹⁶, dat een bijlage is bij de begroting van IenM. Het Rijk richt zich hierin vooral op het verbeteren van de samenhang en afstemming van investeringen in ruimtelijke projecten. Hierbij staat de samenwerking tussen Rijk en decentrale overheden centraal. Om deze samenwerking te faciliteren is er jaarlijks voor iedere regio één Bestuurlijk Overleg MIRT waarin beslissingen op grond van de MIRT-spelregels en investeringen van het Rijk en decentrale investeringen op elkaar worden afgestemd en waar gesproken wordt over (gezamenlijke) opgaven. Het gaat dan om het bespreken van prioritaire onderwerpen uit de Gebiedsagenda's, het besluiten tot het starten van MIRT-onderzoeken en MIRT verkenningen, het vaststellen van voorkeursbeslissingen, starten van planstudies e.d.. Ook komen strategische onderwerpen aan de orde en zijn er werkbezoeken aan de BO's MIRT gekoppeld. Verder is het zo dat waterschappen en marktpartijen in toenemende mate aansluiten bij de bestuurlijke overleggen. De minister van IenM

¹⁵ MIRT-overzicht 2011, Eerste en Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, Kamerstuk 32660A, nr. 50.

¹⁶ <http://mirt2016.mirtprojectenoverzicht.nl>.

legt tenslotte de resultaten van deze overleggen ter bespreking voor aan de Tweede Kamer.

2.2.3. Het MIRT nader bezien

2.2.3.1. De SVIR en de NMCA

De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)¹⁷ geeft een integraal kader voor ruimtelijk en mobiliteitsbeleid op rijksniveau en beschrijft de nationale doelen. De SVIR is een structuurvisie en is dus alleen bindend voor het Rijk. Voor de periode tot en met 2028 zijn de nationale doelen uitgewerkt in meer concrete doelen om Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig te houden:

- Het vergroten van de concurrentiekracht van Nederland door het versterken van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland;
- Het verbeteren en ruimtelijk zekerstellen van de bereikbaarheid waarbij de gebruiker voorop staat;
- Het waarborgen van een leefbare en veilige omgeving waarin unieke natuurlijke en cultuurhistorische waarden behouden zijn.

De Nationale Markt en Capaciteitsanalyse (NMCA) is een modelmatige analyse waarin voor looptijd van de fondsen (nu t/m 2028) inzicht wordt gegeven in de vraag naar mobiliteit, afgezet tegen de huidige beschikbare capaciteit (het aanbod). De NMCA kijkt naar de modaliteiten en netwerken van weg, spoor, regionaal openbaar vervoer en vaarwegen. Uit de NMCA blijkt waar op de korte en de meer lange termijn naar verwachting sprake is van knelpunten (op basis van de doelstellingen uit de SVIR).

2.2.3.2. De bestuurlijke dynamiek

Naast de formele besluitvorming over infrastructurele projecten en programma's is er ook sprake van een bestuurlijke dynamiek. Om hiervan een goed beeld te krijgen heeft de IBO-werkgroep op basis van wetenschappelijk onderzoek door middel van interviews een paper laten opstellen door N. Mouter¹⁸.

Mouter geeft aan dat de bewindspersonen van IenM, de Kamerleden en regionale bestuurders de meest beeldbepalende actoren zijn in de meer formele governance (de bestuurlijke overleggen en de Tweede Kamerdebatten over het MIRT). Ook de minister van Financiën wordt aangemerkt als een belangrijke speler. Dit speelt vooral als de minister van Financiën twijfelt aan de doelmatigheid van een infrastructureel project, bijvoorbeeld op basis van een MKBA.

De rol van de minister van IenM in het "bestuurlijke spel" wordt volgens Mouter door de jaren heen verschillend ingevuld: de ruimte waarin andere actoren erin slagen om de prioritering van de bewindspersoon te beïnvloeden kan daardoor sterk uiteenlopen.

Bij het "bestuurlijke spel" blijkt een belangrijke rol weggelegd voor de Kamerleden die een specifieke regio vertegenwoordigen. Dit speelde vooral in de periode 2003-2010. Regionale Kamerleden hanteren verschillende strategieën om een infrastructureel project zeker te stellen voor hun regio. Mouter spreekt in dit verband van "ruilhandel". Belangrijk hierbij is om te benoemen dat deze regionale Kamerleden handelen vanuit een oprechte politieke overtuiging en vooral hun visie op rechtvaardigheid. Zo stellen enkele Kamerleden het onrechtvaardig te vinden als alle Rijksmiddelen zouden worden verdeeld over de Randstad, wat in hun ogen zal gebeuren als zij niet opkomen voor de belangen van de regionale delen van Nederland.

Decentrale bestuurders kunnen invloed uitoefenen op de besluitvorming via het bestuurlijk overleg met de bewindspersonen en via regionale Kamerleden. Daarnaast worden ook veelvuldig lobbyisten ingezet en worden er werkbezoeken georganiseerd voor Kamerleden. De geïnterviewden in het onderzoek geven aan dat lobbyisten belangrijke actoren zijn. Enkele geïnterviewde politici menen

¹⁷ Eerste en Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, Kamerstuk 32660A, nr. 50.

¹⁸ N. Mouter (TU Delft, 2015), "Hoe werkt de governance rond het MIRT". Dit rapport is te vinden op de website van de Rijksbegroting (<http://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/beleidsonderzoek/overzicht-afgeronde-ibos>).

dat een krachtige lobby zelfs de belangrijkste factor is die maakt dat een infrastructuurproject wel of niet doorgaat. Lobbyisten worden daarnaast ook gezien als een bron van informatie voor Kamerleden.

2.2.3.3. De rol van de MKBA in het MIRT-proces

De MKBA in het MIRT-proces geeft ex ante inzicht in de verhouding tussen de kosten en de baten voor de samenleving als geheel van een infrastructurele oplossingsrichting en dient als een hulpmiddel bij de besluitvorming, bijvoorbeeld om te prioriteren, projecten te heroverwegen of projecten te optimaliseren. Bij infrastructuurprojecten is deze toets sinds het jaar 2000 verplicht en sinds 2004 is deze steeds meer een standaard instrument geworden ter ondersteuning van de besluitvorming. De MKBA wordt opgesteld gedurende de verkenningsfase en wordt benut bij de onderbouwing van de voorkeursbeslissing.

De studie van Mouter besteedt ook aandacht aan de wijze waarop MKBA's worden gebruikt in de besluitvorming. De studie laat zien dat MKBA's in de huidige systematiek dikwijls te dicht op een te nemen voorkeursbeslissing openbaar worden gemaakt en kort voor MIRT debatten aan de Tweede Kamer worden gestuurd. Dit betekent dat de Tweede Kamer en de bestuurlijke partners vaak geen - of onvoldoende - tijd hebben om de informatie uit de MKBA tot zich te nemen.

De studie besteedt ook aandacht aan de wijze waarop MKBA's worden gebruikt in de besluitvorming. Hieruit volgt dat Tweede Kamerleden MKBA's op drie verschillende manieren gebruiken, namelijk:

- Om een standpunt te bepalen;
- Om een politiek standpunt te ondersteunen;
- Om een besluit van een bestuurder te rationaliseren.

Geen van de respondenten baseert beslissingen louter op de uitkomsten van een MKBA. Een zeer negatieve MKBA-score kan volgens de respondenten de houding ten opzichte van een project geleidelijk veranderen, waarbij de MKBA van de Zuiderzeelijn als voorbeeld wordt genoemd. Een MKBA wordt vooral een nuttige functie toegedicht als het gaat om het selecteren van varianten van een project. Bij uitzondering wordt de MKBA gebruikt om projecten ten opzichte van elkaar te rangschikken.

Uit een inventariserend onderzoek van MKBA's uit 2014 bleek dat in de periode 2001-2014 de helft van de MKBA's een negatieve B/K score had (tussen 0 en 1), uitgaande van het *hoge* of enige groeiscenario. Het grootste deel van de MKBA's waarin is gerekend met het *lage* groeiscenario (RC, WLO 2006) scoorde negatief wat betreft het in geld uitgedrukte saldo.

Daarbij moet worden aangetekend dat de werkelijke economische ontwikkeling sinds 2006 significant lager is geweest dan het lage groeiscenario RC, en deze achterstand nog niet is ingehaald. Er bestaan bovendien beperkte verschillen tussen de modaliteiten: spoorprojecten scoren negatiever dan weg- of waterprojecten en kennen zelden positieve B/K-scores.

Wegenprojecten scoren iets beter bij een hoog groeiscenario, maar niet bij een laag groeiscenario; dan scoren zij even negatief als de andere modaliteiten (spoor- en waterwegen).

In de verkenningsfase van het MIRT bleek de uitkomst van de Kostenbatenanalyse (KBA) van weinig invloed op het uiteindelijke besluit (go or no go); in de planstudiefase heeft de KBA slechts een rol bij de optimalisatie van alternatieven.¹⁹

Er is weinig onderzoek bekend dat ex post is uitgevoerd naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van infrastructurele projecten. Het PBL en het KiM pleitten in 2010 voor gedegen onderzoek achteraf, om bij toekomstige projecten tot een betere inschatting van effecten te kunnen komen vooraf.²⁰

¹⁹ S. Rienstra, Inventarisatie KBA's transportinfrastructuur, 17 februari 2015 (www.synconomy.nl).

²⁰ Planbureau voor de Leefomgeving en KiM, Met de kennis van nu; leren van evalueren. Een casestudy: A5 Verlengde Westrandweg.

2.2.3.4. De MIRT-spelregels in relatie tot de begroting

De MIRT-projecten worden in de begroting opgenomen vanaf de startbeslissing. In 2011 is (conform de aanbevelingen van de Commissie Elverding) doorgevoerd dat er eerder in het proces duidelijkheid moet zijn over de financiering van een project. Daartoe is de eis van 100% budgettaire dekking ("zicht op financiering") bij het de startbeslissing in de spelregels opgenomen. De budgettaire dekking van de projecten moet passen binnen de begrotingsperiode van het desbetreffende fonds (nu tot 2028). Deze eis geldt ook als de looptijd van projecten langer is dan de begrotingsperiode; in dat geval wordt de dekking van activiteiten die buiten de begrotingsperiode worden uitgevoerd aan het eind van de begrotingsperiode geposteerd, in afwachting van extrapolatie van het budgettair kader.

De Commissie Elverding heeft geadviseerd om de besluitvorming rondom infrastructurele projecten flink in te korten en wel tot zeven jaar (te weten twee jaar voor de verkenningsfase, twee jaar voor de planuitwerkingsfase en drie jaar voor de uitvoeringsfase). Het toenmalige kabinet heeft de adviezen van Elverding integraal overgenomen. In de praktijk is beperkt zicht op de vraag of het daadwerkelijk gelukt is om de doorlooptijd te verkorten. Uit een inventarisatie van RWS blijkt dat de gemiddelde periode voor de verkenningsfase en de planuitwerkingsfase elk op 3,5 jaar uitkomt. Ook uit het MIRT-overzicht valt op te maken dat er veel projecten zijn die een flink langere periode kennen dan de door Elverding aanbevolen 7 jaar. Hier kunnen diverse oorzaken voor zijn, zoals juridische, politieke of uitvoeringstechnische. Het is niet duidelijk in hoeverre de realisatiefase langer of korter is gaan duren.

2.2.3.5. Gezamenlijk bekostigen

Er zijn veel constructies waarbij Rijk en regio projecten gezamenlijk financieren. Dergelijke constructies komen steeds vaker voor, omdat opgaven meer en meer gezamenlijke opgaven (van Rijk, regio, bedrijfsleven) worden. Duidelijk is dat overleg met de decentrale overheden en de samenleving nodig is om bijvoorbeeld de belangenafweging in evenwicht te brengen en om opgaven te combineren.

Afspraken over cofinanciering kunnen een kans opleveren: de decentrale overheid koppelt bijvoorbeeld een decentrale ambitie aan een Rijksproject en levert daarvoor ook de financiering. De huidige systematiek maakt cofinanciering mogelijk. Cofinanciering hoeft overigens niet altijd tot meer doelmatigheid te leiden. Mogelijk minder rendabele projecten die zonder financiële steun van de regio niet door zouden gaan, kunnen met die steun wel doorgang vinden. Ook kunnen afspraken met andere overheden er toe leiden dat het Rijk zich vroegtijdig vastlegt en daardoor in een later stadium minder flexibel is in de besluitvorming.

De relatie tussen het Rijk en de andere overheden vindt plaats op basis van gelijkwaardigheid. De dialoog tussen partijen leidt tot gezamenlijk gedragen afweging tussen de opgaven van Rijk en regio. Bij het gezamenlijk financieren van projecten speelt ook het "bestuurlijke spel" een belangrijke rol. Ook gaat er aan gezamenlijke projecten vaak een uitgebreid proces aan onderhandelingen met decentrale overheden vooraf.

2.2.3.6. Recente ontwikkelingen

Vernieuwing van het MIRT 2014-2016

Begin 2014 is een tweejarig Rijk-regio programma gestart dat zich richt op vernieuwing van het MIRT. Aanleiding hiervoor is onder andere gelegen in decentralisatie van taken – vooral op het gebied van ruimtelijke ordening en natuurbeleid - van Rijk naar medeoverheden. Daarnaast was er onvrede bij bestuurders over het functioneren van een aantal aspecten van het MIRT. Zo kwam de "R" van ruimte onvoldoende uit de verf, deed het MIRT geen recht aan de nieuwe verhoudingen tussen Rijk en regio in het fysieke domein en was er kritiek van o.a. medeoverheden op de rol van het Rijk bij de bestuurlijke MIRT-overleggen.

Bij de vernieuwing van het MIRT is het doel om het accent (onder andere in het bestuurlijk overleg) te verschuiven van projecten naar opgaven, van onderhandeling naar dialoog met medeoverheden en andere partijen en van een focus op de inzet van financiële middelen naar de inzet van andere dan alleen financiële instrumenten, zoals gedragsbeïnvloeding. De verschuiving is volgens het Ministerie van IenM al merkbaar²¹. Tot en met maart 2016 ligt het accent op de ontwikkeling van de vernieuwde werkwijze, bijvoorbeeld in MIRT-onderzoeken rondom bereikbaarheidsopgaven. Ook zullen de spelregels van het MIRT worden geactualiseerd om deze beter te laten aansluiten op de vernieuwing van het MIRT.

Van Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) (2012) naar Nationale Omgevingsvisie (NOVI)

In 2015 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de Omgevingswet. Deze wet bevat de wettelijke basis voor de Nationale Omgevingsvisie die in 2018, bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet, moet zijn vastgesteld. In 2016 wordt eerst een Nationale Omgevingsagenda gemaakt. Hieruit volgt de NOVI, die de opvolger wordt van de SVIR.

2.3. Nederland in internationaal perspectief

In het kader van dit IBO is tevens een beknopte internationale vergelijking uitgevoerd, waarbij een studie is gedaan naar de wijze waarop Frankrijk, Duitsland en Engeland de infrastructurele planning- en financiering hebben georganiseerd.

Daaruit komen de volgende beelden naar voren:

- Nederland beschikt over infrastructuur op kwalitatief hoogwaardig niveau. Zo staat Nederland in de meeste ranglijsten die landen op dit punt vergelijken in de top-5, vaak samen met Duitsland en stadsstaten als Singapore en Honkong. Het World Economic Forum positioneert Nederland bijv. wereldwijd op de 3^e plek in termen van kwaliteit van infrastructuur. Op de Transport Scorecard van de Europese Commissie staat Nederland nummer 1 voor haven- en luchthaveninfrastructuur.
- Nederland wordt wereldwijd als voorbeeld gezien op het waterbeleid (OECD, 2014)²². Ook wordt de aanpak via het Deltaprogramma internationaal gezien beschouwd als "state of the art" (World Economic Forum, 2013)²³.
- Nederland heeft de besluitvorming beter op orde dan omringende landen volgens Marshall (2013). Nederland scoort het beste op integrale afwegingen tussen infrastructuur en ruimte, als gevolg van de opkomst van gebiedsgerichte planning en de aanwezigheid van een fonds. In het Verenigd Koninkrijk en Duitsland is de planning sterk sectoraal. In het VK zijn wel aanbevelingen gedaan om meer te werken met een lange termijnvisie, waarbinnen het parlement voor de kortere termijn (10 jaar) concrete plannen goedkeurt.²⁴ Voorts is er in het VK een nationaal infrastructuurplan, gepubliceerd door het ministerie van Financiën, waaraan overigens geen verplichtingen zijn verbonden. Dit plan dient vooral om (private) investeerders aan te trekken.
- Voor wat betreft de verdeling van verantwoordelijkheden zijn de verschillen dusdanig groot tussen de landen dat het lastig is een goede vergelijking te maken. In Duitsland heeft bijvoorbeeld de federale overheid een nationaal plan gemaakt die de Länder moeten uitvoeren. Dit federale plan bevat niet een vastgelegde financiering en programmering. Daarnaast hebben de Länder eigen verantwoordelijkheden voor infrastructuur. In Frankrijk stuurt de nationale overheid op basis van prestatie- en kwaliteitsnormen en maken de regio's zelf de plannen, wat leidt tot een sterke betrokkenheid van de regio's. In Nederland wijst het PBL er wel op (PBL, 2014) dat ruimtelijke- en infrastructurele plannen nog beter op elkaar kunnen aansluiten.²⁵

²¹ Uitkomsten BO's MIRT, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, Kamerstuk 34300A, nr. 17.

²² OECD (2014) Water Governance in the Netherlands. Fit for the future? OECD Studies on Water.

²³ World Economic Forum (2013) Global Risks 2013 Eight Edition. WEF, Geneva.

²⁴ http://www.yourbritain.org.uk/uploads/editor/files/The_Armitt_Review_Final_Report.pdf

²⁵ Planbureau voor de Leefomgeving (2014), Kiezen en Delen.

- In Engeland en Frankrijk is de marktbetrokkenheid (in de zin van meefinanciering) het grootst; in Nederland is ook sprake van een rol van de marktpartijen. In Duitsland is sprake van medefinanciering door andere overheden;
- Alleen Nederland kent fondsen voor de infrastructuur en water(veiligheid). In Duitsland is recent een speciaal fonds ingericht voor het moderniseren van bruggen. Daarbij heeft de behoefte aan meer transparantie meegespeeld. Verder werkt Duitsland met een kasstelsel, waarbij in de financiële planning vijf jaar vooruit wordt geraamd. Frankrijk en Engeland verantwoordt door middel van een baten-lastensystematiek;
- Nederland is één van de weinige landen in West Europa zonder een systeem van beprijzing per kilometer voor auto- en/of vrachtverkeer. In het VK ligt een sterk accent op gebruikersbetalingen als financiering van infrastructuur. In Duitsland is een vergelijkbare ontwikkeling zichtbaar.

Samenvattend is een systeem dat grote gelijkenissen vertoont met de lange termijnplanning in Nederland, zowel planinhoudelijk als financieel, internationaal niet te vinden. Andere landen kijken wel naar de wijze waarop Nederland het georganiseerd heeft, maar werken meer met (deels) privaat gefinancierde of door gebruikersvergoedingen gebaseerde infrastructuur. Verschillende landen hebben wel een lange termijnplanning, zonder dat daar een lange termijn budgettaire kader tegenover staat. Het voordeel daarvan is dat dit adaptiviteit mogelijk maakt en dat investeringen niet voor lange termijn zijn vastgelegd. Een nadeel kan zijn dat de planning van projecten mogelijk noodzaakt tot het vastleggen van bestuurlijke/juridische verplichtingen voor jaren buiten het budgettaire kader.

2.4. Context van infrastructurele planning: economische, technologische en maatschappelijke ontwikkelingen

De hiervoor behandelde systematiek van infrastructurele planning moet ervoor zorgen dat tijdig een antwoord wordt gegeven op de maatschappelijke behoefte aan mobiliteit en infrastructuur. Een groot aantal factoren beïnvloedt deze behoefte en de wijze waarop deze wordt ingevuld. In deze paragraaf wordt een aantal van deze centrale factoren beschreven, inclusief de verwachtingen en onzekerheden die daarbij een rol spelen. De nieuwe WLO scenario's van het CPB en PBL vormen hiertoe belangrijke input.²⁶ In deze lange termijn scenario's worden mogelijke ontwikkelingen geschetst op verschillende deelreinen, zoals demografie, verstedelijking, binnenlandse personenmobiliteit en luchtvaart, incl. bijbehorende onzekerheden. Drie soorten ontwikkelingen zijn relevant voor dit IBO.

