

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Kenmerk

IENM/BSK-2016/72867

Bijlage

IBO-rapport 'Flexibiliteit in
Infrastructurele Planning'

Datum 20 september 2016
Betreft Aanbieding kabinetsreactie IBO Flexibiliteit in
Infrastructurele Planning

Geachte voorzitter,

Nederland wordt in Europa hoog aangeschreven om de staat van haar infrastructuur van weg, spoor en water(-werken). In de Global Competitiveness Report 2015-2016 (World – Economic Forum 2015) staat de Nederlandse infrastructuur hoog genoteerd. De OESO oordeelt positief over het waterbeheer in Nederland (rapport 2014). Zij concludeert dat Nederland gezien wordt als een mondiale referentie op het gebied van waterbeheer, tegen relatief lage kosten. Onze manier van planning en besluitvorming in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en financiering met het Infrastructuurfonds, Deltafonds en regionale investeringen draagt in belangrijke mate bij aan de topositie van Nederland. Dit zorgt voor een meerjarige en integrale afweging van en continuïteit in de uitvoering van zowel projecten als beheer en onderhoud.

Deze brief bevat de kabinetsreactie op het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) "Flexibiliteit in infrastructurele planning", dat ik u hierbij namens het kabinet aanbied. Met deze reactie, die een aantal beleidswijzigingen bevat die het kabinet wil doorvoeren, wordt een belangrijke stap gezet in het toekomstbestendig maken van de infrastructurale planning voor Nederland. Om deze stap in context te plaatsen geef ik eerst een toelichting op reeds in gang gezette ontwikkelingen in het MIRT.

In de afgelopen jaren heeft het kabinet een transitie van het MIRT ingezet met programma's als Beter Benutten, Nieuwe Aanpak Bereikbaarheid en de Vernieuwing van het MIRT. Breed, gebiedsgericht oppakken en afwegen van meerdere opgaven zoals bereikbaarheid, duurzaamheid en economie, in nauwe samenwerking met de omgeving en maatwerk leveren zodat ook andere oplossingen dan alleen infrastructurale oplossingen in beeld komen. Daarmee is koers gezet om beter op huidige en toekomstige vraagstukken en ontwikkelingen in te kunnen spelen. Die flexibiliteit is nodig omdat veranderingen steeds sneller gaan en steeds minder goed te voorspellen zijn. Daarnaast heeft het kabinet in het Deltafonds goede ervaringen opgedaan met een adaptieve werkwijze op basis van het Deltaprogramma.

In het verleden was binnen het MIRT sprake van stapeling van veel langlopende MIRT-studies die om velerlei redenen vertraging opliepen in besluitvorming en projectrealisatie. Als antwoord heeft in 2008 de commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Elverding¹) een advies uitgebracht dat door het kabinet is overgenomen (Kamerstuk 29385, nr. 19). Uitgangspunten waren: breed verkennen, meer stabiliteit, (bestuurlijke) zekerheid en snelheid in de besluitvorming. In de afgelopen jaren hebben die waarden voorop gestaan.

Het kabinet hecht aan de sterke punten van de huidige systematiek, zoals financiële beheersbaarheid, bestuurlijke betrouwbaarheid en stabiliteit door middel van een meerjarige planning en afweging in de vorm van een Infrastructuurfonds en Deltafonds. Deze sterke punten dragen bij aan robuuste infrastructuur en toekomstbestendigheid en vormen daarmee één van de pijlers onder de Nederlandse economie.

Een keerzijde van de huidige praktijk van het MIRT en de fondsen (m.n. het Infrastructuurfonds) is dat financiële middelen langjarig op relatief gedetailleerd niveau worden vastgelegd. Dit beperkt de flexibiliteit om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen en opgaven, bijvoorbeeld technologische innovaties. Ook komt door vroegtijdige (en langjarige) reserveringen voor concrete projecten de (bestuurlijke) focus al snel op specifieke oplossingen te liggen, waarmee in een vroeg stadium andere, mogelijk doeltreffender of doelmatigere oplossingen uit beeld verdwijnen. Breed verkennen als één van de uitgangspunten van Elverding wordt daardoor bemoeilijkt.

