

Plannen over grenzen

De selectie en prioritering van
infrastructuurprojecten

Lars Dorren, Koen Verhoest, Wouter van Dooren & Eva Wolf



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING**

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



INSTITUUT VOOR DE OVERHEID

Parkstraat 45 bus 3609
B-3000 Leuven
Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Geert Bouckaert
Promotor-coördinator
geert.bouckaert@kuleuven.be

Prof. dr. Annie Hondeghem
Verantwoordelijke KU Leuven
annie.hondeghem@kuleuven.be



Sint-Jacobstraat 2
B-2000 Antwerpen
Tel: 0032 3 265 53 87

Prof. dr. Wouter Van Dooren
Verantwoordelijke UAntwerpen
wouter.vandooren@uantwerpen.be



Campus Mercator G
Henleykaai 84
B-9000 Gent
Tel: 0032 9 243 29 04

Prof. dr. Joris Voets
Verantwoordelijke UGent
joris.voets@ugent.be



Martelarenlaan 42
B-3500 Hasselt
Tel: 0032 11 26 81 11

Prof. dr. Johan Ackaert
Verantwoordelijke UHasselt
johan.ackaert@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Parkstraat 45 bus 3606 - 3000 Leuven - België
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: sbv@kuleuven.be - URL: <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.

Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.





PLANNEN OVER GRENZEN

**De selectie en prioritering van
infrastructuurprojecten
01.05.2018**

Lars Dorren (MA MSc.), prof. Koen Verhoest,
prof. Wouter van Dooren & dr. Eva Wolf

Onderzoeksgroep Management en Bestuur, Universiteit Antwerpen



INHOUD

1	Introductie.....	7
2	De theorie van programmatorisch werken.....	9
2.1	Programmatorisch werken volgens managementliteratuur	9
2.2	Programmatorisch werken en infrastructuur	11
3	Programmatorisch werken in een internationale context.....	14
3.1	Een goed programma volgens de Wereldbank	14
3.2	Een goed programma volgens de Organisation for Economic Co-operation and Development	16
3.3	Een goed programma volgens het World Economic Forum	19
3.4	Infrastructuurprogramma's in de praktijk	27
3.4.1	Vlaanderen	27
3.4.2	Nederland	28
3.4.3	Verenigd Koninkrijk	30
3.4.4	Duitsland	31
3.4.5	Frankrijk	33
4	Investeren in Nederland: Een eerste kennismaking met het MIRT.....	35
5	Bestuurlijke kaart van het MIRT.....	37
6	Projectselectie in het MIRT.....	40
6.1	Het Bestuurlijk Overleg MIRT	40
6.2	Het infrastructuurfonds en het deltafonds	41
6.3	Van visie tot project	45
6.3.1	De besliskaders	45
6.3.2	De procedure	50
7	Het MIRT in de realisatiefase.....	62
7.1	Verantwoording	62
7.2	De opleveringsbeslissing	63
8	Ex-post evaluatie in het MIRT.....	64
9	Het MIRT en aanbevelingen van internationale organisaties.....	66
9.1	Wereldbank	66
9.2	Organization for Economic Development and Co-operation.	67
9.3	World Economic Forum	69
10	Het Verenigd Koninkrijk: twee organisaties, twee programma's.....	71

////////////////////////////////////

De 'reguliere' tekst in dit document, te vinden buiten deze gele kaders, is hoofdzakelijk gebaseerd op documentanalyses. Het betreft hier allerhande beleidsdocumenten, richtlijnen, handreikingen, wetten en regels. Aan het eind van dit document vindt u een overzicht van de bronnen die hiervoor zijn gebruikt. In de gesprekken die voor dit onderzoek zijn gevoerd, is gereflecteerd op het proces wat in de geanalyseerde documenten is omschreven. Korte reflecties zijn in de tekst geplaatst. De wat meer uitgebreide bespiegelingen zijn in deze kaders geplaatst.



1 INTRODUCTIE

Een goed infrastructuurinvesteringsbeleid is een wissel op de toekomst: verantwoord investeren in infrastructuur is investeren in economische en maatschappelijk welzijn. In dit onderzoek wordt het concept 'goed investeringsbeleid' uitgediept en in een internationale context bestudeerd. Adviesbureau Triple Bridge lichtte in 2015 het infrastructuurbeleid van de Vlaamse Overheid door. In het rapport wat het bureau hierover maakte, wordt beschreven dat er voor de Vlaamse Overheid nog winst te behalen valt op het gebied van infrastructuurbeleid. Zo is de selectie van projecten weinig integraal en niet erg systematisch, en kan er efficiënter en effectiever invulling worden gegeven aan projectmanagement (Triple Bridge, 2015, p. 9). Om het Vlaams beleid te optimaliseren, formuleerde Triple Bridge vier aanbevelingen, welke tevens het startpunt van dit onderzoek vormden (Triple Bridge, p. 19 - 22):

1. Het opstellen van een langetermijnvisie op infrastructuur die de ambities van verschillende infrastructuursectoren samenbrengt.
2. Het instellen van instrumenten om de betaalbaarheid van projecten te waarborgen, en zowel de overheid als private deelnemers zekerheid te verschaffen.
3. Het standaardiseren van het afwegingsproces voor alle projecten, wat eventuele samenhang tussen projecten inzichtelijker maakt.
4. Ook op het vlak van monitoring, evaluatie en analyse is behoefte aan standaardisering, zodat trends kunnen worden ontdekt. Daarnaast heeft de financiële monitoring van projecten verfijning.

Er kan, met andere woorden, *programmatorischer worden gewerkt*. Dit houdt in dat infrastructuurprojecten niet als losse entiteiten worden benaderd, maar dat zij gebundeld worden in een samenhangend *infrastructuurprogramma* waarin projecten elkaar aanvullen.

Naar dit programmatorische werken loopt op dit moment een onderzoekstraject bij de Universiteit Antwerpen, waar dit rapport een eerste output van is. Het traject bestaat uit twee fasen. In de eerste fase (2016-2017) wordt gefocust op aanbevelingen voor de totstandkoming van een infrastructuurprogramma – het totaalpakket aan uit te voeren infrastructuurprojecten. Hoe kiest de overheid op een verantwoorde manier tussen verschillende projecten? In deze fase zullen aanbevelingen van internationale organisaties als de Wereldbank en OECD worden gecombineerd met inzichten verworven in een vergelijkende analyse



2 DE THEORIE VAN PROGRAMMATORISCH WERKEN

Het woord 'programmatorisch' kent een zekere ambiguïteit: het komt voor in veel verschillende kleuren en contexten. Om scherp te krijgen waar het woord in dit rapport naar verwijst, worden in dit hoofdstuk verschillende gebruiken bekeken. Ten eerste richten we ons tot de managementliteratuur, waarin programmatorisch werken vaak het toevoegen van een extra managementlaag behelst. Daarna wordt beschreven welke vormen programmatorisch werken in de wereld van infrastructuur worden toegepast. Hieruit blijkt dat er in de praktijk een veelvoud aan variaties op het concept is. In sommige varianten is er inderdaad een centraal management, in andere varianten betreft het een horizontalere afstemming van individuele agenda's.

2.1 PROGRAMMATORISCH WERKEN VOLGENS MANAGEMENTLITERATUUR

De aandacht voor het programmatorisch benaderen van projecten is terug te herleiden tot ontwikkelingen in de managementliteratuur in de jaren '90 van de vorige eeuw. Deze stroming focust zich aanvankelijk op ontwikkelingen in bedrijven in de private sector. Hier beschrijft men hoe het installeren van een managementlaag die boven individuele projecten staat, maar onder de directie van een organisatie. Deze laag fungeert als het 'zenuwcentrum' van het programma. (Sowden, Ingram, & Wolf, 2011, p. 37). Er is sprake van een hiërarchische relatie tussen de projecten en het programma, in de zin dat projecten in het programma ondergeschikt zijn aan een algemener belang, zoals geformuleerd op programmaniveau. De managementlaag op programmaniveau bewaakt de visie die aan het programma ten grondslag ligt en zorgt dat de projectoverstijgende doelen behaald worden. Verder kan deze managementlaag ook een platform zijn voor het verzamelen en uitwisselen van *best practices* uit de verschillende projecten. Het fungeert daarmee als een kenniscentrum voor de projectmanagers aan het hoofd van elk project (Sowden et al., 2011, pp. 36-45).

(Goed) programmamanagement is meer dan het opknippen van een project in behapbare delen, of het uit praktische noodzaak bundelen van vergelijkbare projecten. Goed programmamanagement genereert een meerwaarde voor de gebundelde projecten (Ferns, 1991; Pellegrinelli, 1997; Sowden et al., 2011, p. 21). Een belangrijke vereiste is volgens Ferns (1991) dat projecten op een logische manier gebundeld worden. Dit kan voordelen opleveren op het gebied van zowel doelen als middelen. Het bundelen van projecten die



een spanning tussen de wens tot hiërarchische aansturing en standaardisering van de uitvoer van verschillende projecten aan de ene kant, en de diffuse praktijk van verschillende projecten aan de andere.¹

2.2 PROGRAMMATORISCH WERKEN EN INFRASTRUCTUUR

Alvorens door te gaan naar de aanbevelingen van internationale organisaties en casuïstiek uit andere landen, is een kleine tussenstap nodig: het specificeren van het bovenstaande in de context van infrastructuur.

Programmatorisch werken betekent integraal werken. Integraal werken kan refereren naar horizontale sectorale integratie en verticale intergouvernementele integratie (Geerlings & Stead, 2003). Bij horizontale sectorale integratie vindt integratie plaats tussen sectoren op gelijk niveau. Om een Vlaams voorbeeld te gebruiken: De Lijn zou samen kunnen werken met het agentschap Wegen en Verkeer om onderling de aanleg van nieuwe infrastructuur af te stemmen. Deze twee overheidsorganen bevinden zich op hetzelfde overheidsniveau, maar bevinden zich elk in een andere sector.

Bij verticale intergouvernementele integratie werkt een overheid van een hoger niveau samen met een overheid op lager niveau. Een Nederlands voorbeeld is de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en Nederlandse gemeenten bij het vernieuwen van dijken. Rijkswaterstaat opereert op nationaal niveau, terwijl een gemeente een lokale overheid is. Figuur 1 geeft de verschillende vormen van integratie schematisch weer.

¹ Zoals deze zich bijvoorbeeld manifesteert in Rijke et al, 2014.



dieren en planten. Het meerjarenprogramma bestaat uit een serie maatregelen op zowel het gebied van infrastructuur als ruimtelijke ordening om deze versnippering tegen te gaan (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Landbouw, & Ministerie van Volkshuisvesting, 2003, p. 7). Tot slot kan een programma domeinomvattend zijn: alle infrastructuurdomeinen worden dan gecombineerd in één plan. De schaal van een programma, lijkt enigszins samen te hangen met de mate van centrale sturing. Hoe veelomvattender het programma, hoe minder sterk de centrale sturing lijkt te zijn.

Een korte rondgang langs verschillende nationale infrastructuurprogramma's (ECMT, 2005) laat zien dat het idee van een programma als gecoördineerd cluster van projecten wel degelijk van toepassing is op een aantal nationale programma's. Zo kennen bijvoorbeeld Duitsland, Nederland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk nationale, meerjarige infrastructuurprogramma's die bestaan uit richtlijnen voor nieuw te ontwikkelen projecten, alsmede een aantal grote projecten uit verschillende takken van infrastructuur. Deze programma's hebben echter vooral de functie van integrale agenda. Een centraal management, zoals omschreven in managementliteratuur is over het algemeen minder gemakkelijk aanwijsbaar als het gaat om nationale, multisectorale programma's. Een dergelijke werkvorm wordt wél gebruikt in de uitvoering van *delen* van nationale infrastructuurprogramma's, zoals bijvoorbeeld een landelijke verbetering van dijken langs de kust (Rijke et al, 2014).

De voornaamste manier waarop het bundelen van projecten in programma's winst oplevert bij infrastructuurprogramma's, is in het doelmatig besteden van overheidsmiddelen (Triple Bridge, 2015, p. 17). Door ambities te verenigen in een programma, waarin gezamenlijke doelen worden nagestreefd, kunnen projecten worden geselecteerd op basis van hun bijdrage aan deze gezamenlijke doelen en hun samenhang met andere projecten. Hiermee wordt voorkomen dat (bijvoorbeeld) een wegenplanner en een spoorbedrijf met elkaar concurreren om zo veel mogelijk middelen naar zich toe te trekken. In plaats daarvan worden deze twee partijen gemotiveerd om te kijken hoe hun projectvoorstellen een aanvulling op elkaar kunnen zijn. In het ideale scenario heeft dit tot gevolg dat middelen terecht komen bij projecten die gedeelde doelen verwezenlijken, in plaats van deelbelangen. Daarnaast geeft een programma in het geval van infrastructuur ook de mogelijkheid overzicht over de financiële staat van het totaal aan projecten te creëren (Triple Bridge, 2015, p. 22), alsmede inzicht in de staat en ontwikkeling in 's lands infrastructuur in zijn totaliteit.



Een tweede grote aanbeveling die de Bank doet is het instellen van een eenheid die belast is met het overzien van infrastructuurinvesteringen en het verschaffen van duidelijkheid over het totaalpakket aan maatregelen (Woetzel & Pohl, 2014). Voor de meeste bestuurders zijn infrastructuurprojecten een nogal technische aangelegenheid. De hier genoemde actor zou in het bezit zijn van de nodige expertise om gebalanceerde afwegingen rondom infrastructuur te maken, en verschillende modi onbevooroordeeld naast elkaar kunnen leggen. Een dergelijke actor zou ook kunnen zorgen voor een standaardisering van processen, volgens de Wereldbank (Woetzel & Pohl, 2014): een andere vitale component van het succes van infrastructuurprojecten. Processen geven zekerheid: ze beschermen projecten tegen al te grote grillen van politiek en markt, en waken tegen overhaasting. De actor hoeft geen aparte organisatie zijn; de oprichting kan ook het vrijmaken van capaciteit binnen bijvoorbeeld een ministerie voor mobiliteit betekenen.

Ten derde richt de Wereldbank zich op de analysemethoden die in het selectieproces van infrastructuurprojecten worden gebruikt. De veelgebruikte kosten-batenanalyse vat, kortgezegd, de complexiteit van een groot infrastructuurproject niet. In kosten-batenanalyse worden bijvoorbeeld indirecte² en externe kosten³ en baten veelal niet meegenomen (Andres, Biller, & Dappe, 2015). Bovendien zit er een grote subjectieve component aan dergelijke evaluaties: hoe zwaar weegt men alle meegenomen factoren? Er is, met andere woorden, behoefte aan bredere evaluatiemethoden.

De meeste evaluatiemethoden zijn bovendien ex ante. Echter, een essentieel onderdeel van besluitvorming is het begrijpen van de impact van interventies achteraf. Op het moment wordt te vaak gefocust op uitkomsten (wordt een project opgeleverd of niet) in plaats van de kwaliteit van de processen die tot die uitkomsten leiden. Hierdoor gaan belangrijke lessen voor toekomstige projecten verloren (Andres et al., 2015; Woetzel & Pohl, 2014).

² De kosten en baten die een project binnen de economie als geheel oplevert, zoals bijvoorbeeld toenemende werkgelegenheid door betere bereikbaarheid (Andres et al, 2015).

³ Kosten en baten die niet binnen de categorieën 'direct' of 'indirect' vallen maar wél van belang zijn, zoals bijvoorbeeld het verlies van kwaliteit van leven door het wonen aan een brede snelweg (idem).



3.2 EEN GOED PROGRAMMA VOLGENS DE ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

Ook in menig rapport van de Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) wordt de noodzaak van het werken volgens een zo integraal mogelijke infrastructuuragenda benadrukt, die bovendien een lange looptijd betreft (men raadde in 2012 aan tot bijvoorbeeld 2050 te plannen, OECD, 2012, p. 199).

Een eerste categorie aanbevelingen van de OECD betreft het realiseren van zekerheid voor stakeholders. Naast de aanbeveling om voor de zeer lange termijn te plannen raadt de OECD aan een nationaal infrastructuurfonds met daarin de categorie 'strategische infrastructuur' in te richten. Op die manier hebben betrokken stakeholders de zekerheid dat een overheid de fondsen heeft om projecten tot een goed einde te brengen. Verder kan het aanbrengen van categorieën in het fonds – zoals bijvoorbeeld 'strategische infrastructuur' helpen met het aantrekken van investeerders (OECD, 2012, p. 207). Een derde manier van zekerheid verschaffen is te zorgen voor een heldere en coherente visie voor de middellange en lange termijn, welke goed is ingebed in ander overheidsbeleid (OECD, 2015a, p. 92).

In een tweede categorie aanbevelingen stelt de OECD dat een goede planning staat of valt bij *policy frameworks* en evaluaties van hoge kwaliteit (p. 206). Planning vereist 'een zorgvuldige verkenning van de huidige situatie'. Hierbij is het van belang dat;

- *Key stakeholders* voldoende ruimte te krijgen om hun visie en prioriteiten naar voren te brengen (OECD, 2012, p. 207; 2015a, pp. 91-92).
- Infrastructuurprojecten geëvalueerd worden met een internationale blik (OECD, 2012, p. 121), waarbij niet alleen naar de nationale, maar ook naar de internationale waarde van projecten wordt gekeken.
- Beleidsdoelen uit andere sectoren dan infrastructuur worden betrokken, zodat overheidsbeleid coherent is en zichzelf versterkt (OECD, 2012, pp. 192, 199, 206).
- Men wordt geleid door een 'onpartijdige beoordeling van wat het meest in dienst is van het algemeen belang'⁴ (OECD, 2015a, p. 91).

Plannen en evalueren kan volgens de OECD het best op nationaal niveau gebeuren, omdat op dat niveau het meeste strategisch overzicht te bereiken zou zijn (OECD, 2012, p. 175). Ook de OECD benadrukt in haar

⁴ Eigen vertaling

plan de voordelen van het instellen van een onafhankelijke autoriteit die belast is met de verantwoordelijkheid voor de nationale infrastructuuragenda (OECD, 2012, p. 206).

In aanvulling op de hierboven geciteerde adviesrapporten, die steeds betrekking hebben onderdelen van infrastructuurbeleid, publiceerde de OECD in 2015 een set bouwstenen voor goed infrastructuurbeleid in het algemeen (OECD, 2015b, pp. 8-17):

1. Een langetermijnvisie op infrastructuurontwikkeling, welke rekening houdt met de multisectorale aard van de op te lossen uitdagingen. Deze visie moet duidelijke doelen bevatten, zodat in de complexe praktijk van grote infrastructuurprojecten coherent blijft en te sturen is.
2. Institutionele en regelgevende kaders dienen duurzaamheid en betaalbaarheid aan te moedigen op het gebied van het ontwikkelen, managen en vernieuwen van infrastructuur. Zo is bijvoorbeeld het jaarlijks aanpassen van subsidies een regeling die tot resultaat heeft dat onzekerheid onder stakeholders groot is, wat langetermijndenken ontmoedigd. In veel publiek-private samenwerkingen vormen gebruikstarieven een deel van het financieringsmodel. Dit brengt een zekere onzekerheid met zich mee: een kostendekkend tarief is immers niet altijd even gemakkelijk vast te stellen. Hierom kan een private investeerder bepaalde (financiële) garanties nodig hebben om zich te willen committeren.
3. In het management van het selectieproces van infrastructuurprojecten moet de gebruiker centraal staan. Het management moet zijn gebaseerd op brede consultaties en het gestructureerd betrekken van gebruikers en andere stakeholders. Om voor maximaal bereik te zorgen, dienen ook lokale en regionale overheden verantwoordelijkheid te dragen voor dit proces. Op deze manier wordt vraaggedreven infrastructuur gerealiseerd, waar bovendien een breed draagvlak voor bestaat. Er dient echter voorkomen te worden dat bepaalde partijen het proces 'kapen', waarbij zij een onevenredig groot stempel op het project drukken. Dit kan worden voorkomen door van elke stakeholder een bepaalde mate van transparantie te verwachten.



4. Coördinatie tussen overheidsniveaus moet eerlijk en frequent zijn, en zich richten op het neerzetten van goed presterende infrastructuurprojecten. In de coördinatie dient een balans te worden gevonden tussen het overheidsbrede en het sectorale perspectief. Omdat veel infrastructuur een gedeelde verantwoordelijkheid is tussen het rijk en lagere overheden, is deze coördinatie een essentieel onderdeel voor het slagen van infrastructuurprojecten. Bovendien kan slechte coördinatie tussen overheidslagen financiële gevolgen hebben: in zeer versnipperde overheden is tevens het budget vaak over veel actoren verdeeld. Hoewel landen een zeer verschillende bestuurlijke indeling kunnen hebben, geeft de OECD aan dat de noodzaak voor goede intergouvernementele coördinatie in elke context bestaat (p. 10). Ook betekent de belangrijke rol voor lokale overheden dat de institutionele kwaliteitseisen die in dit rapport en andere rapporten worden gesteld, ook voor sub-nationale niveaus gelden.

5. De juiste vaardigheden en procedures dienen aanwezig te zijn om zekerheid, betaalbaarheid, transparantie en kwaliteit te garanderen. Bij grote infrastructuurprojecten gaat het vaak om unieke projecten, wat maakt dat elk groot project om een andere set aan vaardigheden – maatwerk - vraagt. Daarnaast kunnen regels en procedures perverse effecten hebben: een subsidie kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat partijen niet voor de beste, maar voor de meest gesubsidieerde optie gaan. Dit zou kunnen worden tegengegaan door het standaardiseren van analysemethoden.

6. De beoordeling van projecten zou gebaseerd moeten zijn op data en een gebalanceerde waarderingsprocedure. Er is vaak een gebrek aan systematische verzameling van data die het mogelijk zou maken om bijvoorbeeld in te schatten of een publiek-private financieringsvorm een rendabele optie is. Als deze data wel beschikbaar is, is deze vaak slecht verwerkt, of lastig toegankelijk.

7. Het systeem moet focussen op het leveren van een eindproduct wat gedurende de hele levensloop presteert. Ook hier kunnen, in het geval van publiek-private samenwerkingen, bepaalde financiële garanties nodig zijn om te zorgen dat het project na oplevering op een duurzame, betrouwbare manier kan functioneren. Een andere manier om zekerheid te creëren is het instellen van een orgaan wat private partijen helpt met navigeren door de wet en regelgeving van het betreffende land.

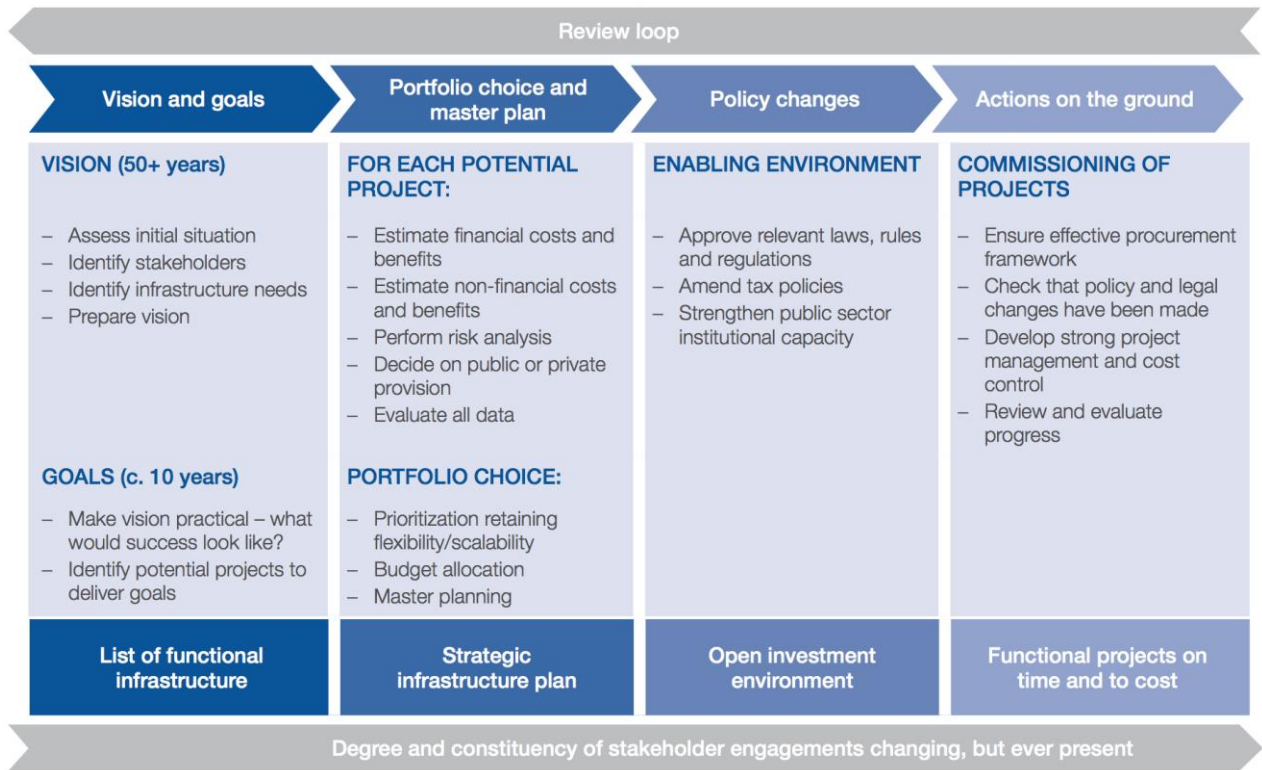
//

8. Transparantie en integriteit moeten worden gewaarborgd door gedegen integriteits- en anti-corruptie mechanismen. Infrastructuur is relatief gevoelig voor corruptie: zo'n twee-derde van de internationale omkopingzaken speelde zich af in infrastructuur-gerelateerde sectoren (OECD, 2015b, p. 14). Door de omvang van projecten en het feit dat het zich vanzelfsprekend buiten officiële verslaglegging afspeelt, is corruptie vaak lastig te traceren. De OECD publiceerde in 2015 *The OECD Checklist to Curb Corruption in Public Investment*, die zich richt op het tegengaan van corruptie door het bevorderen van transparantie en het identificeren van zwakke plekken in projecten.
9. De keuze voor de financierings- en uitvoeringsvorm moet politieke, sectorale en strategische afwegingen integreren. Politieke afwegingen hebben een sterke impact op het verloop van infrastructuurprojecten. Tegelijkertijd staat politiek kortetermijndenken vaak op gespannen voet met de lange adem die een groot infrastructuurproject vereist. Het investeringsbeleid van private partijen heeft de neiging de politieke cyclus te volgen. In de zoektocht naar een passende financieringsvorm dient dit te worden meegenomen. Het gaat er daarbij om dat er een vorm wordt gevonden die tegelijkertijd draagvlak geniet, en private partijen zekerheid verschaft.