- In de eerste plaats hebben *economische ontwikkelingen* een belangrijke invloed op de vraag naar infrastructuur. Zo kan de filedruk afnemen als gevolg van een economie die zich gematigder ontwikkelt dan verwacht. Ten tijde van opgaande conjunctuur neemt vaak de filedruk juist toe. Volgens de nieuwe WLO lijkt de Nederlandse economie op dit moment veerkrachtig genoeg om op termijn weer evenwichtig te groeien. In scenario Hoog wordt in de nieuwe WLO uitgegaan van een jaarlijkse economische groei van 2%; in dit scenario ligt de economische groei lager dan we hebben gezien in de afgelopen decennia. Dit komt vooral door de demografische ontwikkeling (vergrijzing). In scenario Laag gaat de WLO uit van een economische groei van ongeveer 1%.
- In de tweede plaats wordt de invulling van de behoefte bepaald door de verschillende mogelijkheden die er voor de oplossing van de opgave beschikbaar zijn. Als gevolg van de *technologische ontwikkelingen en mobiliteitstrends* is er per opgave steeds meer te kiezen. Te denken valt aan de opmars van elektrisch rijden, de opkomst van de elektrische fiets, maar bijvoorbeeld ook van de voortschrijdende technologie rond zelfsturende voertuigen en deelauto's (als onderdeel van een nieuwe economie, waarin eigenaarschap minder centraal staat). Vooral de zelfrijdende auto heeft de potentie om een 'game changer' te zijn, hoewel de precieze ontwikkeling en effecten zich natuurlijk moeilijk laten voorspellen. Ook effecten van de

²⁶ CPB/PBL, Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving. Nederland in 2030 en 2050: twee referentiescenario's.

elektrische fiets en digitale ontwikkelingen die plaats- en tijdonafhankelijk werken verder vergemakkelijken, hebben de potentie om veel invloed te hebben op mobiliteit. Voorts is er het slimmer goederenvervoer en zijn er innovaties op het gebied van (spoor)veiligheid. Ook de intensivering waarmee ICT gebruikt wordt in het dagelijks zakelijk en privéleven heeft consequenties voor de vraag naar mobiliteit. Dergelijke ontwikkelingen, die zich de laatste jaren in hoog tempo hebben voorgedaan en nog altijd doorgaan, kunnen de behoefte aan infrastructurele oplossingen op korte termijn beïnvloeden (zie ook de Kernboodschap vernieuwing MIRT, 2014). Ze kunnen belangrijke gevolgen hebben voor de lange termijn opgave. Het energievraagstuk (opmars duurzame energie) ten slotte is ook zeer bepalend voor welke vervoerswijzen dominant zullen zijn en daarmee bepalend voor de vraag, hoe mobiliteit zich verder zal ontwikkelen;

- In de derde plaats spelen ook *demografische ontwikkelingen* een rol in de behoefte aan infrastructuur. Hierbij gaat het bijv. om trends als trek naar de grote steden, vergrijzing, de status die aan autogebruik wordt toegekend en een trend als toenemend tijd- en plaatsafhankelijk werken. Volgens WLO scenario Hoog wonen er in 2050 ruim 2 miljoen meer mensen in Nederland dan nu. Dit komt vooral door een hoog migratiesaldo. In scenario Laag zijn het migratiesaldo en de natuurlijke aanwas kleiner en krimpt de bevolking na 2030. In beide scenario's is vergrijzing een van de belangrijkste demografische ontwikkelingen. Voorts is groei in de meeste delen van het land minder vanzelfsprekend volgens de WLO; stabilisatie en/of krimp van bevolking en werkgelegenheid is een reële mogelijkheid na 2030.

De *mobiliëitsontwikkeling* als gevolg van deze ontwikkelingen is moeilijk te voorspellen. De personenmobiliteit blijft in beide WLO scenario's toenemen, maar de mate waarin dat gebeurt, kan behoorlijk uiteenlopen. Dat geldt voor autokilometers, maar ook voor openbaar vervoer en langzaam verkeer (fietsen). Overigens neemt het autobezit zelf in beide scenario's duidelijk minder sterk toe en komt de groei van het vrachtverkeer onder het historisch gemiddelde. Aangezien tot 2030 nog substantiële verbeteringen in het infrastructuurnetwerk voorzien worden, blijft de congestie in het scenario Laag onder of rond het niveau van de afgelopen jaren. In het scenario Hoog loopt de congestie na 2030 weer op, vooral in de Randstad. Daarbij moet worden aangetekend dat nieuwe gedragstrends en onvoorziene maatschappelijke en technologische ontwikkelingen dat beeld kunnen verstoren. Ook betekent verwachte congestie niet automatisch dat beleidsmaatregelen noodzakelijk zijn. Bovendien speelt hier mee dat na 2030, bij het bepalen van de congestie, door de planbureaus niet voorzien is in nieuwe aanleg van infrastructuur. Dit lijkt op zichzelf onwaarschijnlijk als aanname, maar helpt wel om ontwikkelingen bij de zogeheten 0-variant zichtbaar te maken.

In het licht van deze snelle ontwikkelingen past het om ook goed te kijken naar de mate waarin keuzes voor het invullen van bepaalde opgaven op langere termijn worden vastgelegd. Het is mogelijk dat een beperking van de mogelijkheden tot heroverweging van keuzes gevolgen kan hebben voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van projecten. Wanneer projecten lang van tevoren worden ingepland, kan bij oplevering van het project blijken dat de gekozen oplossing niet meer aansluit bij het actuele probleem. Ook kunnen door actuele ontwikkelingen noodzakelijke wijzigingen in het project extra kosten met zich mee brengen. Deze wijzigingen waren wellicht niet noodzakelijk geweest als op een later moment pas de verplichting was aangegaan. Dergelijke dynamieken hebben invloed op de doelmatigheid en doeltreffendheid van projecten en kunnen mogelijk door meer flexibiliteit in de systematiek en in de projecten worden gemitigeerd. De vraag welke mogelijkheden er zijn om hierin meer flexibiliteit aan te brengen staat - met het oog op bevordering van de doelmatigheid en doeltreffendheid - centraal in dit IBO.

In het volgende kader worden enkele projecten kort beschreven, wat betreft de mate van flexibiliteit in de keuzes binnen projecten. Voor dit IBO is een uitgebreidere achtergrondstudie verricht naar projecten in de vorm van interviews en inventarisatie van feiten. Daarbij is bezien in welke mate de huidige systematiek van fondsen en spelregels flexibiliteit mogelijk maakt of blokkeert en welke oorzaken hiervoor aan te wijzen zijn.

Voorbeeld 1 Capaciteit Volkeraksluizen

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) zijn de Volkeraksluizen aangemerkt als potentieel knelpunt. Dit project bevindt zich sinds april 2013 – na het nemen van de voorkeursbeslissing – in de planuitwerkingsfase en de beschikbare middelen kennen in de begroting van het Infrastructuurfonds een “gebonden” karakter. De werkzaamheden bestaan uit quick wins en mogelijk een extra scheepvaartkolk voor de beroepsvaart als dat nodig is op basis van de wachttijden (tussen 2020 en 2030). Voor deze extra scheepvaartkolk staan al wel middelen gereserveerd in de periode 2022-2026 met een “gebonden” karakter.

Dit project roept de vraag op of er ruimte is om in de loop der tijd de noodzaak tot een extra scheepvaartkolk af te wegen tegen de noodzaak om te investeren bij andere projecten (of bij andere modaliteiten). Over tijd kan immers de prioritering binnen en tussen de modaliteiten wijzigen hetgeen zou kunnen vragen om herverdeling van beschikbaar gestelde middelen.

Voorbeeld 2 Ring Utrecht

Tijdens het bestuurlijk overleg MIRT in het najaar van 2009 werd de voorkeursrichting voor dit project bepaald, welke vervolgens resulteerde in vaststelling van het voorkeursalternatief in 2010. De beschikbare middelen – 1.134 miljoen – vallen in de categorie “verplicht” in de begroting van het Infrastructuurfonds en zijn verdeeld over de jaren 2015 – 2026. De voorkeursrichting had mogelijk op een later moment bepaald kunnen worden, zodat langer de flexibiliteit in de verkenning behouden had kunnen worden in aanloop naar de te kiezen voorkeursvariant. Bij deze kwestie speelde het debat, na bekend worden van de MKBA in 2013, of het uitstellen c.q. faseren van (delen van) het project de doelmatigheid bevorderd zou kunnen worden. Door meer flexibiliteit in te bouwen, zou immers beter op de ontwikkeling in congestie kunnen worden ingespeeld. Volgens de second opinion van het CPB bij de MKBA voor de Ring Utrecht was uitstel van de voorkeursbeslissing ‘no regret’.

3. Analyse

3.1. Het analysekader

De beleidsbeschrijving laat zien dat feitelijk sprake is van drie niveaus waarop de geïdentificeerde spanning tussen flexibiliteit/wendbaarheid en stabiliteit/zekerheid kan worden geanalyseerd, te weten het niveau van (1) de Rijksbegroting, (2) het MIRT en de fondsen en (3) de projecten. Naast deze drie niveaus kunnen ook grofweg drie invalshoeken worden benoemd, namelijk:

- A. Inhoudelijk (gerelateerd aan doeltreffendheid van beleid)
- B. Budgettair (gerelateerd aan doelmatigheid van beleid)
- C. "Governance" (de bestuurlijke praktijk en de ongeschreven regels daarbinnen)

Op basis hiervan ontstaat onderstaand raster met daarin negen afzonderlijke vlakken.

	Inhoudelijk	Budgettair	Governance
Rijksbegroting			
MIRT en de fondsen			
Projecten			

Het raster is benut om de bevindingen uit de analyse – en vervolgens ook de beleidsvarianten - te clusteren. Hierbij heeft de IBO-werkgroep het raster onderverdeeld in drie deelgebieden. Daartoe is gekozen, omdat de bevindingen per deelgebied der mate samenhangen of in elkaar overlopen dat onderverdeling naar de onderliggende onderdelen uit het raster niet logisch is. De drie desbetreffende deelgebieden zijn:

- 1) Het niveau van de Rijksbegroting.
- 2) De reikwijdte van de fondsen.
- 3) Het MIRT-proces.

Deze deelgebieden kunnen als volgt schematisch worden weergegeven binnen het raster.

	Inhoudelijk	Budgettair	Governance
Rijksbegroting	Deelgebied 1		
MIRT en de fondsen	Deelgebied 2		Deelgebied 3
Projecten			

3.2. Het niveau van de Rijksbegroting en de reikwijdte van de fondsen

Hier wordt ingegaan op vraagstukken rond de flexibiliteit van het budgettaire kader, met name de looptijd en –verlenging en de reikwijdte van de fondsen IF en DF.

3.2.1. Flexibiliteit en stabiliteit fondsen IF en DF

De langere looptijd van het IF en het DF zorgt voor lange termijn stabiliteit en zekerheid, in die zin dat duidelijk wordt afgebakend hoeveel middelen er meerjarig beschikbaar zijn om invulling te geven aan de rijksbrede infrastructurele projecten en opgaven. Dit biedt continuïteit in de infrastructurele planning en relatieve resistentie tegen de waan van de dag. Tevens maakt een langere looptijd het mogelijk om voor een langere periode (dan T+4) verplichtingen aan te gaan, respectievelijk voor langer lopende projecten de volledige verplichting in de begroting aan te gaan en transparant te maken. Voor de andere begrotingshoofdstukken binnen de Rijksbegroting geldt een dergelijke systematiek niet. Daardoor ontstaat een verschil in horizonlengtes binnen de Rijksbegroting. Dit kan leiden tot ondoelmatigheden in de rijksbrede toedeling van middelen. Dit komt doordat reeds aangegane verplichtingen voor de lange termijn bij infrastructuur niet altijd

zonder meer teruggedraaid kunnen worden, ook niet als zal blijken dat uitgaven aan bijvoorbeeld onderwijs of zorg doelmatiger of doeltreffender zouden zijn.

Een lange tijdshorizon van de fondsen kan de integrale afweging van beleidsprioriteiten op het niveau van de rijksbegroting op deze manier bemoeilijken. De lange fondsenperiode waarvoor middelen voor infrastructuur in meerdere of mindere mate worden vastgelegd biedt, afgezet tegen de overige reguliere begrotingshoofdstukken, immers minder ruimte voor (relatieve) flexibiliteit. Dit kan integrale weging van beleidsprioriteiten c.q. het voeren van het meest doelmatige beleid bemoeilijken. Bij aanvang van een nieuwe kabinetsperiode is wel ruimte voor integrale (politieke) weging van prioriteiten, maar die wordt beperkt doordat een erfenis van infrastructurele planning wordt meegenomen uit de voorgaande kabinetsperiode. In de huidige situatie is dat tot 2028.

3.2.2. Spelregels looptijd, fondsvorming en -verlenging

Op basis van de literatuur is geen eenduidig beeld naar voren gekomen van de meest geschikte looptijd van een fonds of budgettair kader voor infrastructuur. In andere Europese landen is ook geen vergelijkbare voorbeeld gevonden van een langlopend kader voor infrastructurele uitgaven. De commissie Elverding deed aanbevelingen over onder meer de doorlooptijd van een projectbeslissing, die binnen een termijn van zeven jaar plaats zou moeten kunnen vinden. In de praktijk kunnen projecten langer duren, waardoor een beperkte uitloopmarge realistisch kan zijn ter bepaling van de benodigde periode van het budgettair kader. Projecten kunnen in de praktijk langer duren dan zeven jaar, bijvoorbeeld om politieke, juridische of financiële redenen. Evenmin geldt overigens dat sprake is van vaste spelregels die gelden voor verlenging van de budgettaire kaders. Er is verlengd met vier jaar (2010-2014), met zes jaar (2004-2010 en 2014-2020) en met acht jaar (2020-2028). De looptijd heeft mede daardoor gevarieerd tussen de acht en zestien jaren. Verlenging vindt voorts niet noodzakelijkerwijs aan het begin van een kabinetsperiode plaats. Daarnaast is er geen vast mechanisme voor het vrijgeven van budgettaire ruimte. Dit kan leiden tot ondoelmatige aanwending van middelen, doordat bij een meerjarige verlenging ineens substantiële bedragen vrij kunnen komen voor infrastructurele planning. Is van deze verlenging eenmaal sprake, dan ontstaat er een momentum waarbij vele belanghebbenden een beroep willen doen op de middelen die voor het MIRT beschikbaar komen. De nieuw ontstane financiële ruimte loopt dan snel vol.

3.2.3. Koppeling met doelen in SVIR

Er is een koppeling tussen de doelen in het MIRT, gefinancierd via de fondsen, en de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR), die lange termijn ambities schetst op het terrein van ruimtelijk beleid en mobiliteit. In een deel van de interviews is aangegeven dat de SVIR in de huidige vorm op een te hoog abstractieniveau de opgave identificeert en weinig heldere doelen stelt. Dit uit zich ook in het ontbreken van een behoefte-raming bij besluitvorming over de toedeling van middelen aan de fondsen, bijvoorbeeld bij verlenging van de planperiode. Bij deze besluitvorming wordt veelal het laatste jaar van de planperiode als uitgangspunt gehanteerd voor de toedeling van middelen, wat ertoe kan leiden dat geld op zoek gaat naar projecten. Van het DF valt te leren dat het formuleren van scherpe rijksdoelen kan helpen om een helder toetsingskader voor uitgaven tot stand te brengen. Binnen het DF wordt bovendien in toenemende mate gewerkt met adaptieve wijzen van programmeren, waarbij lange termijn opgaven worden verbonden met concretere programma's op kortere termijn. Hierdoor blijft flexibiliteit op de langere termijn geborgd in het planningsprogramma. Dit programma kan immers continu worden aangepast aan nieuwe inzichten. Het ontbreken van een behoefte-raming bij het bepalen van de budgettaire omvang van het IF/DF zorgt ervoor dat er een verschil kan ontstaan tussen de beschikbare middelen en de middelen die benodigd zijn voor de Rijksopgave binnen het IF/DF. Hier schuilt een risico in van een mismatch tussen noodzakelijke opgaven en beschikbaar budget. Dit kan er enerzijds in resulteren dat de omvang van de fondsen te ruim bemeten is ten opzichte van de opgaven, hetgeen afbreuk doet aan de disciplinerende werking van een helder budgettair kader. Er is in deze situatie in mindere mate sprake van een noodzaak tot scherpe prioritering. Dit kan leiden tot minder doelmatige projecten. Anderzijds kan er sprake zijn van een te krap bemeten omvang van het IF/DF, waardoor de opgaven niet (of niet tijdig) kunnen worden ondervangen en wettelijke taken – denk bijvoorbeeld aan de Waterwet - niet (of niet tijdig) kunnen worden waargemaakt.

3.3.3. Reikwijdte fondsen

Vertrekpunt op dit niveau is de reikwijdte van het IF en het DF. Deze reikwijdte is vastgelegd in de Wet op het IF en de Waterwet en geeft aan welke uitgaven ten laste van het IF en het DF mogen worden gedaan.

Het oplossend vermogen van het MIRT wordt beperkt, in het bijzonder wat betreft het IF, doordat vooral knelpunten centraal staan en in mindere mate de inpassing en/of de ruimtelijke (of alternatieve) oplossingen voor vraagstukken. Deze werkwijze leidt ertoe, gekoppeld aan de wettelijk voorgeschreven doelen van het IF, dat eerder voor aanleg infrastructuur (en voor 1 modaliteit) wordt gekozen, ook als alternatieve varianten goed kunnen voorzien in een oplossing voor (of uitstel van) het gestelde probleem. Hierbij valt te denken aan Beter Benutten, slimmer informeren, innoverende maatregelen en ideeën. Ook kan ruimtelijk beleid, zoals het wel/niet kiezen voor bepaalde woningbouwlocaties, de vraag naar infrastructuur sterk beïnvloeden en daarmee problemen vergroten of verkleinen. Het huidige IF is, zoals uiteengezet, echter vooral gericht op de aanleg, het beheer en onderhoud van infrastructuur. Wettelijk gezien biedt het IF weinig ruimte om andersoortige oplossingen te financieren. Dit kan alleen via het overboeken van geld naar de reguliere begroting van IenM. Het huidige systeem kent daardoor (onbedoeld) een prikkel tot infrastructurele oplossingen voor problemen, wat een risico inhoudt voor doelmatigheid en doeltreffendheid.

Aan de andere kant voorkomt een heldere afbakening van het IF dat er een veelheid van uiteenlopende projecten uit het IF wordt gefinancierd en het fonds zich ontwikkelt tot een soort FES, met alle nadelen van dien (zie hoofdstuk 2). Al met al is de vraag of de huidige Wet op het IF, ontstaan in een tijd dat de focus met name lag op capaciteitsuitbreiding van het netwerk, meer bij de tijd moet worden gebracht. De problematiek is immers in de loop van de tijd verschoven van capaciteitsuitbreiding naar beheer, onderhoud en beter benutten.

3.3. Het MIRT-proces

Hoe te komen tot een prioritering van opgaven binnen de fondsen? Hierbij speelt het MIRT met haar spelregels en bestuurlijke overleggen een belangrijke rol. Deze zorgen voor duidelijkheid over de verschillende fases van het proces van opgave naar oplossing en vervolgens uitvoering en beheer.

3.3.1. Integrale weging binnen het MIRT

Uit de projectenstudie en de interviews komt naar voren dat zelfstandige projecten in beperkte mate ten opzichte van elkaar worden afgewogen, nadat er voor deze projecten een startbeslissing is genomen. Zo wordt er binnen het MIRT vooral gekeken naar de wijze waarop een opgave kan worden opgelost, terwijl ook de vraag gesteld kan worden of hiermee wel het meest urgente probleem of knelpunt wordt opgelost. Of er kan worden gekeken of het probleem kan worden opgelost via een andere modaliteit, bijvoorbeeld via het spoor in plaats van de weg. Dat kan vervolgens resulteren in het prioriteren van de meest doelmatige of doeltreffende projecten of programma's.