De uitdaging is om de plannings- en financieringssystematiek beter te laten aansluiten bij de genoemde nieuwe beleidsontwikkelingen zoals Beter Benutten, Nieuwe Aanpak Bereikbaarheid en Vernieuwing MIRT. Het kabinet wil de plannings- en financieringssystematiek van het MIRT en de fondsen zo aanpassen dat deze meer mogelijkheden biedt voor flexibiliteit en bijsturing als bijvoorbeeld blijkt dat ontwikkelingen anders lopen dan gedacht. In de maatregelpakketten en financiering kan dan een logische koppeling worden gelegd tussen korte en lange termijn maatregelen.

Er zal een nieuwe balans gevonden moeten worden in de afweging tussen enerzijds zekerheid en stabiliteit en anderzijds het creëren van een zo groot mogelijke flexibiliteit in de besluitvorming. Het bevorderen van doelmatigheid en doeltreffendheid van het MIRT is hierbij een belangrijk uitgangspunt.

Het kabinet wil met deze ontwikkeling naar een nieuwe balans aansluiten bij het IBO-rapport "Flexibiliteit in infrastructurele planning". Hierin worden op basis van een analyse van het huidige beleid mogelijkheden en beleidsopties verkend en uitgewerkt, waarlangs de huidige plannings- en financieringssystematiek verder verbeterd kan worden. De kernvraag van het rapport luidt: "Op welke wijze kan een meer flexibele, programmatische werkwijze (meer opgaven centraal in plaats van oplossingen) bijdragen aan een effectievere en doelmatiger infrastructurele planning en financiering?". Het kabinet dankt de IBO-werkgroep voor de herkenbare analyse en ziet in de uitgewerkte varianten goede aanknopingspunten voor verdere versterking van de systematiek van infrastructurele planning. Daarbij onderschrijft het kabinet de gewenste flexibilisering. In deze brief worden de beleidswijzigingen die het kabinet wil doorvoeren gepresenteerd.

¹ rapport Sneller en Beter, 21 april 2008

De kern van het MIRT, dat wil zeggen op basis van de geformuleerde opgaven besluiten nemen, in drie fasen en met vier beslismomenten, blijft overeind. Daarbinnen wil het kabinet met een aantal gerichte maatregelen meer ruimte bieden voor flexibiliteit:

- Sturen op brede ruimtelijk-economische opgaven bij bereikbaarheidsopgaven in de verkenningsfase en minder alleen sturen op concrete projecten. Hierdoor ontstaat ruimte in het onderzoeken van oplossingsrichtingen en de uiteindelijke besluitvorming over oplossingen; wat we nu (vrijwel) zeker weten, kunnen we nu doen. Wat we nog niet (voldoende) weten houden we open, en daarvoor maken we zo nodig afspraken op welk moment we wel kunnen besluiten. Wanneer er veel onzekerheid is, werken we meer en meer, ook voor bereikbaarheid, in adaptieve programma's om flexibel te blijven en goed in te kunnen spelen op ontwikkelingen. Adaptiviteit is slim omgaan met onzekerheden en kansen, door deze te onderkennen en transparant mee te nemen in de besluitvorming. In de (bestuurlijke) besluitvorming moeten we open staan voor – ook in de toekomst – de beste oplossing. Soms tekent die oplossing zich pas gaandeweg af. De oplossing kan bestaan uit de aanleg of aanpassing van infrastructuur, oplossingen anders dan via infrastructuur of een combinatie van beide. Het strategisch deel van de BO's MIRT is te gebruiken voor het gesprek hierover;
- De MIRT-verkenning een brede verkenning te laten zijn door de opgave (bijvoorbeeld bereikbaarheid, duurzaamheid en economie) breed te onderzoeken, af te wegen en slimme, duurzame en doelmatige oplossingsrichtingen te kiezen. In veel gevallen, met name bij brede gebiedsopgaven in stedelijk gebied, moeten we af van de situatie dat de verkenning zich uitsluitend richt op één oplossing en modaliteit die centraal staat bij de start van de verkenning en waar de reservering van middelen op gebaseerd is. Hiertoe zal ook het principe van 100% zicht op financiering bij de start van de verkenning worden gewijzigd in 75%. Dit heeft als doel om een prikkel te introduceren om creatief te zoeken naar het beste en meest doelmatige pakket aan oplossingen, en te zoeken naar cofinanciering. Hierdoor kan tevens onderlinge concurrentie van beoogde projecten en een afweging tussen projecten en opgaven plaatsvinden. Verkenningen gaan niet meer automatisch door naar de planuitwerking. Het MIRT-onderzoek (dat soms voorafgaand aan de verkenning) zal weer gericht zijn op de oorspronkelijke bedoeling om opgave, scope en stakeholders in kaart te brengen. Door een meer zuivere toepassing van 'MIRT-verkenning' en 'MIRT-onderzoek' zal als gevolg hiervan minder gebruik worden gemaakt van het instrument MIRT-onderzoek;
- Ruimte houden in de budgetten; een deel van het budget houden we vrij om in te kunnen spelen op actuele en onvoorziene vraagstukken en ontwikkelingen en om, vooruitlopend op mogelijke lange termijn investeringen, alvast korte termijn maatregelen te kunnen nemen;
- Voorspelbaarheid aanbrenge in de momenten en de wijze waarop de fondsen worden verlengd door hiervoor heldere spelregels te introduceren. We blijven daarbij werken aan een snellere doorlooptijd van en besluitvorming over projecten, waar dit de gewenste flexibilisering niet in de weg staat. Die projecten maken meer en meer deel uit van adaptieve programma's met een