3.3 EEN GOED PROGRAMMA VOLGENS HET WORLD ECONOMIC FORUM

Het World Economic Forum is een voorstander van wat zij *national economic infrastructure plans* noemen (World Economic Forum, 2012, p. 8). Deze plannen zijn niet gecentreerd rond bepaalde sectoren, maar rond het realiseren van economische groei. Voorbeelden van sectoren die hierbij betrokken kunnen worden zijn transport, nutsbedrijven, waterwerken, afvalverwerking en telecommunicatienetwerken (p. 1). In tegenstelling tot de Wereldbank en OECD, die 'losse' aanbevelingen formuleren, heeft het World Economic Forum in 2012 een voorstel gepresenteerd voor een stappenplan om tot een coherent infrastructuurprogramma te komen. Zoals figuur 2 laat zien, bestaat het plan uit de volgende zeven stappen (World Economic Forum, 2012, pp. 8-28).





Figuur 2: Infrastructuurbeleid in zeven stappen (uit World Economic Forum, 2012, p. 24)

1. In de eerste stap wordt nagegaan wat de staat is van de al aanwezige infrastructuur. Dit kan op twee manieren gebeuren, namelijk via *evidence-based* onderzoek, of door middels een rondgang langs belangrijke stakeholders na te gaan wat de perceptie is van de staat van de aanwezige infrastructuur. De evidence-based manier van werken behelst het verzamelen van kwantitatieve data over de aanwezige infrastructuur, zoals gebruikersaantallen of de betrouwbaarheid van een verbinding. Hierbij worden veertien verschillende indicatoren meegenomen, verdeeld in vier categorieën. De eerste set indicatoren meet de kwaliteit van bestaande infrastructuur; de tweede de kwaliteit van de aanwezige overheidsinstanties; de derde de maatschappelijke bereidheid tot de ontwikkeling van infrastructuur, en de laatste de bereidheid van de markt om deel te nemen aan het ontwikkelen van infrastructuur. Deze informatie is echter niet altijd aanwezig of eenvoudig te verkrijgen. Om die reden kan men er zoals gezegd voor kiezen het aan die partijen te vragen, waarvan wordt verwacht dat zij inzicht hebben in de staat van de aanwezige infrastructuur. Dit zijn bijvoorbeeld vertegenwoordigers van relevante ministeries, private investeerders, academici en

Ngo's. De discussie tussen deze partijen zal inzichtelijk maken waar volgens hen de grote infrastructurele knelpunten liggen, maar biedt ook gelegenheid om conflicterende opvattingen in een vroeg stadium te identificeren en in een niet-confronterende setting een oplossing voor te vinden.

2. Op basis van de in stap één verzamelde informatie wordt vervolgens een toekomstvisie op de infrastructuur opgesteld. Dit gebeurt aan de hand van een uitgebreide consultatie van stakeholders, aan welke de vraag wordt gesteld 'op welke manieren wilt u dat dit beeld over 50 jaar veranderd is'. Aan de hand van de antwoorden op deze vraag kan vervolgens een visie worden gedestilleerd, waarin de doelen op het gebied van infrastructuur voor de komende 50 jaar te vinden zijn. Om hierbij context te verschaffen, kan de overheid (die als gespreksleider fungeert) een aantal scenario's ontwikkelen waarin bijvoorbeeld voorspellingen over economische ontwikkelingen worden gedaan. Uiteindelijk is het aan de overheid om uit alle verzamelde visies een coherente infrastructuurvisie op te stellen. In deze visie moeten gewenste uitkomsten centraal staan, hij bevat nog geen specifieke projecten.
3. De derde stap houdt in dat men projectvoorstellen ontwerpt die zouden helpen de doelen die bij de vorige stap zijn opgesteld te realiseren. Op basis van de langetermijnvisie op infrastructuur moeten nu voor elke sector doelstellingen voor de middellange termijn worden gesteld. Hierin kan gebruik worden gemaakt van de in stap één en twee verzamelde informatie. Het World Economic Forum raadt vijf stappen aan. Ten eerste moet bij elk geïdentificeerd probleem de vraag worden gesteld wat er zou gebeuren als de overheid niets zou ondernemen, of slechts onderhoud zou plegen. Aan de hand van het antwoord op die vraag kan men vervolgens besluiten waar de prioriteiten liggen bij het ontwikkelen van nieuwe infrastructuur: namelijk op die plekken, waar nietsdoen het grootste negatieve effect zou hebben. Voor deze prioriteiten wordt vervolgens een uitgebreide lijst met mogelijke oplossingen gevormd. Hierbij is van belang dat niet alleen nieuwe projecten worden onderzocht, maar ook het doen van kleine aanpassingen aan bestaande infrastructuur wordt overwogen. Van elk van deze opties moeten kosten en baten worden



berekend.⁵ Nadat dit is gebeurd, moet van elke oplossing worden uitgezocht of zij past in andere infrastructuurplannen, en op welke andere infrastructuurplannen zij effect zou hebben. De bouw van een nieuw station heeft vraagt bijvoorbeeld ook om de aanleg van een water aan- en afvoersysteem. Na deze stap zou van elk van de voorgestelde oplossingen duidelijk moeten zijn of zij haalbaar zijn of niet. Van de haalbare oplossingen wordt een overzicht gemaakt.

4. Uit dit overzicht kan men vervolgens selecteren welke oplossingen het best zouden passen bij elk probleem. Hoewel er legio evaluatiemiddelen aanwezig zijn, adviseert het World Economic Forum dit te doen aan de hand van een kosten-batenanalyse. Dit omdat deze methode ten eerste veelgebruikt is, zodat er een breed scala aan *best practices* bestaat, en ten tweede een eenvoudig te interpreteren resultaat oplevert.

5. De vijfde stap is het kiezen van een financieringsvorm. Volgens het Forum is een financieringsvorm waarbij gebruikers het project financieren door te betalen voor gebruik in principe altijd de meest gewenste optie. Deze projecten kunnen door middel van publiek-private samenwerkingen worden uitgevoerd, of zelfs geheel aan private partijen worden gelaten. Er zijn echter ook projecten waarbij deze manier van financieren lastig te realiseren is. Dat kan ten eerste zijn omdat het lastig is te achterhalen of definiëren is wie gebruikers zijn (denk bijvoorbeeld aan zeedijken). Ten tweede kan het politiek of economisch onwenselijk zijn gebruikers te laten betalen. Zo kan de overheid gebruikers om ideologische redenen willen komen bij bijvoorbeeld de bouw van windmolens, of kan de overheid afzien van het invoeren van een kilometerheffing omdat dit politiek gevoelig ligt. Hierom is het van belang dat de overheid vervolgens zelf verantwoordelijkheid neemt voor die projecten, die niet commercieel te exploiteren zijn, maar wel veel opleveren in termen van economische groei of duurzaamheid. Dit zou dan kunnen gebeuren in bijvoorbeeld publiek-private samenwerkingen, of zelfs volledige financiering door de staat.

⁵ Hoewel het World Economic Forum aangeeft dat dit om verschillende redenen lastig kan zijn. Stel dat van aanpassing *a* wordt verwacht dat zij 40 jaar mee gaat, terwijl van voorstel *b* wordt voorspeld dat zij 120 jaar in gebruik kan blijven, hoe worden dan de kosten berekend? Bereken men alleen de kosten van de bouw van beide projecten, of wordt ook meegenomen dat project *a* na 40 jaar weer aan vervanging toe is. Hoe is dan vervolgens te berekenen wat de kosten van die vervanging gaan zijn, ten opzichte van project *b*, wat 80 jaar langer mee gaat (World Economic Forum, 2012, p. 18)?

6. De zesde stap is het afronden van het plan. In deze fase wordt een lijst opgesteld van de daadwerkelijk uit te voeren projecten. Hiervoor is het ten eerste van belang dat nog eens wordt nagegaan dat alle kosten-batenanalyses op een degelijke en consistente manier zijn uitgevoerd. Het is hierbij raadzaam om extra aandacht te besteden aan het evalueren van de risicoschatting, gezien onderschatting door enthousiaste project-aandragers een veelvoorkomend probleem is in de ontwikkeling van infrastructuur. Op basis van het doornemen van alle kosten-batenanalyses kan vervolgens een meest aanbevolen project worden gekozen. Dit wordt gedaan door alle projecten te rangschikken: het project met de beste kosten-batenverhouding komt bovenaan. Uit deze lijst worden vervolgens de best scorende privaat en publiek te financieren projecten gekozen.

Als de selectie van projecten definitief is, kan het benodigde budget worden vastgesteld. Hoewel de meeste overheden hun begroting jaarlijks vaststellen, hebben infrastructuurprojecten baat bij een langere termijnplanning. Op deze manier wordt voorkomen dat er door plotselinge budgetkrapte ineens alsnog voor een suboptimale oplossing moet gaan als het moment van uitvoeren daar is. Een langere planningstermijn levert dus betere projecten op. Daarnaast voorkomt vooruitplannen ook dat de selectie van projecten jaarlijks gereviseerd moet worden. De definitieve lijst van projecten en de financiering wordt opgenomen in het masterplan. Het woord 'definitief' verdient hier nuancering: het is zaak enige flexibiliteit in acht te nemen met betrekking tot nieuwe ontwikkelingen buiten het plan om. Onverwachte ontwikkelingen als een oliecrisis of radicale technologische vernieuwing in de luchtvaartindustrie kunnen ervoor zorgen dat de maatschappelijke vraag verandert, waar het masterplan op in zal moeten spelen.

7. In de laatste stap gaat de overheid van plan naar actie. Dit begint met het publiceren van het plan. Stakeholders hebben (vaak het wettelijke recht op) nog een aantal maanden om op het plan te reageren, tijd die de overheid kan gebruiken om onderliggende assumpties over bijvoorbeeld vraag te checken, en indien mogelijk opkomende conflicten op te lossen.

Het kan zijn dat er voor het uitvoeren van het plan beleidsveranderingen nodig zijn. Beleid dient helder en coherent te zijn, waardoor het kan zijn dat er als gevolg van het plan nieuwe wetgeving omtrent bijvoorbeeld subsidies moet worden ingevoerd, of dat er verdragen moeten worden gesloten met andere overheden in het geval van infrastructuur met een internationale functie. Ook moet het voor private partijen aantrekkelijk zijn om deel te nemen aan aanbestedingsprocedures.



Ook moeten overheidsorganisaties 'er klaar voor zijn'. Is het landschap van organisaties zo ingericht, dat een project soepel kan verlopen? Heeft de overheid voldoende macht om de uitvoering van het plan naar wens te laten zijn? Zijn er competente organisaties aanwezig om het plan en de projecten daarin te monitoren en evalueren? Is het systeem flexibel genoeg? Het zou in deze fase door de uitgebreide consultaties bij het opstellen van het plan niet voor moeten komen dat er in deze fase nog onvoldoende draagvlak blijkt te zijn.

De laatste stap voordat tot uitvoering kan worden overgegaan, betreft het uitvoeren van een gedetailleerdere financiële uitwerking van de uit te voeren projecten en het uitwerken van de nodige contractvormen. De laatste zaken worden nu geregeld: land wordt aangekocht, de aanbestedingsprocedure wordt ontworpen, en er wordt – tot slot – aanbesteed en een uitvoerder geselecteerd.

Uit de aanbevelingen van internationale organisaties kunnen de volgende drie normkaders voor een goed infrastructuurprogramma worden gehaald.

Wereldbank

- Maak een multisectorale planning om te zorgen dat middelen bij de beste projecten terecht komen.
- Zorg dat in publiek-private samenwerkingen de expertise van private partijen optimaal wordt ingezet.
- Laat infrastructuurinvesteringen overzien door een centraal orgaan die het totaalpakket aan projecten beheert en expertise ontwikkelt om gebalanceerde afwegingen tussen transportmodi te kunnen maken.
- Standaardiseer processen rondom planning en uitvoering om betrokkenen zekerheid te verschaffen.
- Gebruik analysemethoden die veelomvattender zijn dan de standaard kosten-batenanalyse.
- Besteed voldoende aandacht aan de kwaliteit van processen in de ex post evaluatie in plaats van slechts naar resultaten van die processen.



OECD

- Ontwikkel een strategische langetermijnvisie op nationaal niveau.
- Bied stakeholders zekerheid door het inrichten van een nationaal infrastructuurfonds.
- Geeft stakeholders voldoende ruimte om hun visie en prioriteiten kenbaar te maken.
- Evalueer projecten met een internationale blik, en betrek beleidsdoelen uit andere sectoren.
- Probeer een op onafhankelijke analyses gebaseerde selectie van projecten te organiseren.
- Regulering dient duurzame en betaalbare projecten aan te moedigen.
- De gebruiker dient centraal te staan in het plannen en uitvoeren van projecten.
- Er dient eerlijke, gebalanceerde coördinatie tussen verschillende overheidslagen te zijn.
- Zorg dat de vaardigheden in huis zijn om zekerheid, betaalbaarheid, transparantie en kwaliteit te garanderen.
- De beoordeling van projecten zou gebaseerd moeten zijn op data en een gebalanceerde waarderingsprocedure.
- Het systeem van plannen en beoordelen moet een eindproduct kunnen leveren wat de hele levensloop goed presteert.
- Mogelijkheden tot corruptie moeten in kaart gebracht en bestreden worden.
- In de keuze voor de transportmodus moeten politieke sectorale en strategische belangen worden afgewogen.

World Economic Forum

Formuleert zeven stappen voor het opstellen van een langetermijnvisie op infrastructuur:

1. Evalueren van bestaande infrastructuur
2. Opstellen van een toekomstvisie op infrastructuur: waartoe moet onze infrastructuur over 50 jaar in staat zijn?
3. Doelen opstellen aan de hand van de toekomstvisie, op basis waarvan vervolgens weer projectvoorstellen kunnen worden opgesteld.

4. Het selecteren van de beste oplossingen aan de hand van een kosten-batenanalyse van alle opties.
5. Het kiezen van een financieringsvorm.
6. Het kiezen van de definitieve projecten op basis van de gemaakte kosten-batenanalyses. Deze projecten worden opgenomen in het masterplan.
7. Van plan naar actie:
 - a. Het plan wordt gepubliceerd;
 - b. De nodige beleidsveranderingen worden gedaan
 - c. De nodige organisatieveranderingen worden doorgevoerd.

Kwaliteitscriteria voor dergelijke plannen:

- Het plan neemt een duidelijk beeld van huidige staat van infrastructuur als uitgangspunt.
- De mate van stakeholder betrokkenheid tijdens prioritering en uitvoering wordt gemaximaliseerd.
- Het plan is zo omvattend mogelijk.
- Een transparante onderbouwde afweging op basis van duidelijke criteria.
- Duidelijke afwegingen omtrent wie infrastructuur betaalt.
- De mandatering van entiteit verantwoordelijk voor de infrastructuurplanning: kan die echt prioriteren, projecten goedkeuren of zelfs stoppen?
- De flexibiliteit van een plan: de kwaliteit om te gaan met wijzigende omgevingsfactoren is duidelijk aanwezig.



3.4 INFRASTRUCTUURPROGRAMMA'S IN DE PRAKTIJK

Welke vorm dergelijke aanbevelingen in de praktijk kunnen krijgen, wordt in deze paragraaf duidelijk gemaakt aan de hand van omschrijvingen van de manier waarop een aantal Europese landen tot een infrastructuurprogramma komt. Ter vergelijking wordt eerst de Vlaamse situatie kort geschetst.

3.4.1 Vlaanderen

Visieontwikkeling

Een algemene visie op infrastructuur in Vlaanderen is te vinden in het regeerakkoord. Hierin staan de prioriteiten van de zittende regering (zoals investeren in fietsers en groen transport). Naast het regeerakkoord is er per sector een langetermijnvisie. Hoewel de Vlaamse minister eindverantwoordelijk is, en de ambitie tot een sectoroverstijgende benadering van infrastructuur wel een beleidsambitie is (Vlaamse Regering, 2014), worden projecten in Vlaanderen veelal binnen infrastructuursectoren of agentschappen geselecteerd. Dat houdt in dat er bij de aanleg van een nieuwe snelweg in de regel alleen rekening wordt gehouden met de aanleg van andere snelwegen, maar niet met bijvoorbeeld spoorlijnen. Er bestaat wel een planning en overzicht van projecten per sector. Door het ontbreken van een sectoroverstijgend overzicht, worden projecten in de regel geselecteerd volgens het 'wie-het-eerst-komt-wie-het-eerst-maakt-principe' (Triple Bridge, 2015, p. 8). Dat wil zeggen dat de belangrijkste reden dat projecten *a* en *b* wel worden uitgevoerd, en project *c* niet, is dat projecten *a* en *b* eerder zijn aangevraagd. De waarde van project *c* ten opzichte van de andere twee projecten speelt hierbij geen rol. Een belangrijke evolutionaire stap is de ambitie van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare werken om een strategische meerjarenplanning te ontwikkelen voor transport in Vlaanderen, welke verandering in deze situatie zou kunnen brengen.

Selectieinstrumenten

Vlaanderen kent sinds kort een MKBA-standaard, welke de regering (die beslist of een project al dan niet wordt uitgevoerd) helpt bij het goed- of afkeuren van een project. Deze standaard wordt echter niet altijd toegepast (Triple Bridge, 2015, p. 13). Ook kent Vlaanderen sinds een aantal jaar de 'Routeplanner Complexe Projecten' (complexeprojecten.be). Deze routeplanner helpt beleidsmakers bij het nemen van beslissingen over complexe projecten door voor de verkenningsfase, onderzoeksfase, uitwerkingsfase en de uitvoeringsfase aanbevelingen te doen. De routeplanner is niet expliciet een aanzet tot het ontwikkelen van programma's maar, raadt beleidsmakers wel onder ander aan om 'potentiële synergiën met andere



initiatieven zo vroeg mogelijk op te sporen. Eventueel kan je deze andere initiatieven meenemen. Zo creëer je een groter draagvlak en mogelijke win-winsituaties.’

3.4.2 Nederland

Visieontwikkeling

De Nederlandse visie op infrastructuurbeleid is vastgelegd in een zogeheten planologische kernbeslissing, welke per 20 jaar wordt vastgesteld. De kernbeslissing kan echter tussentijds worden gewijzigd. De kernbeslissing wordt vastgesteld door de Tweede Kamer. In deze kernbeslissing is een visie op ruimtelijke ordening in de brede zin opgenomen. Op basis van deze beslissing kan een Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport worden opgesteld (MIRT).⁶ Het MIRT is een programma, waarin wordt ‘gestuurd op specifieke programmadoelen en op de samenhang daartussen’ (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016). In dit meerjarenprogramma wordt de balans gezocht tussen bereikbaarheid, en maatschappelijke eisen aan veiligheid van de leefomgeving en het milieu. Bereikbaarheid staat dus niet per definitie voorop (ECMT, 2005, p. 131).

Voor het opstellen van dit programma voert de rijksoverheid, vertegenwoordigd door de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat,⁷ Binnenlandse Zaken en Economische Zaken, overleg met regionale en lokale overheden, het bedrijfsleven en andere stakeholders. In deze overleggen bepaalt men welke aspecten van de planologische kernbeslissing prioriteit krijgen, en welke oplossingen hierbij horen.

Het opstellen van het MIRT begint met het opstellen van gebiedsagenda’s. In het MIRT is Nederland op gedeeld in een noordwestelijk deel, een zuidwestelijk deel, een zuidelijk deel, een oostelijk deel en een noordelijk deel. Hierin worden, in overleg met hierboven genoemde partijen, ‘gezamenlijke ambities van rijk en regio’ opgenomen en ‘opgaven geïdentificeerd’. Deze gebiedsagenda’s omvatten ruimtelijke ontwikkelingen in alle sectoren, het proces van opstellen wordt aan de betrokken actoren gelaten (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016, p. 19 - 20). Deze agenda’s maken het voor regionale overheden mogelijk om nationale infrastructuurfondsen aan te spreken (ECMT, 2005, p. 125).

De gebiedsagenda’s resulteren vaak in het starten van verkenningen naar oplossingen voor opgaven die in deze agenda’s te vinden zijn. Tijdens de verkenning maakt men een grondige probleemanalyse met zowel beleidsmakers als uitvoerende partijen, op basis waarvan men vervolgens samen naar mogelijke oplossingen

⁶ Of, tot 2007: Meerjarenplan Infrastructuur en Transport.

⁷ Sinds het aantreden van de nieuwe Nederlandse regering op 26 oktober 2017 is de naam van het voormalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu veranderd in ‘Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat’. Doorheen dit verslag zal deze nieuwe naam worden gehanteerd. Daar de huidige richtlijnen die in het MIRT gebruikt worden, geschreven zijn toen het ministerie haar oude naam nog had, wordt bij deze documenten het Ministerie van Infrastructuur en Milieu als auteur genoemd.

zoekt. Deze worden ook gecommuniceerd naar omgevingspartijen. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat omschrijft dit proces als een 'trechterproces: van breed analyseren en inventariseren van oplossingsrichtingen, trechters naar één bestuurlijke Voorkeursbeslissing (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, p. 23)'. Voor kansrijke oplossingen wordt in deze fase een maatschappelijke kosten-batenanalyse en eventueel een milieueffectrapportage uitgevoerd.

Uit dit proces van trechters rolt uiteindelijk een Voorkeursbeslissing. In de regel wordt twee jaar na het nemen van de voorkeursbeslissing een definitieve projectbeslissing genomen, waarna begonnen kan worden met de realisatie. Voordat het zo ver is wordt echter eerst een planuitwerking gemaakt, welke de projectbeslissing voorbereidt. Hierin wordt de voorkeursbeslissing omgevormd tot een project wat juridisch en financieel uitvoerbaar is. Er wordt een planning gemaakt en in overleg met decentrale overheden gaat men vervolgens door naar de realisatiefase (Ministerie voor Infrastructuur en Milieu, 2016, p. 28).

Selectieinstrumenten

Nederland kent sinds 2000 een gestandaardiseerde methode voor het maken van kosten-baten analyses voor projecten van de nationale overheid. Deze methode wordt beheerd door Rijkswaterstaat. Voor de standaardisering was het voor partijen mogelijk een onderzoeksmethode te kiezen die voor hen het meest gunstige resultaat zou produceren. Door de manier van beoordelen te standaardiseren wordt concurreren door middel van verschillende onderzoeksmethoden tegengegaan (De Jong & Geerlings, 2005).

Financiële inbedding

De projecten die in het MIRT zijn opgenomen, worden betaald uit het infrastructuurfonds, wat in 2016 een grootte van 5,7 miljard had.⁸ Voor 2017 is het fonds vastgesteld op 5.8 miljard. Dit fonds is een nationaal fonds, waaruit projecten over het algemeen in één keer worden afgeschreven. Belastingopbrengsten uit 2016 betalen dus alle in 2016 te starten projecten volledig (ECMT, 2005, p. 139). Een zelfde soort mechanisme is van toepassing op kostenoverschrijdingen: deze worden in het jaar van vaststelling afgeschreven (Tweede Kamer, 2016).

⁸ Uiteraard met uitzondering van de (gedeelten van) projecten die door een private partij worden gefinancierd in een publiek-private samenwerking of een gelijksoortige constructie.



Opvallende verschillen met Vlaanderen

- Het Nederlandse systeem maakt plannen op een naar verhouding lange termijn.
- Een gestandaardiseerde methode voor kosten-baten analyses, welke tot doel heeft het strategisch invulling geven aan kosten-batenanalyses te minimaliseren.
- Er is een nationaal infrastructuurfonds, waaruit projecten in meerdere infrastructuursectoren worden betaald.

3.4.3 Verenigd Koninkrijk

Visieontwikkeling

Recent hebben er in het Verenigd Koninkrijk op het gebied van verantwoordelijkheden een ingrijpende veranderingen plaatsgevonden: de zeggenschap en financiële verantwoordelijkheid over infrastructuurinvesteringen is grotendeels overgedragen aan regionale overheden. Engelse infrastructuur valt nog onder beheer van de nationale overheid, maar Schotland, Wales en Noord-Ierland hebben zeggenschap over de infrastructuur binnen de eigen grenzen (Acosta et al, 2014, p. 31).

Ook zijn in 2016 de *Infrastructure and Projects Authority* (IPA) en de *National Infrastructure Commission* (NIC) opgezet. De IPA is een organisatie die belast is met het bijhouden van de voortgang op het gebied van de infrastructuurambities van de overheid. De IPA fungeert daarnaast als expertisecentrum als het gaat om financiering en de inhoud van projecten. Concreet houdt dit in dat de organisatie een coördinerende rol speelt in het aangaan van publiek-private samenwerkingen, en continu zoekt naar manieren om infrastructuurprojecten sneller en tegen lagere kosten op te leveren. Om dit te bewerkstelligen is zij gemandateerd door het ministerie van financiën en het *Cabinet Office*.⁹

De NIC is belast met het ontwikkelen van een toekomstvisie op infrastructuur en het uitbrengen van adviezen op basis van deze visie. Zij stellen prioriteiten voor aan de regering, welke vervolgens bepaalt of deze worden omgezet in beleid. De commissie kan dus niet bepalen welke projecten wel of niet worden uitgevoerd. Op deze manier is in 2016 een infrastructuuragenda, bestaande uit een set projecten op het gebied van transport, energie, communicatietechnologie, waterbeheer, wetenschappelijk onderzoek, afvalverwerking, woningbouw en sociale infrastructuur. Deze agenda moet tegen 2021 voltooid zijn (Infrastructure and Projects Authority, 2016).

⁹ Vergelijkbaar met het Vlaamse departement Kanselarij en Bestuur

Selectieinstrumenten

Het ministerie van transport keurt projecten op hun bijdrage aan de economie, het milieu, veiligheid, toegankelijkheid (van gebieden) en integratie met ander overheidsbeleid. Bij deze vijf analysepunten worden kwalitatieve criteria meegenomen. Uiteindelijk worden deze echter wel gekwantificeerd (ECMT, 2005, p. 156). (HM Treasury, 2011, 2013).