Ook fundamentele heroverweging van projecten en opgaven vindt beperkt plaats. Een voorbeeld daarvan ligt in de bestuurlijke keuze die werd gemaakt ten tijde van de bezuinigingen uit het Lenteakkoord (2013). In die periode werd besloten om projecten te temporiseren en zo budgettaire ruimte in latere jaren te vullen, in plaats van projecten te schrappen. Dit illustreert dat het getrechterde besluitvormingssysteem van het MIRT - dat flexibiliteit mogelijk maakt en niet vroegtijdig alle keuzes al vastlegt - in de praktijk zelden leidt tot heroverweging. Het systeem biedt ook de ruimte om projecten aan te houden en te vertragen. Dat is ook een aspect van de flexibiliteit. Is eenmaal een startbeslissing genomen waarbij sprake is van "zicht op financiering", dan gebeurt bijna niet dat een project door integrale weging of heroverweging niet tot uitvoering komt. Dat ligt in zekere zin in het verlengde van de aanbevelingen van Elverding en heeft als voordeel dat niet steeds onzekerheid ontstaat over projecten en oplossing van opgaven. Het gevolg hiervan is echter dat de echt flexibele fase zich naar voren verplaatst, naar de fase die aan formele

opname in het MIRT programma vooraf gaat: die van (brede) MIRT onderzoeken, waarvoor nog geen zicht op financiering nodig is. De formele verkenningsfase (na de Startbeslissing) kent niet het verkennende karakter in de zin dat breed wordt gezocht naar mogelijke oplossingen, maar trechtert hooguit alternatieven binnen een gekozen modaliteit en oplossingsrichting.

3.3.2. Oplossend vermogen huidige systematiek

Doordat projecten over een lange periode kunnen worden uitgesmeerd binnen het fonds, kunnen zij in de loop der tijd achterhaald raken qua oplossend vermogen of kunnen nieuwe opgaven een hogere prioriteit hebben gekregen. Dit inzicht kwam nadrukkelijk ook in de interviews naar voren. Er kunnen tegen de tijd van beoogde start van de realisatie doelmatiger of doeltreffender oplossingen voorhanden zijn en de problematiek kan zich anders hebben ontwikkeld dan voorzien. Er is dus een risico in vanuit het perspectief van doelmatigheid en doeltreffendheid. Ook kwam hierbij naar voren dat de vroegtijdige keuze voor een modaliteit, bijvoorbeeld spoor of weg, de flexibiliteit in de besluitvorming kan beperken. Het MIRT is volgens gesprekspartners niet flexibel genoeg in de huidige praktijk, wat betreft het snel kunnen inspelen op gewijzigde omstandigheden. Bij het DF geldt overigens wel een andere werkwijze, adaptiever en meer op open opgaven gericht voor de verdere toekomst.

3.3.3. Het beleggen van het fonds met projecten

De financiële middelen zijn vooral in het IF – voor het DF geldt dit in mindere mate - voor lange tijd op een relatief gedetailleerd niveau vastgelegd. Het IF is tot 2028 nagenoeg belegd met projecten, wat ten koste gaat van de flexibiliteit. Zo is tot en met 2028 minder dan 2 miljard van de (op basis van begroting 2016) beschikbare 82 miljard euro nog beschikbaar als vrije investeringsruimte. De rest van het budget is in grote mate verplicht, bestemd of gebonden in het kader van planuitwerking, of is gereserveerd voor beheer en onderhoud.

In de interviews kwam als verklaring voor deze beperkte ruimte in de fondsen (vooral het IF) naar voren dat er in de huidige systematiek en governance een prikkel bestaat om de ruimte binnen het fonds te beleggen met projecten en programma's. Geld dat eenmaal voor een bepaald doel is belegd kan namelijk minder snel worden herverdeeld, gezien de bestuurlijke (en eventueel ook juridische) consequenties waarmee dit gepaard zou gaan. Een andere genoemde verklaring sluit aan op het ontbreken van een heldere behoeftering: wat is precies nodig aan infrastructuur? Hierdoor, en het vrij algemene kader dat het SVIR biedt, zit er geen rem op het ontstaan van steeds nieuwe wensen, wat in de bestuurlijke praktijk al snel het gevolg heeft dat het fonds volloopt en opwaartse druk ontstaat om de budgethorizon te verlengen of het fonds te vergroten. Ook bij verlenging van het fonds wordt een behoorlijke vrije ruimte snel 'dichtverplicht', zoals eerder is opgemerkt.

Uit de projectenstudie is naar voren gekomen dat het doel van projecten, zoals dat bij aanvang in de verkenningsfase al was vastgesteld, na nadere studie in de regel niet substantieel wijzigt. Wel is er ruimte voor wijzigingen in de precieze vormgeving en keuze tussen beperkte alternatieven hierbinnen. De in dit onderzoek betrokken projecten laten geen grote wijzigingen zien qua reikwijdte en uitvoering gedurende het MIRT-proces. Vooral de Voorkeursbeslissing heeft een sterk bepalende invloed voor wat betreft de reikwijdte, de planning en het budget van een project. Ook de hieraan voorafgaande Startbeslissing, waarbij al een opgave budgettair geraamd wordt in de begroting, werkt als een sterk richtinggevend moment. De reikwijdte van een project komt daarmee dus al bij Startbeslissing, vroeg in de MIRT systematiek, in grote lijnen vast te liggen, terwijl formeel nog diverse afwegingsmomenten moeten worden gepasseerd en het MIRT proces pas gestart is.

Inhoudelijk is dit niet per se nadelig. De aanpak van een opgave wordt daarmee voorspelbaar. De aanvankelijk ingeschatte mate van doelmatigheid en doeltreffendheid komt niet door allerlei wijzigingen gedurende de uitvoering in gevaar. Een volledig flexibel project, dat voortdurend wijzigt, kan ertoe leiden dat een vraagstuk nooit opgelost wordt en tot veel bestuurlijke drukte leidt. Tegelijkertijd betekent dit gemis aan flexibiliteit na de Startbeslissing in de praktijk dat oplossingen in de tijd niet veranderen, terwijl de omgeving continu verandert. Rijksdoelstellingen verschuiven, maatschappelijke trends veranderen, de politieke samenstelling van kabinetten wijzigt

en de economische en technologische omstandigheden wijzigen. Hierbij valt ook te denken aan de opkomst van de zelfsturende auto, die een 'game changer' kan zijn. Innovatie kan hierdoor onbenut blijven en de reikwijdte van het project kan achterhaald raken, wat tot ondoelmatige overheidsuitgaven kan leiden. Soms is zelfs fundamentele heroverweging op zijn plaats. In de huidige systematiek geldt dat er bij het nemen van een startbeslissing zicht op financiering moet zijn. Dit betekent dat de voorliggende opgave op hoofdlijnen wordt geraamd en dat er een indicatief bedrag wordt gereserveerd in de begroting van IenM. Uit interviews gedurende de projectstudie kwam naar voren dat de reservering die wordt gemaakt bij startbeslissing een prominente rol speelt bij de verdere besluitvorming over een project. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor het doorlopen van een brede verkenning. Het budget wordt immers sturend voor de oplossing. Het reserveren van budget bij startbeslissing heeft echter ook een disciplinerende werking. Zo wordt namelijk voorkomen dat er een veelvoud aan ongedekte verkenningen worden gestart.

Betekent dit ook dat de fondsen vol zijn en dat de flexibiliteit als gevolg hiervan zo goed als weg is? In de bestuurlijke praktijk kan dit wel zo worden ervaren, maar kijkend naar de status van de aangegane (juridische) verplichtingen en bestuurlijke afspraken over toekomstige projecten, valt daar in strikte zin op af te dingen. Zo lang de minister geen onomkeerbaar tracébesluit tekent als laatste stap voordat een project in realisatie gaat, is er vaak alleen nog sprake van flexibiliteit in juridische zin. Ook al zal dit tot bestuurlijk getouwtrek leiden en mogelijk tot juridische procedures; er is nog geen onomkeerbaar besluit genomen dus niets ligt tot dat moment vast. Kenmerkend voor de huidige situatie is dat de deelnemers aan het MIRT proces dit niet als zodanig ervaren. Op het moment dat, bij Startbeslissing, de financiering in de begroting geregeld is, concluderen met name bestuurders in de regio en Kamerleden dat het project hiermee een feit is. Inflexibiliteit wordt hiermee veel breder geïnterpreteerd dan slechts het strikt juridische ("het project is aanbesteed aan een bouwonderneming, dus het kan niet meer teruggedraaid").

3.3.4. Doelmatigheid: gebruik MKBA binnen MIRT besluitvorming

In de huidige systematiek worden op projectniveau studies – waaronder een MKBA en een MER - uitgevoerd die helpen om te komen tot een onderbouwde keuze. Op opgavenniveau worden deze instrumenten nog nauwelijks benut bij het identificeren van kansrijke opgaven. Op projectniveau vindt de MKBA niet altijd vroegtijdig plaats, maar soms dichterbij de voorkeursbesluitvorming. Dit terwijl de brede afweging van projecten, welke wel of niet in het MIRT worden opgenomen, veel eerder plaatsvindt. Het is dus niet vreemd dat het instrument MKBA weinig benut wordt om projecten ten opzichte van elkaar te wegen. In het huidige MIRT scoort een aanzienlijk deel van de projecten negatief in de b/k ratio, wat de vraag oproept of niet doelmatiger opties buiten beeld zijn gebleven en wel de meest doeltreffende oplossingen voor opgaven worden geselecteerd.²⁷ Diverse deskundigen wezen in dit opzicht op de 'Wet van de afnemende meeropbrengst' waar het gaat om nieuwe infrastructuur.

3.3.5. De bestuurlijke overlegstructuur van het MIRT

De bestuurlijke overlegstructuur van het MIRT speelt een belangrijke rol bij het komen tot prioritering van opgaven en projecten op het niveau van het MIRT en de fondsen. Mede als gevolg van toenemende transparantie in de opbouw van budgetten voor infrastructuur, is niet alleen voor de Tweede Kamer maar ook voor regionale partijen waarmee het Rijk onderhandelt vaak duidelijk of er financiële investeringsruimte is en zo ja, hoeveel. Andersom heeft het Rijk dit inzicht niet in de budgetten van regionale overheden tot en met 2028. Hiermee ontstaat een ongelijk vertrekpunt voor onderhandeling gedurende de bestuurlijke overleggen van het MIRT. Medeoverheden weten dat er geld beschikbaar is en zullen er alles aan doen om hun plan te laten opteren voor dat budget. Daar schuilt een kans in, namelijk competitie tussen projecten, maar ook een bedreiging voor flexibiliteit en doelmatigheid. In de ontstane dynamiek wordt leidend, welke regio er met welk

²⁷ Uit een inventarisatie van het gebruik van MKBA's bij de besluitvorming die is uitgevoerd door de ministeries van IenM en Financiën blijkt dat 53% van alle 'go-beslissingen' die in de afgelopen 15 jaar genomen zijn een ex ante MKBA score hadden die lager lag dan 1,0 (rekening houdend met het hoge groeiscenario tot 2008).

deel van de MIRT projecten aan de slag kan gaan. Bestuurlijk commitment wordt al vroegtijdig (al voor de verkennende fase) aangegaan, waardoor projecten al snel in een 'fuik' terecht komen waar zij niet meer uitkomen. De MIRT spelregel 'zicht op financiering', die ertoe leidt dat de financiële reikwijdte van een project al vast komt te staan bij de Startbeslissing, is daar debet aan en leidt ertoe dat naar een bedrag kan worden toegewerkt. Dan komen niet per se de projecten met het grootste probleemoplossende vermogen of de beste MKBA score bovendien in de selectie voor het MIRT en wordt flexibiliteit beperkt.

Het onderzoek van Mouter (2015) naar het functioneren van de governance rondom het MIRT roept de vraag op of er in de huidige systematiek sprake is van te veel ruimte is voor het maken van bestuurlijke afspraken. Bestuurlijke deals lijken een afwegingsproces te doorkruisen, waarin idealiter opgaven tegen elkaar worden afgewogen en projecten door een trechter gaan, voordat er definitief toe besloten wordt. Ook is de status van bestuurlijke afspraken niet altijd helder: kan er nog op teruggekomen worden? De regels van het MIRT gelden onverkort, maar de beleving aan de bestuurlijke tafel dat een project "geregeld" is (dus niet flexibel), kan hardnekkig zijn. Dit roept de vraag op hoe selectie van projecten voor het MIRT transparanter kan, met bijvoorbeeld een toets op doelmatigheid, en in hoeverre de huidige bestuurlijke dynamiek een gegeven is of vooral een gevolg van een gebrek aan heldere kaders. Er zijn binnen de werkwijze van het Deltaprogramma aanknopingspunten om de werkwijze in het MIRT meer te objectiveren, bijvoorbeeld door meer (financiële) verantwoordelijkheid bij de regio te leggen of aan 'joint fact finding' te doen met decentrale overheden. Ook heldere centrale doelen en meetbare streefwaarden helpen om de inhoud meer leidend te laten zijn in het "bestuurlijke spel". Dat spel is inherent aan de systematiek en zeker nodig, maar kan in betere banen geleid worden.

Het beeld bijeengenomen roept de vraag op of de huidige MIRT systematiek niet eerder te veel ruimte laat – voor bestuurlijke afspraken, inkaderen en beperken van het daadwerkelijk verkennende karakter – en te weinig ruimte voor flexibiliteit. Hierin schuilt een paradox: flexibiliteit in de regelgeving maakt bestuurlijke bewegingen mogelijk die uiteindelijk de flexibiliteit in de besluitvorming rond het MIRT en de fondsen beperken.

3.3.6. Het bestuurlijke spel rond projecten

De huidige spelregels van het MIRT laten voldoende ruimte om gedurende de verkenningsfase de flexibiliteit over het in kaart brengen van oplossingsrichtingen te beperken. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van het sluiten van bestuurlijke overeenkomsten in aanloop naar een te nemen voorkeursbeslissing, maar ook in reactie op aangenomen moties van de Tweede Kamer.

Verschillende geïnterviewden geven aan dat dit vaak gebeurt en dat hierdoor niet bij elk project sprake is van een volledig brede en open verkenning, zonder enige richting.

In de studie van Mouter (2015) wordt duidelijk dat op het moment van de voorkeursbeslissing de voorliggende onderbouwing (waaronder een MKBA) vaak te dicht op de voorkeursbeslissing wordt aangeboden aan de Tweede Kamer. Dit betekent dat Kamerleden deze onderbouwing niet meer kunnen meenemen in de oordeelsvorming over een project. Hiermee wordt een kans gemist van optimalisatie, doordat de MKBA als relevante beslisinformatie niet meer tijdig in het besluitvormingsproces benut kan worden.

Het hierboven geschetste beeld van lineaire uitvoering zonder grote wijzigingen, waarmee stabiliteit in de projecten wordt gebracht, contrasteert met het karakter van de fase voor en rond de startbeslissing, als een opgave verkend wordt. In die fase is er veel flexibiliteit, en kan de betrokkenheid van een veelheid aan partijen van grote invloed zijn op de perceptie van de precieze opgave en de vormgeving van de mogelijke oplossing. Hierdoor kan al vrij vroeg, in de verkennende fase, de nadruk op een specifieke oplossing komen te liggen in plaats van op de opgave. Omdat deze fase in de praktijk onvoldoende dwingend is om breed te verkennen, wordt de (bestuurlijke) flexibiliteit, onder druk van de vele betrokkenen, snel ingeperkt. Al vroeg in de projectfase wordt voor specifieke oplossingen gekozen. De hiermee ontstane complexiteit, waarbij andere oplossingen voor hetzelfde probleem mogelijk buiten beeld blijven, kan een bedreiging vormen voor een optimale doeltreffendheid van de projecten.

4. Beleidsvarianten

Op basis van de analyse in hoofdstuk 3 komt de IBO-werkgroep tot een aantal beleidsvarianten, gegroepeerd binnen enkele overkoepelende thema's. De beleidsvarianten hebben, zoals in het eerste hoofdstuk beschreven, hoofdzakelijk betrekking op twee niveaus van de planning en financiering van infrastructuur: de systematiek in brede zin (inclusief wet- en regelgeving en afspraken) en de project- en programma-eigenschappen.

4.1. Varianten voor flexibiliteit in het budgettaire kader

4.1.1. Inleiding: de besluitvorming over het budgettaire kader en het bevorderen van flexibiliteit via de budgettaire kant

Sinds het kabinet, naar aanleiding van een IBO-rapport uit 1997, is begonnen met meerjarige kaders in de fondsbegrotingen, is er geen vaste werkwijze ontstaan voor wat betreft besluitvorming over het al dan niet verlengen van de budgettaire kaders en daarmee samenhangend de totale lengte hiervan. Dit heeft geresulteerd in een grote variatie voor wat betreft het moment waarop deze besluitvorming plaatsvindt en de totale lengte van de budgettaire kaders. De looptijd kent een variatie tussen de 8 en 16 jaar. Daarnaast is er geen vast mechanisme voor het vrijgeven van de na verlenging ontstane budgettaire ruimte.

Uit de analyse blijkt dat er bij een besluit tot verlenging ineens zeer substantiële bedragen ter besteding vrijkomen, met als risico dat deze nieuwe ruimte ondoelmatig wordt aangewend. Het moment van verlenging van het fonds is daarmee het moment waarop helderheid over beheersing en flexibiliteit het meest urgent is. Deze urgentie neemt toe naarmate het aantal jaren waarmee wordt verlengd groter is. De huidige onduidelijkheid over het "hoe en wanneer" zorgt voor veel ambtelijke en bestuurlijke drukte, die bestedingsdrang tot effect kan hebben en weinig beheersend werkt. Om deze reden schetst de IBO-werkgroep varianten met vaste spelregels en procedures voor de wijze en het moment van eventuele verlenging van de budgettaire kaders. De beleidsprocessen rond investeringen, zoals het opstellen van beleidsvisies en gebiedsagenda's, kunnen vervolgens verbonden worden met deze meer voorspelbare procedures.

4.1.2. Varianten voor de wijze van besluitvorming over het verlengen van het budgettaire kader

De werkgroep ziet drie varianten voor de wijze waarop de besluitvorming over het al dan niet verlengen van het budgettaire kader van de fondsen vormgegeven kan worden. Bij deze varianten geldt dat een heldere onderbouwing van de benodigde budgetten in de vorm van een behoefteanalyse nuttige informatie kan leveren bij het bepalen van de budgettaire omvang van een eventuele verlenging. Voor het DF is reeds voor de langere termijn (tot en met 2050) op hoofdlijnen vastgesteld wat de behoefte is. Deze behoefte kan – zij het met een bandbreedte – ook budgettair worden geraamd. Deze systematiek bij het DF biedt aanknopingspunten waar de systematiek bij het IF van kan leren, met het oog op het kunnen bepalen en ramen van de meerjarige behoefte.

1. Besluitvorming op een politiek moment, waarbij het moment van aantreden van een nieuw kabinet in de rede ligt

Dit sluit sterk aan op de huidige werkwijze, hoewel hierover nu geen voorgeschreven regel bestaat. Aangezien de zittingsduur van een kabinet kan verschillen, kunnen aanvullende spelregels nodig zijn. Dit kan zijn dat de lengte van verlenging van de fondsen gelijk staat aan de zittingsduur van het voorgaande kabinet. Op deze wijze kan worden voorkomen dat de fondsenperiode steeds langer wordt. Nadeel van deze variant is mogelijke ondoelmatige aanwending van middelen (budget op zoek naar projecten), doordat ineens een groot budget beschikbaar komt, namelijk voor vier jaar. Bij deze variant zou het daarom passen om bij het aantreden van een nieuw kabinet nadere, waterdichte afspraken te maken over de inzet van de vrijkomende middelen bij verlenging. Een ander nadeel van deze variant is dat er geen vaste procedure ontstaat voor verlenging van het budgettaire kader, maar nog steeds een zekere onvoorspelbaarheid in het systeem sluipt.