mix van maatregelen die een langere doorlooptijd en bredere scope kunnen hebben;

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Kenmerk
IENM/BSK-2016/72867

- Bestuurlijke afspraken over een onderzoek of een verkenning zullen niet meer als (juridische) verplichting worden opgevat en/of vormgegeven; na een brede verkenning gaan we trechteren en dan het voorkeursalternatief op hoofdlijnen bestuurlijk vaststellen in de voorkeursbeslissing. Er blijft nog wel flexibiliteit mogelijk in de planuitwerking die dan volgt, maar dan binnen de vastgestelde scope en hoofdooplossingsrichting (zoals bijvoorbeeld de keuze voor een modaliteit en de ligging van het tracé). Dat laatste is van belang om – als eenmaal de oplossingsrichting is bepaald en wordt uitgewerkt – deze niet steeds opnieuw ter discussie te stellen. Met deze vorm wordt de balans tussen zekerheid en flexibiliteit goed getroffen;
- Mogelijk maken, dat ook Beter Benutten-achtige maatregelen uit het IF kunnen worden gefinancierd, zodat er binnen het Infrastructuurfonds een integrale afweging plaatsvindt van de opgaven, met meer flexibiliteit in de te kiezen oplossingsrichting. Behalve infrastructurele oplossingen kunnen dit ook niet-investeringsuitgaven zijn die direct bijdragen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van investeringen in infrastructuur.

Het kabinet gaat met bovengenoemde voornemens een verandering in gang zetten, en wil dat samen doen met de (bestuurlijke) partners in het MIRT. Alleen het aanpassen van de werkwijze brengt nog geen verandering tot stand. Daar is ook een gezamenlijke overtuiging voor nodig. Dat gesprek wil ik namens het kabinet in de komende maanden in de BO's MIRT en met uw Kamer aangaan.

Nadere uitwerking

Hierna zal een reactie worden gegeven op de varianten en hoofdpunten van de analyse in het IBO-eindrapport. Die zijn langs drie dimensies van flexibiliteit in de planningsystematiek geformuleerd:

1. Flexibiliteit in budgettaire planning
2. Flexibiliteit in de MIRT-systematiek
3. Flexibiliteit in de scope van het Infrastructuurfonds

Hierbij zal nader worden ingegaan op de voorgestelde wijzigingen in de plannings- en financieringssystematiek.

1. Flexibiliteit in budgettaire planning

In het IBO-rapport zijn drie varianten opgenomen voor vaste spelregels voor verlenging van het Infrastructuurfonds en Deltafonds:

1. Besluitvorming op een politiek moment, waarbij het moment van aantreden van een nieuw kabinet in de rede ligt;
2. Om de vier jaar met vier jaar verlengen, onafhankelijk van de politieke context van dat moment;
3. Jaarlijkse extrapolatie.

In het IBO-rapport zijn de volgende twee varianten opgenomen voor wat betreft het bepalen van de budgettaire horizon van de fondsen:

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

In het IBO-rapport is één variant opgenomen rond vrije budgettaire ruimte:

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. 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).