Financiële inbedding

Het door de overheid aan infrastructuur uit te geven bedrag wordt jaarlijks door de regering vastgesteld. Op basis van de prioriteiten van de regering maakt men jaarlijks een ronde langs alle departementen om te bepalen hoe de belastinginkomsten dat jaar zullen worden verdeeld. Om daarnaast continuïteit te kunnen garanderen in het onderhoud van snelwegen, is in 2014 een fonds opgezet met een looptijd tot 2021 (Acosta et al., 2014, p. 33-34).

Opvallende verschillen met Vlaanderen

- Sturende houding ten opzichte van de vraag naar transport.
- Een vrij technocratische vorm van visieontwikkeling, waarbij statistieken leidend zijn, en de minister en uitvoeringsorganisaties een relatief grote rol spelen.
- Integratie met overig beleid wordt zeer ruim bekeken.
- Er wordt gewerkt op basis van een visie voor de zeer lange termijn.

3.4.4 Duitsland

Visieontwikkeling

In Duitsland worden uit te voeren projecten opgenomen in een 'federal transport master plan' (ECMT, 2005, p. 12). In dit plan worden projecten uit alle transportsectoren opgenomen. Lagere overheidsorganen kunnen projecten aandragen voor opname in dit plan. Dit plan wordt in principe elke vijf jaar gereviseerd. Dat betekent dat er in de tussentijd geen nieuwe projecten aan het plan kunnen worden toegevoegd. Het plan komt tot stand volgens het onderstaande stappenplan.



1	Uitwerken toekomstscenario's ontwikkelingen in het transport
2	Updaten van evaluatiemethode
3	Updaten van netwerken (worden de juiste partijen betrokken?) en projectdefinities (wat houdt elk project in?)
4	Evaluatie van projecten door middel van KBA en andere methoden
5	Prioritering van projecten, in het licht van beschikbare budgetten.
6	Hoorzittingen en coördinatie-meetings met betrokken organisaties
7	Het (federale) kabinet stelt een master plan op
8	Het plan wordt vastgesteld door het federale parlement

Tabel I: Totstandkoming 'master plan' infrastructuur Duitsland (naar ECMT, 2005, p. 13)

Selectieinstrumenten

In het opstellen van het Duitse masterplan staan vier verschillende analyses centraal, te weten een kosten-baten analyse (KBA), een ruimtelijke impactsanalyse, een interdependentieanalyse en een milieurisicoanalyse (ECMT, 2005, p. 16). Afwijkend van de regel is in deze opsomming de interdependentieanalyse. Deze analyse bekijkt de manier waarop projecten elkaar onderling (zouden kunnen) beïnvloeden. Er wordt naar zowel bestaande als geplande projecten gekeken, ook in andere transportsectoren.

Financiële inbedding

(Delen van) projecten die niet privaat gefinancierd worden, worden betaald uit de federale begroting. Hier bestaat geen speciaal toegewezen fonds voor, maar lopende projecten en geplande projecten vormen wel een aparte post op de begroting. Elke overheidslaag betaalt in principe de projecten die onder haar verantwoordelijkheid vallen (de federale overheid betaalt federale wegen, de regionale overheid betaalt regionale wegen, etc.) (Acosta et al, 2014, p. 46-48).

Opvallende verschillen met Vlaanderen

- Het toekomstplan is sectoroverstijgend.
- Het toekomstplan wordt tussendoor niet gewijzigd
- Individuele projecten worden beoordeeld op de wijze waarin zij bij andere projecten passen.
- Het grootste aantal van de projecten wordt volledig door de federale overheid gefinancierd.



3.4.5 Frankrijk

Visieontwikkeling

In Frankrijk werden op nationaal niveau tot 2002 slechts per sector plannen opgesteld. Sinds 2002 bestaan er twee 'multimodaal plannen', een voor personenvervoer en een voor vrachtverkeer. Beide documenten vormen een leidraad voor het plannen van nieuwe infrastructuurprojecten tot 2020. Deze documenten bevatten een eisenlijst waaraan alle nieuwe projecten dienen te voldoen. Sommige projecten kunnen zelfs niet worden uitgevoerd als zij niet expliciet in deze planning zijn opgenomen (ECMT, 2005, p. 66). Voordat deze documenten werden geaccepteerd, zijn zij uitgebreid rondgegaan langs regionale instanties en zowel de senaat als de nationale vergadering¹⁰. Deze uitgebreide rondgang zorgde ervoor dat het plan in lijn kon worden gebracht met (regionale) plannen betreffende de ruimtelijke ordening (ECMT, 2005, p. 67, De Jong & Geerlings, 2005). De investeringsplannen die voortvloeien zijn vastgelegd in contracten tussen de nationale overheid en de zogeheten *regions*¹¹. In deze contracten wordt onder andere de rol vastgelegd die beide partijen in de financiële uitvoering van het plan spelen (De Jong & Geerlings, 2005).

Selectieinstrumenten

Burgerparticipatie is in Frankrijk bij wet een onderdeel van het planningsproces van grote infrastructuurprojecten. Er moeten mogelijkheden tot inspraak zijn vanaf de fase waarin de eerste proefontwerpen worden gemaakt, tot en met het moment waarop een definitieve keuze is gemaakt. Een speciale commissie ziet erop toe dat dit ook daadwerkelijk gebeurt (ECMT, 2005, p. 72). Het is dus noodzakelijk om, bij elk project wat men initieert, eerst het publiek te overtuigen van de noodzaak ervan (ECMT, p. 74).

Franse infrastructuurprojecten worden beoordeeld aan de hand van een kwantitatieve kosten-batenanalyse en een kwalitatief deel, welke wettelijk zijn vastgesteld (ECMT, p. 76). Het ECMT-rapport specificeert echter niet hoe deze instrumenten er verder uit zien.

¹⁰ Vergelijkbaar met de Belgische senaat en Kamer van Volksvertegenwoordigers.

¹¹ De Franse bestuurlijke indeling kent vier niveaus onder het nationale. De hoogste van die vier is de *region*. Onder de region bevinden zich *départements*. Deze bestaan op hun beurt weer uit *communes*, welke vergelijkbaar zijn met Vlaamse gemeenten.

4 INVESTEREN IN NEDERLAND: EEN EERSTE KENNISMAKING MET HET MIRT

Infrastructuurprojecten van nationaal belang worden in Nederland volgens de Wet op het Infrastructuurfonds verzameld in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Het MIRT is het best te zien als een investeringsplanning, waarin de Nederlandse overheid aangeeft welke infrastructuurprojecten zij tot 2030 uit gaat voeren. In het MIRT is ruimte voor projecten uit de volgende sectoren:

1. Infrastructuur, waarmee men netwerken anders dan transportnetwerken bedoelt. Zo is er in het MIRT ruimte voor energieprojecten en kustbescherming.
2. Ruimte. Op het moment loopt er bijvoorbeeld een onderzoek naar de mogelijkheid om het Friese dorp Holwerd leefbaarder te maken door toerismekansen te realiseren, wat zoveel inhoudt als het omvormen van het nu binnendijkse Holwerd tot een kustplaats. Een ander ruimtelijk project is het realiseren van een natuurgebied in het Markermeer, deel van de voormalige Zuiderzee.
3. Transport, waar transportgerelateerde investeringen onder vallen. Hierbij valt te denken aan het aanleggen of verbeteren van snelwegen, maar het MIRT bevat ook een 'Programma hoogfrequent spoor'. In dit programma zijn een aantal investeringen ondergebracht die het mogelijk moeten maken om op bepaalde trajecten 'spoorboekloos' te kunnen reizen, wat wil zeggen dat er zo frequent treinen rijden, dat het vooraf plannen van je reis niet meer nodig is.

In het MIRT bevindt zich ook een aantal projecten waarbij wordt 'meegekoppeld'. Zo werkt men op het moment aan de realisatie van het programma 'Ruimte voor de Rivier'. Dit programma bevat aanpassingen aan de waterbescherming die de grote rivieren die door Nederland stromen meer overstromingsruimte geven. Hierbij is niet alleen gelet op het voldoen aan waterveiligheidsnormen, maar is ook nieuwe natuur gerealiseerd.

Het MIRT loopt tot 2030, maar is een programma met wat men ook wel een 'voortrollend karakter' noemt. De lijst met projecten die men bij de start van het MIRT in 2007 heeft opgesteld, is niet in beton gegoten. De lijst wordt jaarlijks gerevalueerd, en er is budget gereserveerd voor het toevoegen van nieuwe projecten. Op deze manier blijft het MIRT 'up to date' met nieuwe technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. In dit verslag zal een uitgebreid overzicht worden verschaft van de manier waarop de processen rond het



MIRT vorm krijgen. Eerst zal uiteen worden gezet door wie en op welke manier projecten worden geselecteerd, en hoe ze worden gefinancierd. Vervolgens zal worden ingegaan op de uitvoeringsfase van de projecten, en tot slot op de fase na de oplevering van een project. Hierbij wordt steeds gekeken naar de processen die op het niveau van het MIRT spelen. We zullen bijvoorbeeld stilstaan bij de manier waarop men voor een financieringsvorm kiest, maar niet kijken naar contractmanagement op het niveau van individuele projecten. Elk onderdeel zal beginnen met een overzicht van de MIRT-procedures zoals deze op papier staan. De procedures rondom het MIRT zijn uitgebreid gedocumenteerd, en een groot deel van dit verslag is gebaseerd op officiële, openbare documenten. Na het overzicht van de procedures, zal steeds een reflectie volgen van de gebruikers van deze procedures, op basis van gesprekken met twintig directe of indirecte betrokkenen. Het verslag zal worden afgesloten met het kort afzetten van het MIRT tegen aanbevelingen van internationale organisaties voor de selectie van infrastructuurprojecten.

Plannen tot aan 2030 versus flexibiliteit

In het MIRT wil men aan de ene kant adaptief zijn, en aan de andere kant een langetermijnstrategie uitstippelen - iets wat wellicht paradoxaal klinkt. Gevraagd naar het conflict tussen deze twee MIRT-doelen, gaven respondenten verschillende antwoorden. Voor de ene respondent was het langetermijnplannen van het MIRT een groter probleem dan voor de ander. Hoewel iedereen de waarde zag van de zekerheid die een programma tot 2030 biedt, gaf een respondent aan dat het heel af en toe voorkomt dat er een project op de lijst staat wat al te ver gevorderd is om nog uit het MIRT te halen, maar waarvan de vraag is of het nog aansluit bij de actuele behoeften van Rijk en regio. Een andere respondent gaf echter aan dat voor hem of haar het vooral een theoretische paradox betreft, en dat er 'niet echt verkeerde dingen in het MIRT staan'.

////////////////////////////////////

5 BESTUURLIJKE KAART VAN HET MIRT

Wie in Nederland meebeslist over het MIRT, is vastgelegd in de Spelregels van het MIRT (2014). In deze spelregels staan de volgende partijen centraal:

- Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W)¹² is als ministerie hoofdverantwoordelijk voor alle besluitvorming rondom het MIRT. Zij coördineren overleggen en beheren het budget. Het ministerie wordt geleid door een minister (portefeuilles weginfrastructuur, scheepvaart, ruimtelijke ordening en water) en een staatssecretaris (portefeuilles milieu, luchtvaart, openbaar vervoer, spoor en Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut). Het ministerie is verantwoordelijk voor alle Rijkstransportinfarstructuur.
- Het ministerie van Economische Zaken (EZ). Veel MIRT-projecten hebben een economisch doel, of hebben ruimtelijk-economische effecten. Zo is er in 2015 een onderzoek gestart naar de aansluiting van een aantal zogeheten greenports (economische tuinbouwcentra) op de mainports (de Rotterdamse haven en luchthaven Schiphol). Gezien landbouw in de portefeuille van EZ zit, doet dit ministerie mee aan het onderzoek. Andere MIRT-gerelateerde thema's waar het ministerie verantwoordelijk voor is, zijn energie en natuur.
- Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gaat over het Nederlandse woonbeleid. Het ministerie deed bijvoorbeeld mee naar een onderzoek naar het verstedelijken van de zuidelijke randstad (de steden Den Haag en Rotterdam). Sinds de kabinetsformatie van 2017 is de m
- De Tweede Kamer is een van de twee kamers van het Nederlandse parlement. In de Tweede Kamer zetelen rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigers. De Tweede Kamer heeft als taak de regering te controleren, en kan daarnaast ook zelf wetsvoorstellen aandragen of wijzigen via moties. De Tweede Kamer ontvangt jaarlijks een overzicht van alle lopende en geplande MIRT-projecten en heeft dan de mogelijkheid hierover te debatteren of er mee in te stemmen. Ook besluit de Tweede Kamer over de beschikbare middelen en heeft zeggenschap over de spelregels van het MIRT.

¹² Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bestaat sinds oktober 2017. Het is een voortzetting van het voormalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu, waarbij een deel van de portefeuilles milieu en ruimtelijke ordening over zijn gegaan naar andere ministeries. Op het moment van schrijven lijkt het erop dat de verantwoordelijkheid voor het MIRT voornamelijk bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat blijft liggen. De documenten waar in dit stuk aan wordt gerefereerd, zijn gepubliceerd ten tijde van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Daarom hanteren we in dit verslag nog die naam.

- De 12 Nederlandse Provincies. Provincies zijn (wat infrastructuurverantwoordelijkheden betreft) belast met de verantwoordelijkheid voor het regionale spoor- water en wegennet. In het MIRT heeft de provincie een visievormende rol. Meestal in samenspraak met (in ieder geval) gemeenten stellen zij een provinciale structuurvisie op. In de besluitvorming rondom het MIRT zijn provincies onderverdeeld in vijf MIRT-regio's: Zuidwest-Nederland, (Zuid-Holland en Zeeland) Zuid-Nederland, (Brabant en Limburg) Noordwest-Nederland (Noord-Holland, Utrecht en Flevoland), Oost-Nederland (Gelderland en Overijssel) en Noord-Nederland (Drenthe, Friesland en Groningen). Voor elk van deze regio's wordt door de provincies en het Rijk een gezamenlijke agenda opgesteld. Hierin heeft de provincie ook de rol van meebeslisser over de concrete invulling van deze agenda. Daarnaast is er de MIRT-regio Noordzee, waar het Rijk verantwoordelijk voor is.
- De gemeenten zijn de lokale bestuurlijke eenheid van Nederland. Nederlandse gemeenten variëren sterk in omvang: de gemeente Amsterdam is met ruim 800.000 inwoners de grootste, de gemeente Schiermonnikoog heeft als kleinste gemeente nog geen 1000 inwoners. Het gemiddelde inwoneraantal ligt rond de 40.000.¹³ Grote gemeenten zitten bij overleggen met het Rijk soms zelf aan tafel, kleinere gemeenten worden vertegenwoordigd door de provincie, of praten zelf mee als het om zaken gaat die hen direct betreft. De gemeente staat als overheid dicht bij burgers en bedrijven, en vertegenwoordigt lokale belangen in het MIRT.

De invloed van de gemeenten

Respondenten verschilden van mening over de invloed die grote gemeenten hebben op de besluitvorming in het MIRT. Sommigen geven aan dat de provincie simpelweg de agenda van grote gemeenten volgt, anderen gaven aan dat alles in goed overleg gebeurt. Volgens deze respondenten wordt gehandeld vanuit een gezamenlijk, regionaal belang, waarbij het wel zo is dat het versterken van grote steden vaak in het belang van heel de regio is.

Volgens respondenten werkzaam bij een NGO zijn gemeenten en provincies niet altijd bij machte om de investeringsagenda van het Rijk in die richting te duwen, waarbij de

¹³ Gegevens op basis van de laatste officiële cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) uit 2015.

belangen van de partijen in de regio optimaal vertegenwoordigd zijn. Bij MIRT-trajecten die exclusief over bijvoorbeeld een rijkssnelweg gaan, is het effectiever om te lobbyen bij de Tweede Kamer dan bij de regio.

- Rijkswaterstaat is het uitvoeringsagentschap van I&W. Zij beheren Rijkswegen, vaarwegen en wateren. Hoewel de uitvoering van veel MIRT-projecten wordt aanbesteed, is Rijkswaterstaat nauw betrokken bij het MIRT. Rijkswaterstaat adviseert over bijvoorbeeld de inhoud en aanpak van onderzoeken, controleert of aannemers zich aan de gemaakte afspraken hebben gehouden, en denkt mee over de haalbaarheid van oplossingen. Rijkswaterstaat legt verantwoording af aan de Minister van I&W.
- ProRail is de Nederlandse spoorbeheerder. ProRail is, anders dan Rijkswaterstaat, geen agentschap, maar een bv waarbij het Rijk hoofdaandeelhouder is. ProRail beheert spoorwegen, overwegen en stations. ProRail praat mee als het gaat over ov-gerelateerde projecten gaat.
- Het waterschap beheert het complete watersysteem op lokaal niveau. Zij zijn verantwoordelijk voor het beheer van het drinkwaternet, waterhuishouding en waterbescherming. Het waterschap is, net als de provincie en de gemeente, een bestuursorgaan met gekozen vertegenwoordigers. In het MIRT komt men het waterschap bijvoorbeeld tegen bij projecten over de aanpak van rivierdijken of het realiseren van natuur in uiterwaarden.

Voor dit verslag zijn gesprekken gevoerd met drieëntwintig respondenten werkzaam voor I&W, Rijkswaterstaat, provincies en gemeenten. Daarnaast is gesproken met de Algemene Rekenkamer. De Rekenkamer is een ondersteunend onderzoeksorgaan, wat controleert of overheidsmiddelen doelmatig worden besteed. Tot slot is gesproken met medewerkers van een NGO die infrastructuurbeleid op nationaal niveau probeert te beïnvloeden. Zij lichten niet structureel alle MIRT-projecten door, maar hebben in 2015 wel onderzocht hoe de informatievoorziening vanuit I&W richting de Tweede Kamer zou kunnen worden verbeterd.



6 PROJECTSELECTIE IN HET MIRT

De Spelregels van het MIRT vertellen niet alleen welke partijen men moet betrekken, maar bevat ook een blauwdruk voor de processen waarin deze partijen met elkaar tot de inhoud van het MIRT komen. In dit hoofdstuk zal uiteen worden gezet hoe het MIRT tot stand komt en jaarlijks ge-update wordt. Eerst is het echter nodig om stil te staan bij twee concepten die een centrale rol spelen in het MIRT: het Bestuurlijk Overleg en de infrastructuur- en deltafondsen.

6.1 HET BESTUURLIJK OVERLEG MIRT

Het Bestuurlijk Overleg MIRT (BO-MIRT) is een jaarlijks terugkerend overleg- en beslismoment. In het Bestuurlijk Overleg komen vertegenwoordigers van het Rijk en de MIRT-regio's samen om te besluiten over de inhoud van het MIRT. In deze overleggen zitten in ieder geval de ministers van de betrokken ministeries en de gedeputeerden (het provinciale equivalent van een minister of wethouder) van de provincies in de betreffende MIRT-regio. Het Rijk en regionale partijen beslissen samen over de projecten, maar het Rijk heeft hierbij een beslissende stem (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016; Rijkswaterstaat, 2010). Andere partijen (zoals burgers of private organisaties) hebben niet de mogelijkheid projecten rechtstreeks te agenderen. Zij kunnen wel proberen dit via een van de voorgenoemde instanties indirect voor elkaar te krijgen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016, p. 18).

Het primaat van het BO

De documenten rondom het MIRT suggereren dat het BO het moment is waarop alle knopen worden doorgehakt. Hoewel er inderdaad niets in het MIRT terecht komt, zonder dat het in het BO besproken is, blijkt er in de praktijk een grotere rol voor ambtenaren weggelegd. In aanvulling op het BO houden ambtelijke vertegenwoordigers van de organisaties in elk BO tweemaal per jaar voorbereidende ambtelijke overleggen. Een hiervan wordt gevoerd tussen directeuren van de relevante afdelingen binnen de organisaties binnen het BO, een door 'gewone' beleidsambtenaren die MIRT-gerelateerde dossiers onder hun hoede hebben. Deze overleggen zijn bepalend voor de manier waarop projectvoorstellen in het BO worden besproken. Als er consensus is onder ambtelijke vertegenwoordigers, wordt het betreffende project als hamerstuk opgevoerd in het BO.

Als er geen consensus is, wordt het betreffende project op de agenda van het BO als discussiepunt opgevoerd.

Het BO heeft een formeel karakter, waarbij volgens sommige respondenten 'elke zin wordt ingestudeerd'. Ieders inbreng tijdens de discussie wordt zo veel mogelijk voorbereid. Een van de respondenten omschreef het als een dans, waarbij vooraf al vastligt wat er in het overleg gaat gebeuren.

Het BO als middel om de relaties goed te houden

Verschillende respondenten gaven aan dat de grootste waarde van het MIRT hem zat in het aanbrengen van de overlegstructuur van een jaarlijks BO. Zij gaven hier verschillende redenen voor op:

1. Het feit dat de personen aan de onderhandelingstafel weten dat ze elkaar jaarlijks tegen gaan komen aan die tafel, zorgt ervoor dat zij geneigd zijn zich coöperatiever op te stellen.
2. Het verplichte jaarlijks BO zorgt ervoor dat regio's die anders niet op het netvlies van de minister zouden staan, ook gehoord worden.
3. Het BO dwingt regio's om een gezamenlijk belang te formuleren met alle partijen binnen die regio, wat bijdraagt aan effectiever en meer coherent beleid.

6.2 HET INFRASTRUCTUURFONDS EN HET DELTAFONDS

De Rijksbijdragen aan MIRT-projecten worden betaald uit twee fondsen: het Infrastructuurfonds en het Deltafonds. Het infrastructuurfonds bestaat sinds 1993. In 2013 werden investeringen in het waterdomein ondergebracht in het Deltafonds. Beide fondsen lopen tot en met 2030. Het fonds wordt beheerd door de minister, welke jaarlijks de geplande uitgaven voor de komende vijf jaar aan de Tweede Kamer voorlegt. Ook presenteert zij of hij prognoses: welke kosten kan men de komende 10 jaar verwachten, bij ongewijzigd beleid (Wet Infrastructuurfonds, 1993)?

Binnen beide fondsen kunnen middelen tussen jaren worden overgeheveld. Dit betekent dat het vertragen of vervroegen van projecten geen gevolgen heeft voor de financiering van die projecten (Ministerie van



6.3 VAN VISIE TOT PROJECT

Over de inhoud van het MIRT wordt besloten volgens een uitgebreide overlegprocedure. Deze procedure centreert zich rondom de eerder besproken BO's-MIRT. Het ontwikkelen van een nieuw infrastructuurproject is een proces wat formeel wordt geïnitieerd door óf een actor op Rijksniveau, óf een actor op gebiedsniveau (Rijkswaterstaat, 2010). Het Rijk en regionale partijen beslissen samen over de projecten, maar het Rijk heeft hierbij een beslissende stem (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016; Rijkswaterstaat, 2010).

6.3.1 De besliskaders

Zoals gezegd komt niet ieder project in aanmerking voor opname in het MIRT. Om in het MIRT te worden opgenomen, moet een project aan een aantal randvoorwaarden voldoen. De uiteindelijke beslissing hierover wordt gemaakt in het BO.

1. Ten eerste moeten MIRT-projecten passen binnen de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en de daarop gebaseerde gebiedsagenda's. In de SVIR, stammend uit 2012, zijn de beleidsambities en daaraan gekoppelde doelen voor de Nederlandse is opgesteld op basis van een ruimtelijke structuurvisie, welke de gewenste/verwachte ontwikkeling van de Nederlandse Ruimte tot 2040 in beeld brengt.¹⁸ De visie wordt opgesteld door de minister van Infrastructuur en Waterstaat. De Tweede Kamer kan moties indienen ter aanpassing van de SVIR (Minister van Infrastructuur en Milieu, 2012). In het SVIR staan verschillende doelen:

- Verstedelijkingsbeleid wordt aan provincies en gemeenten gelaten, boeren en particulieren worden belangrijker in het beheer van landschappen.
- Gebiedsontwikkeling moet vraaggestuurd zijn.
- Het aantal regels en procedures rondom infrastructuur moet omlaag en overzichtelijker.
- Ruimtelijke ontwikkeling dient gekoppeld te zijn aan waterbeleid.
- Er moet ruimte worden gecreëerd voor windenergie. In samenspraak met provincies moeten kansrijke gebieden worden onderzocht.

¹⁸ Op het moment wordt gewerkt aan een vervangende visie.

- “Het Rijk vindt de stedelijke regio’s van de mainports,¹⁹ brainport,²⁰ greenports²¹ en de valleys²² van nationale betekenis. Gebiedsontwikkelingen van nationaal belang zoals de Zuidas, de Structuurvisie Mainport Schiphol Amsterdam Haarlemmermeer, Rotterdam-Zuid en Brainport Avenue rond Eindhoven worden doorgezet. Om nieuwe projecten van de grond te krijgen, zoekt het Rijk in samenwerking met marktpartijen en andere overheden naar nieuwe vormen van financiering” (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012, p. 7).
- De prioriteit op het gebied van infrastructuur moet liggen bij het oplossen van bereikbaarheidsknelpunten rond main- brain- en greenports.
- Bij het verbeteren van bereikbaarheid moet worden gelet op het samenspel tussen de modaliteiten weg, spoor en water. ‘Investerings vinden dáár plaats waar het meeste rendement wordt behaald voor het mobiliteitssysteem als geheel.’ Hierbij zijn ook de schakels tussen moda belangrijk.
- Op het spoor moeten reizigers spoorboekloos kunnen rijden in 2020: op de drukste trajecten moeten 6 intercity’s en 6 sprinters per uur gaan rijden.
- Op de weg worden doorgaand verkeer en bestemmingsverkeer zo veel als kan gescheiden om de doorstroming te bevorderen. Buiten de randstad is 2x3 banen de norm, binnen de randstad 2x4 (bij stukken snelweg die structureel verstopt zitten).
- Er wordt gewerkt volgens het programma Beter Benutten, waarin maatregelen staan voor het optimaal benutten van de huidige infrastructuur.