2. Om de vier jaar met vier jaar verlengen, onafhankelijk van de politieke context van dat moment
Deze variant creëert helderheid voor alle betrokken partijen (w.o. medeoverheden en bedrijfsleven). Evenals variant 1 kan deze variant zorgen voor een ongelijke vertrekpositie tussen kabinetten, doordat, als gevolg van een niet gelijk lopende zittingsduur, het moment van verlenging nu eens aan het begin, dan in het midden of zelfs aan het einde van een kabinetsperiode kan plaatsvinden. Ook komt bij deze variant ineens een groot budget beschikbaar voor aanwending. Het verdient daarom ook bij deze variant aanbeveling om nadere afspraken te maken over de inzet van de vrijkomende middelen bij verlenging.

3. Jaarlijkse extrapolatie

Deze variant gaat uit van jaarlijkse verlenging van het budgettaire kader van het IF en het DF. Dit betekent dat het budgettaire kader van de fondsen jaarlijks met één jaar wordt verlengd, wat tevens tot gevolg heeft dat de looptijd van het budgettaire kader niet meer varieert over tijd. Dit heeft als voordeel dat er duidelijkheid ontstaat voor alle betrokken partijen. In deze variant komt er ook niet meer eenmalig meerjarige investeringsruimte vrij, maar gebeurt dit meer geleidelijk, aansluitend op de reguliere begrotingssystematiek (elk jaar een jaar erbij). Beleidsmatig kan dat meer stabiliteit en continuïteit tot gevolg hebben. Hiertoe moet wel een keuze gemaakt worden t.a.v. de meest passende looptijd van het budgettaire kader, omdat hierin binnen deze systematiek geen verschil meer wordt gemaakt.

4.1.3. Varianten horizon budgettaire kader

De werkgroep ziet twee varianten om te komen tot een eenduidige doorlooptijd van de budgettaire kaders (de fondsen):

1. Baseer de looptijd van het budgettaire kader op de aanbevelingen van de Commissie Elverding, met een beperkte bandbreedte voor langer lopende projecten (totaal 10 jaar)

In deze variant wordt de looptijd van het budgettaire kader van de fondsen gebaseerd op de aanbevelingen van de Commissie Elverding. Elverding concludeerde dat – bij volledige implementatie van haar aanbevelingen – de doorlooptijd van projecten (van startbeslissing tot realisatie) teruggebracht zou kunnen worden tot 7 jaar. In de praktijk is hier sprake van een zekere spreiding (er zijn projecten die korter duren, maar ook projecten die langer duren om verschillende redenen). Om hier rekening mee te houden, wordt in deze variant een bandbreedte gehanteerd van 3 jaar ten opzichte van het gemiddelde, hetgeen resulteert in een looptijd van het budgettaire kader van 10 jaar (7 jaar + 3 jaar). De IBO-werkgroep realiseert zich hierbij dat er ook complexere, nog langer lopende projecten kunnen bestaan. Dergelijke projecten vergen een maatwerkoplossing voor de budgettaire inpassing. In beginsel zouden de jaarlijkse bedragen die buiten de looptijd van het fonds vallen moeten worden opgeteld in het laatste jaar, of in de laatste jaren van de looptijd van het budgettaire kader, en zo worden gedekt.

Deze variant kan worden gezien als normstellend, in lijn met de huidige ambitie om te komen tot doorlooptijdverkorting (tot gemiddeld 7 jaar) van projecten. Financiering van (nieuwe) projecten zal binnen dit kader inpasbaar moeten zijn. Op dit moment wijkt de gemiddelde doorlooptijd nog af van deze ambitie, hetgeen betekent dat verdere doorlooptijdverkorting wenselijk is ten einde de doorlooptijden van projecten aan te laten sluiten op de doorlooptijd van de fondsen. Van een normstellende looptijd van de fondsen kan ook een disciplinerende werking uitgaan, die helpt om verdere doorlooptijdverkorting te realiseren.

Op de korte termijn zorgt deze variant ervoor dat er weinig (nieuwe) bestedingsruimte wordt gecreëerd. Dit komt omdat de looptijd van de fondsen op dit moment langer is dan 10 jaar, hetgeen bij deze variant betekent dat verlenging van de looptijd van de fondsen de komende twee jaren niet aan de orde is. Er kan wel budgettaire ruimte worden gecreëerd door (her)prioritering, zowel Rijksbreed als binnen de fondsen.

Bij deze variant hoort de notie dat een budgettaire kader met een looptijd van 10 jaar nog altijd langer is dan waar andere, in dit IBO onderzochte, Europese landen mee werken. Er kunnen voor

de langere termijn (buiten de looptijd van de fondsen) wel globale ambities worden uitgewerkt, alleen kunnen er nog geen verplichtingen worden aangegaan.

2. Baseer de looptijd van het budgettaire kader op de vigerende doorlooptijden van projecten

Deze variant baseert de looptijd van het budgettaire kader van de fondsen op de daadwerkelijke gemiddelde doorlooptijden van projecten. Evenals bij de vorige variant is ook bij deze variant sprake van een zekere spreiding van doorlooptijden rondom dit gemiddelde. Hier wordt rekening mee gehouden door een bandbreedte (van eveneens 3 jaar) te hanteren voor projecten die langer duren dan de gemiddelde projectduur. Op dit punt bestaat een verschil van inzicht binnen de IBO werkgroep; dit verschil wordt nader geduid aan het einde van deze variant.

Op basis van een analyse van Rijkswaterstaat (2014)²⁸ naar de doorlooptijden van water, weg en vaarwegprojecten komt een gemiddelde projectduur van 10 jaar naar voren. Tezamen met de eerder genoemde bandbreedte van 3 jaar komt daarmee de looptijd van het budgettaire kader van de fondsen uit op 13 jaar (10 jaar + 3 jaar).

Deze door Rijkswaterstaat uitgevoerde analyse betreft echter wel een partiële analyse en geeft daarmee een partieel beeld van de werkelijkheid. Enerzijds komt dit doordat er nog geen volledig onderzoek uitgevoerd kan worden naar het effect van (de aanbevelingen van) de Commissie Elverding op de doorlooptijden van projecten. Dit komt met name door het feit dat er sinds de Commissie Elverding (2008) nog niet voldoende projecten het hele proces van startbeslissing tot realisatie hebben doorlopen voor een statistische analyse. De duur van de realisatiefase is als gevolg hiervan dus nog niet onderzocht. Anderzijds zijn in de analyse van Rijkswaterstaat geen spoorprojecten onderzocht, aangezien bij spoorprojecten niet Rijkswaterstaat, maar ProRail de uitvoerder is.

Voor de Rijkswaterstaatprojecten schetst de analyse een beeld van de doorlooptijden van de verkenningsfase en planstudie na afronding van de Commissie Elverding. Elverding ging uit van een gemiddelde duur van een project van 7 jaar, waarbij deze 7 jaar is opgebouwd uit 2 jaar verkenningsfase, 2 jaar planuitwerkingsfase en 3 jaar realisatiefase. Uit de analyse van Rijkswaterstaat blijkt dat zowel de verkenningsfase als de planuitwerkingsfase gemiddeld grofweg 3,5 jaar duurt. Deze doorlooptijd is nog niet conform Elverding, maar aangezien de planstudiefase voor Elverding gemiddeld 5 jaar in beslag nam, is er wel tijdwinst geboekt. Afgaande op deze analyse ontstaat een gemiddelde projectduur van 10 jaar²⁹. Hierbij is de aanname gehanteerd dat de doorlooptijd van de realisatiefase wel conform Elverding is (namelijk 3 jaar).

De IBO werkgroep constateert dat de uitgevoerde analyse een nuttig, maar wel een partieel beeld schetst. De analyse kan derhalve aan kracht winnen door een volledig onderzoek uit te voeren naar de doorlooptijden van projecten en dit vervolgens periodiek te blijven evalueren. Op basis van deze evaluaties kan - in deze variant - vervolgens worden geconstateerd of de looptijd van de fondsen nog aansluit bij de praktijk. Vervolgens kan worden gezien of bijstelling van de looptijd van de fondsen wenselijk/noodzakelijk is.

Een aandachtspunt bij deze variant is dat er geen prikkel is om verdere doorlooptijdverkorting te realiseren, aangezien de looptijd van het budgettaire kader als minder knellend zal worden ervaren in deze variant in vergelijking tot de eerste variant (die immers uit gaat van 10 jaar). Dit leidt tot het risico van een minder flexibele lange termijn planning, door het voor een langere periode vastleggen van middelen. Hierbij speelt op de achtergrond ook het in het eerste hoofdstuk benoemde spanningsveld tussen meer zekerheid qua uitgaven op langere termijn vs. meer flexibiliteit.

²⁸ Rijkswaterstaat, Onderzoek doorlooptijden MIRT-Verkenningen en Planuitwerkingen RWS, 28 oktober 2014. Zie bijlage 6.

²⁹ Verkenningsfase (3,5 jaar), planuitwerkingsfase (3,5 jaar) en realisatiefase (3 jaar).

In algemene zin constateert de IBO werkgroep hierbij dat, wanneer voor een langere looptijd van het budgettaire kader gekozen wordt, de toegevoegde waarde van aanvullende spelregels voor budgettaire discipline groter wordt. Dit om te voorkomen dat het ten koste gaat van de gewenste flexibiliteit. Hierbij merkt de werkgroep tegelijk op dat politiek en bestuurlijk een andere afweging mogelijk blijft. Wanneer een nieuw kabinet heldere begrotingsafspraken en spelregels vastlegt, kan daar wel degelijk een sterke werking van uitgaan.

Verskil van inzicht werkgroep m.b.t. deze variant

De werkgroepleden verschillen bij variant 2 op een centraal punt van inzicht. Dit betreft de vraag in hoeverre bij deze variant uitgegaan zou moeten worden van een bandbreedte (of opslag) in de lengte van het fonds, gelet op projecten die langer duren dan gemiddeld, bijvoorbeeld door hoge complexiteit:

- Een deel van de werkgroep meent dat een bandbreedte niet past bij een variant, die zich al baseert op de (gemiddelde) feitelijke doorlooptijd van projecten en daarmee al heterogeniteit in zich heeft. Eenzelfde bandbreedte in variant 2 (uitgaande van de feitelijke gemiddelden) als in variant 1 (uitgaande van de normen) wordt door dit deel van de werkgroep mede inconsistent gevonden, omdat variant 2 sowieso al uitgaat van een hoger startpunt (10 jaar bij variant 2 vs. 7 jaar bij variant 1).
- Een ander deel van de IBO-werkgroep vindt dat door het werken met een bandbreedte ervoor wordt gezorgd dat het merendeel van de projecten op juiste wijze geraamd kan worden binnen de budgettaire looptijd van de fondsen. Dit draagt bij aan de transparantie van de begroting, zoals in deze variant is verwoord.

4.1.4. Variant flexibele en inflexibele budgetten

De werkgroep ziet één variant om te komen tot flexibele budgetten:

1. Breng in de fondsbegrotingen een knip aan tussen relatief flexibele en relatief inflexibele budgetten en koppel deze knip aan het besluitvormingsproces van het MIRT en stel vervolgens een minimumeis vast voor de omvang van de relatief flexibele budgetten en neem dit op in relevante regelgeving (Begrotingsregels, spelregels van het MIRT).

In de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) wordt nader ingegaan op het begrip "budgetflexibiliteit". Hierin is opgenomen dat het verschil tussen de totale programma-uitgaven en de juridisch verplichte programma-uitgaven op een begroting een indicatie vormt voor de mate van budgetflexibiliteit. Budgetflexibiliteit wordt hier gedefinieerd als "de ruimte die budgettair-technisch gezien beschikbaar is voor een alternatieve besteding".

Binnen de ruimte, die conform de RBV als budgetflexibiliteit kan worden aangemerkt, is sprake van budgetten die weliswaar op dit moment nog niet juridisch verplicht zijn, maar die al wel in hoge mate een verplicht dan wel (relatief) onvermijdelijk karakter hebben. In deze variant wordt een "knip" aangebracht tussen "relatief flexibele" en "relatief inflexibele" budgetten. Dit maakt het mogelijk om in de fondsbegrotingen te duiden welke budgetten als "relatief inflexibel" mogen worden beschouwd. De volgende budgetten zijn "relatief inflexibel" (in toenemende mate van flexibiliteit):

1. Juridische verplichtingen richting marktpartijen;
2. (voldoende) Budget voor verkeersmanagement, beheer, onderhoud, vervanging en renovatie van de bestaande infrastructuur;
3. De in het fonds gemaakte reserveringen voor het opvangen van modaliteitbrede risico's;
4. (voldoende) Aanlegbudget om projecten die in uitvoering zijn genomen af te kunnen bouwen;
5. (voldoende) Aanlegbudget voor projecten waarvan de plan- en besluitvorming al zo ver is gevorderd dat uitvoering de facto onvermijdelijk is geworden.

Dit betekent tevens, dat de overige budgetten als "relatief flexibel" mogen worden beschouwd.³⁰ Hierbij is het van belang om een eenduidig moment in het MIRT-proces vast te stellen waarop een budget overgaat van de categorie "relatief flexibel" naar de categorie "relatief inflexibel". In deze variant wordt het moment waarop een project overgaat van de planuitwerking naar de voorbereiding van de realisatiefase hiervoor geschikt geacht (ook wel beslismoment MIRT3A genoemd). Dit moment kan vervolgens ook worden verbonden aan de in de begroting gehanteerde categorisering (bestemd, gebonden en verplicht) voor projecten in de verkenning- en planuitwerkingsfase. Hierbij ligt het in de rede om het beslismoment MIRT3A samen te laten vallen met de overgang van de categorie "gebonden" naar de categorie "verplicht". Dit vraagt om een aanpassing van de MIRT systematiek, zodanig dat ook richting bestuurders andere verwachtingen worden gewekt en wordt benadrukt dat er tot definitieve besluitvorming nog veranderingen kunnen worden aangebracht. Zowel in de inhoudelijke als procesmatige flexibiliteit van het MIRT zou verandering moeten optreden, met het doel om in de toekomst tot aan het moment 3A (wat vrij laat is in het MIRT proces) daadwerkelijk van relatieve flexibiliteit te kunnen spreken.

Tevens acht de IBO-werkgroep het bij deze variant aanbevelingswaardig om ook binnen programma's een onderscheid aan te brengen tussen de relatief flexibele en relatief inflexibele budgetten. Onderliggende projecten kunnen immers verschillen in de mate van flexibiliteit. Overigens laat dit de mogelijkheid om te bezuinigen of te intensiveren onverlet. Het gaat hier om een middel om tot beter inzicht in de fondsenbegroting te komen.

Box 1 Welke begrotingsposten kunnen worden beschouwd als relatief flexibel en welke als relatief inflexibel?

In onderstaande tabel wordt aangegeven welke budgetten op de begrotingsfondsen door de IBO-werkgroep als relatief flexibel en welke als relatief inflexibel worden beschouwd.

Relatief flexibel	Relatief inflexibel
Investeringsruimte	Geïntegreerde contractvormen
Projecten in de categorie "bestemd"	Budget voor beheer en onderhoud
Projecten in de categorie "gebonden"	Netwerkgebonden kosten Rijkswaterstaat
	Projecten in de realisatiefase
	Reservering voor vervanging en renovatie
	Projecten in de categorie "verplicht"
	Reserveringen voor het afdekken van risico's

Het ligt in de rede om de relatief flexibele budgetten te definiëren als een percentage van het totale budgettaire volume van het desbetreffende fonds (IF of DF). Vervolgens kan een percentage worden bepaald dat geldt als minimumeis, te verankeren in de spelregels van het MIRT en als onderdeel van de begrotingsregels van een kabinet, naar analogie van de norm die is gesteld aan het af te sluiten volume aan DBFM-contracten. Zo is in begrotingsregel 28 is onder meer opgenomen dat de toegestane uitgavenruimte voor beschikbaarheidsvergoedingen maximaal 20 procent is.

Ter bevordering van de integrale afweging binnen de fondsen wordt een dergelijke minimumeis niet toebedeeld naar de modaliteiten, maar juist fondsbreed vastgelegd. Op basis van een eerste inschatting lijkt een werkhypothese van 10 procent als minimumeis van het totale fondsbudget werkbaar. Hierbij acht de IBO-werkgroep het verstandig om – bij het bepalen/vaststellen van deze minimumeis – de effecten daarvan voor de huidige programmering in kaart te brengen. Ook houdt de aard van het bestaan van een 'werkhypothese' in dat het in de rede ligt om deze periodiek te herijken, in het bijzonder op het moment dat sprake is van grote verschuivingen in de aard en verdeling van budgettaire opgaven.

³⁰ In Box 1 wordt nader ingegaan op de budgetten binnen de begrotingsfondsen met het oog op deze categorisering.

De omvang van deze relatief flexibele ruimte neemt af indien projecten of programmaonderdelen relatief inflexibel worden (bij overgang van planuitwerking naar voorbereiding realisatiefase, ook wel beslismoment MIRT3A genoemd). Aan de andere kant neemt de omvang van de relatief flexibele ruimte toe bij verlenging van het budgettaire kader wanneer investeringsruimte³² toegevoegd wordt aan de fondsen. Op deze wijze ontstaat er een – min of meer – voortrollende programmering, met behoud van voldoende mate van flexibiliteit. Er kan sprake zijn van een 'trade off' tussen de lengte van het fonds en de mate van flexibiliteit: is sprake van een langere looptijd, dan ligt ook een hoger % flexibiliteit voor de hand.

Een aandachtspunt bij deze variant is dat flexibiliteit in de infrastructurele planning geen papieren tijger zou moeten zijn. Op het moment dat projecten bijna definitief worden uitgevoerd (moment 3A) is in de huidige MIRT praktijk zelden sprake van het uitstellen of stopzetten van projecten. Er is dus een samenhang wenselijk met varianten waarbij de flexibiliteit van het MIRT en het adaptieve karakter hiervan daadwerkelijk toeneemt.

4.2. Varianten voor het bevorderen van flexibiliteit via het MIRT

De werkgroep ziet vier varianten om te komen tot het bevorderen van flexibiliteit via het MIRT:

1. Bevorder opgavegericht werken door bij startbeslissing te gaan werken met beperkt (50%) zicht op financiering en door de beschikbare investeringsruimte binnen de fondsen niet toe te bedelen naar modaliteiten.

De huidige spelregels van het MIRT stellen, sinds de aanbevelingen van Elverding, dat er bij de startbeslissing van een project of opgave zicht moet zijn op financiering. Zicht op financiering materialiseert zich in de vorm van een reservering van budget binnen de fondsbegroting van IenM. Aangezien de beschikbare investeringsruimte binnen de IenM begroting is onderverdeeld naar de modaliteiten (weg, spoor, vaarweg, water) betekent dit dat de reservering in de begroting wordt opgenomen bij de meest voor de hand liggende modaliteit.

Enerzijds heeft deze werkwijze een beheersend effect, omdat wordt voorkomen dat er verkenningen worden gestart waarvoor geen budgettaire middelen beschikbaar zijn. Anderzijds resulteert deze eis in inflexibiliteit, omdat het gereserveerde bedrag wordt ervaren als een onvermijdelijke bodem waar partijen "recht op hebben". Dit zorgt ervoor dat de breedte van de verkenningsfase wordt ingeperkt. De omvang en de locatie (bij welke modaliteit) van het gereserveerde budget worden hiermee namelijk gestold, terwijl deze aspecten een belangrijke rol zouden moeten spelen gedurende de verkenning.

Om te voorkomen dat de breedte van de verkenningsfase onnodig wordt ingeperkt, worden in deze variant de volgende twee wijzigingen doorgevoerd en vastgelegd in de bijbehorende regelgeving (in elk geval de spelregels van het MIRT):

- De eis van zicht op financiering bij startbeslissing wordt gewijzigd in zicht op 50% financiering.
- De investeringsruimte binnen de begrotingsfondsen van IenM wordt niet toebedeeld aan de modaliteiten of één type oplossing (maar bijvoorbeeld aan "infrastructuur van het Rijk").