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Kenmerk
IENM/BSK-2016/72867

Verlenging fondsen

Mede ingegeven door de motie van het lid Harbers c.s. (Kamerstuk 34 300, nr. 50) heeft het kabinet besloten het IF en het DF bij de ontwerpbegroting 2017 met twee jaar te verlengen tot en met 2030. Wij hebben u dit op 16 juni jl. (Kamerstuk 34300- A, nr. 70) gemeld. De middelen die vrijkomen door deze verlenging worden bij voorrang ingezet voor het dekken van de doorlopende verplichtingen, zoals de uitgaven die zijn benodigd voor de instandhouding inclusief de vervangingsopgave van het huidige areaal. Ook wordt binnen deze ruimte budget apart gehouden voor het nieuwe kabinet. Met deze verlenging komt de huidige doorlooptijd van de fondsen op dit moment op veertien jaar.

Vaste spelregels voor verlenging

Het kabinet deelt de analyse van het IBO-rapport dat het ontbreken van duidelijke spelregels voor verlenging van de fondsen tot veel ambtelijke en bestuurlijke drukte leidt en het risico bestaat dat bij losse besluiten tot verlenging ineens zeer substantiële bedragen vrijkomen, die vervolgens ondoelmatig worden aangewend. Met een vaste systematiek borgt het kabinet dat de fondsen structuur en voorspelbaarheid bevatten in de systematiek, doordat er op vastgestelde momenten op basis van vaste spelregels de doorlooptijd wordt verlengd. De eerstvolgende verlenging van de fondsen vindt plaats bij de ontwerpbegroting 2018.

Aan de variant om te verlengen op een politiek moment, dat wil zeggen steeds bij het vormen van een nieuw kabinet, kleeft het nadeel dat die momenten afhankelijk zijn van de zittingsduur van een kabinet. Dit geeft niet de rust in de fondsen die wordt beoogd.

Het IBO analyseert dat bij een meerjarige verlenging van de fondsen ineens substantiële bedragen vrijkomen, wat tot ondoelmatige uitgaven kan leiden. Een systeem van jaarlijkse extrapolatie, waarbij de budgettaire horizon van de fondsen (IF en DF) jaarlijks met één jaar wordt verlengd, kan dit risico minimaliseren en heeft de voorkeur van dit kabinet. Er ontstaat hierbij duidelijkheid voor alle betrokken partijen en de totale lengte van de fondsen vertoont geen schommelingen meer. Ongeacht de zittingsduur beschikt ieder kabinet elk jaar in principe over een gelijkmatige hoeveelheid nieuwe investeringsruimte. Het denken over mobiliteit en infrastructuur houdt niet op bij het einde van de fondperiode. Bovendien wil het kabinet stimuleren dat de jaarlijks vrijkomende budgetten doelmatig worden aangewend, passend binnen een langer lopende brede inhoudelijke agenda en met behoud van voldoende flexibiliteit. Bij het Deltaprogramma en het Deltafonds bestaat al een systematiek waarbij op hoofdlijnen langjarige opgaven worden geformuleerd. Op een vergelijkbare wijze wil het kabinet bij het Infrastructuurfonds meer werken met adaptieve programma's. Met deze programma's geeft het kabinet zijn visie voor de komende decennia en formuleert het kwalitatief de bereikbaarheidsopgaven en – vraagstukken. De adaptieve programma's zijn sturend voor binnen de kabinetsperiode te maken budgettaire keuzes. De verkenningen die het kabinet

start geven concrete invulling aan de programma's.

De adaptieve programma's kunnen, aansluitend op een nieuwe Nationale Markt- en Capaciteitanalyse, elke vier jaar worden herijkt en indien wenselijk worden voortgezet.

Met deze combinatie van jaarlijkse verlenging en een programmatische, langjarige werkwijze zorgt het kabinet voor het juiste evenwicht tussen financiële beheersbaarheid, bestuurlijke rust en meerjarige planning. Dit vraagt om heldere spelregels voor het doelmatig beleggen van vrijkomende ruimte, waarbij voldoende flexibiliteit blijft bestaan binnen de fondsen.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Kenmerk
IENM/BSK-2016/72867

Flexibele budgetten

Flexibiliteit vertaalt zich ook in de manier waarop budgetten worden vastgelegd en in de begroting worden gepresenteerd. In het IBO wordt geanalyseerd dat het ten koste van de wendbaarheid gaat dat de middelen nu relatief gedetailleerd voor een langere periode zijn vastgelegd. Het kabinet heeft hier oog voor en is voornemens om meer budgettaire flexibiliteit binnen de fondsen in te bouwen en hiervoor spelregels te introduceren. Dit zonder de stabiliteit van gedegen projectfinanciering los te laten. Het IBO rapport beschrijft een flexnorm – waarbij een minimaal percentage van de middelen op de fondsen flexibel, dus alternatief aanwendbaar moet blijven – als instrument dat hieraan bijdraagt. Een dergelijke norm maakt het mogelijk om in te spelen op nieuwe inzichten en actuele prioriteiten en biedt helderheid in de begroting.