Op basis van deze visie zijn voor de vijf²³ MIRT-gebieden (Zuidwest-Nederland, Zuid-Nederland, Noordwest-Nederland, Oost-Nederland en Noord-Nederland) gebiedsagenda’s ontwikkeld. De huidige agenda’s zijn in 2009 vastgesteld, en in 2013 en 2014 ge-update (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011). Evenals de inhoud van het MIRT zelf, zijn gebiedsagenda’s flexibel. Ook deze agenda’s kunnen dus in een BO ter discussie worden gesteld en worden aangepast. Het proces om tot een agenda te komen is verder vormvrij, maar dient wel te gebeuren in samenspraak met betrokken in het gebied (publieke en private partijen, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en burgers (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016, p. 19).

¹⁹ De haven van Rotterdam en luchthaven Schiphol.

²⁰ De stad Eindhoven, waar zich een technische universiteit en een groot aantal technische bedrijven bevindt.

²¹ Strategisch aangewezen land- en tuinbouwgebieden.

²² Gebieden waar innovatie zich clustert rond bepaalde thema’s. Zo is Wageningen, met haar landbouwuniversiteit, bijvoorbeeld gelabeld als ‘Food Valley’.

²³ In 2009 kende het MIRT nog 8 MIRT-gebieden, welke in de loop der jaren zijn samengevoegd tot de huidige vijf.



2. Uit interviews kwam naar voren dat de Nationale Markt en Capaciteitsanalyse (NMCA, zie Afbeelding 1) een belangrijke, bepalende factor is in het besluitvormingsproces is. Deze analyse wordt jaarlijks uitgevoerd door I&W op basis van door de adviesorganen Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving opgestelde scenario's voor de economische en ruimtelijke ontwikkelingen van Nederland en de SVIR. Met verschillende modellen rekt men door waar naar verwachting infrastructurele knelpunten gaan ontstaan. In de regel krijgen, zo gaven respondenten aan, projecten die een knelpunt uit de NMCA aanpakken, prioriteit.

Vorbij het eigen belang met de gebiedsagenda

De regionale input voor de gebiedsagenda wordt door de provincies verzameld. Deze zijn hierover over het algemeen in continue dialoog met de gemeenten. Respondenten werkzaam bij de provincie gaven aan dat het opstellen van de gebiedsagenda er voor zorgt dat gemeenten hun eigen belang in een bredere context gaan zien.



De beperkingen van de NMCA

Hoewel alle respondenten het belang van handelen op basis van gedegen onderzoek onderschreven, plaatste men wel kanttekeningen bij de werking van de NMCA. Provincies wier grenzen ook deels uit landsgrenzen bestaan, lopen tegen het feit aan dat de huidige NMCA grensoverschrijdend verkeer niet meeneemt. Hierdoor 'ziet' het ministerie knelpunten aan de grens niet, of geeft er geen prioriteit aan, terwijl hiermee niet is gezegd dat grensoverschrijdend verkeer geen impact heeft op de doelen van de SVIR.

Ook laat de NMCA vooral knelpunten in de Randstad zien. Dit had voor alle geïnterviewde respondenten die werkzaam waren bij provincies nadelen. Provincies in de Randstad vonden dat de NMCA er voor zorgt dat de focus zwaar op weg-infrastructuur ligt. De NMCA gaat volgens respondenten te veel uit van het extrapoleren van de huidige vraag. Omdat burgers veel gebruik maken van de auto, komen er hoofdzakelijk wegnelpunten uit de NMCA. Op basis hiervan worden meer wegprojecten gepland, waardoor autogebruik toeneemt, wat weer tot meer knelpunten op de wegen leidt, etc. De NMCA heeft dus het effect dat het MIRT vooral de vraag volgt, in plaats van stuurt. Medewerkers van provincies buiten de Randstad gaven aan dat het voor hen veel lastiger is om aanspraak te maken op MIRT-middelen in vergelijking met provincies uit de Randstad. Zij komen immers niet of nauwelijks in de NMCA terug.

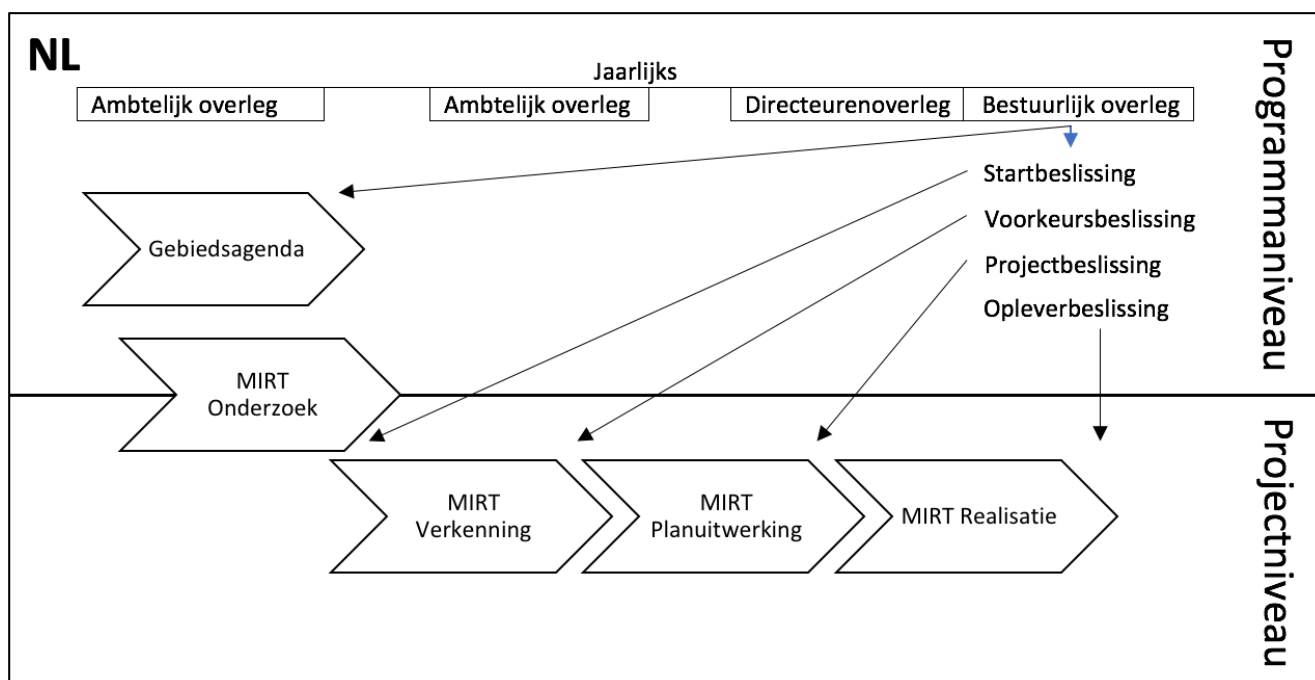
De NMCA als neutraliserend middel

Een van de respondenten gaf aan dat de NMCA ervoor zorgt dat zij of hij weinig merkt van de politieke kleur van de minister van I&W. Hoewel de politiek wel invloed heeft op de beschikbare budgetten, en dus op die manier kan bepalen of projecten wel of niet kunnen worden uitgevoerd, veranderen de knelpunten die de NMCA laat zien niet ineens omdat er een nieuwe minister is aangetreden. Anderen nuanceerden dit beeld



6.3.2 De procedure

Projecten waarvan men vermoed dat deze binnen bovenstaand kader passen, gaan de MIRT-procedure in. In deze uitgebreide procedure gaan Rijk en regio samen op zoek naar een passende oplossing voor een vraagstuk, in een trechtervormig proces. Dit proces bestaat uit drie fasen: de MIRT-verkenning, de MIRT-planuitwerking en de MIRT-realisatie. Elke fase wordt gevolgd door een beslismoment. Beslissingen over de inhoud van het MIRT worden in principe in het BO-MIRT in gezamenlijkheid genomen, maar zoals gezegd heeft het Rijk uiteindelijk de beslissende stem (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016, pp. 26-27). Naast deze drie stappen is er ook een optionele vierde stap, die aan de verplichte drie voorafgaat. Deze stap is het MIRT-Onderzoek. Deze stappen, weergegeven in figuur 3 zullen in dit deel van het verslag worden toegelicht.



Figuur 3: De besluitvorming rond het MIRT, schematisch weergegeven. Gebaseerd op (Rijkswaterstaat, 2010).

6.3.2.1 MIRT-onderzoek

Het MIRT-onderzoek is een optionele stap in het MIRT-proces, voornamelijk bedoeld om 'gebiedsgerichte of thematische opgaven, scope en stakeholders in kaart te brengen' in het geval dat deze nog onvoldoende scherp zijn (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016, p. 20). In het MIRT-overzicht 2017 is bijvoorbeeld een verkenning te vinden met de titel 'Anders Benutten'. Het onderzoek is geïnitieerd door I&W en de provincies van de MIRT-regio Noord. In deze regio is sprake van een bevolkingskrimp. Deze krimp heeft tot

////////////////////////////////////

gevolg dat veel voorzieningen naar de weinige grote steden in de regio trekken, of zelfs volledig verdwijnen. Het onderzoek bekijkt op welke manieren men voorzieningen tóch bereikbaar kan houden voor bewoners van krimpregio's. Hierbij wordt ook gekeken naar niet-infrastructurele oplossingen, zoals het opzetten van digitale communicatiekanalen. Een ander voorbeeld van een recent MIRT-onderzoek is dat naar de gebiedsontwikkeling van de delta van de rivieren Vecht en IJssel. In deze delta moest de waterveiligheid worden verbeterd, maar heeft men in dit onderzoek gekeken naar zogenaamde meekoppelkansen. Dit leidde bijvoorbeeld tot een project met een waterkerende geluidswal, waarmee in één project twee op het eerste oog losstaande problemen werden aangepakt.

Rijk en regio besluiten in principe gezamenlijk tot het starten van een onderzoek. Een MIRT-onderzoek leidt niet automatisch tot een verkenning: tijdens het onderzoek wordt immers pas duidelijk wat mogelijke oplossingsrichtingen zijn. Of deze oplossingen binnen het MIRT passen, is een tweede.

De inhoud van een MIRT-onderzoek

Aan respondenten is gevraagd hoe de inhoud van een MIRT-onderzoek vorm krijgt. Wat bepaalt wat wel en niet wordt meegenomen in onderzoeken? Respondenten gaven aan dat drie dingen een kaderende werking hadden:

1. Knelpuntanalyses. Deze sturen het aantal oplossingsrichtingen.
2. Regionale en nationale wensenlijstjes, waarbij het onderzoek zich richt op de haalbaarheid van deze wensen.
3. Bepaalde beleidsdoelen (zoals die in de SVIR).

Onderzoeken worden in de regel uitgevoerd door een ambtelijk team. In deze teams kunnen ambtenaren twee 'petten' op hebben. Ten eerste is een team gevuld door ambtenaren die een specifieke organisatie vertegenwoordigen. Een ambtenaar van I&W zorgt dan bijvoorbeeld dat de beleidsdoelen van het ministerie worden meegenomen in het onderzoek. Daarnaast zitten er ambtenaren in de rol van expert, bijvoorbeeld omdat zij al eerder aan soortgelijke onderzoeken deelnamen. De ambtelijke teams gaan over de inhoud van het onderzoek, de uitvoering ervan wordt uitbesteed.



Wat als het Rijk 'nee' zegt?

Het komt wel eens voor dat het Rijk, op basis van nationale agenda's en de expertise van ambtenaren binnen het Ministerie, aangeeft dat ze niets ziet in het onderzoeken van een bepaald onderwerp. In dit geval komt het voor dat een bepaalde partij uit de regio alsnog zelf een onderzoek start. Deze onderzoeken zijn echter, ongeacht de uitkomst, volgens verschillende respondenten niet altijd kansrijk. Onderzoek speelt in het MIRT dus een belangrijke rol, ook in latere fases, maar het is niet zo dat een onderzoek met een positieve uitkomst automatisch leidt tot een project. Hiervoor is ook draagvlak van belang.

6.3.2.2 Verkenning

Als de uitkomsten van een MIRT-onderzoek oplossingen laten zien die binnen het MIRT passen, kan men in het BO een startbeslissing nemen. Een startbeslissing wordt altijd ter goedkeuring aan de Tweede Kamer aangeboden. Als men van mening is dat er direct gestart moet worden met het oplossen van een probleem, kan men tussen de BO-MIRT's door deze beslissing nemen. Ook hoeft een startbeslissing niet altijd te worden voorafgegaan door een onderzoek. Wel zijn er een aantal eisen waaraan moet worden voldaan voordat een startbeslissing genomen kan worden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016, pp. 33-34):

- De opgave moet helder omschreven zijn, wat wil zeggen dat er een duidelijk beeld is van de aanleiding, urgentie, omvang en onderbouwing. Daarnaast is samenhang met de gebiedsagenda en regionale agenda's van belang, alsook een duidelijke afbakening van de inhoud van de verkenning.
- De 'reikwijdte' van de mee te nemen oplossingsrichtingen moet worden vastgesteld, wat zo veel wil zeggen als dat de bandbreedte waarbinnen men gaat zoeken vast moet liggen. Er worden dus, met andere woorden, grenzen opgesteld. Deze kunnen bijvoorbeeld budgettair zijn, gaan over het type oplossing wat men nastreeft, of worden ingegeven door beperkingen in de fysieke ruimte.
- Er moet een globaal overzicht zijn van de actoren die men wil gaan betrekken bij de verkenning, en op welke manier.
- Er moet een tijdsplanning zijn.
- Er moet helder zijn wie de eigenaar van de verkenning is, waar de beslisbevoegdheden liggen en op welke momenten er beslist wordt.
- Er dient zicht te zijn op 75% van de financiering van de meest voor de hand liggende oplossing.

////////////////////////////////////

De financieringseis als rem op brede verkenningen

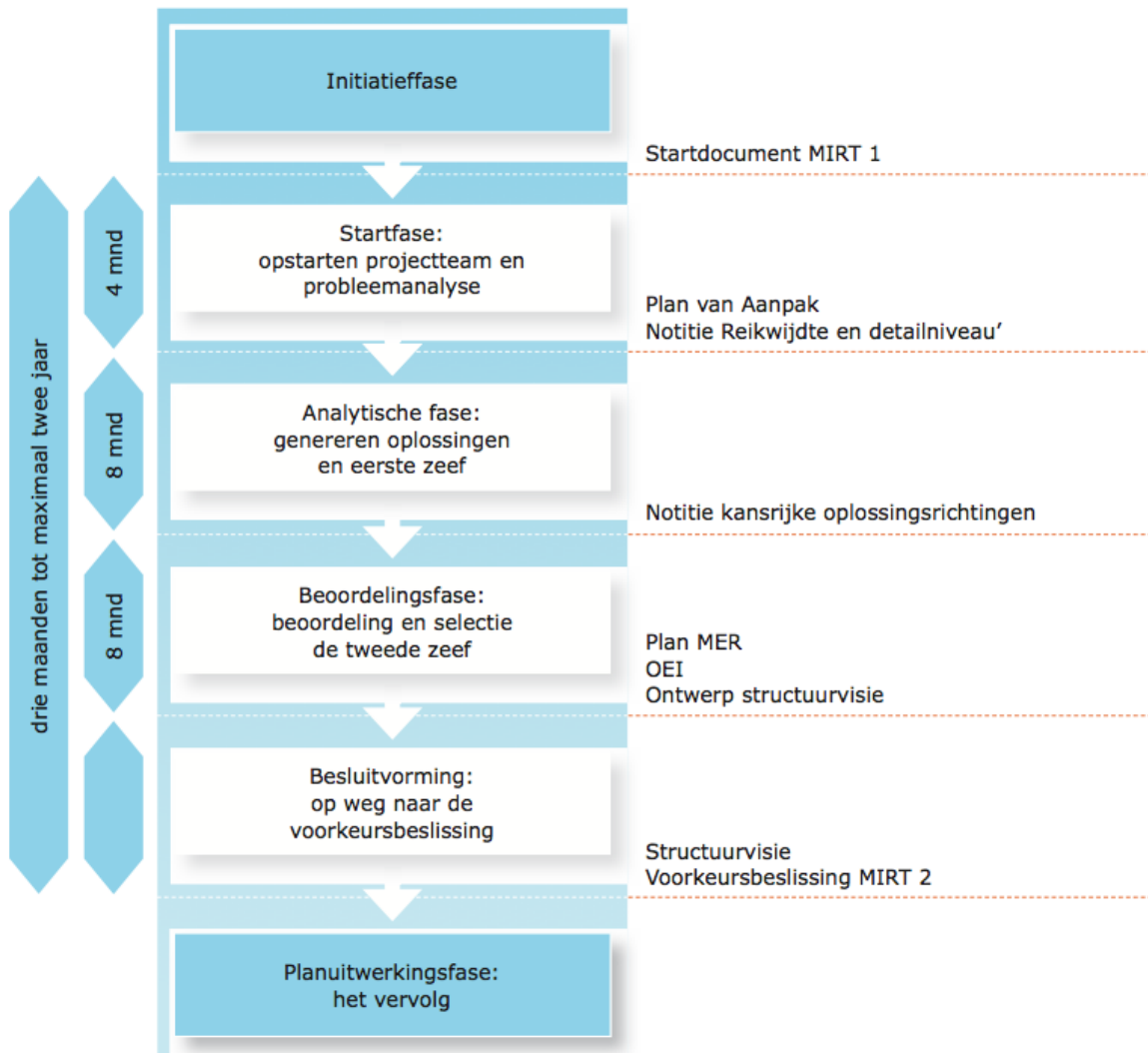
Met name deze laatste eis beperkt in de praktijk de mogelijkheden van een echt brede verkenning. Omdat het infrastructuurfonds op het moment is ingedeeld in budgetten per modaliteit, komt de vraag om zicht op 75% van de financiering erop neer dat men vóórdat de verkenning begint, al een modaliteit kiest. Als men een bepaald bereikbaarheidsprobleem op wil lossen, moet dus eerst worden vastgesteld of dit met een snelweg of een spoorlijn gaat gebeuren. Binnen dat kader wordt vervolgens gezocht naar de meest passende oplossing binnen de gekozen modaliteit. De keuze voor de modaliteit wordt bovendien vaak ingegeven door de NMCA. Deze analyse laat echter vooral knelpunten op autosnelwegen zien. Dit leidt soms tot conflict: bijvoorbeeld wanneer een provincie of gemeente files liever op zou lossen door te investeren in spoor, om zo ruimte te besparen in de binnenstad, terwijl I&W op basis van de NMCA eerder voor een aanpassing aan bestaande wegen zou kiezen.

Het bepalen van de bandbreedte

Hoewel later in de verkenning uitgebreid gebruik wordt gemaakt van analyses, gebeurt het bepalen van de bandbreedte van een verkenning in de regel door een rondgang langs betrokkenen. Het criterium wat hier wordt gehanteerd is niet het in kaart brengen van álle alternatieven, maar van een breed scala aan alternatieven die logisch zijn voor een of meerdere van de verschillende deelnemers in het proces.

Op basis van de starbeslissing volgt vervolgens een uitgebreide verkenning. De ‘Handreiking MIRT-verkenning’ (Rijkswaterstaat, 2010) is in essentie een uitgebreide handleiding voor de verkennende fase waar de methodiek in uiteen wordt gezet. Hier wordt de verkenning ingedeeld in de volgende fasen:

////////////////////////////////////



Figuur 4: Stappen in een MIRT-verkenning (Rijkswaterstaat, 2010)

1. In de startfase wordt een projectteam ingesteld. De samenstelling van de projectteams is afhankelijk van de opgave betrokken partijen. Het projectteam maakt een probleemanalyse en een probleemanalyse gemaakt.
2. Op basis van deze probleemanalyse gaat het projectteam vervolgens aan de slag met het genereren van oplossingen. Uit al deze oplossingen wordt een kleiner aantal voorkeursoplossingen geselecteerd.

3. Deze oplossingen worden vervolgens tegen elkaar afgezet door het maken van een Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI) of kosten-batenanalyse (KBA) en een Milieueffectrapportage (MER). Het maken van de OEI, KBA en MER mogen in principe worden uitbesteed. De Rijksadviseur Infrastructuur en enkele andere soortgelijke actoren zijn beschikbaar om te adviseren over deze evaluaties. In deze fase wordt ook nagedacht over de financieringsvorm. Bij projecten met een kostenplaatje van €60 miljoen of meer wordt hiervoor in ieder geval de Public Private Comparator (PPC) gebruikt (Ministerie van Financiën, 2013). In deze toets worden verschillende scenario's doorgerekend om er achter te komen welke financieringsvorm de meeste baten oplevert voor het project.
4. In de besluitvormingsfase worden de resultaten van deze studies gereviewed tijdens het BO-MIRT om uiteindelijk tot een voorkeursbeslissing te komen.

Men kiest dus een alternatief door het vergelijken van de globale OEI of (M)KBA en MER van elk project. Dit maakt de verkenning een 'trechterend proces' (Rijkswaterstaat, 2010, p. 23). Dat wil zeggen dat men met een breed aantal oplossingen begint, en door middel van vergelijkende studies een steeds kleiner aantal mogelijkheden overhoudt.

Hoewel de MKBA, OEI en MER belangrijk zijn in dit proces, zijn ze niet leidend in de beslissingen die men uiteindelijk maakt. Zo heeft een 'aanzienlijk' aantal projecten binnen het MIRT een negatief uitvallende MKBA-score (Ministerie van Financiën, 2016). Dit signaleert dat er ook ruimte is voor politieke agenda's of doelen die lastig in een KBA te vatten zijn. De vergelijking wordt tijdens het BO-MIRT gedaan, waar ook de beslissing genomen wordt.

Rijkswaterstaat als expertisecentrum

Rijkswaterstaat speelt een belangrijke rol in de verkenningsfase. Zij adviseren over de procesregels van de verkenning, en bieden ondersteuning bij de onderzoeken in deze fase. Het 'rekenwerk' wordt uitbesteed aan adviseurs, maar Rijkswaterstaat houdt toezicht op de input van het onderzoek, de gebruikte modellen en rekt resultaten na.

Het gewicht van de KBA

Respondenten bevestigen het beeld dat de uitkomsten van toetsen als de KBA niet altijd leidend zijn. Over de mate waarin deze modellen echter wél invloed hebben, zijn



De verkenning mondt uit in een voorkeursbeslissing. De voorkeursbeslissing bestaat uit één voorkeursalternatief, of een samenhangend pakket maatregelen. Bij de voorkeursbeslissing moet:

- Helder zijn hoe de financiering eruitziet.
- De middelen voor het opstarten van het project moeten beschikbaar zijn.
- Er moeten afspraken liggen over het vervolgproces, waarin in ieder geval staat wanneer een volgende stap of besluit moet worden genomen, hoe dat wordt gemonitord en hoe de verantwoordelijkheden van en samenwerking tussen de partners eruitzien.
- In het geval van een programma waarbij veel partijen bij betrokken zijn, raden de spelregels aan om de afspraken over het vervolg (inclusief de uitvoeringsstrategie) in een bestuursovereenkomst vast te leggen” (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016, p. 25).
- Ook hier geldt weer dat er zicht dient te zijn te zijn op 75% van de financiering. Bij een project waaraan het Rijk moet bijdragen (vanuit het infrastructuurfonds) moet worden vermeld hoe veel budget er beschikbaar (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016, p. 35).

Bezorgde burgers en het MIRT

De MIRT-verkenning is een complex proces, met selectiemethodieken die voor de leek moeilijk te doorgronden zijn. Hierdoor hebben burgers, volgens de geïnterviewde medewerkers van een NGO, soms het gevoel voor een voldongen feit te staan: zij kunnen en worden vaak pas uitgenodigd om mee te denken als de voorkeursbeslissing al genomen is, of, met andere woorden, als men al heeft besloten welk project gerealiseerd gaat worden. Participatie gaat dan alleen nog over de details van de uitwerking van deze voorkeursbeslissing. Beïnvloeding van de besluitvorming gebeurt vooral indirect: men probeert via leden van de Tweede Kamer invloed te krijgen op de besluitvorming.

Gebiedsgericht of knelpuntgericht?

In deze verkennende fase zijn twee aanpakken terug te vinden: de gebiedsgerichte aanpak en de probleemgerichte of knelpuntgerichte aanpak. De knelpuntgerichte aanpak is de ‘klassieke’ aanpak, die ook in vroegere versies van het MIRT dominant is geweest. In deze benadering bekijkt men infrastructuurproblemen als relatief opzichzelfstaande knelpunten, die met een aanpassing of vervanging van de bestaande infrastructuur



kunnen worden opgelost. Simpel gezegd: bij file verbreed je de snelweg. Deze manier van redeneren is succesvol in regio's waar zich veel NMCA-knelpunten bevinden (hoewel sommige respondenten dit liever anders zouden zien). Daarnaast wordt deze manier van het benaderen van een probleem vaak 'afgedwongen' doordat de huidige MIRT-spelregels in een vroeg stadium zicht op financiering vragen.

De gebiedsgerichte benadering vertrekt ook vaak vanuit een concreet infrastructureel probleem, maar zoekt veel breder naar oplossingen. Zo werkt een van de respondenten aan een onderzoek waarbij gekeken wordt hoe door middel van het strategisch plaatsen van nieuwe woonwijken toekomstige verkeersproblemen vermeden kunnen worden. Deze benadering is echter moeilijk in te passen in het MIRT. Respondenten gaven hiervoor een aantal redenen:

1. Het gewicht wat op het moment aan de NMCA wordt gegeven.
2. Het feit dat uit het infrastructureelfonds alleen infrastructureelprojecten kunnen worden betaald, die ook nog eens binnen de modaliteiten waarover het fonds verdeeld is moeten vallen. Dit zorgt ervoor dat het moeilijker is om bijvoorbeeld ruimtelijke oplossingen te agenderen en er financiering voor te vinden.
3. Het ministerie van I&W voelt er volgens sommige respondenten niet altijd iets voor om infrastructureelproblemen op te lossen door te investeren in oplossingen die buiten hun portefeuille vallen (zoals woningbouw).