Door deze wijzigingen door te voeren wordt de prikkel bevorderd om in de verkenning zo breed mogelijk te kijken naar oplossingen voor de voorliggende opgave(-n). Dit komt enerzijds omdat de voorliggende opgave nog niet volledig is voorzien van financiering en daarmee dwingt tot het zoeken naar intelligente wijzen waarop de opgave goedkoper kan worden ondervangen of tot het aanboren van alternatieve dekkingsbronnen. Anderzijds houdt de reservering van budget de keuze voor een modaliteit/oplossing nog volledig open. Dit zorgt ervoor dat het denkwerk aan het begin

³² Met de investeringsruimte wordt bedoeld op de ruimte die bij extrapolatie beschikbaar komt, na aftrek van doorlopende verplichtingen (bijvoorbeeld verplichtingen uit DBFM-contracten) en min of meer onvermijdelijke uitgaven (bijvoorbeeld reserveringen voor beheer, onderhoud, vervanging en renovatie).

van de verkenningsfase niet wordt gestart vanuit een specifieke modaliteit/oplossing, omdat simpelweg daar het budget is gereserveerd. Opgavegericht werken vergt immers een brede verkenning naar oplossingsrichtingen. Deze oplossingsrichtingen kunnen bestaan uit andere oplossingen dan (de aanleg van) Rijksinfrastructuur (denk hierbij bijvoorbeeld aan de 5 I's: Instandhouden, Innoveren, Informeren, Inrichten en Infrastructuur). In deze variant worden kortom twee subvarianten gecombineerd; dit betekent niet dat deze noodzakelijk onlosmakelijk aan elkaar verbonden zijn. Zoals uiteengezet, ziet de werkgroep hier wel voordelen in.

Een mogelijk nadeel van deze variant is dat er voor meer projecten verkenningen worden gestart dan waarvoor uiteindelijk budgettaire middelen beschikbaar zijn, terwijl er al wel bestuurlijke verwachtingen worden gewekt over deze projecten. Dit betekent dat er meer nadruk komt te liggen op de beheersing van projecten in de verkenningsfase. Ook betekent dit dat bestuurlijke verwachtingen strakker gemanaged zullen moeten worden; duidelijk moet zijn dat 50% financiering geen recht op financiering betekent. Bovendien moet onnodige ambtelijke en bestuurlijke drukte voorkomen worden, doordat (mogelijk onnodig) veel onderzoeken worden gestart. Dit vraagt dus wijzigingen in de aanpak van de MIRT Verkenningsfase; alleen de eis van zicht op financiering bijstellen is niet voldoende.

Om dit nadeel te beperken in omvang is in deze variant bewust gekozen voor het behoud van enig zicht op financiering (50%), omdat het geheel loslaten van deze eis enerzijds de beheersbaarheid verder aantast en anderzijds kan resulteren in langlopende discussies over financiering gedurende de verkenningsfase. De IBO-werkgroep meent dat dit laatste punt – met het oog op de aanbevelingen van de Commissie Elverding – tot een minimum beperkt zou moeten worden.

2. Maak een adaptieve voorkeursbeslissing mogelijk

In de huidige werkwijze wordt veelvuldig toegewerkt naar één gedefinieerde voorkeursbeslissing. Dit betekent dat de huidige voorkeursbeslissing vaak bestaat uit een uitvoeringsplan met daarin slechts een oplossingsrichting die – onafhankelijk van ontwikkelingen - wordt uitgevoerd. Het voordeel hiervan is dat er vroeg duidelijkheid is over de oplossingsrichting, wat verrassingen voorkomt. Een nadeel is dat exogene ontwikkelingen ervoor kunnen zorgen dat de voorkeursbeslissing achterhaald raakt. Zoals de taakopdracht van het IBO stelt, verandert de omgeving steeds sneller en dit zorgt voor een toename van het risico dat dit nadeel zich steeds vaker zal voordoen.

Om bovenstaande reden wordt in deze variant voorgesteld om - aanvullend op de huidige set - in de spelregels van het MIRT de adaptieve voorkeursbeslissing mogelijk te maken, voor zover dat nodig is. Dit betekent dat gedurende de verkenningsfase een keuze wordt gemaakt of er een adaptieve voorkeursbeslissing wordt genomen, of juist een voorkeursbeslissing met één voorkeursvariant. Deze adaptieve voorkeursbeslissing heeft de vorm van een voorkeursstrategie waarin verschillende ontwikkelpaden of scenario's zijn opgenomen, zowel ten aanzien van de mobiliteitsvraag als de bouwtechniek. Deze ontwikkelpaden en scenario's kennen op hun beurt verschillende oplossingsrichtingen (inclusief de hierboven genoemde 5 I's). Afhankelijk van de daadwerkelijke ontwikkeling prevaleert hierbij vanzelf een oplossingsrichting. Het beeld is dat opgaven steeds complexer worden (al is het maar omdat er meer partijen zijn betrokken) en dat deze toekomstige opgaven vaker zullen vragen om een meer adaptieve aanpak. Hoe verder het project in de toekomst ligt, hoe meer het voor de hand ligt om een dergelijke aanpak voor te staan. Er bestaat doorgaans meer onzekerheid en minder inzicht in relevante ontwikkelingen die van invloed zijn op de opgave.

Door het werken met adaptieve voorkeursbeslissingen kan de flexibiliteit van het MIRT worden vergroot. Op deze wijze zijn dergelijke beslissingen namelijk in staat om mee te ademen met belangrijke ontwikkelingen op het infrastructurele terrein. Een voordeel van deze variant is dat bestuurders bij omvangrijke ontwikkelingen niet meteen terug moeten naar de onderhandelingstafel, omdat men ten tijde van de voorkeursbeslissing deze ontwikkeling niet had voorzien. In een adaptieve voorkeursbeslissing is immers al opgenomen welke oplossingsrichting

prevaleert bij een bepaalde ontwikkeling (bijvoorbeeld in de markt voor infrastructuur). Dit voorkomt op haar beurt tijdverlies in het proces.

Een nadeel van bovenstaande aanpak is dat het werken met een adaptieve voorkeursbeslissing mogelijk aanvullende eisen zal stellen aan de op te stellen MKBA in de verkenningsfase. De IBO-werkgroep adviseert om - voorafgaand aan implementatie van deze aanbeveling - de consequenties van deze aanbeveling voor het opstellen van MKBA's in kaart te brengen, waarbij de vraag is of MKBA's hierop aansluitbaar zijn en dit niet tot veel meer werk leidt. Ook zou in kaart kunnen worden gebracht, hoe precies de realisatie van ontwikkelpaden gemonitord wordt en of dit niet te veel inspanningen kost.

Een ander nadeel kan voorts zijn dat het proces als technocratisch wordt ervaren en het in de praktijk vooral een erg lange periode van bestuurlijk overleg en onderhandelen wordt, en daarmee resulteert in meer (ambtelijke/bestuurlijke) drukte.

3. Adaptief programmeren

Het feit dat met name op het IF de middelen grotendeels tot en met 2028 zijn belegd, en de beperkte budgettaire ruimte aan het einde van de looptijd van het fonds zit, maakt het lastig om op adaptieve wijze in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden of externe ontwikkelingen (bijvoorbeeld in de technologie of economie). In de huidige werkwijze is het daarbij mogelijk om projectenafspraken te maken die niet of lastig aangepast kunnen worden, als sprake blijkt van nieuwe inzichten en/of ontwikkelingen. Dit kan resulteren in het maken van suboptimale keuzes.

Om ervoor te zorgen dat binnen de fondsen flexibeler kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden en ontwikkelingen stelt deze variant voor om binnen de fondsen op een meer adaptieve wijze te gaan programmeren. In een meer adaptieve werkwijze zouden afspraken over de wijze van aanpak van een opgave niet te vroeg gemaakt worden. Bijvoorbeeld, dat geen concrete afspraken worden vastgelegd om een autosnelweg over 15 jaar te verbreden, maar dat juist de inzet is dat een oplossing van een bereikbaarheidsopgave wordt gekozen. De wijze waarop kan tussentijds worden herijkt, zodat uiteindelijk het optimale resultaat kan worden bereikt. Dit zorgt voor een optimale match tussen de maatschappelijke opgave en het project en kan daardoor zorgen voor meer doelmatige projectbesluiten. In een adaptieve werkwijze worden besluiten over projecten zo dicht mogelijk op de realisatiefase (namelijk bij de start van de voorbereidende werkzaamheden voor de realisatiefase, ook wel beslismoment MIRT3A) genomen. Als eenmaal een besluit tot aanleg van een project wordt genomen, dan is zekerheid over wijze van en het moment van uitvoering van belang.

Binnen de fondsen wordt – in lijn met beleidsvariant 2.4 – onderscheid gemaakt tussen relatief flexibele en relatief inflexibele budgetten. De te introduceren adaptieve werkwijze heeft hierbij betrekking op de relatief flexibele budgetten. De adaptieve werkwijze houdt in dat budgettaire middelen in beginsel worden gekoppeld aan opgaven, in plaats van aan (project)oplossingen. Op deze wijze wordt het mogelijk om projecten adaptief te programmeren, zoals reeds wordt gedaan in het DF op basis van het Deltaprogramma. In het DF wordt namelijk veelal gewerkt met programma's, waarvoor binnen de begroting budgetten worden gereserveerd. Vervolgens kan – zoals bij het Hoogwaterbeschermingsprogramma – een jaarlijks voortrollende programmering worden gehanteerd, waarbij het programma jaarlijks wordt geactualiseerd op basis van urgentie en nieuwe inzichten. Zo wordt elk jaar steeds één jaar aan het relatief inflexibele deel van de programmering toegevoegd. Bij het Hoogwaterbeschermingsprogramma komt dit neer op een concreet programma voor de komende 6 jaar en een doorkijk – zonder budgettaire verplichtingen – voor de 12 jaar daarna.

Deze variant werkt optimaal als de toedeling van investeringsruimte naar modaliteiten wordt losgelaten. Dit maakt het namelijk mogelijk om financiële middelen te reserveren voor opgaven, zonder daarbij een (impliciete) keuze voor een modaliteit te maken.

De IBO-werkgroep constateert voorts dat er bij deze variant ook opgaven kunnen zijn die niet of slechts in beperkte mate vragen om een adaptieve aanpak. Het gaat hierbij om opgaven waarvoor reeds in hoge mate duidelijk is wat het probleem is, dat dit probleem zich in vrijwel elk WLO-scenario voordoet en hoe het probleem het beste opgelost kan worden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn omdat voor de oplossing van het probleem geen alternatieven voorhanden zijn. Bij deze variant zal per opgave moeten worden bezien of een adaptieve aanpak mogelijk dan wel noodzakelijk/wenselijk is.

4. Benut MKBA's vroeger in het proces en maak MKBA's vroegtijdig openbaar

In de huidige systematiek is de MKBA het eerste moment waarop er inzicht is in de verhouding tussen de kosten en de baten van een oplossingsrichting. De MKBA wordt opgesteld gedurende de verkenningsfase en wordt benut bij de onderbouwing van de voorkeursbeslissing. De IBO-werkgroep constateert dat het ook meerwaarde heeft als er bijvoorbeeld voorafgaand aan de startbeslissing een eerste proeve van de verhouding tussen de baten en de kosten kan worden gegeven. Deze informatie kan vervolgens worden meegenomen bij het nemen van de startbeslissing.

Daarnaast laat de analyse zien dat MKBA's in de huidige systematiek vaak te dicht op een te nemen voorkeursbeslissing aan de Tweede Kamer worden verzonden. Dit betekent dat de Tweede Kamer en de bestuurlijke partners vaak geen - of onvoldoende - tijd hebben om de informatie uit een MKBA tot zich te nemen (Mouter, 2015). Dit is onwenselijk, omdat de flexibiliteit in het MIRT het best tot zijn recht komt als de informatievoorziening bij besluitvorming zo optimaal mogelijk is. Op deze wijze kunnen de besluitvormers immers komen tot een bredere afweging van hun standpunt. De Tweede Kamerleden worden op deze manier beter in staat gesteld om de MKBA te betrekken bij het vormen van hun standpunt.

Deze variant stelt daarom voor om:

- In de spelregels van het MIRT de eis op te nemen dat tijdens het MIRT-onderzoek een eerste inschatting wordt gemaakt van de maatschappelijke kosten en baten die ontstaan indien wordt gekozen om een in kaart gebrachte opgave te ondervangen.
- In de spelregels van het MIRT de eis op te nemen dat MKBA's uiterlijk 1 of, bij voorkeur, 2 maanden voorafgaand aan een voorkeursbeslissing aan de Tweede Kamer verzonden moeten worden en openbaar gemaakt ter bevordering van de transparantie.

4.3. Varianten voor de reikwijdte en het doel van het Infrastructuurfonds

De IBO werkgroep heeft twee varianten in kaart gebracht waarmee de reikwijdte van het IF – zoals vastgelegd in de Wet op het IF - kan worden verbreed. Voor wat betreft het DF zijn geen varianten voor verbreding van de reikwijdte in kaart gebracht, omdat de analyse van dit IBO daar geen aanleiding toe geeft.

1. Creëer de mogelijkheid om ook niet-investeringsuitgaven vanuit het Infrastructuurfonds te bekostigen, indien deze uitgaven bijdragen aan de doelmatigheid van investeringen in infrastructuur

De huidige Wet op het IF is opgesteld in een tijd dat het accent van het Rijksbeleid voor infrastructuur - veel meer dan nu - op traditionele capaciteitsuitbreidingen lag. In het huidige IF staan de drie klassieke vervoersmodaliteiten centraal. In de Wet op het IF is precies afgebakend dat middelen uit het fonds aan deze drie modaliteiten mogen worden uitgegeven. Algemeen geldt nu dat alle uitgaven moeten zijn toe te rekenen aan (de inpassing van) infrastructuur (en reeds genoemde gerelateerde maatregelen: geleiderails, geluidschermen, verkeersmanagement installaties) en direct verbonden voorbereidingskosten voor infrastructuur (planstudies, onderzoek). De Wet en het Besluit op het IF laten hierin weinig speelruimte en maken het derhalve niet mogelijk om niet-investeringsuitgaven rechtstreeks ten laste van het IF te brengen.

In de laatste jaren is de nadruk echter steeds meer komen te liggen op maatregelen gericht op het beter benutten van het huidige areaal. Deze maatregelen zijn op dit moment verankerd in het programma Beter Benutten, welke vanuit de beleidsbegroting van IenM (hoofdstuk XII van de Rijksbegroting) worden bekostigd vanwege bovenstaande beperking van de Wet op het IF. In dit programma staan maatregelen centraal die op de korte termijn moeten bijdragen aan de benutting van het huidige areaal, hetgeen tevens kan zorgen voor uitstel van meer grootschalige oplossingen zoals bijvoorbeeld de aanleg van nieuwe infrastructuur. De inzet op het efficiënter en effectiever benutten van het huidige areaal heeft primair als doel om het maatschappelijk nut (c.q. het rendement) van eerder gedane investeringen te bevorderen en creëert tevens flexibiliteit bij het realiseren van de bredere investeringsopgaven.

Door in de desbetreffende regelgeving mogelijk te maken dat ook niet-investeringsuitgaven uit het IF mogen worden bekostigd, ontstaat een meer integrale benadering van de opgaven met meer flexibiliteit in de te kiezen oplossingsrichting. Zo kan binnen het fonds een afweging plaatsvinden of een opgave kan worden ondervangen met niet-investeringsuitgaven of dat juist investeringen noodzakelijk zijn. Dit is een voordeel van deze beleids optie. Immers, indien niet-investeringsuitgaven niet uit het fonds mogen worden bekostigd kan de situatie ontstaan dat er voor een investering wordt gekozen boven een niet-investeringsuitgave gericht op het beter benutten van de huidige infrastructuur, om de simpele reden dat er voor het eerste geld beschikbaar is binnen het fonds, terwijl een niet-investeringsuitgave doelmatiger kan zijn.

Typerend voor deze variant is dat er nog altijd een koppeling moet zijn tussen investeringen in infrastructuur (in weg, spoor en waterweg) en de besteding van de middelen uit het IF. Het doel is immers het beter benutten van het huidige areaal. Hiermee wordt beoogd de doelmatigheid van de investeringen te verbeteren. Het wezen van het IF, het beschermen van de investeringsuitgaven, wordt in deze variant gehandhaafd.

Een gevolg van deze variant is verder dat relatief minder middelen beschikbaar zullen zijn voor investeringen in infrastructuur. In praktijk zal het naar verwachting gaan om kleine bedragen, op basis van de huidige uitgaven aan het programma Beter Benutten zal ongeveer 3 % van de middelen in het IF aan dit soort maatregelen besteed worden.

2. Maak van het Infrastructuurfonds een Bereikbaarheidsfonds.

De tweede variant met betrekking tot de reikwijdte van het IF haakt aan op de typering van bovenstaande beleids optie, door de koppeling met investeringen in infrastructuur ook los te laten. Dit betekent dat deze variant daarmee een verbreding vormt van de voorgaande variant. Niet het beter benutten van het huidige areaal van infrastructuur staat centraal, maar het maatschappelijke doel van bereikbaarheid. Deze variant maakt het mogelijk om uitgaven ten laste van het IF te brengen indien deze bijdragen aan de realisatie van de bereikbaarheidsdoelstelling, zoals vastgelegd in de nationale doelstellingen in de SVIR.

De variant speelt in op het ontstane inzicht dat infrastructurele investeringen in met name het stedelijk gebied steeds kostbaarder worden. Dit komt door de toenemende verstedelijking, de toegenomen complexiteit (veel samenkomende opgaven), het gebrek aan ruimte en de noodzaak/wenselijkheid van meer duurzame oplossingen. Daardoor kan de situatie ontstaan dat met investeringen – of andersoortige uitgaven – die niet relateren aan infrastructuur toch de meest doelmatige oplossing wordt gegenereerd in het licht van het realiseren van de bereikbaarheidsdoelstelling. Het volgende voorbeeld illustreert dit: door bij woningbouwlocaties te kiezen voor verdichting in het stedelijk gebied in plaats van voor uitleglocaties kan het ontstaan of verergeren van knelpunten of capaciteitsproblemen op de rijksinfrastructuur worden vermeden. In dat geval zou het Rijk (een deel van) de meerkosten van stedelijke verdichting ten opzichte van de uitleglocaties voor haar rekening kunnen nemen en daarmee (minder doelmatige) investeringen in de hoofdinfrastructuur kunnen vermijden.

Om het bovenstaande te bereiken wordt in deze variant het IF omgevormd tot een Bereikbaarheidsfonds. De middelen in het fonds zijn beschikbaar voor een helder afgebakende bereikbaarheidsdoelstelling, zo nodig per gebied. In tegenstelling tot de vorige variant, waar een koppeling met bestaande infrastructuur een vereiste is voor niet-investeringsuitgaven, biedt deze variant alle ruimte om de middelen uit te geven aan maatregelen die een effect zullen hebben op het behalen van de bereikbaarheidsdoelstelling. Het voordeel van deze variant is dat het nadrukkelijk het doel (namelijk bevorderen van de bereikbaarheid) centraal stelt, hetgeen zorgt voor een optimale integrale afweging van besteding van de middelen uit het fonds bij het realiseren van de bereikbaarheidsdoelstelling.

Deze variant vereist een goed afgebakende definitie van bereikbaarheid. Een risico van een niet helder afgebakende bereikbaarheidsdoelstelling is dat het daardoor lastiger wordt om voorstellen om de middelen te besteden te toetsen op hun bijdrage aan de doelstelling. Dit kan resulteren in minder doeltreffende uitgaven. Om dit nadeel te ondervangen kan worden aangesloten bij de bestaande afbakening van bereikbaarheid die het Ministerie van IenM reeds hanteert.

Voorts kan een nadeel van deze optie zijn dat het investeringsfonds hiermee steeds meer het karakter gaat krijgen van een begrotingsartikel (met kortlopende en langlopende verplichtingen), hetgeen ervoor kan zorgen dat de voordelen van een investeringsfonds naar de achtergrond verdwijnen. Evenals in de eerste variant geldt voor deze variant dat andersoortige maatregelen dan aanleg ten koste zullen gaan van de beschikbare middelen voor de aanleg van klassieke infrastructuur.