Het kabinet wil een flexnorm invoeren en geeft hier de komende maanden nadere uitwerking aan. Hierbij gaat het om te hanteren begrippen, transparante verwerking hiervan in de begroting en om o.a. bestuurlijke en juridische aspecten en consequenties voor zowel het Infrastructuurfonds als het Deltafonds. Het hanteren van dit instrument betekent dat projectbudgetten langer herprioriteerbaar blijven en er daarom pas in een latere fase bestuurlijk of juridisch bindend commitment kan worden aangegaan. Dit moet aansluiten bij het breed verkennen van opgaven.

Het introduceren van een flexnorm zal tevens tot gevolg hebben dat de huidige aanduidingen voor de mate van flexibiliteit ('gebonden', 'bestemd' en 'verplicht'), zoals deze nu in de begroting van IenM worden gehanteerd, bijgesteld zullen moeten worden. Deze bijstelling zal moeten leiden tot een scherper inzicht in de budgetten die nog niet (bestuurlijk) vastliggen in de begroting van IenM. In deze ontwikkeling past het ook om de budgettaire flexibiliteit op korte termijn beter te borgen. Hierbij zal ik in het bijzonder bekijken in hoeverre de inzet en vormgeving van de huidige overprogrammering op aanlegbudgetten beter kan aansluiten op de gewenste flexibiliteit.

Het kabinet beoogt een flexnorm met ingang van ontwerpbegroting 2018 toe te passen. Het is van belang dat de hoogte van een flexnorm, bij voorkeur bij de start van een kabinetsperiode, duidelijk wordt verankerd, onder meer in de begrotingsregels.

2. Flexibiliteit in de MIRT-systematiek

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Kenmerk
IENM/BSK-2016/72867

In het IBO-rapport is de volgende variant rond de eis zicht op financiering bij een startbeslissing opgenomen:

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.

In het IBO-rapport zijn de volgende 2 varianten rond adaptiviteit opgenomen:

1. Maak een adaptieve voorkeursbeslissing mogelijk;
2. Adaptief programmeren.

Ten aanzien van MKBA's is in het IBO-rapport de volgende variant opgenomen:

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

Zicht op financiering

Het kabinet deelt de analyse in het IBO dat door de huidige regel "zicht op financiering" in de verkenningsfase niet wordt bevorderd om in de verkenning zo breed mogelijk te kijken naar oplossingen voor gestelde opgaven en dat daarmee integrale weging van opgaven ook wordt beperkt. In essentie wil het kabinet de flexibiliteit in de MIRT-systematiek verhogen door opgavegericht werken te stimuleren. Het MIRT onderzoek blijft vormvrij en is bedoeld om de opgave, de scope en de stakeholders – in zoverre die nog niet duidelijk zijn – helder in beeld te krijgen. Op basis daarvan wordt duidelijk wat daarbij passende vervolgstappen zijn en welke partijen een rol spelen.

In de verkenningen fase – die formeel start met een startbeslissing – worden de opgave en alle mogelijke oplossingsrichtingen – in geval van een bereikbaarheidsopgave ook slimme niet-infrastructurele maatregelen – samen met de partners breed bekeken. Duurzaamheid komt hier ook aan bod evenals maatregelen die bijdragen aan een energieneutraal netwerk in 2030. Een verkenning mondt mogelijk uit in een voorkeursbeslissing, waarbij de financiering inclusief de mogelijke cofinanciering duidelijk is. De huidige eis van 100% financiering bij de startbeslissing is ingegeven door de noodzaak tot een helder budgettair kader. In de praktijk wordt daarmee echter bij de start van de verkenning vaak al vanuit één vaststaande oplossingsrichting geredeneerd waarvan de modaliteit en kosten al bekend zijn en wordt het budget als "vergeven" beschouwd. Deze eis is daarmee beperkend voor het daadwerkelijk breed verkennen van verschillende – waaronder ook niet-infrastructurele – oplossingen. In de huidige systematiek mist de prikkel van cofinanciering en daarmee bestuurlijk commitment aan de aanpak van de opgave. Ook heerst nu teveel het automatisme dat verkenningen tot planuitwerkingen leiden, waar meer concurrentie tussen projecten wenselijker zou zijn.