Cofinanciering, waarbij ook lokale overheden een groter deel van de kosten van projecten op zich nemen, zorgt er echter voor dat de gebiedsgerichte benadering steeds meer voeten aan de grond lijkt te krijgen. Ook in het MIRT geldt uiteindelijk: wie betaalt, bepaalt. Regio's lijken vaak meer te voelen voor een gebiedsgerichte benadering, omdat deze meer kansen tot meekoppelen geeft. Door cofinanciering krijgen deze regio's meer zeggenschap over de precieze invulling van projecten.

Cofinanciering creëert commitment

Cofinanciering zorgt er ook voor dat er vrijwel nooit situaties voorkomen waarbij partners zich niet aan hun toezeggingen houden. Alleen als projecten duurder uitvallen, komt het voor dat men gemaakte afspraken moet her-evalueren. In dit soort gevallen

////////////////////////////////////

springt het Rijk vaak financieel bij. Vereiste voor het creëren van commitment is volgens een van de respondenten wel dat bestuurders er voortdurend aan moeten worden herinnerd dat ze in het project zitten om een breder belang te dienen dan dat van alleen hun eigen organisatie.

6.3.2.3 Planuitwerking

In de planuitwerkingsfase wordt een voorkeursoplossing omgewerkt tot een concreet uitvoerbaar en betaalbaar plan. Op basis van de voorkeursoplossing zijn twee routes mogelijk (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016, p. 25).

1. Projectuitwerking, als de oplossing duidelijk sectoraal is, of er slechts een beperkt aantal instrumenten nodig is. Zaken als een snelwegverbreding worden bijvoorbeeld vaak als project aangepakt.
2. Programma-uitwerking, als de oplossing een meer multisectoraal pakket aan maatregelen betreft. Een voorbeeld van een programma wat de planuitwerkingsfase al voorbij is, is het programma Ruimte voor de Rivier. In dit programma is de waterveiligheid langs Nederlandse rivieren vergroot door deze meer ruimte te geven om te overstromen bij hoogwater. In dit programma zijn 34 projecten samengebracht die allemaal hetzelfde doel nastreven, maar waarin ruimte is gegeven voor inpassing in de lokale context. Ook is er in de programmadoelstellingen niet alleen aandacht voor waterveiligheid, maar ook voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit (Rijke et al., 2014; Samenwerkingsprogramma Ruimte voor de Rivier).

De stappen die in deze fase worden uitgevoerd worden, zijn afhankelijk van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. In deze fase wordt bijvoorbeeld duidelijk of de Tracéwet, Waterwet of de Wet ruimtelijke ordening van toepassing zijn²⁴. De Tracéwet²⁵ bijvoorbeeld beschrijft wat er mogelijk is op het gebied van

²⁴ Plan is om deze wetten in 2019 te vervangen door één omgevingswet (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016, p. 25).

²⁵ Deze wet heeft betrekking op:

a. de aanleg van een hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg;

b. een wijziging van een hoofdweg, die bestaat uit:

- De ombouw van een weg tot autosnelweg; of
- De uitbreiding van een weg met een of meer rijstroken, indien het uit te breiden weggedeelte twee knooppunten of aansluitingen met elkaar verbindt;

c. een wijziging van een landelijke spoorweg waarmee Onze Minister de bruikbaarheid van die spoorweg beoogt te verbeteren, en die bestaat uit:

- Een uitbreiding van die spoorweg met één of meer sporen, indien het uit te breiden spoorweggedeelte twee aansluitingen met elkaar verbindt;
- De aanleg van spoorwegbouwkundige bouwwerken;

het aandeel ruimtelijke projecten in het MIRT vergroten. De in 2017 gevormde regering is voornemens het infrastructuurfonds met ingang van 2030 te herstructureren.



7 HET MIRT IN DE REALISATIEFASE

In deze realisatiefase, omschreven op pagina's 28 en 29 van de Spelregels van het MIRT, gaat de schop de grond in. De gemaakte uitvoeringsstrategie wordt uitgevoerd. Aan de kant van het MIRT is het op dit moment stiller, totdat het project is opgeleverd. Wel wordt er gedurende het verloop van het project verantwoording afgelegd.

7.1 VERANTWOORDING

De minister van I&W rapporteert jaarlijks aan de Tweede Kamer. Dit gebeurt in het MIRT Overzicht: een overzicht van de voortgang van alle projecten in het MIRT. Dit overzicht bevat jaarlijks ook een financieel overzicht over gedane en geplande investeringen en de financieringsbronnen die daarbij horen. Verder wordt in het overzicht in een aparte bijlage verantwoording afgelegd over projecten die onder de tracéwet vallen. Verantwoording over deze projecten dient tweemaal per jaar te worden afgelegd. Eens per jaar gebeurt dit als onderdeel van het MIRT. De Tweede Kamer ontvangt het MIRT-overzicht in september, gelijktijdig met de nieuwe begroting van het infrastructuurfonds. Afbeelding 2 is een voorbeeld van de manier waarop de Tweede Kamer informatie over het MIRT ontvangt. Het MIRT-overzicht bevat per project een of twee van deze pagina's. De projecten zijn per regio en MIRT-fase gesorteerd. Elk deel van het overzicht wordt voorafgegaan door een korte samenvatting van de gebiedsagenda voor de betreffende regio.

De informatiebehoefte van de Kamer

Respondenten gaven aan dat de informatie die het Ministerie aan de Tweede Kamer doorstuurt, niet altijd aansluit bij de informatiebehoefte van de Kamer. De Tweede Kamer vergadert jaarlijks over het totaalpakket aan maatregelen, en besluit over de hoogte van het infrastructuurfonds als geheel. De kamer zou echter graag, aldus een respondent, meer inspraak en inzicht hebben op het niveau van individuele projecten. Dit brengt een spanning met zich mee tussen het overzichtelijk houden van rapportages en het voorzien in detailinformatie.

Gebied **Zuidwest-Nederland**
 Onderwerp **Hoofdwegen**
 Ministerie **IenM**
 Fase **Verkenning**

Projecthistorie

'13 '14 '15 '16 '17

Algemeen
 MIRT fase
 Opgave
 Oplossing
 Planning
 Financiën
 Politiek/Bestuurlijk

Toelichting op de wijzigingen

2017: Het project is nieuw opgenomen in het MIRT.

Azo Nieuwerkerk aan de IJssel – knooppunt Gouwe



Opgave De Azo Nieuwerkerk aan de IJssel – knooppunt Gouwe is vanuit de verkenning Rotterdam Vooruit benoemd als één van de vijf prioriteiten in die gebied, zoals in 2013 is vastgelegd in de Rijksstructuurvisie Bereikbaarheid Regio Rotterdam en Nieuwe Westelijke Oeververbinding. Op termijn voldoen de reistijden in Zuidwest Nederland niet meer aan de geformuleerde streefwaarden uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). Omdat de verkeerssituatie van de omgeving sinds 2009 geheel veranderd is, onder andere vanwege de realisatie van nieuwe weginfrastructuur bij Moordrecht en Gouda, vindt op dit moment een actualisatie plaats voordat de tracéwetprocedure wordt gestart.

De Azo Nieuwerkerk aan de IJssel – knooppunt Gouwe vormt een belangrijke verbinding in het verkeerssysteem in de Regio Rotterdam. Aangezien de verkeersontwikkeling onder druk staat, is een uitbreiding van de wegcapaciteit aan de orde. In het Bestuurlijk overleg MIRT voorjaar 2011 is vastgesteld dat dit één van de vijf projecten is die gerealiseerd zal moeten worden om de ruggengraat van het economische kerngebied Leiden-Den Haag-Rotterdam te versterken.

Planning In de motie van de Tweede Kamerleden Hoogland en Visser van 23 november 2015 (TK 2015-2016, 34 300 A, no 29) wordt de regering verzocht een actualisatie uit te voeren van de problematiek en de beoogde maatregelen op het traject Azo Nieuwerkerk – Gouweknoop, de procedure voor dit traject zo spoedig mogelijk te starten en de te treffen maatregelen zo spoedig mogelijk ter hand te nemen.
 Startbeslissing: 2016/2017



Betrokken partijen Het ministerie van IenM gaat de verkenning en planuitwerking samen met de provincie Zuid-Holland en de betrokken gemeenten vormgeven.

File Top 50 Dit project levert een bijdrage aan het oplossen van de knelpunten 2 en 10 uit de File Top 50.

MIRT Overzicht 2017 | 175

Figuur 5: Een MIRT-project zoals weergegeven in het MIRT-overzicht 2017.

7.2 DE OPLEVERINGSBESLISSING

De realisatiefase wordt afgesloten met het nemen van de opleveringsbeslissing. Als het project af is, wat wil zeggen dat alle gesloten contracten zijn afgerond en aan de inhoudelijke afspraken is voldaan, kan de opleverbeslissing worden genomen. Dit is het moment waarop het project uit het MIRT wordt gehaald. De streeftermijn voor het maken van de opleverbeslissing is drie jaar na de projectbeslissing, waarvan uiteraard wel gemotiveerd kan worden afgeweken.

8 EX-POST EVALUATIE IN HET MIRT

Er is geen standaardprocedure voor ex-post evaluaties. Wel evalueert het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bepaalde programma's die onderdeel zijn geweest van het MIRT (Rijksoverheid, 2017). In de opleverbeslissing moeten afspraken over de evaluatie van het project zijn opgenomen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016, p. 45).

Bij projecten onder de Tracéwet dient een jaar na de opleveringsbeslissing een opleveringstoets te worden uitgevoerd bij projecten die hier niet onder vallen, is deze optioneel. Deze toets wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat.

Europese richtlijnen stellen een opvolging van MER's verplicht. Bij deze opvolging zou men vijf jaar na de oplevering van een project moeten controleren of de in de MER gedane voorspellingen ook daadwerkelijk zijn uitgekomen.

De moeilijkheid van ex-post evalueren in het MIRT

In de praktijk wordt er vrijwel nooit ex-post geëvalueerd. Hiervoor gaven respondenten een aantal oorzaken:

- Politieke desinteresse: ambtenaren krijgen niet de opdracht te evalueren omdat politici vooral interesse tonen in de aanloop naar de start van het bouwproces.
- De zeer lange looptijd van projecten. De gemiddelde tijd van de eerste MER tot oplevering schatte respondenten gemiddeld rond de 15 jaar. Gedurende die tijd werkt een projectteam aan het project. Als het project is voltooid, wordt dat team ontbonden. Vijf jaar na de voltooiing van het project (als de MER geëvalueerd zou moeten worden), zijn veel van de betrokkenen vertrokken naar een andere organisatie, of met pensioen. Ook zorgt de lange looptijd van projecten er voor dat het verloop binnen het projectteam groot is. Het is dus ook niet zo dat de verantwoordelijkheden en informatie binnen projecten bij vaste personen zijn ondergebracht.
- Behalve de MER-evaluatie, kennen de spelregels van het MIRT geen regels over het evalueren van projecten. Er zijn enkele uitzonderingen: bij sommige projecten worden wél afspraken gemaakt over de monitoring en evaluatie. Het gaat dan om

projecten waarbij er vergunningen zijn verleend onder bepaalde voorwaarden (zoals het niet overschrijden van bepaalde uitstootnormen) en waarbij men de uitvoerder veel ruimte heeft gegeven voor de invulling van het project.

Dit wil overigens niet zeggen dat men geen enkel idee heeft over de effecten van MIRT-projecten. Bij wegen die tot het hoofdwegennet worden gerekend, alsook bij vaarwegen wordt door Rijkswaterstaat continu gemonitord of geluids- en uitstootnormen niet worden overschreden.



9 HET MIRT EN AANBEVELINGEN VAN INTERNATIONALE ORGANISATIES

In het vorige werkdokument wat naar aanleiding van dit onderzoek is opgesteld, is aandacht besteed aan wat internationale organisaties verstaan onder het verantwoord programmeren van infrastructuurprojecten. Hoewel de aanbevelingen van internationale organisaties een subjectieve weergave geven van wat een goed programma is, vormen zij wel een handige tool om de werking van programma's samen te vatten. Op basis van de in dit verslag gepresenteerde documentanalyse en interviews kan het volgende overzicht worden opgemaakt over hoe het MIRT zich tot deze aanbevelingen verhoudt²⁶:

9.1 WERELDBANK

- Maak een multisectorale planning om te zorgen dat middelen bij de beste projecten terecht komen.
Dat lijkt het MIRT te doen, hoewel er wel vroeg voor een modus gekozen moet worden.
- Zorg dat in publiek-private samenwerkingen de expertise van private partijen optimaal wordt ingezet.
In het MIRT is het verplicht om bij projecten met een kostenplaatje van boven de €60 miljoen te onderzoeken welke financieringsvorm het meest oplevert door middel van de PPC.
- Laat infrastructuurinvesteringen overzien door een centraal orgaan die het totaalpakket aan projecten beheert en expertise ontwikkelt om gebalanceerde afwegingen tussen transportmodi te kunnen maken.
Het ministerie van I&W heeft de regie over het MIRT, maar afwegingen worden in overleg met regio's gemaakt.
- Standaardiseer processen rondom planning en uitvoering om betrokkenen zekerheid te verschaffen.
Hier lijkt het MIRT in te excelleren als het om de planning gaat. Er zijn zeer gedetailleerde handleidingen voor het proces tot aan de uitvoering.
- Gebruik analysemethoden die veelomvattender zijn dan de standaard kosten-batenanalyse.

²⁶ Deze aanbevelingen zijn terug te vinden in de volgende documenten:
World Economic Forum. (2012). *Strategic Infrastructure*. Geneva: World Economic Forum.
World Economic Forum. (2012). *Strategic Infrastructure*. Geneva: World Economic Forum.
OECD. (2015a). *Policy Framework for Investment, 2015 Edition*. OECD Publishing. <http://doi.org/10.1787/9789264208667-en>
OECD. (2015b). *Towards a Framework for the Governance of Infrastructure*. OECD Publishing.

In het MIRT worden MKBA's gebruikt, of de OEI. De OEI zou gezien kunnen worden als een alternatieve MKBA die speciaal is ingericht op infrastructuurprojecten.

- Besteed voldoende aandacht aan de kwaliteit van processen in de ex post evaluatie in plaats van slechts naar resultaten van die processen.

Op het gebied van ex-post evaluatie gebeurt er in het MIRT betrekkelijk weinig. Het evalueren van de MER is verplicht, maar verder zijn er geen standaardprocedures voor het evalueren van infrastructuurprojecten anders dan de opleveringstoets. In het geval van programma's in het MIRT worden wel procesevaluaties uitgevoerd.

9.2 ORGANIZATION FOR ECONOMIC DEVELOPMENT AND CO-OPERATION.

- Ontwikkel een strategische langetermijnvisie op nationaal niveau.

De bij het MIRT horende langetermijnvisie is de SVIR, die vooruitkijkt tot 2050.

- Bied stakeholders zekerheid door het inrichten van een nationaal infrastructuurfonds.

Het MIRT heeft een infrastructuurfonds, met de mogelijkheid om middelen te reserveren voor een langere termijn.

- Geeft stakeholders voldoende ruimte om hun visie en prioriteiten kenbaar te maken.

Of het MIRT aan deze eis voldoet, hangt af van het perspectief wat je hanteert. Andere overheden krijgen in het BO uitgebreid de ruimte om hun visie te etaleren. Niet-overheidspartijen zijn afhankelijk van de deelnemers aan het BO voor toegang tot het MIRT.

- Evalueer projecten met een internationale blik, en betrek beleidsdoelen uit andere sectoren.

Meekoppelen met doelen uit andere sectoren komt steeds vaker voor in het MIRT. Wat betreft de internationale blik richt de SVIR zich absoluut op internationale ambities. Aan de andere kant zijn veel MIRT-projecten gebaseerd op de NCMA, waarin grensoverschrijdend verkeer niet wordt meegenomen.

- Probeer een op onafhankelijke analyses gebaseerde selectie van projecten te organiseren.

In het MIRT worden in de verkenningsfase doorrekeningen gemaakt. Daarnaast wordt de NMCA gebaseerd op door adviesorganen opgestelde modellen.

- Regulering dient duurzame en betaalbare projecten aan te moedigen.

In het MIRT wordt vroeg gevraagd om zicht op financiering voor projecten. Dit heeft als doel om realistisch te verkennen, in plaats van te eindigen met een prachtig maar niet te financieren project.

- De gebruiker dient centraal te staan in het plannen en uitvoeren van projecten.

Dit komt in het MIRT niet expliciet terug.

- Er dient eerlijke, gebalanceerde coördinatie tussen verschillende overheidslagen te zijn.

In het BO zijn de aanwezige overheden principe relatief gelijkwaardig

- Zorg dat de vaardigheden in huis zijn om zekerheid, betaalbaarheid, transparantie en kwaliteit te garanderen.

In het MIRT speelt Rijkswaterstaat hierin een belangrijke rol. In deze uitvoeringsorganisatie zit genoeg kennis om te kunnen adviseren over de inhoud van onderzoeken en het werk van adviseurs te controleren.

- De beoordeling van projecten zou gebaseerd moeten zijn op data en een gebalanceerde waarderingsprocedure.

In het MIRT worden alternatieven vergeleken aan de hand van onder andere MKBA's, en de NMCA speelt een belangrijke rol. Er is echter ook ruimte voor politieke afwegingen, wat wordt bewezen door het feit dat ook projecten met een negatieve MKBA worden opgenomen in het MIRT. Ook lijkt de afweging tussen verschillende afgeronde projectvoorstellen (de prioritering) toch vooral te gebeuren in het BO-MIRT en de omringende ambtelijke overleggen: niet per se op basis van data.

- Het systeem van plannen en beoordelen moet een eindproduct kunnen leveren wat de hele levensloop goed presteert.

Tijdens de interviews zijn geen verhalen naar boven gekomen waaruit het tegendeel blijkt, hoewel er weinig aan ex-post evaluatie gedaan wordt.

- Mogelijkheden tot corruptie moeten in kaart gebracht en bestreden worden.

Hierover zijn geen specifieke maatregelen genomen in het MIRT.

- In de keuze voor de transportmodus moeten politieke sectorale en strategische belangen worden afgewogen.

Deze belangen zijn vertegenwoordigd in de SVIR, de gebiedsagenda's en de BO's.

9.3 WORLD ECONOMIC FORUM

Formuleert zeven stappen voor het opstellen van een langetermijnvisie op infrastructuur:

1. Evalueren van bestaande infrastructuur
2. Opstellen van een toekomstvisie op infrastructuur: waartoe moet onze infrastructuur over 50 jaar in staat zijn?
3. Doelen opstellen aan de hand van de toekomstvisie, op basis waarvan vervolgens weer projectvoorstellen kunnen worden opgesteld.
4. Het selecteren van de beste oplossingen aan de hand van een kosten-batenanalyse van alle opties.
5. Het kiezen van een financieringsvorm.
6. Het kiezen van de definitieve projecten op basis van de gemaakte kosten-batenanalyses. Deze projecten worden opgenomen in het masterplan.
7. Van plan naar actie:
 - a. Het plan wordt gepubliceerd;
 - b. De nodige beleidsveranderingen worden gedaan
 - c. De nodige organisatieveranderingen worden doorgevoerd.

Het MIRT volgt dit stappenplan redelijk, behalve dat het een voortrollend programma is. Het masterplan is dus nooit definitief. Ook is de rol van KBA's zwaarder in de aanbeveling van het World Economic Forum.

Kwaliteitscriteria voor dergelijke plannen:

- Het plan neemt een duidelijk beeld van huidige staat van infrastructuur als uitgangspunt.

Hiertoe dient de NMCA, hoewel deze beperkt is.

- De mate van stakeholder betrokkenheid tijdens prioritering en uitvoering wordt gemaximaliseerd. *'Gemaximaliseerd' is tijdens de prioriteringsfase wellicht niet de juiste term. Stakeholders buiten de overheid zijn immers afhankelijk van een van de partijen in het BO-MIRT als het op vertegenwoordiging aankomt, en kunnen dus niet rechtstreeks inspreken.*

- Het plan is zo omvattend mogelijk.



10 HET VERENIGD KONINKRIJK: TWEE ORGANISATIES, TWEE PROGRAMMA'S

Wie in het Verenigd Koninkrijk zoekt naar voorbeelden van integraal infrastructuurbeleid, komt al snel twee organisaties tegen: de op uitvoering gefocuste Infrastructure and Projects Authority (IPA) en de visievormende National Infrastructure Commission (NIC). Deze twee organisaties, die beiden verantwoording afleggen aan HM Treasury²⁷, zijn beiden relatief jong. De IPA bestaat in haar huidige vorm sinds januari 2016, de NIC is in Oktober 2015 opgericht. Beide organisaties dragen op hun eigen manier bij aan een integraler infrastructuurbeleid, en zijn kinderen van hetzelfde gedachtegoed.

Hoewel het Verenigd Koninkrijk, als bakermat van het New Public Management-denken, altijd al bekend stond om haar focus op de efficiëntie van de overheid, was het de economische crisis van de jaren '00 van deze eeuw die er voor zorgde dat men infrastructuurinvesteringen op een andere manier ging benaderen (twee anonieme respondenten). Voor de crisis begon, benaderde men infrastructuur primair als een middel om bepaalde sociale doelen te realiseren. Budgettaire krapte bracht hier echter verandering in. De overheid ontwikkelde een voorkeur voor projecten die niet alleen een sociale functie vervulden, maar ook economisch bijdroegen. In het geval van projecten sociale doelen is de *return on investment* vaak vrij ontastbaar, of openbaart zich pas na zeer lange tijd. Bij projecten met een economische functie, zo redeneerde men, is de *return on investment* echter veel directer voelbaar en eenvoudiger zichtbaar te maken. Het idee van het integraal benaderen van infrastructuur past perfect in deze redeneertrend. Integraal denken biedt immers, zoals gezegd, kansen om meerwaarde te realiseren door te koppelen, combineren en prioriteren.

Tegelijkertijd kent het Verenigd Koninkrijk een aantal grote infrastructuurdossiers die ondanks de grote economische rol die de projecten zouden spelen maar lastig vooruit komen. Een internationaal bekend voorbeeld is de uitbereiding van het Londense vliegveld Heathrow, een project wat te zich te verhouden heeft tot grote maatschappelijke weerstand, milieunormen die met de bestaande banen al worden overschreden, en radicaal divergerende politieke agenda's (Pidgeon, 2016; Press Association, 2016; Topham, 2016).

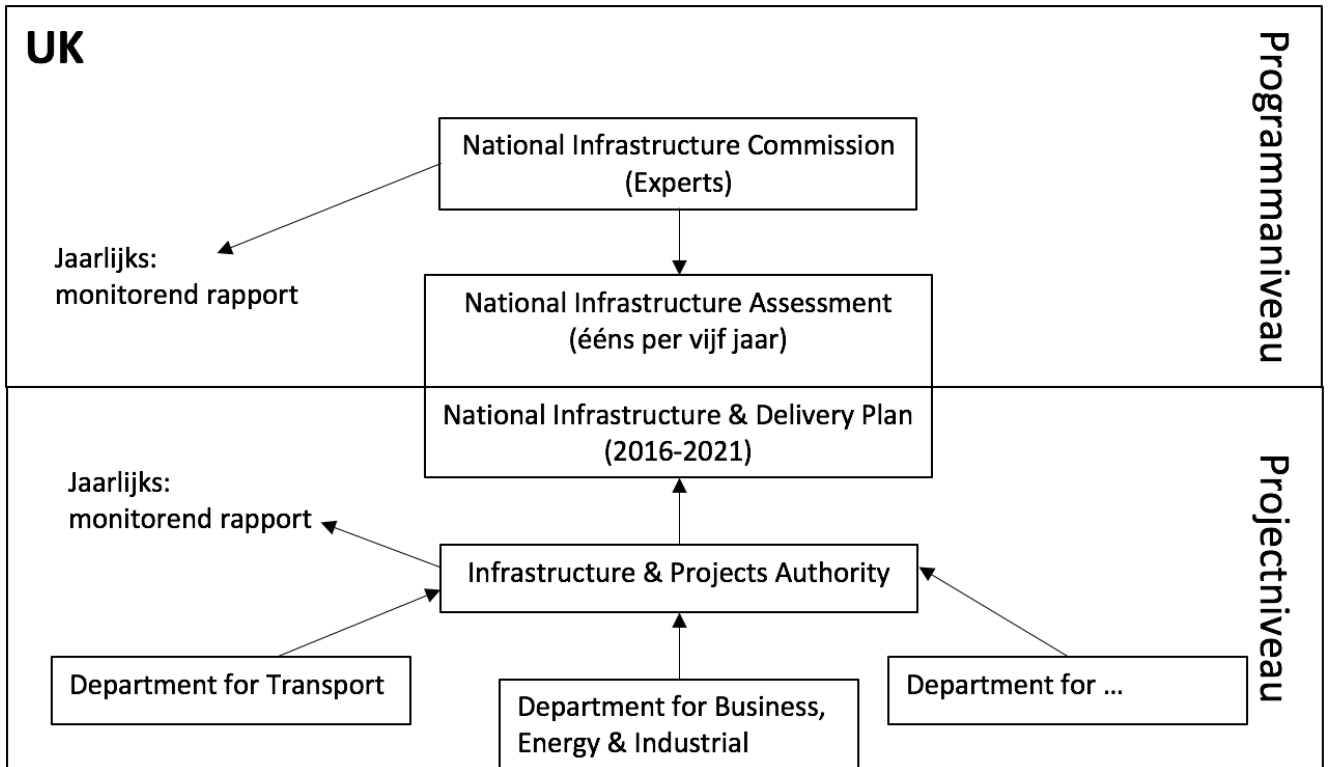
²⁷ HM Treasury, ook wel Her Majesty's Treasury, is een departement van de regering van het Verenigd Koninkrijk, dat qua taakstelling vergelijkbaar is met het Vlaamse departement Financiën en Begroting. Op organisatorisch vlak zijn er echter verschillen: zo is in het Verenigd Koninkrijk de Prime Minister formeel ook hoofd van de Treasury.



Op regionaal niveau lukt het vaak beter (anonieme respondent). In industriestad Manchester zorgen jarenlange politieke stabiliteit en een vaardige gemeentelijke *chief executive* er voor dat men er in slaagt een breed gedragen ruimtelijke structuurvisie te ontwikkelen die infrastructuurinvesteringen in een brede, ruimtelijke context integreert. Bovendien betreft deze structuurvisie ook nog eens een groot aantal omliggende gemeenten, wat maakt dat ook het gebied rondom Manchester mee-ontwikkelt. In London wordt in 1999 het gemeentelijk vervoersbedrijf 'Transport For London' opgericht. Uniek aan dit bedrijf is dat het direct onder de *Mayor of London* valt. De lijntjes zijn kort, wat reflexiviteit en integraliteit ten goede komt.