Bijlage 1: Taakopdracht IBO Opgavegericht werken bij infrastructurele planning

Onderwerp en probleemstelling

Nederland heeft een goed ontwikkeld systeem voor de planning, besluitvorming en financiering van haar investeringen in waterbeheer en infrastructuur. De systematiek van fondsen (DF en IF) en de spelregels van het MIRT zorgen voor een duidelijke, beheerste en betrouwbare rijksoverheid. Het leidt tot een meerjarige afweging van en continuïteit in de uitvoering van zowel projecten als beheer en onderhoud (dit laatste door het vooraf ramen en alloceren van voldoende B&O budget via de LCC-methodiek). Een keerzijde is dat (met name bij het IF) financiële middelen al voor lange tijd – nu al grotendeels tot 2028 - op een relatief gedetailleerd niveau worden vastgelegd. Dit kan tot gevolg hebben dat:

- door de lange termijnplanning maatschappelijke ontwikkelingen in de tijd minder goed kunnen worden meegenomen; bijvoorbeeld technologische ontwikkelingen, macro-economische ontwikkelingen en/of nieuwe maatschappelijke problemen die ontstaan.
- door reservering voor concrete projecten de focus al heel vroeg op specifieke oplossingen komt te liggen, terwijl later mogelijk blijkt dat de opgave wellicht efficiënter of doeltreffender op een andere manier had kunnen worden opgelost.

In een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) worden de mogelijkheden en beleidsopties verkend en uitgewerkt, waarlangs het huidige MIRT-instrumentarium en de hieraan verbonden financieringsystematiek bijgesteld kan worden om zo beter aan te sluiten bij de steeds sneller veranderende omgeving. Een meer opgavegerichte en adaptieve manier van werken bij zowel de MIRT-systematiek als in de onderliggende financierings- en begrotingsstructuur kan bijdragen aan meer flexibiliteit, met behoud van de voordelen van lange termijnplanning. Het IBO doet uitspraken over de wijze waarop deze flexibiliteit in programmering en financiering kan worden doorgevoerd en op welke wijze hierbij meer doelmatigheid kan worden bereikt.

Vragen

Hoofdvraag: *op welke wijze kan een meer flexibele, programmatische werkwijze (meer opgaven centraal i.p.v. oplossingen) bijdragen aan een effectiever en doelmatiger infrastructurele planning en -financiering?*

Deelvragen:

- Wat zijn de kenmerken en de voor- en nadelen van het huidige functioneren van de MIRT-systematiek en onderliggende financiering via de fondsen (DF en IF)? Wat zijn de vernieuwingen die IenM reeds doorgevoerd heeft in de systematiek van het MIRT, uitgaande van meer horizontale verhoudingen en flexibiliteit? Welke opties bestaan er om de MIRT systematiek meer opgave gericht en flexibel vorm te geven, waarbij oplossingen minder vooropgesteld worden?
- Welke lange termijnontwikkelingen zullen zich naar verwachting voordoen, die bepalend kunnen zijn voor (veranderingen in) de toekomstige behoefte aan infrastructuur? Welke trends zijn hieruit af te leiden en wat betekent dit voor de sturingsbehoefte vanuit de rijksoverheid? (M.n. op basis van bestaande studies; benoemen en in kaart brengen aanpalende trajecten)
- Welke opties bestaan er om de fondsensystematiek (IF/DF) meer flexibel vorm te geven, waarbij onder meer minder gedetailleerd lange termijnverplichtingen worden aangegaan en beter kan worden ingespeeld op de actualiteiten? Hoe verhoudt dit zich tot de te verwachten vervangingsopgaven?
- Wat betekenen deze opties voor de begrotings- en financieringsystematiek en de onderliggende spelregels en systematiek van het MIRT en hoe kunnen de fondsen van elkaar leren? Hoe kunnen hierbij projecten worden meegenomen die wel gericht zijn op het verbeteren van de bereikbaarheid of veiligheid, maar die vanwege de Wet op het IF en de Waterwet niet uit de fondsen kunnen worden gefinancierd?

- Op welke wijze kan meer en beter worden ingezet op cofinanciering door gemeenten, provincies en waterschappen, vanuit de heersende opvatting dat verhoudingen met decentrale overheden en samenleving steeds horizontaler worden i.p.v. verticaal? Welke mogelijkheden tot financiële participatie van private partijen zijn interessant en welke randvoorwaarden zijn daarbij van belang? Wat kan de Rijksoverheid leren van deze opties en op welke wijze dragen deze opties bij aan doelmatigheid en doeltreffendheid?
- Hoe ziet vernieuwing van MIRT- en fondssystematiek volgens uitgewerkte opties er concreet uit in twee uitwerkten (nader te bepalen) casussen?

Afbakening

- Het IBO heeft niet als doel, bestaande bestuurlijke afspraken en beleidsvoornemens ter discussie te stellen, noch het vraagstuk van beheer en onderhoud opnieuw in de volle breedte te onderzoeken. Het IBO heeft echter ook niet als doel om bestaand beleid te verdedigen of buiten discussie te plaatsen, maar richt zich op de systematiek van MIRT en IF/DF. Het trekken van beleidsmatige conclusies is vervolgens aan de politiek.
- Het IBO heeft als doel te leren van de ervaringen met het functioneren van de fondsen en deze toekomstvaster te maken, niet als doel een besparingsopgave in kaart te brengen. Daarom kent dit IBO geen budgettaire grondslag. Er worden geen uitspraken gedaan over de wenselijke hoogte van het IF/DF of de verhouding tussen verschillende uitgavencategorieën hierbinnen. Het IBO verkent mogelijkheden om door een andere manier van werken tot een doelmatiger investeringsprogramma te komen.
- Het IBO richt zich m.n. op de voorkant en bestuurlijke systematiek rond het MIRT en in mindere mate op het gedetailleerd opnieuw vormgeven van spelregels op allerlei deelterreinen van het MIRT.

Organisatie van het onderzoek

Samenstelling

- Leden van de werkgroep zijn: I&M (3), Financiën, AZ, BZK, EZ.
- Eventueel kunnen externe deskundigen aan de werkgroep worden toegevoegd.
- De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretariaat vanuit Financiën en I&M.

Overig

Het secretariaat start de voorbereidende werkzaamheden zo snel mogelijk. De werkgroep start formeel in augustus en dient haar eindrapport uiterlijk op 31 december 2015 in.

De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

Bijlage 2: Samenstelling van de werkgroep

Voorzitter

Voorzitter Marcelis Boereboom

Werkgroep

Ministerie van AZ	Geert Buijs
Ministerie van BZK	Bert van Delden
Ministerie van EZ	Frans Suijker
Ministerie van IenM	Marjolijn Sonnema
Ministerie van IenM	André Belonje
Ministerie van IenM	Donné Slangen
Ministerie van Financiën	Johan van den Berg
Extern lid (CPB)	Clemens Kool
Extern lid (TU Delft)	Ernst ten Heuvelhof

Secretariaat

Secretaris ministerie van Financiën	Menno de Graaf
Secretaris ministerie van Financiën	Jeroen van Bockel
Secretaris ministerie van IenM	Remco de Nood
Secretaris ministerie van IenM	Mans Jansen

Bijlage 3. Overzicht van de geraadpleegde deskundigen en organisaties

Bij de totstandkoming van het IBO-rapport is gesproken met een aantal experts en betrokkenen. In onderstaande lijst worden deze experts en betrokkenen, voor zover bekend, genoemd. Bij de namen zijn de organisaties weergegeven waar de geraadpleegde personen op dat moment werkzaam waren en door welke personen geraadpleegde organisaties werden vertegenwoordigd. De werkgroep heeft de informatie van de geraadpleegde personen meegewogen en gebruikt bij de totstandkoming van het eindrapport. Het rapport is een product van de werkgroep en hoeft niet de mening van de geraadpleegde personen weer te geven.

Geraadpleegde deskundigen

Jos Arts	RWS, hoogleraar Universiteit van Groningen
Jan Hendrik Dronkers	directeur-generaal Rijkswaterstaat
Ernst ten Heuvelhof	hoogleraar TU Delft
Lot van Hooijdonk	wethouder gemeente Utrecht
Bert Keijts	oud directeur-generaal RWS
Wim Kuijken	Deltacommissaris
Jan Lintssen	oud-directeur IenM/FMC
Niek Mouter	TU Delft
Hans Oosters	voorzitter Unie van Waterschappen
Sander de Rouwe	gedeputeerde Friesland, oud Kamerlid CDA
Hans Versteegen	projectdirecteur ZuidAs
Bert van Wee	hoogleraar TU Delft

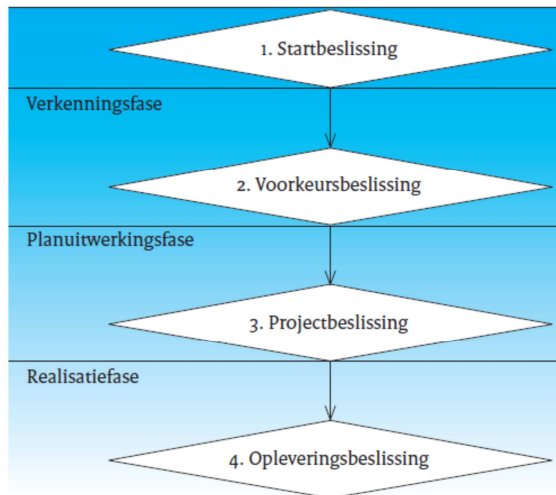
Geraadpleegde organisaties

ANWB
Bouwend Nederland
CPB
Havenbedrijf Rotterdam
KiM
PBL
Prorail/NS
VNO-NCW

Bijlage 4. Het MIRT-proces

Initiatief

Het proces begint met de aanmelding van een verondersteld probleem of kans/ambitie. Dit wordt aangeduid als het "initiatief". Initiatieven kunnen zowel door het Rijk als decentrale overheden worden aangedragen en worden besproken tijdens het bestuurlijk overleg MIRT. Een nieuw te starten verkenning volgt in principe uit gebiedsagenda de.



In het bestuurlijk overleg wordt afgesproken voor welke opgave een startbeslissing wordt voorbereid. De selectie geschiedt onder meer op basis van prioriteit en urgentie van de opgave. Dit betreft een politiek-bestuurlijke afweging waarvoor geen vastomlijnde en harde criteria gelden.

Verkenning

Een MIRT-verkenning start formeel met het nemen van de startbeslissing. Voor het nemen van de startbeslissing moet worden aangegeven of er voldoende budgettaire middelen beschikbaar zijn voor dit project (zicht op financiering). Het hoofdoel van de startbeslissing is te komen tot een definiëring en afbakening van het probleem/de kans en het proces van de verkenning. Bij de startbeslissing wordt besloten of een verkenning al dan niet gepaard gaat met een structuurvisie, met indien van toepassing een plan MER, of dat er sprake is van een vormvrije verkenning. Dit wordt bepaald aan de hand van het concrete probleem of project. Tijdens de verkenning worden potentiële oplossingen in kaart gebracht en wordt – mede op basis van een (M)KBA conform OEI en een eventuele plan MER – beoordeeld welke van deze oplossingen de voorkeur geniet (het zogeheten voorkeursalternatief). Vervolgens wordt bij de voorkeursbeslissing besloten of het project dan wel onderdelen daarvan nader worden uitgewerkt in de planuitwerkingsfase. Bij de voorkeursbeslissing moet er inzicht zijn in en onderbouwing van de kosten behorend bij het desbetreffende project.

Planuitwerkings

In de planuitwerkingsfase wordt de beslissing voorbereid die de realisatie van het voorgenomen (deel)project wettelijk en financieel mogelijk moet maken. De planuitwerkingsfase wordt afgerond met een projectbeslissing. Essentie van de projectbeslissing is dat er finale duidelijkheid is over de reikwijdte van het project, de realisatieperiode, het budget, de verdeling tussen partijen, het kasritme en de marktbenadering. Gedurende de planuitwerkingsfase wordt het voorkeursalternatief voor een project nader uitgewerkt en worden vervolgens eventueel benodigde procedures (bijvoorbeeld een tracé/m.e.r.-procedure) doorlopen. Met behulp van een uitvoeringsstrategie worden projecten die zich in hetzelfde gebied afspelen onderling afgestemd. Zodra de bestuursrechtelijke besluiten voortkomend uit deze procedures beschikbaar zijn kan ook de tracé/projectbeslissing volgen. Bij een positieve tracé/projectbeslissing kunnen de voorbereidende

werkzaamheden (bijvoorbeeld vergunningaanvragen of grondverwerving) worden gestart en gaat het project over naar de realisatiefase. Indien de Tracéwet van toepassing is, valt de projectbeslissing samen met het tracébesluit. Op projecten waarop de Tracéwet van toepassing is, vindt de zogeheten opleveringstoets plaats. Deze maakt geen onderdeel uit van de opleveringsbeslissing.

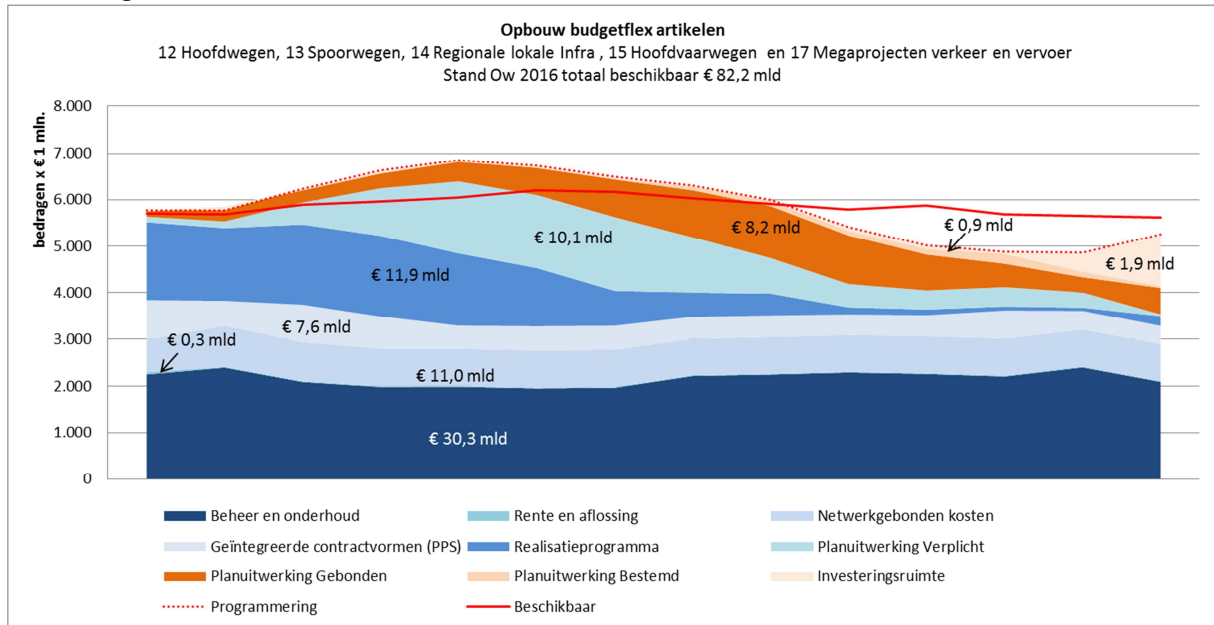
Realisatiefase

Na het nemen van de uitvoeringsbeslissing start de uitvoering of wordt – in geval van subsidie - een beschikking verstrekt. Zodra de uitvoering van het project is afgerond wordt de opleveringsbeslissing genomen. Essentie van de opleveringsbeslissing is dat verantwoording wordt afgelegd over de uitvoering van het (deel)project dan wel programma. De opleveringsbeslissing wordt genomen door de desbetreffende beleids-dg, die daarmee tevens decharge verleent aan de uitvoeringsorganisatie. Na de opleveringsbeslissing wordt een project niet langer vermeld in het MIRT Projectenboek en wordt het project in beheer genomen.

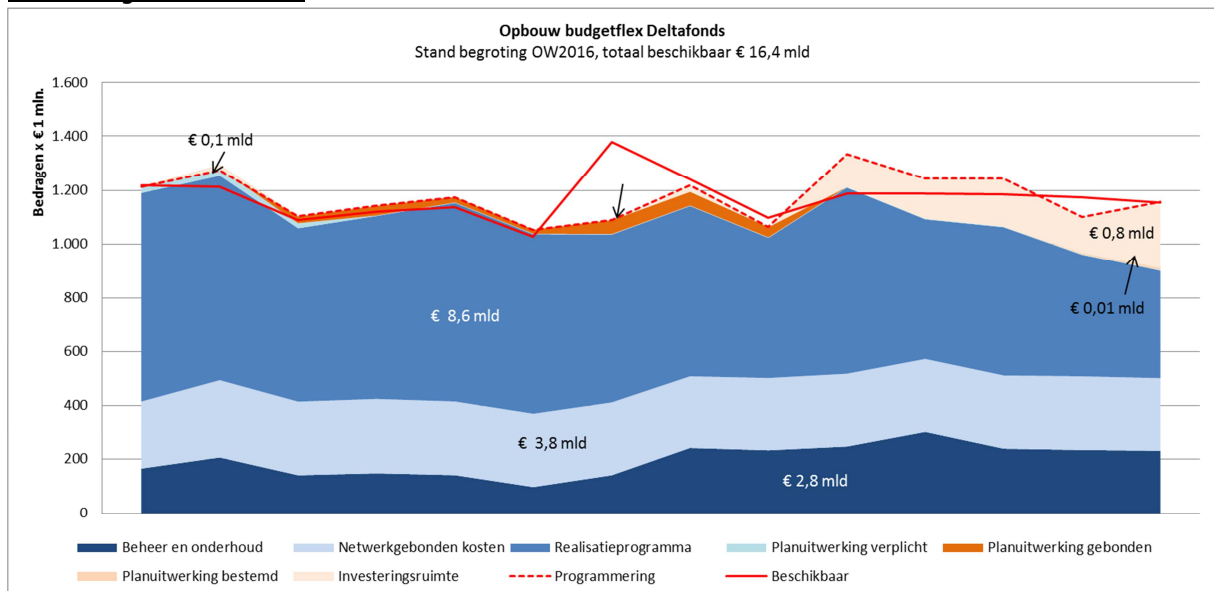
Bijlage 5. Budgettaire beeld 2016 – 2028

In afbeelding 1 en 2 wordt ingegaan op de verdeling van de budgetten in het IF en het DF voor de periode 2016 – 2028. Voor de totstandkoming van deze afbeeldingen is de budgettaire stand van de ontwerpbegroting 2016 gehanteerd. Onderaan de afbeeldingen wordt per uitgavecategorie ingegaan op de mate van budgetflexibiliteit.

Afbeelding 1. Infrastructuurfonds



Afbeelding 2. Deltafonds



Toelichting per uitgavecategorie

Beheer en Onderhoud en Vervanging en Renovatie

Hieronder vallen alle activiteiten op het vlak van beheer en onderhoud en vervanging en renovatie van de bestaande infrastructuur. Over de te leveren prestaties zoals ten aanzien van beschikbaarheid, betrouwbaarheid, duurzaamheid en veiligheid van de infrastructuur worden afspraken gemaakt met RWS en ProRail. Met RWS wordt een Service Level Agreement met een looptijd van 4 jaar afgesproken. De prestatieafspraken met ProRail zijn opgenomen in de 10-jarige

beheerconcessie en in de jaarlijkse beheerplannen. Op de korte termijn ligt een deel van deze uitgaven juridisch vast in contracten, immers wordt dit werk aanbesteed. Verder in de tijd (tot en met 2028) zijn deze budgetten weliswaar niet juridisch verplicht, maar worden deze middelen door IenM in hoge mate als onvermijdelijk beschouwd.

Rente en Aflossing

Onder deze categorie uitgaven vallen de rente en aflossing van de bij ProRail uitstaande leningen, waarmee in het verleden spoorinfrastructuur gefinancierd is en in de toekomst gefinancierd wordt. Deze uitgaven liggen juridisch vast.

Netwerkgebonden Kosten Rijkswaterstaat

Dit betreft de netwerkgebonden kosten van de Rijkswaterstaat (waaronder de apparaatsbudgetten). Deze middelen zijn nodig om de werkzaamheden voor verkeersmanagement, beheer, onderhoud, vervanging, aanleg en DBFM uit te kunnen voeren. Hoewel nog niet alle uitgaven juridisch verplicht zijn worden deze middelen door IenM in hoge mate als onvermijdelijk beschouwd.