Met het verlagen van de eis zicht op financiering naar 50%, zoals een variant uit het IBO-rapport voorstelt, is mogelijk dat het breder en opgavegericht werken wordt bevorderd. Het geeft ruimte om een groter aantal nieuwe verkenningen te starten. Bij het verlagen naar 50% zullen mogelijk veel meer verkenningen starten dan het budget kan dragen. Om het aantal verkenningen beheersbaar te houden wil het kabinet een percentage van 75% hanteren. Dit geldt voor alle nieuw te starten MIRT-verkenningen waarover thans nog geen bestuurlijke afspraken zijn vastgelegd en waarvoor in de ontwerpbegroting 2017 nog geen budget is gereserveerd. Deze maatregel levert een prikkel om creatief te zoeken naar slimme oplossingen en worden andere partijen uitgedaagd om mee te

financieren. Daarmee wordt ook bijgedragen aan het vergroten van de doelmatigheid.

Niet alle opgestarte verkenningen zullen door kunnen gaan naar de planuitwerking. Daar wordt elk jaar in het MIRT-proces met de regio's en de Tweede Kamer een keuze in gemaakt. Daarom wil ik voorbereidingen treffen om vanaf de ontwerp-begroting 2018 in het IF alle nieuwe verkenningen in een algemeen begrotingsartikel op te nemen, niet naar modaliteit toebedeeld, met als eindbeeld om via toepassing op nieuwe verkenningen dit uiteindelijk voor alle verkenningen te laten gelden. Dit biedt ook de mogelijkheid om Beter Benutten-maatregelen en adaptieve programma's op te nemen. In een evaluatie na drie jaar zal worden bekeken in hoeverre deze maatregel bijsturing behoeft.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Kenmerk
IENM/BSK-2016/72867

Adaptief werken

Het kabinet onderschrijft de variant uit het IBO rapport om het adaptief programmeren mogelijk te maken en ook binnen het IF op een meer adaptieve wijze te gaan programmeren.

Een voorbeeld van een bereikbaarheidsopgave is het verbeteren van de bereikbaarheid in en om een grote stad. In deze stedelijke gebieden is de ruimte voor een grootschalige infrastructurele oplossingen schaars. Een meer flexibele, programmatische werkwijze met aandacht voor een mix van alternatieve oplossingen past dan om de bereikbaarheid te verbeteren. Te denken valt aan het inzetten op slimme mobiliteit, de ontwikkeling van OV-knooppunten, aanbieden van ICT-informatie voor reizigers en/of weggebruikers, in combinatie met een aanpassing van infrastructuur (verbreding van wegen, aanleg spoor) wanneer dit echt nodig is. In de loop van de tijd kan met een mix aan mogelijke maatregelen adequaat ingespeeld worden op zekere en nog onzekere ontwikkelingen. Als bijvoorbeeld de groei van de economie sterk stijgt, met nieuwe bereikbaarheidsvraagstukken tot gevolg, dan kan worden bekeken of aanpassingen in de mix nodig zijn. In de programmatische werkwijze spreken Rijk, decentrale overheden, NS, ProRail en andere partijen samen af welke mix van maatregelen mogelijk is en op welk moment en met welke ontwikkeling welke maatregel wordt opgepakt.

Deze werkwijze maakt het mogelijk om flexibeler in te spelen op veranderende omstandigheden en ontwikkelingen. Er wordt met adaptief werken ook al geëxperimenteerd. Daar willen we mee doorgaan om verdere ervaring op te doen. Het Deltafonds kent reeds een adaptieve en flexibele programmering en vindt besluitvorming plaats in een alliantie van Rijk en waterschappen op basis van wettelijke veiligheidsnormen en cofinanciering.

Of het werken met een nieuwe, adaptieve voorkeursbeslissing kan bijdragen aan de gewenste flexibiliteit vergt nadere uitwerking en praktijkervaring die we in de komende jaren willen opdoen.

Integrale afweging en MKBA

Bij de besluitvorming spelen meerdere afwegingen een rol. Verkeerskundige en/of hydrologische studies en Milieueffectrapportage (MER) vormen bouwstenen. Daarnaast is inzicht in de baten en kosten van de kansrijke oplossingsrichtingen van belang. Daarom wordt in de huidige MIRT-spelregels gevraagd om bij verkenningen een (M)KBA op te stellen. De uitkomst van de (M)KBA is een belangrijk ondersteunend rapport in het besluitvormingsproces ten behoeve van de voorkeursbeslissing. De integrale afweging wordt zichtbaar gemaakt in het verkenningenrapport en, voor zover van toepassing, in de structuurvisie.