De NIC en IPA zijn opgericht om op nationaal niveau eenzelfde richting in te kunnen slaan. De NIC doet dit door als onafhankelijk expertorgaan een *National Infrastructure Assessment* op te maken. Deze visie op de Britse moet door een gedegen onderbouwing en breed draagvlak een lange politieke houdbaarheidsdatum hebben. De IPA draagt op een andere manier bij: haar *National Infrastructure Delivery Plan* creëert overzicht in een vershot infrastructuurlandschap door de agenda's van departementen op een centraal punt te verzamelen. Verder is de IPA een centrum voor het opbouwen en verspreiden van expertise over goede projecten. De ambitie is dat de IPA en de NIC complementair zijn, en in de toekomst bepalend gaan zijn voor het infrastructuurbeleid van het Verenigd Koninkrijk. In dit toekomstbeeld zet de NIC grote beleidslijnen uit, terwijl de IPA haar expertise inzet om er voor te zorgen dat deze visie ook werkelijkheid wordt (Infrastructure and Projects Authority, 2016b, p. 15). Figuur 6 geeft de relaties tussen de twee autoriteiten en hun plannen schematisch weer. De komende hoofdstukken gaan in op de werking van de twee organisaties en de plannen die zij voortbrengen. Het overzicht dat in dit deel van het rapport wordt gepresenteerd, is opgemaakt aan de hand van documentanalyses en interviews met een aantal sleutelspelers bij beide organen. In dit verslag zullen de uitkomsten worden gerapporteerd in de volgende structuur. Eerst zal kort de bestuurlijke context waarin de twee organisaties zich bevinden worden geschetst. Daarna zullen eerst de IPA, en vervolgens de NIC in detail worden besproken. Dit deel van het verslag sluit af met een reflectie op de beide organisaties en plannen aan de hand van de criteria van enkele internationale ontwikkelingsorganisaties, die ook zijn gebruikt om het Nederlandse MIRT in perspectief te zetten.





Figuur 6: De twee Britse plannen op sectoroverstijgend niveau schematisch weergegeven.



11 BESTUURLIJKE CONTEXT

Als men in het Verenigd Koninkrijk praat over de nationale overheid, kan men doelen op twee niveaus van bestuur. Ten eerste is er Her Majesty's Government, waarmee wordt gerefereerd aan de centrale overheid, zetelend in London en beslissend over zaken die het Britse eiland en Noord-Ierland als geheel aangaan. Daarnaast is er een drietal zogenoemde 'devolved administrations': Noord-Ierland, Schotland en Wales.²⁸ Deze organen, naar welke vaak wordt gerefereerd als 'landen' hebben ieder hun eigen parlement, en kennen redelijk vergaande autonomie. Een deel van de verantwoordelijkheid voor infrastructuurinvesteringen ligt bij deze devolved administrations, een deel valt onder de verantwoordelijkheid van de centrale overheid. Binnen de centrale overheid is het parlement soeverein. Dat betekent dat er geen grondwet of een andere juridisch georganiseerde tegenmacht is.²⁹

Kijken we specifiek naar infrastructuurinvesteringen, dan valt een aantal zaken op. Ten eerste heeft het Verenigd Koninkrijk een relatief rijke traditie van private financiering van infrastructuur kent. Tussen 1990 en 2012 is zo'n 46% van de infrastructuur gefinancierd door middel van PPP's. Ter vergelijking: in Nederland en België lag dit percentage over dezelfde periode op 2% (Inderst, 2013, p. 26). Dit suggereert dat private partijen in het Verenigd Koninkrijk relatief meer invloed hebben op de besluitvorming dan in bijvoorbeeld Nederland. Daarnaast is het beleidslandschap redelijk versnipperd. Waar in Nederland de beleidslijnen hoofdzakelijk door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat worden uitgezet en er één overlegstructuur is waarin wordt bepaald of projecten al dan niet onderdeel worden van het MIRT. In het Verenigd Koninkrijk gebeurt agendasetting in individuele agentschappen en departementen, die hiervoor allemaal hun eigen methoden hanteren. Zo wordt weginfrastructuur veelal binnen het departement Transport gepland. Investeringen in energieinfrastructuur en telecom worden door private partijen gedaan, waarbij gebruik wordt gemaakt van 'steering through contracts'. Dit houdt in dat een agentschap met private partijen in de sector doelstellingen en randvoorwaarden bedenkt, waarna de private partij zelf mag bepalen door middel van welke investeringsmix men deze doelstellingen behaalt. De besluitvorming rondom infrastructuur zou dus kunnen worden omschreven als een decentraal proces binnen een gecentraliseerde

²⁸ Engeland valt direct onder Her Majesty's Government, en heeft dus geen eigen 'devolved government'.

²⁹ Wat uiteraard niet wil zeggen dat het parlement zich tot geen enkel orgaan of institutie hoeft te verhouden.

overheid: veel beslissingen over infrastructuur bevinden zich op het nationale niveau, maar binnen dit overheidsniveau ligt de besluitvorming in handen van allerlei verschillende organen.

De oprichting van de Infrastructure and Projects Authority en National Infrastructure Commission zou kunnen worden gezien als een reactie op deze 'decentrale centralisatie'. De mogelijkheden om integraal te werken liggen er wel, maar worden minder benut omdat het infrastructurele beleidsdomein is verdeeld over een aantal sectoren. Hoewel men een Projects Authority en een Infrastructure Commission misschien eerder bij een department for Transport zou verwachten, vallen beide organisaties onder Her Majesty's Treasury. Dit departement beheert de rijksfinanciën, maar is ook deels verantwoordelijk voor het macro-economische beleid van het Verenigd Koninkrijk. De prioriteiten van het departement liggen onder andere bij budgetbeheersing en het terugdringen van het overheidstekort (HM Treasury, 2016).

De hier omschreven bestuurlijke context zorgt voor een heel andere manier van werken dan mogelijk is in het Nederlandse MIRT. De volgende twee hoofdstukken zullen in nader detail ingaan op de IPA en NIC en de bijbehorende plannen.



12 DE INFRASTRUCTURE AND PROJECTS AUTHORITY & HET INFRASTRUCTURE PROJECTS DELIVERY PLAN

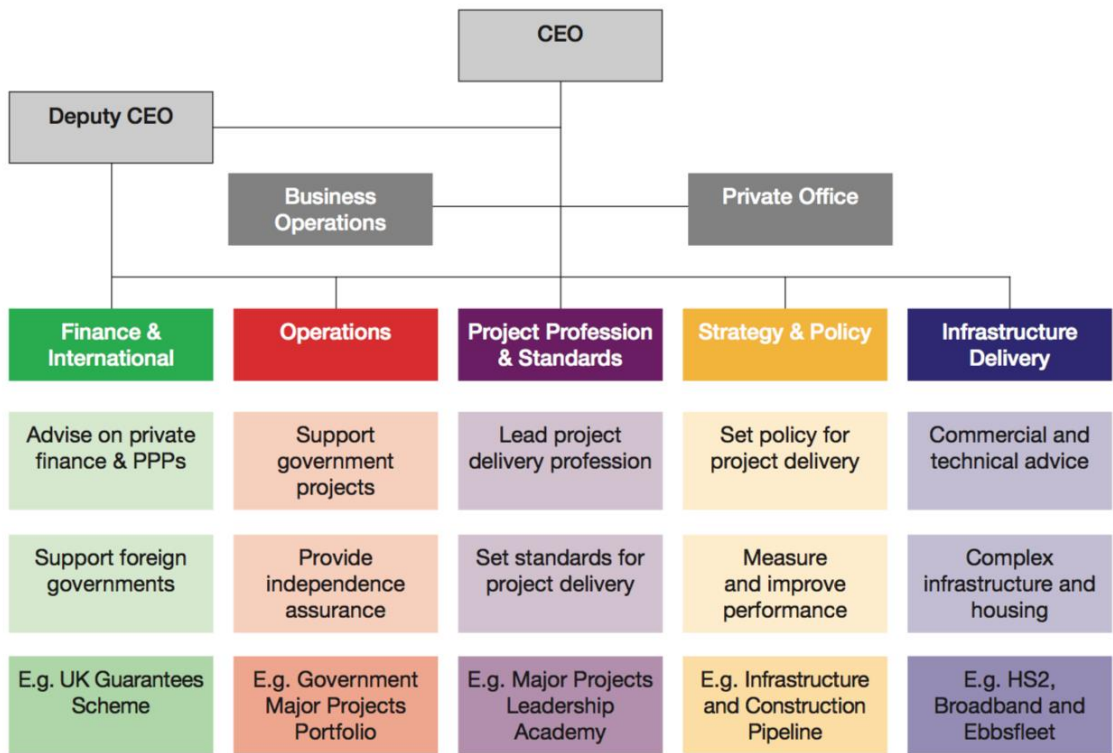
De Infrastructure and Projects Authority (IPA) is opgericht in 2016, en ontstaan uit twee organisaties: *Infrastructure UK* en de *Major Projects Authority*. Infrastructure UK was tot de oprichting van de IPA belast met het vergroten van de 'value for money' die infrastructuurprojecten boden, alsook het coördineren en versimpelen van het plannen en prioriteren van investeringen (Infrastructure UK, 2016). De Major Projects Authority had gelijksoortige doelstellingen, maar beperkte zich niet tot infrastructuurinvesteringen. In plaats daarvan hield dit orgaan zich bezig met het beoordelen van de haalbaarheid van kostbare projectvoorstellen in elke tak van het overheidsbeleid. Daarnaast vormde de Major Projects Authority een expertisecentrum wat er op was gericht de capaciteit voor goed projectmanagement binnen de overheid te vergroten, en jaarlijks een overzicht zou creëren van de grote projecten die men uit zou willen voeren (Office of the Prime Minister, 2011). Eind 2015 besloot men de twee organen samen te voegen en onder te brengen bij HM Treasury (Infrastructure and Projects Authority, Cabinet Office, & HM Treasury, 2016). De IPA produceert eens in de vijf jaar het *National Infrastructure Delivery Plan* (NIDP). In essentie is dit plan een overzicht van de grote projecten die de komende vijf jaar op de uitvoeringsplanning staan bij alle departementen en agentschappen van de nationale overheid. Het plan bevat ook een zogeheten *pipeline*. Dit onderdeel van het plan laat zien welke grote projecten departementen en agentschappen momenteel overwegen. In dit hoofdstuk zal eerst de IPA als organisatie worden belicht. Daarna wordt ingegaan op de totstandkoming van het National Infrastructure and Delivery Plan (NIDP).

12.1 DE INFRASTRUCTURE AND PROJECTS AUTHORITY

De IPA is een ondersteunende organisatie. Dat wil zeggen dat men expertise en advies levert, maar zelf geen projecten beheert of uitvoert. Aanbevelingen van de IPA zijn dan ook in de regel niet bindend. De uiteindelijke keus adviezen van de IPA aan boord te nemen, blijft bij het management van het betreffende

//

project liggen. Zoals te zien in afbeelding 7, heeft de IPA om en nabij 150 medewerkers, verdeeld over vijf 'core teams' en een ondersteunende staf (Infrastructure and Projects Authority, 2017a, pp. 9-14). Deze teams zijn hoofdzakelijk gevuld met experts op de betreffende terreinen.



Figuur 7: Organogram van de IPA, (overgenomen uit Infrastructure and Projects Authority (2017a, p. 9)



Het *Finance & International* is er op ingericht om projecten te ondersteunen in het vinden van financiering, en het opzetten van publiek-private samenwerkingen. Een van de taken die hierbij horen, is het onderhouden van een set modelcontracten, en het organiseren van maatwerk op contractgebied. Ook verleent dit team tegen betaling adviezen aan buitenlandse overheden. Voor projecten die wel van groot belang zijn, maar die moeite hebben met het rondkrijgen van private financiering, beheert het finance-team van de IPA een zogeheten *UK guarantee scheme*. Deze regeling stelt de IPA in staat om voor een totaalbedrag van £40 miljard aan garanties toe te kennen aan bedrijven. Deze garantie is onvoorwaardelijk, en wordt uitgekeerd als de ontvanger van de financiering om wat voor reden dan ook niet in staat is om het verschuldigde bedrag terug te betalen (Allen & Overy, 2013, p. 4).

Het *Operations*-team is onderverdeeld in zes subteams, die gezamenlijk de beleidsterreinen van alle departementen van de overheid bestrijken. Dit team houdt een overzicht bij van de grote projecten die op het moment lopen. Verder beoordeelt dit team businesscases, en levert zij expertise over de haalbaarheid en risico's van projecten. De IPA beoordeelt de kwaliteit van projectvoorstellen aan de hand van een 'five case model' (anonieme respondent, HM Treasury (2011, 2013)). In dit model dient men oplossingen te analyseren aan de hand van vijf business cases:

- Een *strategic case*. De strategische case moet laten zien dat de uitgaven nodig zijn. Deze casus moet laten zien hoe het project past in regionale, lokale en nationale ambities, en welke verandering het project te weeg gaat brengen. De case moet gebaseerd zijn op een assessment van de noden die geassocieerd worden met de status quo, en de geplande uitgaven.
- Een *economic case*. Deze case laat zien hoe de uitgaven voor het project de grootste meerwaarde opleveren voor het VK als geheel. Hier moet worden uitgelegd hoe de uiteindelijk gekozen optie het resultaat is van een longlist en een shortlist waaruit door middel van CBA's een keuze is gemaakt. De opties 'niets doen' en 'zo min mogelijk doen' moeten ook worden meegenomen.
- Een *commercial case*. Deze studie laat zien hoe het voorstel valt binnen (Europese) wet- en regelgeving, en hoe de voorkeursoptie succesvol kan worden aanbesteed en uitgebraat.
- Een *financial case*, die gaat over de funding van het project. Hier wordt ook berekend hoe het project de balans van de overheid gaat beïnvloeden.
- Een *managementcase* laat zien dat de capaciteit om het project tot een goed einde te brengen in huis is.

//

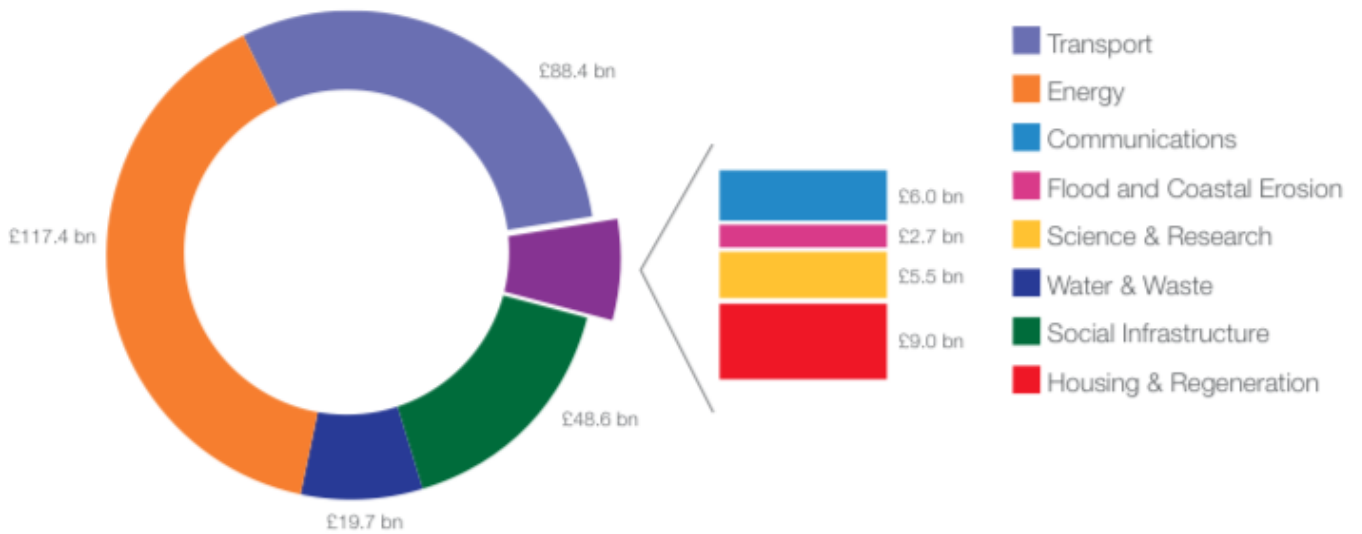
Het derde team houdt zich hoofdzakelijk bezig met het vakmanschap wat komt kijken bij het realiseren van grote projecten. Hier organiseert men opleidingen, en stelt men standaarden en handleidingen voor succesvolle projectbegeleiding op. Het *Strategy & Policy* team monitort de voortgang van lopende projecten en publiceert beleidsdocumenten die helpen bij het opzetten van projecten. Dit is het team wat ook het NIDP publiceert. Het vijfde team, *Infrastructure Delivery* genaamd, voert een combinatie van alle eerdergenoemde taken uit. Verschil met de overige teams is dat dit team zich specifiek focust op complexe infrastructuurprojecten in het sociale- en economische domein die department-overstijgende samenwerking vereisen.

In de hier omschreven organisatiestructuur kunnen twee kerntaken worden onderscheiden. Op papier omschrijft de IPA haar doelstelling als volgt: 'Our purpose is to continuously improve the way infrastructure and major projects are delivered, in order to support government priorities and improve people's lives.' (Infrastructure and Projects Authority, 2017a, p. 3). In de praktijk probeert men deze doelstelling op twee manieren te realiseren, namelijk door ten eerste te ondersteunen, en ten tweede te controleren. De ondersteunende functie krijgt bijvoorbeeld invulling in het adviseren over financiering en governance, en het aanbieden van opleidingen in een *Major Projects Leadership Academy*. De controlerende functie krijgt gestalte in de vorm van verschillende monitoringstaken, zoals het publiceren van overzichten van de voortgang van lopende grote projecten, en het beoordelen van projectplannen.

De impact van het advies van experts

Weinig van wat de IPA adviseert, is bindend. Projectmanagers zijn niet verplicht de adviezen over te nemen, de hoogste beslismacht blijft in handen van het parlement. Toch geven respondenten aan dat de aanwezigheid van de IPA wel degelijk verschil maakt. Ten eerste is de IPA een belangrijk centrum voor kennis. De Treasury is een departement wat relatief veel jonge werknemers heeft, die er meestal ook niet meer dan twee á drie jaar blijven werken. De IPA zorgt er voor dat kennis wordt vastgehouden. Deze kennis is bij de IPA ook meer aanwezig dan in andere departementen, die er vaak vooral op zijn ingericht beleid van ministers uit te voeren. Deze departementen hebben vaak veel inhoudelijk expertise, maar zijn geen expert op het gebied van het opleveren van complexe infrastructuurprojecten. Hierin is de IPA een belangrijke aanvulling.





Source: Infrastructure & Projects Authority, Major Infrastructure Tracking Unit

Figuur 8: Investerings per sector tussen 2016 en 2021 in miljarden (overgenomen uit Infrastructure and Projects Authority (2017a).

Het plannen van deze investeringen gebeurt niet op een centrale plek. Elk departement is verantwoordelijk voor de investeringen in het eigen domein, welke vervolgens worden verzameld in het NIDP. Elk departement hanteert dan ook zijn eigen methodiek om projecten te selecteren. Om te zorgen dat de gebruikte cijfers vergelijkbaar zijn, zijn de prijzen in de aangeleverde data omgerekend naar prijzen uit 2015 (Infrastructure and Projects Authority, 2016a). Gezien de planning van projecten niet op een centrale plek gebeurt, komt het geïntegreerde karakter van het plan vooral tot uiting in het overzicht over activiteiten in verschillende sectoren dat het plan geeft.



De impact van een lijst van projecten

Het feit dat er geen gestandaardiseerd, centraal planproces aan de totstandkoming van het NIDP tot stand komt, maakt de impact van het plan minder evident dan het geval bij bijvoorbeeld de gestructureerde procedures van het MIRT. Ook de geïnterviewde respondenten gaven aan dat de bijdrage van het plan op het gebied van concrete zaken als budgetbesparingen of efficiëntiewinst op het niveau van individuele programma's en projecten niet altijd even zichtbaar waren. Wat het plan wel doet, aldus respondenten, was het duidelijk maken waar de prioriteiten van de regering liggen. Het helpt de aandacht te focussen op die projecten, die volgens de regering van nationaal strategisch belang zijn. Ook brengt het plan inefficiënties aan het licht door projecten in een bredere context te presenteren. Een van de respondenten omschreef dit proces als volgt: elk departement functioneert als een silo. Het departement transport heeft een natuurlijke neiging om transportprojecten alleen door een transportbril te bekijken, etc. Dit plan laat de gaten zien die tussen al die silo's vallen. Op deze manier komt aan het licht waar men waarde verliest door niet te koppelen.



12.2.2 Inhoud

Het huidige NIDP bestaat uit een totaal van 15 hoofdstukken. Na een aantal algemene hoofdstukken die de werking van de IPA en het NIDP omschrijven, is aan elke sector een eigen hoofdstuk toebedeeld.³⁰ Deze hoofdstukken beginnen elk met een blad wat de doelen van de betreffende sector oplijst, en het totaal aan investeringen weergeeft. Elk hoofdstuk begint met een *sector overview*. Deze overview omschrijft meestal het belang van de sector voor de economie, en noemt de grootste uitdagingen en commitments binnen de sector. Na de overview volgt een *delivery strategy*. Hier wordt uiteengezet welke acties de overheid onderneemt om haar plannen te realiseren. In het geval van het hoofdstuk *Roads* noemt men bijvoorbeeld de oprichting van een uitvoeringsagentschap in 2015, de ambitie om bepaalde bedragen in te zetten voor het realiseren van bepaalde doelen, en de manieren

waarop de vooruitgang binnen de sector wordt gemonitord (Infrastructure and Projects Authority, 2016b, pp. 27-28). Het derde onderdeel van ieder hoofdstuk is een sectie die inzicht geeft in de voornaamste prioriteiten van de sector. In het hoofdstuk *Energy* noemt men hier bijvoorbeeld een programma om voor 2020 53 miljoen slimme energiemeters in huishoudens en kleine bedrijven te installeren, en het realiseren van een aantal windparken, nucleaire installaties en gasverbrandingsstations (Infrastructure and Projects Authority, 2016b, p. 47). Het vierde deel van het hoofdstuk laat *policy milestones* van de sector zien. Hier kan elk departement belangrijke behaalde mijlpalen kwijt. In het hoofdstuk *Science and Research* noemt

ROADS

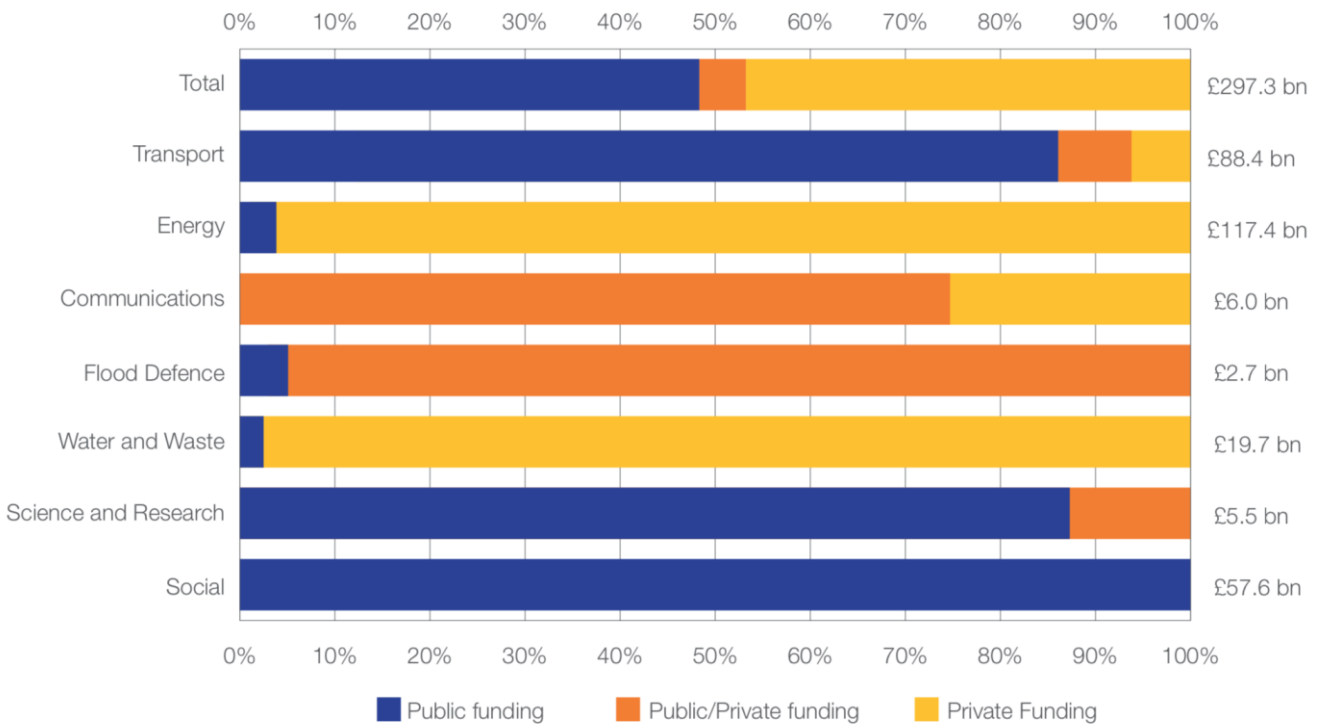


Infrastructure Pipeline to 2020-21: £12.6bn

Figuur 9: Overzichtsblad van het hoofdstuk 'Roads' in het NIDP (Infrastructure and Projects Authority, 2016b, p. 26)

³⁰ Te weten de volgende hoofdstukken; Roads; Rail; Airports and Ports; Energy; Digital Communications; Flood and Coastal Erosion; Water and Waste; Science and Research; Housing and Regeneration; Social Infrastructure; Regional Infrastructure.