Realisatieprogramma

Deze categorie bevat de aanleg van projecten/programma's in de realisatiefase. In deze fase wordt een project aan een marktpartij gegund en wordt de uitvoering van het project gerealiseerd. Het merendeel van de uitgaven in deze categorie ligt daarmee juridisch vast. Voor een aantal MIRT-projecten geldt dat deze zijn gebundeld in programma's. Hierbij worden afspraken gemaakt op programmaniveau in plaats van per afzonderlijk project.

Geïntegreerde Contractvormen

Bij infrastructuurprojecten waarbij sprake is van publiek-private samenwerking (PPS) bestaat de betaling uit een geïntegreerd bedrag voor aanleg, onderhoud en financiering gedurende een langdurige periode. De uitgaven in deze categorie zijn juridisch verplicht, immers zijn deze uitgaven reeds in contracten vastgelegd.

Aanleg: Planuitwerking- en Verkenning

In de MIRT-verkenning worden alternatieven ontwikkeld en onderzocht. Tijdens de planuitwerkingsfase wordt het voorkeursalternatief uitgewerkt. Voor projecten in deze fase geldt derhalve dat er doorgaans in meer of mindere mate concrete bestuurlijke afspraken zijn gemaakt. Het hele programma voor verkenning en planuitwerking is daartoe per modaliteit ingedeeld in drie categorieën. Hier is nog geen sprake van juridische verplichtingen, wel is het zo dat het eenzijdig opzeggen van afspraken kan leiden tot claims.

Categorie Verplicht

Hieronder vallen projecten/programma's waar met (bestuurlijke) partijen concrete afspraken zijn gemaakt over reikwijdte/tijd/geld/risico's met het oog op de realisatie van het project. Daarnaast gaat het om projecten die onvermijdelijk zijn om aan wettelijke normen te kunnen voldoen.

Categorie Gebonden

Hier zijn taakstellende projectbudgetten vastgelegd en extern gecommuniceerd, moties/amendementen erover zijn aanvaard en/of globale intentie/procesovereenkomsten zijn gesloten.

Categorie Bestemd

Dit betreft bijdragen aan de geformuleerde beleidsdoelen van IenM. Daarnaast zijn deze categorie ook de bekende risico's, zoals gemeld in correspondentie aan de Tweede Kamer opgenomen.

Investeringsruimte

Dit betreft de beschikbare investeringsruimte tot en met 2028. De investeringsruimte is onder meer beschikbaar voor risico's en de MIRT-onderzoeken. Hier liggen nog geen juridische en/of bestuurlijke verplichtingen onder.

Bijlage 6. Onderzoek Rijkswaterstaat naar doorlooptijden MIRT-Verkenningen en Planuitwerkingen.³³

Datum: 28 oktober 2014 (definitief rapport)

Inhoud

1. Samenvatting	p. 6
2. Aanleiding en achtergrond	p. 6
3. Doorlooptijd MIRT-Verkenningen en Planuitwerkingen	p. 7
4. Voornaamste oorzaken	p. 13
5. Aanbevelingen voor het vervolg	p. 15

³³ Het gaat hierbij om een rapport dat gemaakt is voor gebruik binnen het ministerie van IenM. Voor de betekenis van afkortingen zie bijlage 8.

1. Samenvatting

Rijkswaterstaat leverde de afgelopen jaren een kwalitatieve monitoring op de 7 ankerpunten van Sneller & Beter aan het IRO. De vorige rapportage was in 2013 tevens besproken in de staf RWS. Daarin heeft de Minister gevraagd om een gedetailleerder beeld van de doorlooptijden. Deze vraag is vertaald naar het Managementcontract van WVJ en als mijlpaal opgenomen voor 2014.

Uit de resultaten van dit onderzoek naar de doorlooptijd van MIRT-verkenningen en planuitwerkingen blijkt dat deze aanmerkelijk langer duren dan de beoogde doorlooptijd van 2 jaar per fase. De planuitwerking duurt gemiddeld korter dan voor 2008, maar langer dan de beoogde gemiddelde doorlooptijd van 2 jaar die de commissie VBIP voor ogen had.

Bestuurlijke complexiteit zorgt in veel projecten voor een langere doorlooptijd en ook bezuinigingen op het realisatiebudget (Infrastructuur Fonds, IF) die in de afgelopen jaren zijn doorgevoerd, zijn een belangrijke oorzaak voor het overschrijden van 2 jaar. Tevens is de gewijzigde sectorale wet- en regelgeving (bijvoorbeeld geluid) een belangrijke oorzaak voor een langere doorlooptijd van HWN projecten. Tenslotte zorgt vertraging voor verdere vertraging: onderzoeken moeten opnieuw gedaan worden omdat ze niet meer actueel zijn of omdat het niet meer houdbaar is dat niet aan de nieuwste wet- en regelgeving wordt voldaan. In dit rapport worden de oorzaken verder toegelicht.

2. Aanleiding en achtergrond

Uit Sneller & Beter (verbetertraject o.b.v. Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructuur Projecten, 2008, verder genoemd: de VBIP) zijn 7 ankerpunten gedestilleerd, waarop bepaald wordt of projecten "Sneller en Beter" werken. Doorlooptijden is één van deze ankerpunten, de andere 6 zijn: trechtering, past budget bij scope, marktbetrokkenheid, samenwerking met andere overheden, passende publieksparticipatie en ketenbenadering (zie het document Achtergronden bij Doorlooptijden Verkenningen en Planuitwerkingen RWS).

In het advies van de de VBIP uit 2008 zijn de oorzaken van vertraging van infrastructuurprojecten onderzocht en mogelijkheden voor versnelling benoemd. Als kern van het probleem wordt in dit advies ten eerste aangegeven dat projecten complex zijn en met een complexe omgeving te maken hebben en ten tweede de juridificering. Momenteel geldt dit nog steeds voor MIRT-verkenningen en planuitwerkingen.

Van de mogelijkheden voor versnelling die de de VBIP noemt in haar advies, zijn er een aantal gerealiseerd. Inmiddels is er een getrechtere verkenningfase die eindigt in een voorkeursbesluit, waardoor de planuitwerkingsfase stabiel is dan de vroegere planstudiefase. In het algemeen is er in de verkenningfase al zicht op financiering. Op juridisch vlak is de bestuurlijke lus geïntroduceerd, waardoor een gebrek niet meteen leidt tot vernietiging van (een deel van) een besluit. Ook zijn de mogelijkheden voor beroep tussen overheden ingeperkt.

In het advies van de de VBIP is aangegeven dat een gemiddelde doorlooptijd van 2 jaar voor de MIRT-verkenning en 2 jaar voor de planuitwerking haalbaar moet zijn, indien alle aanbevelingen van de commissie worden uitgevoerd. In dit onderzoek is nagegaan hoe lang de gemiddelde doorlooptijd nu is voor de MIRT-verkenningen en planuitwerkingen die volgens S&B werken. Het betreft een tussenstand waarbij de werkelijke doorlooptijden van de nog niet afgeronde fasen uiteindelijk langer kunnen zijn.

In de volgende hoofdstukken wordt ingegaan op de specifieke bevindingen, oorzaken van een langere doorlooptijd en aanbevelingen voor het vervolg. Het onderzoek is gedaan tussen maart en september 2014, en het Plan van Aanpak en de (tussen)resultaten zijn steeds besproken met een begeleidingsgroep met vertegenwoordigers van zowel Bestuursstaf RWS als beleidsDGs. In het document "Achtergronden bij doorlooptijden MIRT-Verkenningen en Planuitwerkingen RWS" is aangegeven wat de uitgangspunten zijn geweest en welke bronnen zijn gebruikt.

3. Doorlooptijd MIRT-Verkenningen en Planuitwerkingen

De doorlooptijden in dit hoofdstuk geven de huidige stand van zaken weer: niet alle onderzochte verkenningen en met name planuitwerkingen zijn afgerond. Voor niet-afgeronde projecten zijn de geplande MIRT-momenten als ijkpunt genomen: de doorlooptijd is daarom voor een groot aantal van de onderzochte verkenningen en planuitwerkingen nog niet definitief. Een deel van de projecten is begonnen voordat gewerkt werd met de S&B werkwijze. Dit heeft gevolgen voor de doorlooptijd, met name als een planuitwerking is begonnen terwijl er nog discussie was over het voorkeursalternatief. Dan vinden er nog "verkenningachtige" werkzaamheden plaats in de planuitwerkingsfase, bijvoorbeeld in de Ring Utrecht.

Projecten worden soms gesplitst (tweemaal bij HVWN en eenmaal bij HWN), samengevoegd of een MIRT-beslissing wordt opnieuw genomen. In dit onderzoek is de laatste MIRT-beslissing volgens de meest recente vorm en werkwijze van het project aangehouden. De werkelijke doorlooptijd voor de opgave is daardoor langer, maar niet meer goed te achterhalen vanwege de complexiteit per opgave en het bijbehorende proces.

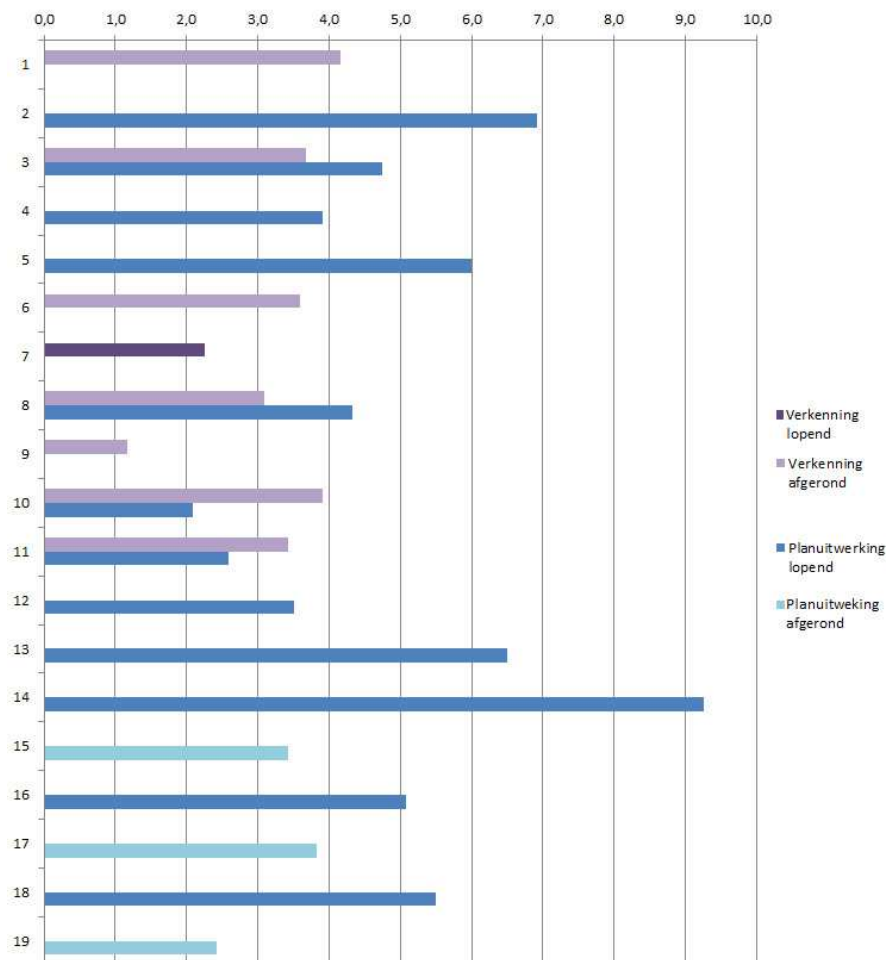
De gemiddelde doorlooptijd van een MIRT-verkenning op het HWN bedraagt ruim 3 jaar. Bij het HVWN en het HWS kan geen gemiddelde doorlooptijd voor de verkenningsfase bepaald worden, omdat bij elk van deze netwerken slechts één verkenning is onderzocht.

De gemiddelde doorlooptijd voor een planuitwerking op het HWN is een kleine 4,5 jaar. Op het HVWN is de gemiddelde doorlooptijd korter: een kleine 3 jaar en op het HWS is een kleine 2,5 jaar.

Projecten in de verkorte procedure (HWN), waarin verkenning en planuitwerking zijn samengevoegd, doen er minimaal 4,5 jaar over om tot een projectbesluit te komen.

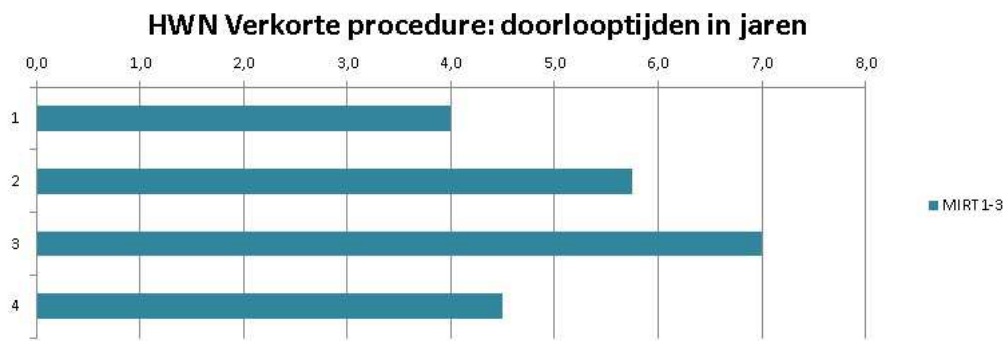
De verzamelde informatie is vertaald naar een visuele weergave om de doorlooptijden voor MIRT-verkenningen en planuitwerkingen inzichtelijk te maken. Er is één staafdiagram per netwerk (HWN, HWS, HVWN) en bij HWN zijn de projecten die verlopen volgens de verkorte procedure apart aangegeven.

HWN Doorlooptijden in jaren



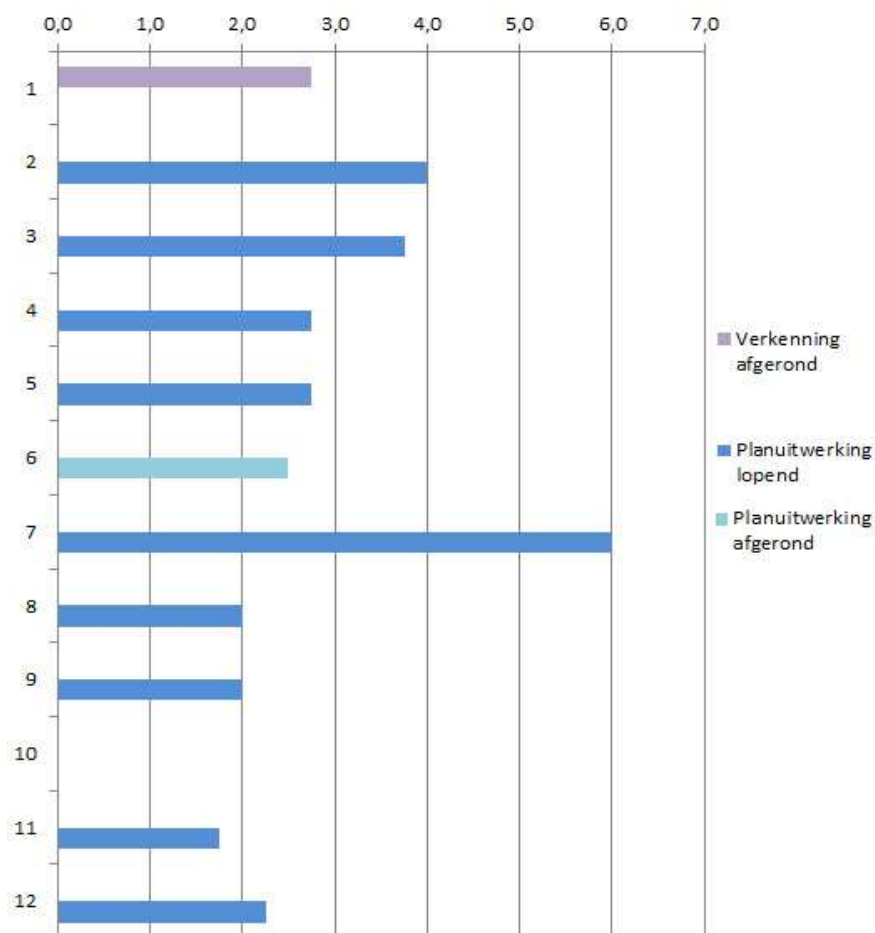
- | | | |
|----|----------|---|
| 1 | A1 | A1 Zone |
| 2 | A1 | Beekbergen - Apeldoorn Zuid |
| 3 | A1/A6/A9 | Schiphol - Amsterdam - Almere, Deeltraject A9 Amstelveen |
| 4 | A12/A15 | Ressen - Oudbroeken (ViA15) |
| 5 | A27/A12 | Ring Utrecht |
| 6 | A4 | Passage Haaglanden |
| 7 | N65 | Vught |
| 8 | | Amsterdam Zuidas |
| 9 | | Rotterdam Vooruit |
| 10 | | Blankenburgverbinding (NWO) |
| 11 | A13/A16 | Rotterdam |
| 12 | A27 | Houten - Hooipolder |
| 13 | A27/A1 | Utrecht Noord - knooppunt Eemnes - aansluiting Bunschoten |
| 14 | A28/A1 | Knooppunt Hoevelaken |
| 15 | A6/A7 | Knooppunt Joure |
| 16 | A7 | Zuidelijke Ringweg Groningen, fase 2 |
| 17 | N18 | Varsseveld - Enschede |
| 18 | N35 | Zwolle - Wijthmen |
| 19 | N50 | Ens - Emmeloord |

HWN Verkorte procedure

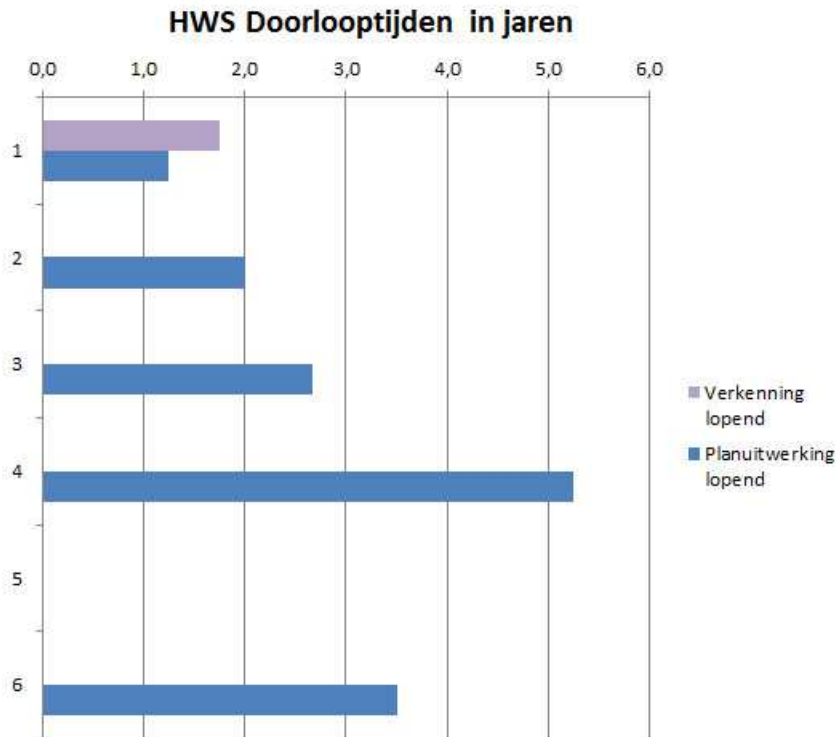


- 1 A2 t Vonderen - Kerensheide
- 2 N35 Nijverdal-Wierden
- 3 A58 St. Annabosch-Galder
- 4 A58 Tilburg - Eindhoven

HVWN Doorlooptijden in jaren



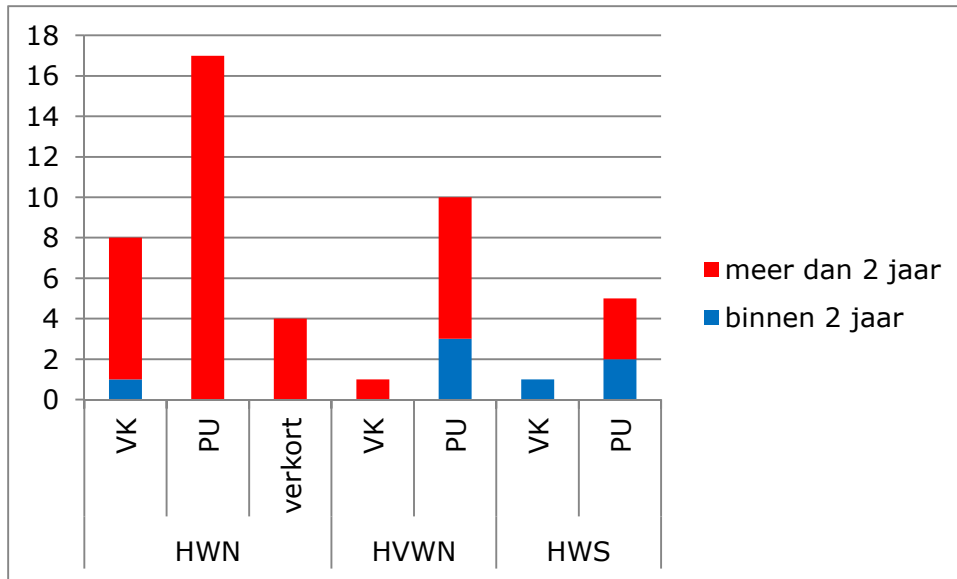
- 1 Volkeraksluizen
- 2 Capaciteitsuitbreiding ligplaatsen Beneden - Lek
- 3 Capaciteitsuitbreiding ligplaatsen IJssel
- 4 Capaciteitsuitbreiding Sluis Eefde
- 5 Verruiming vaarweg Eemshaven-Noordzee
- 6 Lekkanaal/3e kolk Beatrixsluis
- 7 Lichtenen buitenhaven IJmuiden
- 8 Overnachtingsplaatsen Merwedede
- 9 Overnachtingshaven Lobith
- 10 Vaarweg IJsselmeer – Meppel (project is opgeschort, geen MIRT 2)
- 11 Verruiming Twentekanal Tweede fase
- 12 Zeetoegang IJmond



- 1 Hoornse Hop
- 2 Houtribdijk
- 3 Afsluitdijk Versterking
- 4 Heesselt (Heesseltsche Uiterwaarden)
- 5 Zandhonger Oosterschelde (project ligt momenteel stil)
- 6 NN WSP onderzoek primaire waterkering Vlieland en Terschelling)

Er wordt zichtbaar dat er een grote onderlinge variatie in de doorlooptijd is tussen de projecten.