In het IBO-rapport wordt aanbevolen om MKBA-informatie eerder in het proces te benutten en vroegtijdig openbaar te maken en aan de Tweede Kamer te verzenden. Het kabinet onderschrijft het belang van MKBA-informatie en het vroegtijdige verstrekken hiervan, ten behoeve van de politieke en publieke discussie. De MKBA geeft op een uniforme en transparante wijze inzicht in de effecten van alternatieven. Ook zal bij iedere voorkeursbeslissing een niet-infrastructurele oplossing worden betrokken en doorgerekend in de MKBA. Indien dit niet mogelijk is wordt onderbouwd waarom niet. Dit bevordert integraal nadenken over oplossingsrichtingen.

Vanwege de onderliggende samenhang en ordentelijke besluitvorming hecht het kabinet, aansluitend bij het IBO, aan het tijdig – uiterlijk één of bij voorkeur twee maanden van tevoren, voorafgaand aan de halfjaarlijkse MIRT-debatten – en gelijktijdig verzenden en openbaar maken van de MKBA, tezamen met de (voorgenomen) voorkeursbeslissing en de daaraan verbonden rapporten zoals de MER aan de Tweede Kamer.

Bij MIRT-onderzoeken kijken we – voor zover nodig – samen met omgevingspartijen breed naar de opgave en de scope daarvan. Het kabinet verwacht dat doordat de verkenning weer een echte verkenning wordt er minder gebruik gemaakt zal worden van het MIRT-onderzoek. Afhankelijk van het type MIRT-onderzoek kan het daarbij wenselijk (en mogelijk) zijn om al een eerste proeve van de verhouding tussen de baten en kosten (kengetallen) te geven.

Ik zal bovenstaande punten nader uitwerken en opnemen in de actualisatie van de MIRT-spelregels. Deze zal ik dit najaar aan de Tweede Kamer aanbieden.

3. *Flexibiliteit in de scope van het Infrastructuurfonds*

In het IBO-rapport zijn de volgende twee varianten rond verbreding van de scope van het IF opgenomen:

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

Het kabinet is het eens met de IBO-werkgroep dat de reikwijdte van het huidige Infrastructuurfonds onvoldoende rekening houdt met de toenemende rol van slimme benuttingsmaatregelen of technische ontwikkelingen. Immers uit het fonds kunnen nu alleen infrastructuurle maatregelen, en daaraan gerelateerde inpassingsmaatregelen (zgn. wettelijke inpassingsmaatregelen op het gebied van duurzaamheid en leefbaarheid) worden gefinancierd.

Het kabinet zal daarom een wijziging van de Wet Infrastructuurfonds in gang zetten, die erop gericht zal zijn de reikwijdte van het IF zodanig te verbreden dat ook niet-investeringsuitgaven (zoals Beter Benutten) die direct bijdragen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van investeringen in infrastructuur bekostigd kunnen worden uit het IF. Daarmee wordt de integrale afweging van de inzet van financiële middelen voor mobiliteitsverbetering versterkt. Ik zal een wetswijziging nog in deze kabinetsperiode in gang zetten. De verbreding van de reikwijdte zal ingepast worden binnen de bestaande middelen van het IF.

Over een eventuele verdere verbreding van de reikwijdte van het IF tot uitgaven die op een doelmatige wijze bijdragen aan de oplossing van bereikbaarheidsopgaven, aansluitend bij de variant in het IBO van een 'Bereikbaarheidsfonds', zal het kabinet een nadere verkenning uitvoeren van de voor- en nadelen. U wordt tijdens deze kabinetsperiode geïnformeerd over de uitkomsten van deze verkenning en de wijze waarop hiermee door het kabinet wordt omgegaan.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Kenmerk
IENM/BSK-2016/72867

Tot slot

Ik ben ervan overtuigd dat we met het bovenstaande stappen zetten om beter in te kunnen spelen op de toekomstige opgaven en onzekerheden: flexibel, betrouwbaar én doelmatig. Zo houden wij ons land hoog aangeschreven op het gebied van de infrastructuur, waterveiligheid en bereikbaarheid.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

mw. drs. M.H. Schultz van Haegen