Chart 1.A: Funding mix of National Infrastructure Pipeline⁴



Source: Infrastructure & Projects Authority, Major Infrastructure Tracking Unit

Figuur 10: Funding-mix in het NIDP 2016-2021 (Infrastructure and Projects Authority, 2016b, p. 18)

Bij het rondkrijgen van finance en funding kan de IPA een adviserende functie vervullen in de vorm van bijvoorbeeld advies over contracten die met private partijen worden gesloten, of het zoeken naar bronnen van financiering of funding. Een belangrijk middel dat IPA hierbij tot haar beschikking heeft, is het eerdergenoemde UK Guarantee Scheme. Zoals gezegd stelt dit schema de overheid in staat om tot £40 miljard aan garanties te stellen in gevallen waarin projecten moeite hebben de financiering rond te krijgen. Het geld dat wordt ingezet om de garanties te kunnen bieden, is krediet, maar dan tegen de lagere rentetarieven waar de overheid van het Verenigd Koninkrijk aanspraak op kan maken (Allen & Overy, 2013, p. 7). De IPA sluit namens de Treasury contracten af met mogelijke ontvangers van de garantie, en bepaalt ook of de business cases goed genoeg zijn onderbouwd om in aanmerking te komen voor de garantie. Op het moment heeft de IPA in totaal £1,7 miljard aan garanties uitstaan. Alvorens een garantie wordt toegekend, onderneemt de IPA twee stappen. Ten eerste beoordeelt de IPA de kwaliteit van het project. Daarna ondersteunt men het projectteam in het verkrijgen van financiering, wat er soms in resulteert dat



het bieden van garanties uit het fonds uiteindelijk niet nodig is. Volgens eigen cijfers van de IPA is dat bij 23 projecten gebeurd, met een totaalwaarde van £13,3 miljard (Infrastructure and Projects Authority, 2017a, p. 10).

12.2.4 Pipeline en jaarlijkse update

Naast het NIDP publiceert jaarlijks ook een *National Infrastructure and Construction Pipeline*. Dit document, bestaande uit een grote tabel en begeleidend document. In de tabel zijn alle lopende en verwachte projecten die binnen de bevoegdheden van de Britse Overheid vallen, opgenomen. Hieronder vallen ook private investeringen op nationaal en Engels niveau. In het overzicht van 2017 bevinden zich bijvoorbeeld 694 projecten, met een totaalwaarde van £462 miljard. Dit zijn zowel projecten die momenteel worden uitgevoerd, als projecten die men verwacht te gaan uitvoeren. Niet alles wat op het moment in de pipeline staat, zal dus daadwerkelijk worden uitgevoerd. De pipeline geeft echter wel inzicht in de verwachte richting die het investeringsbeleid de komende jaren op zal gaan. Naast dit overzicht bevat de pipeline ook een overzicht van verwachte investeringen voor de komende vier jaar. Deze worden gevat in een algemeen bedrag, omdat er nog weinig bekend is over projecten die tegen die tijd op de agenda staan (Infrastructure and Projects Authority, 2017b). Projecten van devolved administrations zijn grotendeels niet opgenomen in de pipeline: deze overheden hebben hun eigen programma's (Infrastructure and Projects Authority, 2017b, p. 47).

De prioriteiten die zijn opgenomen in het NIDP, zijn te monitoren op basis van de pipeline. Immers, op basis van lopende en verwachte projecten is een beeld te vormen van de vooruitgang die de overheid maakt op de gestelde doelen. De pipeline, die jaarlijks wordt geüpdatet, bevat daarom ook jaarlijks een update van de vooruitgang op het gebied van de prioriteiten die de overheid zichzelf heeft gesteld. (Infrastructure and Projects Authority, 2017b, pp. 48-56).

//

13 DE NATIONAL INFRASTRUCTURE COMMISSION & DE NATIONAL INFRASTRUCTURE ANALYSIS

De oprichting van de NIC – in 2015 als tijdelijk orgaan, in 2017 als permanent orgaan – is een antwoord op een paar specifieke uitdagingen. Ten eerste is daar de observatie dat besluitvorming over infrastructuur als geheel nogal versnipperd is. In het Verenigd Koninkrijk maakt elk departement haar eigen investeringsagenda op, en volgt daarbij een eigen methodiek. Sommige departementen gebruiken hiervoor analyse-instrumenten, anderen stellen prioriteiten aan de hand van vraag of het aanbod in de markt. Het verhaal wordt echter anders op het moment dat een overheid projecten uit verschillende sectoren tegen elkaar wil gaan afwegen. Zowel Nederlandse als Britse respondenten gaven aan dat het vergelijken van een ex ante analyse van twee wegprojecten over het algemeen goed te doen is, omdat deze te evalueren zijn op basis van dezelfde variabelen. Hoe verder de sectoren uit elkaar liggen, hoe lastiger deze opgave echter wordt. Respondenten gaven aan dat de analyses die men kan gebruiken voor het vergelijken van spoor- en wegprojecten nog wel enigszins overeenkomen. In het NIDP staan echter ook projecten die gaan over het aanleggen van breedbandnetwerken en kustverdedigingswerken. Om hiertussen vergelijkingen te maken, zo schrijft de NIC, is een gemeenschappelijke visie en methodologie nodig (National Infrastructure Commission, 2016d, p. 11) De NIC moet door middel van onafhankelijk expertadvies ondersteuning bieden aan de regering bij het bepalen van een langetermijnstrategie voor economische infrastructuurinvesteringen, gebaseerd op solide analyses en bewijs (HM Treasury & National Infrastructure Commission, 2017). Zo'n visie gaat het bovendien makkelijker maken om milieudoelen te behalen en geeft de samenleving meer zekerheid over de richting van beleid. Naast het ontbreken van een lange termijnvisie, verwacht men ook dat de NIC meer open staat voor innovatieve oplossingen. Innoveren, zo schrijft de NIC, is voor politici lastig, daarbij innoveren risico's horen. Politici zijn, door hun afhankelijkheid van een electoraat, minder snel geneigd risico's te nemen. Ten derde is de ambitie dat de NIC beleid transparanter en meer gedragen gaat maken, doordat de aanbevelingen die zij doen vooraf worden gegaan door consultaties. Tot slot is de verwachting dat de NIC de regering vanuit een onafhankelijk oogpunt aan haar afspraken gaat houden (National Infrastructure Commission, 2016d, p. 11).

Het voornaamste middel om deze verwachtingen in te lossen, is een ééns per regeringsperiode uit te brengen advies over de strategische richting van het Brits infrastructuurbeleid door het publiceren van een

////////////////////////////////////

hanteert bij haar adviezen is het uitgangspunt dat gebruikers waar mogelijk betalen voor infrastructuur, in tegenstelling tot scenario's waarbij infrastructuur uit algemene middelen wordt betaald.

Binnen dit kader moet in ieder geval ééns per regeringsperiode (minstens elke vijf jaar) de National Infrastructure Assessment worden opgemaakt en gepubliceerd, waarover meer in hoofdstuk 4.1.3. Daarnaast kan de commissie ook adviezen geven over losse projecten of thema's. Dit kan op verzoek van een overheidsinstantie gebeuren, maar de NIC kan ook zelf onderzoeken beginnen. Zo liet de NIC dit jaar een onderzoek opmaken naar de potentiële opbrengsten van investeringen in beter *asset management* (Mott MacDonald, 2017), en publiceerde men in 2016 zelf een advies over het beter en sneller bereikbaar maken van het noorden van het Verenigd Koninkrijk (National Infrastructure Commission, 2016b) en een advies over investeringen in een 5G-netwerk (National Infrastructure Commission, 2016a).

Veel van wat de NIC doet, wordt voorafgegaan door een consultatie. Voor elk van de hier aangehaalde rapporten is een zogeheten '*call for evidence*' gepubliceerd. Deze consultaties, waarop iedereen kan reageren, bestaan uit een set concrete vragen³¹. De reacties die binnenkomen, zijn zeer gevarieerd. Op de call for evidence die voorafging aan het High Speed North rapport, reageerden bijvoorbeeld belangenverenigingen voor havenbedrijven en luchtvaartmaatschappijen, maar ook een lid van een gemeenteraad en medewerkers van een universitair onderzoekscentrum wat zich specialiseert in obesitas (Various, 2016). Calls for evidence worden niet alleen uitgezet voor concrete rapporten, maar zijn bijvoorbeeld ook gepubliceerd voor de methodologie en werkwijze die de NIC hanteert om uiteindelijk tot een National Infrastructure Assessment te komen (National Infrastructure Commission, 2016c).

13.2 DE NATIONAL INFRASTRUCTURE ASSESSMENT

De NIC werkt op het moment van schrijven zo'n twee jaar aan de totstandkoming van de NIA, welke in 2018 voor het eerst moet gaan verschijnen. Met een aantal staf- en commissieleden is gesproken over dit proces. De reflecties van die in dit deel van het verslag zijn opgenomen, hebben dus een wat preliminair karakter. Zij richten zich dan ook voornamelijk op het proces en de beoogde impact.

³¹ Bijvoorbeeld, uit de call for evidence voor het High Speed North-rapport: "To what extent are weaknesses in transport connectivity holding back Northern City Regions (specifically in terms of jobs, enterprise creation and growth, and housing)?", "Which city-to-city corridor(s) should be the priority for early phases of investment?" en "What level of electricity interconnection is likely to be in the best interests of consumers?" (Various, 2016).

13.2.1 Totstandkoming

Begin 2016 heeft de NIC haar eerste consultatie uitgezet betreffende het NIA. In deze consultatie worden het proces en de methodologie die tot het NIA moeten leiden, uiteengezet (National Infrastructure Commission, 2016d). Samen met de commissie's reactie op de resultaten van deze consultatie (National Infrastructure Commission, 2016e) ontstaat het volgende overzicht van het proces dat tot de NIA leidt.

De NIA is gebaseerd op twee sleutelpublicaties: een overzicht van de prioriteiten (National Infrastructure Commission, 2017c) (ook weer bijgegaan door een oproep te reageren) en de daadwerkelijke NIA, die in 2018 wordt verwacht. In het proces- en methodologieoverzicht, is te vinden dat de NIA betrekking gaat hebben op de sectoren transport, (digitale) communicatie, energie, water(afvoer), overstromingsbescherming en afval (National Infrastructure Commission, 2016d, pp. 17-18). Naast een focus op sectoren, heeft de NIC in hetzelfde document ook een aantal specifieke issues geformuleerd, die bij het tot stand komen de NIA als focuspunt zullen dienen (National Infrastructure Commission, 2016d, p. 19):

- In het assessment zal aandacht worden besteed aan de lokale context waarin projecten worden gerealiseerd, en hoe deze projecten het Verenigd Koninkrijk economisch-geografisch vormgeven.
- Een tweede punt is de funding en financiering van investeringen, en het overwegen van alternatieven die infrastructuur betaalbaarder maken.
- Ten derde gaat de commissie de relatie tussen kosten, kwaliteit en 'resilience'³² onder de loep nemen. Doel lijkt te zijn om kostenbesparingen te realiseren, waarbij men zich bewust is van de risico's die zich met dit meebrengt.
- Een vierde focuspunt is duurzaamheid, waarbij de commissie doelt op het behalen van emissiestandaarden.
- Ook houdt de NIA zich bezig met het bestuderen van de governance en besluitvorming rond infrastructuurinvesteringen, om te kijken of deze geschikt zijn om de toekomstige vraag naar infrastructuur te beantwoorden.
- Methodologie is een vijfde belangrijk focuspunt. De NIC stelt zichzelf de vraag of huidige methodologieën inderdaad het meest passend zijn, en bijvoorbeeld voldoende in staat zijn om bredere systeemeffecten te captureren.

³² Resilience, ofwel weerbaarheid, is een kwaliteitscriterium wat iets zegt over de manier waarop het systeem omgaat met verstoringen. Een transportsysteem is bijvoorbeeld resiliënt als er, na het uitvallen van één manier om van *a* naar *b* te komen, nog andere modi zijn om de reis mee voort te zetten.



maken, is de NIC van plan strategieën te ontwikkelen die een zekere flexibiliteit kennen, en daardoor logisch zijn in een breed scala aan toekomstscenario's.

13.2.1.2 Dataverzameling

Voor de totstandkoming van het plan, heeft de commissie vijf richtlijnen voor dataverzameling opgesteld (National Infrastructure Commission, 2016d, pp. 23-25). Ten eerste verzamelt men informatie over de kwaliteit van de huidige infrastructuur en verwachte ontwikkelingen in de nabije toekomst. Deze informatie komt hoofdzakelijk van departementen, alsook de IPA. Voor de tweede stap heeft men vier factoren geïdentificeerd, waarvan men zegt dat het de 'key drivers' zijn achter de toekomstige vraag naar infrastructuur. Deze drivers zijn economische groei, demografische ontwikkelingen, klimaat en milieu, en technologische ontwikkelingen. Men onderzoekt mogelijke trends op deze vier gebieden, en hoe deze met elkaar samenhangen. Hierbij heeft men speciale aandacht voor zogeheten 'feedback loops': de mechanismen waardoor nieuwe infrastructuurprojecten de vier drivers beïnvloedden. In dit proces maakt de NIC (ten derde) voor de huidige NIA nog vooral gebruik van bestaande modellen. Als voornaamste reden hiervoor noemt men de beschikbare tijd. Ook respondenten beamen dat het waarschijnlijk zinvoller is om bestaande, beproefde modellen te gebruiken, dan in korte tijd alternatieven te ontwerpen. Modellen zijn bovendien, zo schrijft de commissie, geen substituuut voor menselijk oordelen. Ze zetten afwegingen in een context, maar het betreft altijd abstracties (National Infrastructure Commission, 2016d, p. 23). Ten vierde gaat de commissie voor toekomstscenario's ook te rade bij andere overheden en de industrie, met als doel te kunnen beoordelen hoe deze zich verhouden tot de door de commissie opgestelde vraagbeelden en prioriteiten. Tot slot gaat de commissie in op de manier waarop ze prioriteiten gaat stellen. Hierover schrijft men het volgende:

"To do this, the Commission will evaluate current appraisal methodologies and proposals for methodological development. It will also work with experts in the field to ensure the analytical robustness of potential choices and to test these choices against uncertainty. As with the entire development of the NIA, all results and conclusions will be tested in public and with key stakeholders, allowing the Commission to take in a wide range of views before making any judgment" (National Infrastructure Commission, 2016d, p. 24).

////////////////////////////////////

Integraal denken blijft mensenwerk, informatie is nooit perfect.

Zoals opvalt in het bovenstaande verhaal, is er niet helder in terug te vinden hoe de NIC uiteindelijk prioriteiten gaat stellen. Commissieleden gaven aan dat het vergelijken van totaal verschillende projecten met modellen zeer ingewikkeld is. Wegen met wegen vergelijken kan op basis van analyses goed, maar de kosten-baten analyses van breedbandinvesteringen en wegen verschillen dusdanig, dat ze ongeschikt zijn voor een vergelijking (drie anonieme respondenten). Dat wil echter niet zeggen dat men analyses als onbruikbaar bestempelde. In hele brede plannen blijft het maken van afwegingen mensenwerk (vier anonieme respondenten). Ook consultaties geven echter zelden een volledig overzicht van de publieke opinie. Het stellen van prioriteiten in de NIA komt dus uiteindelijk neer op commissieleden, hoewel sommige commissieleden er wel een voorstander van zijn, om te kijken hoe in de toekomst meer werk door economische analyses kan worden overgenomen. Een van de manieren waarop de commissie op dit moment prioriteiten probeert aan te geven, is door zich uit te spreken over de volgorde waarin projecten gerealiseerd zouden moeten worden. Dit zou betekenen dat de commissie niet per projecten ontraadt, maar beargumenteert welke projecten éérst zouden moeten worden uitgevoerd, en waarom.

Een commissie in plaats van politici?

De verhalen in dit rapport lezende, reist wellicht de volgende vraag: welke rol is er, met een expertorgaan wat strategische prioriteiten stelt, en een expertorgaan wat zich specialiseert in de uitvoering, nog weggelegd voor politici in dit verhaal? Is de NIC er uiteindelijk voor bedoeld de politiek volledig te verwijderen uit de besluitvorming rond infrastructuur? Hoewel documenten rond beide organen wel de suggestie wekken, gaven alle gesproken respondenten aan dat dit niet de intentie was. Men sprak eerder over de NIC als een aanvulling op besluitvorming door politici. Deze aanvulling krijgt op een aantal manieren vorm:

- De NIC heeft een functie op het gebied van verantwoording. Het blijft voor politici mogelijk hun eigen koers te bepalen. Echter, doordat ze verplicht zijn te reageren



op de adviezen van de NIC, worden zij er wel toe aangezet beslissingen degelijk te onderbouwen.

- De NIC heeft ook een draagvlakvormende functie. Door adviezen eerst bloot te stellen aan brede consultatieprocessen, hoopt de commissie er voor te zorgen dat de langetermijnstrategie een breed draagvlak heeft, en daardoor (1) op minder weerstand stuit en (2) beter bestand is tegen politieke machtswisselingen.

In die zin is, volgens een respondent, de commissie ook een aanvulling op het al grote aantal aan adviesorganen. Deze organen zijn vaak technisch zeer goed gespecialiseerd, maar zijn geen experts op het gebied van beleidsafwegingen. De commissie kan die rol wel vervullen.

13.2.2 Jaarlijkse evaluatie

Als de NIA eenmaal gepubliceerd is, heeft de regering maximaal 12 maanden om met een reactie te komen. In deze reactie geeft de regering aan welke van de NIC's aanbevelingen zij overneemt, en welke stappen ze gaat ondernemen om de aanbevelingen uit te voeren. De NIC maakt vervolgens jaarlijks een rapport op, waarin zij reflecteert op de voortgang die de regering heeft gemaakt op het gebied van de overgenomen aanbevelingen. Hiervoor gebruikt de NIC data in het NIDP en de IPA's pipeline (National Infrastructure Commission, 2016d, p. 34).

14 DE IPA EN NIC EN INTERNATIONALE ORGANISATIES

Evenals in de analyse van het MIRT, zal ook dit hoofdstuk worden afgesloten met een reflectie op de NIC en de IPA vanuit het perspectief van de Wereldbank, OECD en het World Economic Forum, is aandacht besteed aan wat internationale organisaties verstaan onder het verantwoord programmeren van infrastructuurprojecten.

14.1 WERELDBANK

- Maak een multisectorale planning om te zorgen dat middelen bij de beste projecten terecht komen. *De NIA en NIDP hebben, als elkaar aanvullende plannen, de potentie om een multisectorale planning te worden. Op het moment wordt er echter nog per sector een eigen planning opgemaakt.*

- Geeft stakeholders voldoende ruimte om hun visie en prioriteiten kenbaar te maken.
In de consultatierondes van de NIC krijgen stakeholders hier uitgebreid de ruimte voor.
- Evalueer projecten met een internationale blik, en betrek beleidsdoelen uit andere sectoren.
Een internationale blik wordt niet specifiek genoemd door de IPA of NIC. Wel vraagt het door de IPA gehanteerde ‘five case model’ om de samenhang met ander beleid van een project duidelijk te maken. De NIC zoekt voor het opmaken van de NIA ook bewust aansluiting met doelen van andere (binnenlandse) overheden en sectoren.
- Probeer een op onafhankelijke analyses gebaseerde selectie van projecten te organiseren.
In het Verenigd Koninkrijk heeft men inderdaad aandacht voor analyses. Tegelijkertijd loopt men er bij het opmaken van de NIA tegenaan dat analyses uit verschillende sectoren zich zeer moeilijk laten vergelijken.
- Regulering dient duurzame en betaalbare projecten aan te moedigen.
Dit is een van de kerntaken van de IPA, en een van de doelen van de NIC.
- De gebruiker dient centraal te staan in het plannen en uitvoeren van projecten.
Dit komt nergens heel expliciet terug.
- Er dient eerlijke, gebalanceerde coördinatie tussen verschillende overheidslagen te zijn.
Op basis van de bestudeerde documenten en interviews is geen helder beeld te vormen van de complexe verhoudingen tussen de centrale overheid, gedevolueerde overheden, en regionale en lokale overheden. Wel heeft men in het Verenigd Koninkrijk regels om te garanderen dat voor elk bedrag wat in het Verenigd Koninkrijk wordt geïnvesteerd, een groter bedrag (per hoofd) naar rurale gebieden gaat (anonieme respondent).
- Zorg dat de vaardigheden in huis zijn om zekerheid, betaalbaarheid, transparantie en kwaliteit te garanderen.
Het IPA is, als expertisecentrum, precies met dit doel opgericht.
- De beoordeling van projecten zou gebaseerd moeten zijn op data en een gebalanceerde waarderingsprocedure.
Zowel de IPA als de NIC hechten aan data. Tegelijkertijd geeft men ook aan dat beleid maken altijd een ‘balancing act’ is tussen de uitkomsten van analyses en politieke en maatschappelijke wensen. Met name in het vergelijken van projecten uit verschillende sectoren zeggen data minder.

////////////////////////////////////

Kwaliteitscriteria voor dergelijke plannen:

- Het plan neemt een duidelijk beeld van huidige staat van infrastructuur als uitgangspunt.

Zowel de NIA als het NIDP voldoen aan dit criterium.

- De mate van stakeholderbetrokkenheid tijdens prioritering en uitvoering wordt gemaximaliseerd.

Maximalisatie is lastig te toetsen, maar de NIC heeft wel veel aandacht voor participatie in de processen die tot het NIA leiden.

- Het plan is zo omvattend mogelijk.

Zo integraal mogelijk werken is absoluut een ambitie van de NIC. Uit interviews bleek dat integratie ook een belangrijke drijfveer

- Een transparante onderbouwde afweging op basis van duidelijke criteria.

De NIC publiceert wel de methoden die zij gebruikt. Uiteindelijk blijft het maken van afwegingen wel mensenwerk. Van zowel de NIC als de IPA wordt gezegd dat zij ook leiden tot meer transparantie, omdat ze van politici vragen duidelijkheid te geven over hun afwegingen.

- Duidelijke afwegingen omtrent wie infrastructuur betaalt.

De IPA kan op basis van haar expertise adviseren over de meest passende vorm van financiering. Ook leden van de NIC gaven aan dat zij veel tijd besteden aan denken over financiering, onder andere door de fiscale envelop waar zij binnen moeten werken.

- De mandatering van entiteit verantwoordelijk voor de infrastructuurplanning: kan die echt prioriteren, projecten goedkeuren of zelfs stoppen?

Nog de IPA, nog de NIC kunnen dit. Deze macht ligt uiteindelijk bij het parlement.

- De flexibiliteit van een plan: de kwaliteit om te gaan met wijzigende omgevingsfactoren is duidelijk aanwezig.

Een van de ambities van de NIC, is om haar aanbevelingen relevant te laten zijn voor een veelheid aan toekomstscenario's.

//

15 CONCLUSIES

Dit rapport heeft laten zien dat het integraal denken over grote infrastructuurinvesteringen door velen als een meerwaarde wordt ervaren. Zowel internationale organisaties als overheidsvertegenwoordigers uit de onderzochte casussen zijn voorstanders van het meer integraal benaderen van infrastructuurinvesteringen. Integraal denken en werken is echter geen evidentie. De besprekingen van de Nederlandse en Britse casus laten zien dat integrale infrastructuurprogramma's te maken krijgen met zowel praktische, organisationele hordes, alsook dieperliggende, meer structurele factoren. Zo laat de Nederlandse casus zien dat de manier waarop daar het infrastructuurfonds is georganiseerd, sterk bepalend is voor het type project dat uiteindelijk wordt gerealiseerd. Daarnaast blijven, ook in integrale samenwerkingsprocessen, de logica's van individuele departementen een grote rol spelen in de besluitvorming. Ook is integraal werken geen tovermiddel tegen alle problematiek die kenmerkend is voor grote infrastructuurprojecten: infrastructuur blijft mensenwerk, integraal benaderd of niet.

In dit concluderende hoofdstuk zal worden omschreven hoe men in Nederland en het Verenigd Koninkrijk, hoewel de landen zeer van elkaar verschillen op cultureel vlak, gelijksoortige doelstellingen nastreeft in hun programmatische aanpak van infrastructuur. De manier waarop men deze doelstellingen probeert te behalen, is echter zeer verschillend. Dit hoofdstuk zal laten zien hoe men in Nederland een procesgedreven aanpak hanteert, terwijl in het Verenigd Koninkrijk een informatiegedreven benadering wordt aangehouden. Geïnspireerd door het Britse systeem, bevelen we voor Vlaanderen een informatiegedreven benadering aan.

15.1 HET NEDERLANDSE EN BRITSE SYSTEEM NAAST ELKAAR

De Nederlandse en Britse arrangementen die in dit rapport zijn omschreven, lijken op het eerste gezicht zeer verschillend. In het Verenigd Koninkrijk laat men veel vrijheid bij departementen, maar probeert men te sturen door het organiseren en aanreiken van informatiestromen. In Nederland heeft men daarentegen een uitgebreid systeem van processtappen en overlegstructuren opgebouwd. Internationale organisaties benadrukken elementen uit beiden. Ondanks deze verschillen, sturen zowel de twee onderzochte landen als de aanbevelingen van internationale organisaties op dezelfde resultaten aan. Van zowel de overeenkomstige doelstellingen als de verschillende strategieën om deze te bereiken zal hier een overzicht worden gegeven.

////////////////////////////////////

15.1.1 Overeenkomstige doelstellingen...

Van zowel het Nederlandse en het Britse systeem als de aanbevelingsrapporten van internationale organisaties kan in de eerste plaats worden gezegd dat ze als primaire doelstelling hebben om projecten met een duurzame kwaliteit te leveren. Het gaat, met andere woorden, om het realiseren van goede projecten, die op de korte en lange termijn goed presteren. In beide landen ligt de focus op grote projecten. Nog in Nederland, nog in het Verenigd Koninkrijk, hanteert men een rigide invulling van het begrip 'groot'. In rapportages (bijvoorbeeld Infrastructure and Projects Authority (2016b); Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017)) valt op dat de meeste projecten of bundelingen van projecten een budget van (enkele) tientallen miljoenen hebben. Er is echter ook ruimte voor onderzoeksprojecten of andersoortige maatregelen die een kleiner budget hebben, maar wel een belangrijke strategische rol spelen.