In de onderstaande grafiek is te zien dat op het HWN slechts één verkenning binnen 2 jaar kan worden afgerond en dat de overige verkenningen en planuitwerkingen op het HWN langer dan 2 jaar duren. Op de andere twee netwerken kunnen enkele planuitwerkingen en 1 verkenning binnen 2 jaar worden afgerond, maar de meeste projecten op deze netwerken doen er langer dan 2 jaar over.



Bovenstaande grafiek geeft per fase en netwerk aan hoeveel projecten binnen 2 jaar afgerond worden en hoeveel er langer over doen.

De meeste verkenningen in de grafiek zijn gereed en daarvoor is de doorlooptijd dus definitief. De meeste planuitwerkingen zijn lopende projecten, dus de doorlooptijden zijn nog niet definitief.

4. Voornaamste oorzaken van het niet halen van de doorlooptijd van 2 jaar

De drie belangrijkste oorzaken voor het niet halen van de gemiddelde doorlooptijd van 2 jaar blijken, op basis van voortgangsrapportages over de projecten, te zijn:

Lenteakkoord 2012 en begrotingsakkoord 2013

Een aantal projecten is tijdelijk stilgelegd (controversieel verklaard) of getemporeerd door het lente- en het begrotingsakkoord. Bij het begrotingsakkoord werden er bezuinigingen op het Infrastructuur Fonds (IF) ingeboekt³⁴. Sturing op planning is hierbij losgelaten (zie brief aan 2e kamer, Invulling bezuinigingen Infrastructuurfonds, 13 februari 2013, IENM/BSK-2013/23008) en dat is terug te zien in de doorlooptijden.

Dit leverde een gemiddelde extra doorlooptijd op van een jaar per project.

- 3 HWN verkenningen: ongeveer 1 jaar extra
- 6 HWN planuitwerkingen: half tot 2 jaar extra
- 3 HWN verkorte procedure: gemiddeld 1 jaar met uitschieters tot ruim 2 jaar
- 1 HVWN planuitwerking: 1 jaar extra

Bestuurlijke omgeving

Bestuurlijke complexiteit is een vertragende factor, bijvoorbeeld doordat er verkiezingen plaatsvinden of omdat er tegengestelde belangen tussen verschillende bestuurlijke partijen zijn (zie ook Tijd is geld, 2004). Ook samenwerking met derden lijkt meer tijd te kosten, vooral met gemeenten. Besluitvorming kost tijd, zeker in een complexe bestuurlijke omgeving en duurt daarom in een aantal gevallen langer dan voorzien.

Dit leverde een uiteenlopende extra doorlooptijd op van een half jaar tot enkele jaren.

³⁴ Het begrotingsakkoord is een wijziging op het regeerakkoord 2012, waarbij op het Infrastructuurfonds een bezuiniging van 250 mln per jaar is ingeboekt.

- 4 HWN verkenningen: enkele maanden tot zo'n 1,5 jaar
- 6 HWN planuitwerkingen: half tot ongeveer 2 jaar
- 2 HWN verkorte procedures: een tot ongeveer 2 jaar
- 2 HVWN verkenningen: ongeveer een half jaar
- 7 HVWN planuitwerkingen: gemiddelde vertraging 1 jaar tot enkele jaren extra
- 2 HWS verkenningen: 2 maanden tot bijna 2 jaar extra
- 3 HWS planuitwerkingen: gemiddelde vertraging van een half jaar tot bij een enkel geval enkele jaren extra

Veel projecten hebben een complexe bestuurlijke omgeving met veel stakeholders, waarbij ook regelmatig sprake is van medefinanciering door andere overheden. Soms trekt de regio eerder toegezegde financiering in of doet het rijk dat (zie lenteakkoord/begrotingsakkoord). Het terugkomen op eerdere besluitvorming (fase overnieuw) gebeurt ook met enige regelmaat (dit is niet meegeteld in de doorlooptijd als een fase daardoor opnieuw gestart is).

Bestuurlijk draagvlak is soms een probleem en de eisen die gesteld worden aan het project zorgen er regelmatig voor dat de raming hoger wordt dan het budget. Ook het komen tot bestuurlijke overeenstemming/afstemming kost soms meer tijd dan gepland. Bij HVWN en HWS projecten is dit vaak de grootste oorzaak voor een langere doorlooptijd. Deze projecten volgen vaker een bestemmingsplanprocedure, waarbij het Rijk geen bevoegd gezag is en daardoor minder directe invloed heeft op wanneer het plan wordt vastgesteld.

Veranderingen in methoden/modellen en berekeningen

Bij veranderingen in methoden/modellen vormen de wijzigingen in de geluidwet- en regelgeving de grootste oorzaak voor een langere doorlooptijd bij het HWN (SWUNG) en milieuberekeningen in het algemeen bij het HVWN. Ook actualisatie van verkeersgegevens leidt tot een langere doorlooptijd, waardoor onderzoeken die op deze gegevens gebaseerd zijn, opnieuw moeten worden gedaan. Dit leverde een gemiddelde extra doorlooptijd op van een half jaar tot ruim een jaar.

- 1 HWN verkenning: bijna 1 jaar extra
- 7 HWN planuitwerkingen: gemiddelde vertraging half jaar met uitschieters van ruim een jaar
- 2 HVWN planuitwerkingen: ongeveer een half jaar extra

De houdbaarheid van gegevens wordt onder meer bepaald door jurisprudentie hierover (juridificering) en de wens om bij verschillende projecten die bij elkaar in de buurt liggen, van dezelfde uitgangspunten uit te gaan, om consistentie tussen de verschillende projecten van RWS te krijgen.

Overige oorzaken

Naast bovenstaande oorzaken is nog een aantal oorzaken gevonden dat minder vaak voorkomt en over het algemeen minder vertraging veroorzaakt:

- 130 km/h-beleid (HWN): dit kostte bij HWN-projecten die hiermee te maken hadden tot een half jaar extra tijd;
- Raming hoger dan budget, waardoor versobering nodig is: dit kost een half jaar tot een jaar extra;
- 2 projecten wachten op de Tolwet: 1 project wacht hier momenteel al een jaar op;
- Complexe omgeving (niet-bestuurlijk), er kan sprake zijn van veel stakeholders, weinig draagvlak en/of een nieuw alternatief/variant die in laat stadium wordt aangedragen; in MIRT-verkenningen en planuitwerkingen wordt sinds 2008 meer aandacht besteed aan de stakeholders bij die projecten, maar juist die afstemming met de overige stakeholders, kost tijd;
- Technische complexiteit, waardoor het ontwerpen en technische uitwerking langer duurt dan gemiddeld;
- In een enkel geval spelen capaciteitsproblemen bij RWS een rol bij de vertraging (o.a. door krimp RWS), onvoldoende kwaliteit van de verkennings- of planuitwerkingsproducten of het overgaan naar een ander contract (DC naar DBFM): dit zorgt dan voor ongeveer een half jaar vertraging.

5. Aanbevelingen voor het vervolg

In deze analyse zijn de hoofdoorzaken van het niet behalen van de gewenste doorlooptijd van 2 jaar op hoofdlijnen achterhaald. Wat concreet gedaan kan worden om de doorlooptijden te verkorten, kan niet uit deze gegevens worden opgemaakt.

Uit de gebruikte bronnen voor deze evaluatie, met name voortgangsrapportages, komen vooral externe oorzaken naar voren. RWS zal nog nader onderzoeken of er ook interne oorzaken zijn en wat RWS zelf kan verbeteren om de doorlooptijden te verkorten. Hierbij kan gedacht worden aan faseovergangen die lang duren en capaciteitsproblemen.

Voor achtergrondinformatie zie het document "Achtergronden bij Doorlooptijden Verkenningen en Planuitwerkingen RWS" en de daarbij horende bijlagen.

Bijlage 7. Literatuur

- AFME (2015), "Guide to infrastructure financing".
- Annema, J.A., K. Frenken en C. Koopmans (2013), Twaalf jaar maatschappelijke kosten batenanalyse van transportprojecten: 106 rapporten geanalyseerd, paper CVS.
- Berenschot (2009), "Evaluatie MIRT-spelregelkader".
- Berg, C., F. van der Meer, M. van Mannekes, D. van Osch, J. Porth en A. Schmidt (2015), "Koers houden in turbulentie. De rol van de rijksoverheid op het gebied van infrastructuur en milieu internationaal vergeleken", CAOP, Leiden.
- Bijl, J. van der (2011), "Fondsvorming". In: Tijdschrift voor Openbare Financiën, jaargang 43, nr. 2. P. 115-126.
- Bouwbelangen (1991), "Infrastructurele problemen hebben bestuurlijke achtergrond", in: Bouwbelangen jaargang 56, p. 6.
- Bromley, D.W., 1990. The ideology of efficiency: searching for a theory of policy analysis. *Journal of Environmental Economic Management*. Vol. 19, pp. 86-107.
- Busscher, T., F. Niekerk en J. Arts (2009), "Van niets doen naar iets doen: een toekomst voor een programmatische benadering van infrastructuurplanning?" In: Bijdrage aan het Colloquium vervoersplanologisch Speurwerk, 19 en 20 november 2009, Antwerpen.
- CPB/PBL (2015), Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving. Nederland in 2030 en 2050: twee referentiescenario's.
- Driesen, D.M. (2006), Is Cost-Benefit Analysis Neutral? Syracuse University College of Law.
- Eliasson, J., en M. Lundberg (2012). Do cost-benefit analyses influence transport investment decisions? Experiences from the Swedish transport investment plan 2010-2021. *Transport Reviews*. Vol 32 (1), pp. 29-48.
- Elverding, Commissie (2008), "Sneller en beter: advies Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten", Den Haag: Ministerie Verkeer en Waterstaat.
- Goede, P. de (2015), "Wie dan leeft, wie dan zorgt", WRR working paper 6. Den Haag.
- Goudswaard, K.P. en H.M. van der Kar (1993), "fondsvorming en openbaar bestuur: een beoordeling van de inrichting van fondsen op en rond de rijksbegroting".
- Groot, P.J.M. (2003), "Scheve verhoudingen tussen benodigd en beschikbaar budget". In: *Wegen*, jrg 77, nr. 2. P. 18-21.
- HEATCO (2005), "HEATCO Developing harmonized European Approaches for transport costing and project assessment. Deliverable 1 Current practice in project appraisal in Europe",
- Heeres, N., T. Tillema, J. Arts (2012), "Duurzame planning van weginfrastuctuur: Een internationaal perspectief". Dit rapport is opgesteld op verzoek van Rijkswaterstaat door de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Jong, M. de (1999), "Institutional Transplantation. How to adopt good transport infrastructure decision-making ideas from other countries". Delft.
- Labour Party, http://www.yourbritain.org.uk/uploads/editor/files/The_Armitt_Review_Final_Report.pdf
- Ligtermoet, D.M. (1990), "Beleid en planning in de wegebouw; De relatie tussen beleidsvorming en planning in de geschiedenis van de aanleg en verbetering van rijkswegen"., Hoofddirectie RWS, Den Haag.
- Mackie, P., Worsley, T. (2013), *International Comparisons of Transport Appraisal Practice. Overview Report*. Institute for Transport Studies. University of Leeds.
- Marijt, P. (2012), "Ex-ante analyse nieuwe stijl MIRT-verkenning", RWS-Delft.
- Marshall, T. (2013), "Planning Major Infrastructure: A critical analysis".
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2010), "Handreiking MIRT-verkenning", Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1990), "Het infrastructuurfonds, uitgangspuntennotitie", Den Haag.
- Mom, G. en R. Filarski (2008), "Van transport naar mobiliteit: De mobiliteitsexplosie" [1895-2005], Walburg Pers; Zutphen.
- Mouter, N. (TU Delft, 2015), "Hoe werkt de governance rond het MIRT". Dit rapport is te vinden op de website van het Ministerie van Financiën.
- New Zealand Government (2014), *Future Funding, "Review of international transport planning and*

- funding networks", Manatu Waka.
- OPSTE (2013), "The planning of transport infrastructures (France)". Bulletin of the Observatory of Transport policies and strategies in Europe nr. 34, mei 2013.
- Ploeger, J. (2014), "evaluatie 20 jaar Infrastructuurfonds: het geplande wegenbouwprogramma is gerealiseerd". In: Tijdschrift voor Vervoerswetenschap jaargang 50, nr.3, p. 74-87.
- Poppelen, C.L. (2014), "MIRT 3.0: Een verbeterde samenwerking tussen Rijk en regio", afstudeerscriptie. Rotterdam.
- Rijkswaterstaat (2014), Onderzoek doorlooptijden MIRT-Verkenningen en Planuitwerkingen RWS.
- Royal Haskoning DHV (2014), "Nieuwe verhoudingen, verouderde patronen. Reflectie op het MIRT vanuit regio's en Rijk". Nijmegen.
- Stichting Weg (1991), "Geen infrastructuurfonds zonder waarborgen", in: -, jrg 25, nr 1, p. 5-8.
- Tijdelijke Commissie Infrastructuur (2004), "Grote projecten uitvergroet: een infrastructuur voor besluitvorming", Sdu, Den Haag.
- Ministerie van Financiën (2010), "Risico's en zekerheden", Dertiende Studiegroep Begrotingsruimte.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013), "Wet Infrastructuurfonds".
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011), Spelregels van het Meerjarenprogramma, Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011), MIRT-overzicht 2011, Eerste en Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, Kamerstuk 32660A, nr. 50.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015), Uitkomsten BO's MIRT, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, Kamerstuk 34300A, nr. 17.
- Nicolaisen, M.S. and P.A. Driscoll (2014), Ex-Post Evaluation of Demand Forecast Accuracy: A Literature Review. Transport Reviews. Vol. 34 (4), pp. 540-555
- Nyborg, K. (1998), Some Norwegian politicians' use of cost-benefit analysis. Public Choice. Vol. 95, pp 381-401.
- OECD (2014) Water Governance in the Netherlands. Fit for the future? OECD Studies on Water.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2014), Kiezen én delen.
- Planbureau voor de Leefomgeving en KiM, Met de kennis van nu; leren van evalueren. Een casestudy: A5 Verlengde Westrandweg.
- Ree, P. van, P. Lamberigts en L. Bruin (2014), Nieuwe verhoudingen, verouderde patronen. Reflectie op het MIRT vanuit regio's & rijk. Presentatie 27 januari 2014. Nijmegen: Royal HaskoningDHV.
- Rienstra, S., (2014), Inventarisatie KBAs transportinfrastructuur 2001-2014. Op verzoek van Ministerie I&M en Financiën.
- Roland Berger Strategy Consultants (2013), "Planning and financing transportation infrastructures in the EU – A best practice study".
- Ros, A.P. (2009), De historie van het Fonds Economische Structuurversterking: Tijdschrift voor Openbare Financiën, 2009, nummer 1.
- Sager, T., Ravlum I.A. (2005), The political relevance of planners' analysis: the case of a parliamentary standing committee. Planning Theory 4 (1), 33-65.
- The Law Library of Congress (2014), "National Funding of Road Infrastructure", Washington.
- Tijdelijke Commissie Infrastructuur (2004), Grote Projecten Uitvergroet: Een Infrastructuur voor Besluitvorming (Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2004, TK 2004-2005, 29 283, nr.5-6).
- Van Wee, B. (2012), How suitable is CBA for the ex-ante evaluation of transport projects and policies? A discussion from the perspective of ethics. Transport Policy 19 (1), pp. 1-7.
- Verrips, A., Hoogendoorn, S., Romijn, G. (2014), Second opinion op de MKBA Ring Utrecht. Den Haag.
- World Economic Forum (2013), Global Risks 2013 Eight Edition. WEF, Geneva.
- WRR (2008-1), "Sturen op infrastructuur, Een investeringsopdracht". Den Haag.
- WRR (2008-2), "New Perspectives on Investment in Infrastructures", Den Haag.

Bijlage 8. Afkortingen

BO MIRT	Bestuurlijk Overleg MIRT
CPB	Centraal Planbureau
DBFM(O)	Design Build Finance Maintain (and Operate) (contract)
DC	Design & Construct (contract)
DF	Deltafonds
DG	Directeur-Generaal
FES	Fonds Economische Structuurversterking
HVWN	Hoofdvaarwegennet
HWN	Hoofdwegennet
HWS	Hoofdwatersystemen
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IenM/FMC	Directie Financiën, Management en Control van IenM
IenM/BSK	De bestuurskern van het ministerie van IenM
IF	Infrastructuurfonds
IRO	Infrastructuur en Ruimte Overleg, ambtelijk interdepartementaal overleg van de ministeries IenM, EZ en BZK
KBA	Kosten Baten Analyse
KiM	Kennisinstituut Mobiliteit
LCC	Life Cycle Cost
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport
MKBA	Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse
NOVI	Nationale Omgevingsvisie
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
RBV	Rijksbegrotingsvoorschriften
RWS	Rijkswaterstaat
RRAAM	Rijksstructuurvisie Amsterdam Almere Markermeer
S&B	Sneller en Beter (rapport van de Commissie Elverding/VBIP)
SLA	Service Level Agreement
SVIR	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
SWUNG	Samen Werken aan de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid
VBIP	Advies Commissie Versnelling Infrastructuurprojecten, beter bekend als de Commissie Elverding
WLO	Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving van CPB en PBL
(RWS/)WVL	Dienst (hoofddirectie) Water, Verkeer en Leefomgeving van RWS