Om projecten van duurzame kwaliteit te realiseren, hebben beide programma's bepaalde subdoelen. Uit de voorgaande hoofdstukken kunnen vijf van deze subdoelen worden gedestilleerd, die allen een eigen invulling aan het begrip 'goed' geven.

Een van de voornaamste doelstellingen van de twee bestudeerde programma's, is het borgen van kwaliteit. Bij 'kwaliteit' valt in de eerste plaats te denken aan het leveren van projecten die op zichzelf van hoge kwaliteit zijn. Daarnaast behelst 'kwaliteit' bij een programmatorische benadering van infrastructuur ook dat het totaalpakket aan projecten samen kwaliteit levert. Dit laatste vraagt om een manier van selecteren waarbij projecten tegen elkaar worden afgezet, om zo de beste projecten te laten overleven. Immers, een spoorlijn en een snelweg die hetzelfde knelpunt willen oplossen kunnen op zichzelf zeer goed uitgedachte projecten zijn, in relatie tot elkaar voegen zij weinig toe.

Over infrastructuur wordt vaak in termen van sectoren of modi gedacht en gepland. Een agentschap of departement spoor maakt zijn eigen agenda, evenals een departement energie en een departement wegen. In de praktijk bestaan al deze projecten echter in dezelfde realiteit, en staan ze met elkaar in verbinding. De tweede doelstelling van de programmatorische benaderingen die in Nederland en het Verenigd Koninkrijk zijn bestudeerd, is het samenbrengen van verschillende departementen (of ministeries, in Nederland) samen om al deze agenda's te synchroniseren. Bovendien maakt het samenbrengen van agenda's en besluitvormingsprocessen het mogelijk een strategische visie, zoals een structuurvisie, te vertalen naar



concrete projecten. Er is immers een centraal beslispunt of moment, waarop projecten uit allerlei verschillende sectoren tegen de centrale visie kunnen worden afgezet.

Een derde subdoelstelling is het leveren van kwaliteit door middel van een langetermijnplanning. In beide landen gaf men aan dat programmatorisch werken voortkwam uit de wens om uit de politieke electorale cyclus los te breken. Elke vier à vijf jaar zijn nieuwe bewindspersonen aan de macht, met een nieuwe visie op infrastructuur. Dit levert spanning op: de gemiddelde doorlooptijd van een infrastructuurproject ligt vaak (ver) boven een cyclus van 4 a 5 jaar. Bovendien is de impact van infrastructuur op economie en samenleving groot. Projecten werken decennialang door. Programmatorisch werken wordt in zowel Nederland als het Verenigd Koninkrijk gezien als een middel om verder vooruit te kunnen plannen dan de verwachte zittijd van de huidige regering en zo een breder maatschappelijk en politiek draagvlak te vinden.

Eerder werd al genoemd dat programmatorisch werken een manier kan zijn om verschillende agenda's te synchroniseren door het centreren van besluitvorming bij bepaalde instanties of op bepaalde momenten. Een hieraan gerelateerde vierde doelstelling is het realiseren van draagvlak voor beleid. In zowel het Nederlandse MIRT als het Britse NIA is niet alleen de nationale overheid aan het woord. Beide programma's betrekken een breder scala aan belanghebbenden. Zo praten in Nederland provinciale overheden mee over de inhoud van het programma, en is een volledig open consultatie onderdeel van de totstandkomingsprocedure van de NIA. Draagvlak wordt gezien als een belangrijke voorwaarde voor het 'overleven' van beleid: hoe breder het draagvlak, hoe meer beleid bestand is tegen bijvoorbeeld politieke machtswisselingen.

Een vijfde subdoelstelling is het realiseren van verantwoording. Zowel de Nederlandse als Britse programmatorische benaderingen brengen een aantal verantwoordingsmechanismen met zich mee. In beide landen zorgt de programmatorische manier van werken ervoor dat beleidskeuzes extra motivering vereisen. Het verplicht doorlopen van een bepaalde procedure of het laten uitvoeren van bepaalde onderzoeken, maar ook het moeten reageren op expertadvies, vraagt van beslissers dat zij moeten kunnen beargumenteren waarom zij bepaalde keuzes maken. In zowel Nederland als het Verenigd Koninkrijk is er de ruimte om projecten te selecteren die negatief scoren in studies, of die door controverse omgeven zijn. Het is echter wel zo dat besluitvormers er in deze gevallen toe worden aangezet transparant te zijn over

////////////////////////////////////

zogenheten NIA te reageren, maar het staat haar vrij adviezen op te volgen of af te wijzen. In het geval van een overgenomen advies, monitort de NIC jaarlijks de voortgang van de regering op dit advies. Uiteindelijk zijn er geen formele consequenties verbonden aan het al dan niet opvolgen van adviezen, behalve dan de (informele) noodzaak zich te verhouden tot hetgeen de NIC in haar rapporten opneemt. Dit maakt deze aanpak informatiegedreven: men hoopt integraal werken te stimuleren door het handig organiseren en beschikbaar stellen van informatie en expertadviezen over het infrastructurele landschap van het Verenigd Koninkrijk.

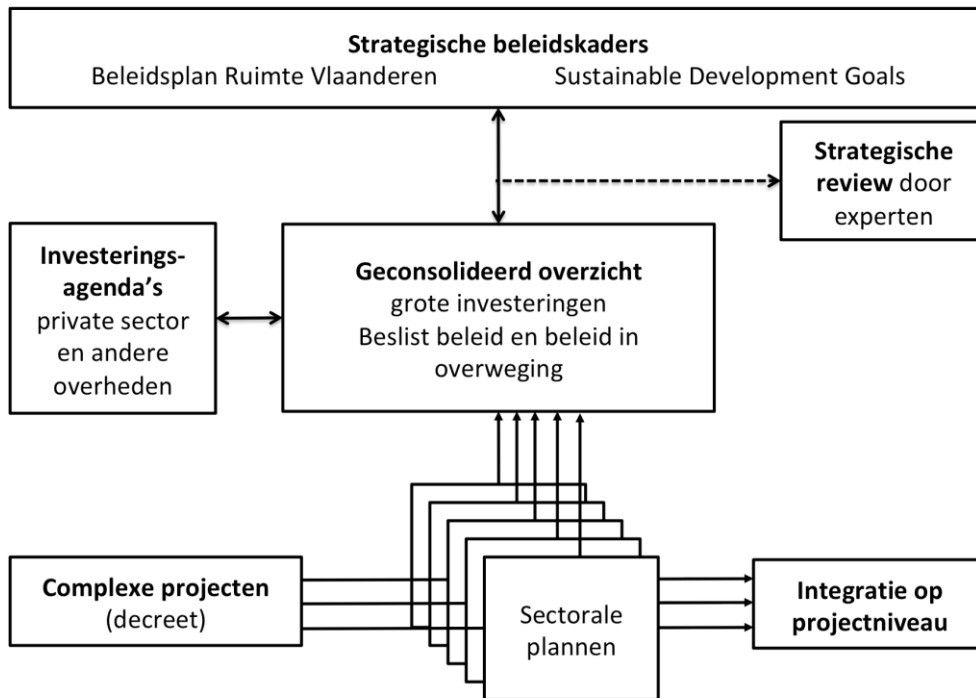


16 AANBEVELINGEN: NAAR EEN INTEGRALER WERKEND VLAANDEREN

Vlaanderen heeft in de afgelopen jaren een aantal belangrijke stappen gezet richting een meer integrale benadering van infrastructuurbeleid. De vraag is dus niet zo zeer ‘waar te beginnen’, maar eerder ‘hoe verder’? We denken dat voor Vlaanderen integrale planning als *informatiegedreven knooppunt* kan werken.³³ In zo een knooppunt wordt integraliteit primair bewerkstelligd door het samenbrengen en organiseren van informatie. In dit laatste hoofdstuk van dit onderzoeksrapport, zal uiteen worden gezet op welke manieren dit knooppunt aansluit bij het huidige Vlaamse besluitvormingslandschap. In figuur 11 (volgende pagina) laten we schematisch zien hoe een dergelijk knooppunt eruit zou zien. In de daar op volgende tekst zal elk element van de figuur verder worden toegelicht.

³³ Deze aanbevelingen zijn mede geïnformeerd door gesprekken met ambtenaren van de Vlaamse overheid over de huidige Vlaamse praktijk, alsook een workshop waarin Vlaamse practitioners reflecteerden op de bevindingen uit de Nederlandse en Britse casus.

16.1 ELEMENTEN VAN EEN INFORMATIE-GEDREVEN KNOOPPUNT



Figuur 11: Overzicht aanbevelingen

Een informatiegedreven infrastructuurplan moet in de eerste plaats het politieke en maatschappelijke debat over grote infrastructuur aanjagen. Investeringsplannen en -beslissingen worden uit de sectorale silo's getrokken. De kwaliteit en haalbaarheid van het pakket aan investeringen kan in alle transparantie bediscussieerd worden. In een levende democratie is een open politiek en maatschappelijk debat de beste garantie op kwaliteitsvol investeringsbeleid (Wolf en Van Dooren 2017).

Het centrale element in de informatiegedreven benadering is het intersectoraal geconsolideerd overzicht van bestaande en geplande investeringen in alle sectoren. Door het in kaart brengen van het infrastructureel landschap, laat het zien waar synergiën bestaan of mogelijk zijn. Het maakt het totaal aan engagementen en ambities van de Vlaamse overheid zichtbaar, en biedt private partijen en andere overheden de kans om aan te sluiten. Het geconsolideerd document vraagt ook om overzicht binnen sectoren en gecoördineerde agendasetting op dit niveau.

In het intersectoraal geconsolideerd overzicht fungeren grote projecten zoals die onder het decreet complexe projecten vallen als een doorsteek. Zij focussen aandacht binnen en buiten de overheid op de opgaven waar Vlaanderen voor staat, en nodigen sectoren uit de verbinding te zoeken tussen hun activiteiten.

De strategische review zorgt voor de koppeling met de strategische ambities van Vlaanderen. Een overleg van adviesinstanties adviseert de regering over de optimale koppeling tussen strategische ambities en de projecten in het geconsolideerd document.

Het informatiegedreven infrastructuurplan dat we voorstellen werkt in samenspel met bestaande bouwstenen van het infrastructuurbeleid; met name de sectorale infrastructuurplanning en het Decreet Complexe Projecten (DCP). We bevelen niet aan om in een infrastructuurplanning een sterke proceslogica te volgen, omdat het DCP deze proceslogica op projectniveau al in zich heeft. We vrezen dat de proceslogica van een integraal infrastructuurplan en de proceslogica van het DCP voor een onnodig complexe besluitvorming zouden zorgen. Het informatiegedreven infrastructuurplan dat we voorstellen werkt in samenspel met grote strategische kaders waartoe Vlaanderen zich geëngageerd heeft: met name het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (momenteel als witboek goedgekeurd), het Mobiliteitsplan Vlaanderen en de *Sustainable Development Goals*. In het beleidsdebat blijven deze grote kaders vaak abstract. We stellen voor dat de geïntegreerde infrastructuurplanning aan deze kaders wordt getoetst. In het volgende deel van dit verslag zal elk element van figuur 11 apart worden overlopen.

Intersectoraal geconsolideerd overzicht grote infrastructuurinvesteringen

Horizon: 4 á 5 jaar, jaarlijkse update

Actor: moet boven sectoren staan

Dit intersectoraal geconsolideerd overzicht van grote infrastructuurinvesteringen geeft per sector een overzicht:

- Ontwikkelingen per sector;
- Lopende en geplande grote infrastructuurprojecten³⁴;

³⁴ Dit zijn zowel projecten die momenteel worden uitgevoerd, als projecten die men verwacht te gaan uitvoeren. Niet alles wat op het moment in de pipeline staat, zal dus daadwerkelijk worden uitgevoerd. De pipeline geeft echter wel inzicht in de verwachte richting die het investeringsbeleid de komende jaren op zal gaan.



- De totaalwaarde van de in die sector geplande investeringen, zowel beslist beleid als opties die men onderzoekt;
- Prioriteiten per sector;
- Verdere middelen en maatregelen om deze prioriteiten te realiseren (garanties, subsidies, campagnes e.d.).

Voor het intersectoraal geconsolideerd overzicht geldt: hoe breder, hoe beter. In het Britse voorbeeld wat in dit rapport is bestudeerd staan niet alleen plannen van de nationale overheid, maar ook plannen van private investeerders en grote projecten van regionale overheden. Op dezelfde manier zouden in het Vlaams intersectoraal geconsolideerd overzicht ook belangrijke federale en lokale projecten moeten worden opgenomen.

De totstandkoming van dit overzicht kan relatief eenvoudig: de verantwoordelijke organisatie vraagt bij alle departementen, agentschappen en private partijen die betrokken zijn bij het plannen van regionale infrastructuurinvesteringen op wat er de op agenda staat. Vervolgens combineert men dit in een document.³⁵ Belangrijk om op te merken is dat het hierbij niet alleen gaat om beslist beleid, maar ook om beleidsopties die momenteel overwogen worden. Het idee achter deze zogenaamde *pipeline* is projecten zo vroeg mogelijk te capteren, zodat agenda's optimaal op elkaar kunnen worden afgestemd. Naar Brits voorbeeld zou er eens per regeringsperiode een versie van het overzichtsdocument kunnen worden opgeleverd, welke vervolgens jaarlijks zou worden geactualiseerd.

Het intersectoraal geconsolideerd overzicht dient als basis voor een betere integratie. Het maakt zichtbaar waar beleid op elkaar aansluit en elkaar kan versterken, maar ook waar gaten vallen of conflicten zijn. Het laat zien waar twee projecten bij verschillende agentschappen hetzelfde probleem op willen lossen, maar ook welke problemen niet worden opgepakt.

Ten tweede geeft het zichtbaar maken van de ontwikkeling van het infrastructuurlandschap als geheel aanleiding tot een hoger niveau van transparantie en verantwoording over beleidskeuzes. Een infrastructuurplan moet voorwerp zijn van politiek en maatschappelijke debat (Wolf & van Dooren, 2017). Het biedt de mogelijkheid om de wenselijkheid van individuele projecten te wegen tegen het totaal aan

³⁵ Zie hoofdstuk 13 voor een voorbeeld van zo een overzicht.

maatregelen in het overzicht. Dit verhoogt vervolgens de noodzaak deze individuele keuzes goed en transparant te onderbouwen.

Ten derde is het bundelen van informatie over de agenda's van agentschappen en departementen niet alleen nuttig voor de Vlaamse Overheid. Deze informatie zorgt er voor dat ook andere overheden en private partijen hun plannen kunnen afstemmen. Zo kan het vernieuwen van een station voor een gemeente een aanleiding vormen om meteen ook de omgeving van dat station aan te pakken, of kan grote aandacht voor elektrisch rijden binnen het departement mobiliteit er voor zorgen dat gemeenten en pomphouders gaan bekijken hoe hun infrastructuur hierop aansluiten. Ook de private sector heeft baat bij transparantie in het investeringslandschap.

Strategische review

Horizon: 4 á 5 jaar, jaarlijkse update

Actor: overleg of commissie van adviesorganisaties

Het intersectoraal geconsolideerd overzicht maakt het gemakkelijker strategische documenten zoals het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, het Mobiliteitsplan Vlaanderen, de Sustainable Development Goals, Visie 2050 en het Klimaatsbeleidsplan en concrete beleidsmaatregelen aan elkaar te koppelen. Op basis van het intersectoraal geconsolideerd overzicht kunnen de adviesorganen van de Vlaamse overheid eens per regeringsperiode gezamenlijk een strategische review uitvoeren. De grote strategische beleidsdocumenten kunnen dienen als toetsingskader. Door deze aan te vullen met de resultaten van brede consultaties en inzichten vanuit de expertise van adviesorganisaties kan bovendien in beeld worden gebracht hoe het totaal aan gepland beleid aansluit bij de maatschappelijke vraag naar infrastructuur. Na de publicatie publiceert de Vlaamse regering haar reactie op het rapport, en argumenteert waarom zij bepaalde aanbeveling wel, en bepaalde aanbevelingen niet overneemt.

Daarmee vervult de strategische review drie belangrijke functies. Ten eerste zorgen brede consultaties voor een helder beeld van wat draagvlak heeft. De gezamenlijke adviesorganisaties kunnen op basis van het behoeftenbeeld en eigen expertise concrete criteria formuleren, die gebruikt kunnen worden om te zien of aanbod en vraag op elkaar aansluiten. De adviesorganisaties kunnen vervolgens ook vanuit een multi-sectoraal perspectief de voortgang in verschillende sectoren bijhouden op het gebied van deze criteria. Omdat in adviesorganen dikwijls ook lokale overheden vertegenwoordigd zijn, wordt in deze review ook

over de richting van toekomstig beleid. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat hiermee de beslisruimte van toekomstige regeringen wordt ingeperkt, en dat beleidsproblemen vaak sector-overschrijdend zijn, zoals bijvoorbeeld de lopende Vlaamse complexe projecten laten zien. Het is, zoals de analyse van de Nederlandse casus laat zien, zaak om bij dergelijke fondsen de wendbaarheid van beleid in acht te houden. In Nederland is het infrastructuurfonds momenteel ingedeeld met vaste budgetten per modaliteit, wat besluitnemers dwingt om al vroeg te kiezen binnen welke modaliteit de oplossing zal worden gerealiseerd. De nieuwe Nederlandse regering heeft zichzelf tot doel gesteld het fonds anders in te delen, zodat middelen flexibeler kunnen worden ingezet. Men denkt hierbij aan doelfondsen waarbij middelen niet per sector worden samengevoegd, maar waarbij bedragen worden gereserveerd voor bepaalde doelstellingen. Ook is men van plan een groter deel van de middelen voor bijvoorbeeld onderzoek vrijer inzetbaar te maken.

Strategische beleidsdocumenten

Horizon: ±50 jaar

Actoren: divers

Het intersectoraal geconsolideerd overzicht is een aanvulling op bestaande beleidsdocumenten zoals bijvoorbeeld het in 2016 door de regering goedgekeurde witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV), het Mobiliteitsplan Vlaanderen, de Sustainable Development Goals, Visie 2050 en het Klimaatsbeleidsplan. Als voorbeeld nemen we hier het witboek BRV. Dit plan is met opzet multisectoraal van aard. De doelstellingen in het plan zijn niet alleen van ruimtelijke aard. Ze zijn ook gekoppeld aan mobiliteit en klimaatbeleid (Departement Ruimte Vlaanderen, 2016). Het beleidsplan ambieert ook meer te zijn dan alleen een toekomstvisie. Ambities als het ontwikkelen van vervoersknooppunten worden bijgegaan door concrete beleidskaders. Een beleidskader bevat operationele beleidskeuzes voor de middellange termijn en actieprogramma's voor een thema of voor een gebiedsdeel. Beleidskaders beschrijven onder meer hoe en met wie de gewenste ruimtelijke ontwikkeling wordt gerealiseerd. In het witboek BRV wordt sterk de nadruk gelegd op horizontale samenwerking. Hiermee wijkt de insteek van het BRV af van die van haar voorganger, die gaandeweg het karakter kreeg van een hiërarchisch opgelegd keurslijf (De Peuter, Bervoets, Van der Heijden, De Decker, & Voets, 2011). BRV Diezelfde horizontaliteit roept wel de vraag op of de plannen in het document straks ook allemaal gerealiseerd gaan worden. Het witboek BRV is weliswaar tot stand gekomen in samenspraak met een veelheid aan maatschappelijke partners, maar deze partners hebben geen



met infrastructuur, of kan een vaste overlegstructuur worden opgezet voor actoren waarvan de agenda's erg veel raakvlakken hebben.

Het feit dat veel elementen uit de Nederlandse casuïstiek geen onderdeel uitmaken van onze aanbevelingen, wil niet zeggen dat er geen lessen uit te trekken vallen. We zien onze aanbeveling dan ook nadrukkelijk als een eerste stap richting een integraler werkend Vlaanderen. Een vervolgstap zou zeer goed kunnen bestaan uit het invoeren van enkele Nederlandse elementen. Het Vlaams landschap is echter relatief gefragmenteerd en heeft al een aantal processtructuren in stelling of in aanbouw, zij het dat deze nog niet allemaal aan elkaar gekoppeld zijn. Hier direct nóg een rigide structuur overheen leggen, komt met het risico processen onnodig complex te maken. Het aanbrengen van structuur kan en zal waarschijnlijk in de toekomst van toegevoegde waarde zijn, maar komt ná overzicht.



Infrastructure and Projects Authority. (2016b). *National Infrastructure Delivery Plan 2016-2021*. London: Infrastructure and Projects Authority.

Infrastructure and Projects Authority. (2017a). *About the IPA*. London: Infrastructure and Projects Authority.

Infrastructure and Projects Authority. (2017b). *Analysis of the National Infrastructure and Construction Pipeline*. London: Infrastructure and Projects Authority.

Infrastructure and Projects Authority, Cabinet Office, & HM Treasury. (2016). New government body to help manage and deliver major projects for UK economy [Press release]

Infrastructure UK. (2016). Infrastructure UK - About us. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/organisations/infrastructure-uk/about>

Mott MacDonald. (2017). *Value Analysis: Better Asset Management*. London: National Infrastructure Commission.

National Infrastructure Commission. (2016a). *Connected Future*. London.

National Infrastructure Commission. (2016b). *High Speed North*. London.

National Infrastructure Commission. (2016c). *National Infrastructure Assessment Call for Evidence*. London.

National Infrastructure Commission. (2016d). *The National Infrastructure Assessment: process and methodology. A Consultation*. London: National Infrastructure Commission.

National infrastructure Commission. (2016e). *The National Infrastructure Assessment. Process and Methodology. Consultation Response*. London.

National Infrastructure Commission. (2017a). *Commissioner Declarations of Interest*. London.

National Infrastructure Commission. (2017b). *Commissioner remuneration: from 18 April 2017*. London.

National Infrastructure Commission. (2017c). *Congestion, Capacity, Carbon: Priorities for National Infrastructure. Consultation on a National Infrastructure Assessment*. Retrieved from London:

National infrastructure Commission. (2017d). *Corporate Plan 2017-18 to 2019-20*. London.

National Infrastructure Commission. (2017e). *National Infrastructure Commission: Conflicts of Interests Policy*. London.

Office of the Prime Minister. (2011). *Letter: Major Projects Authority mandate from the Prime Minister*. London: Office of the Prime Minister Retrieved from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/378509/PM_mandate_for_MPA_2011.pdf.

Pidgeon, C. (2016, 25 October). The challenges Heathrow airport must face over third runway. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/public-leaders-network/2016/oct/25/heathrow-airport-third-runway-challenges>

Press Association. (2016, 23 October). 'Overwhelming case for Heathrow expansion, says commission chair'. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/environment/2016/oct/23/overwhelming-case-for-heathrow-expansion-says-commission-chair>

Topham, G. (2016, 25 October). Q&A: Heathrow expansion - what happens next. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/25/qa-airport-expansion-in-london-what-will-happen-next>

Various. (2016). High Speed North Call for Evidence Submissions. Retrieved from <https://www.nic.org.uk/wp-content/uploads/High-Speed-North-Call-for-Evidence-Submissions.pdf>

Over programmatorisch werken (algemeen)

Ferns, D. C. (1991). Developments in programme management. *International Journal of Project Management*, 9(3), 148-156. doi:10.1016/0263-7863(91)90039-x

Geerlings, H., & Stead, D. (2003). The integration of land use planning, transport and environment in European policy and research. *Transport Policy*. doi:10.1016/S0967-070X(03)00020-9

Inderst, G. (2013). *Private Infrastructure Finance and Investment in Europe*. Retrieved from Luxembourg:



- Lord, M. A. (1993). Implementing strategy through project management. *Long Range Planning*, 26(1), 76-85. doi:10.1016/0024-6301(93)90236-9
- Lycett, M., Rassau, A., & Danson, J. (2004). Programme management: a critical review. *International Journal of Project Management*, 22(4), 289-299. doi:10.1016/j.ijproman.2003.06.001
- Maylor, H., Brady, T., Cooke-Davies, T., & Hodgson, D. (2006). From projectification to programmification. *International Journal of Project Management*, 24(8), 663-674. doi:10.1016/j.ijproman.2006.09.014
- Pellegrinelli, S. (1997). Programme management: organising project-based change. *International Journal of Project Management*, 15(3), 141-149. doi:10.1016/s0263-7863(96)00063-4
- Rijke, J., van Herk, S., Zevenbergen, C., Ashley, R., Hertogh, M., & ten Heuvelhof, E. (2014). Adaptive programme management through a balanced performance/strategy oriented focus. *International Journal of Project Management*, 32(7), 1197-1209. doi:10.1016/j.ijproman.2014.01.003
- Sowden, R., Ingram, G., & Wolf, M. (2011). *Managing successful programmes*. London: TSO.
- Wolf, E. E. A., & van Dooren, W. (2017). *De Waarde van Weerstand. Wat Oosterweel ons leert over besluitvorming*. Kalmthout: Pelckmans Pro.

Internationale organisaties over programmatorisch werken

- Andres, L., Biller, D., & Dappe, M. H. (2015). A methodological framework for prioritizing infrastructure investment. *World Bank Policy Research Working Papers*. doi:10.1596/1813-9450-7433
- OECD. (2012). *Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030*. OECD Publishing.
- OECD. (2015a). *Policy Framework for Investment, 2015 Edition*. OECD Publishing.
- OECD. (2015b). *Towards a Framework for the Governance of Infrastructure*. Retrieved from
- Woetzel, J., & Pohl, H. (2014). *Infrastructure: Doing More with Less*. The World Bank.
- World Bank. (2014). *Public-Private Partnerships Reference Guide*. World Bank.
- World Economic Forum. (2012). *Strategic Infrastructure*. Geneva: World Economic Forum.

Over Vlaanderen

- De Peuter, B., Bervoets, W., Van der Heijden, R., De Decker, P., & Voets, J. (2011). Op zoek naar draagvlak voor een nieuw ruimtelijk beleid in Vlaanderen. *Ruimte & Maatschappij*, 2(2-3), 25-48.
- Decreet betreffende complexe projecten, (2014).
- Departement Ruimte Vlaanderen. (2016). *Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*. Brussel.
- Triple Bridge. (2015). *Naar een doordacht, duurzaam en transparant investeringsbeleid*. Retrieved from Utrecht:

////////////////////////////////////