

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Mobiliteitsfonds voor het jaar 2024

36 410 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor het jaar 2024

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2023

Met het aannemen van de motie van de leden Van der Plas en Pouw-Verweij¹ heeft de Kamer de regering verzocht om binnen lenW de kosten van overleggroepen, taskforces en ambassadeurs inzichtelijk te maken. Met deze brief geef ik, mede namens de Staatssecretaris, daar invulling aan.

In deze brief wordt allereerst een toelichting gegeven op de aanleiding, nut en noodzaak van (bestuurlijke) overleggen met deelname van lenW. Vervolgens wordt toegelicht op welke plek in de begroting van lenW de kosten terug te vinden zijn die samenhangen met diverse overlegvormen. Daarna wordt geschetst hoe in opeenvolgende fases van het MIRT-proces samenwerking plaatsvindt tussen lenW en zijn partners. Ten slotte wordt aan de hand van een concrete casus in de vorm van een MIRT-verkenning een beeld gegeven van de verschillende overlegvormen waar lenW-medewerkers bij betrokken zijn.

Nut en noodzaak van (bestuurlijke) overleggen met deelname van lenW

Bij investeringen in het fysieke domein komen beleidsopgaven, maatregelen en verantwoordelijkheden van verschillende overheidslagen bij elkaar. Het beleid in de leefomgeving is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van diverse overheidslagen. Deelname van medewerkers van lenW aan interbestuurlijke overlegorganen is daardoor inherent aan een zorgvuldige uitwerking en realisatie van programma's, projecten en maatregelen.

¹ Kamerstuk 36 200 A, nr. 83.

De huidige Tracéwet en de nieuwe Omgevingswet beschrijven het wettelijk kader waarbinnen de beleidsvoorbereiding en uitwerking plaatsvindt. Hieruit volgt dat lenW bij de voorbereiding en uitvoering van beleid in afstemming dient te treden met betrokken bestuursorganen, zoals gemeenten, provincies en waterschappen. Tevens dienen burgers en maatschappelijke organisaties betrokken te worden, en voor zover van toepassing ook de beheerder van de landelijke spoorweg (ProRail).

In eerdergenoemde motie wordt overwogen dat het geld dat aan overleggen wordt gespendeerd, ook besteed zou kunnen worden aan de aanleg van infrastructuur. Overleg is echter een noodzakelijke randvoorwaarde om zorgvuldig tot uitvoering en daadwerkelijke resultaten te komen, zoals hiervoor ook toegelicht. Het is dus niet een kwestie van of-of. Het één kan niet losgezien worden van het andere.

Kosten gerelateerd aan overleg

De kosten van diverse vormen van overleg vallen onder de apparaatsuitgaven van lenW. Artikel 98 van begrotingshoofdstuk HXII (lenW) geeft inzicht in deze uitgaven. Het gaat om de totale personele kosten van het kerndepartement, uitgesplitst naar de diverse lenW-onderdelen. De personele uitgaven van het kerndepartement van lenW bedragen € 354 miljoen in 2023.² Behalve de kosten van eigen personeel zitten hier ook de kosten van inhuur inbegrepen. De kosten van het personeel van Rijkswaterstaat zit hier niet in. Dit wordt gedekt vanuit de agentschapsbijdrage vanuit lenW aan Rijkswaterstaat (art. 5.1 begroting lenW).

Een deel van dit totaalbedrag is te relateren aan overleggen, maar ook aan andere activiteiten zoals het verzamelen en verwerken van informatie, het uitwerken van beleidsvoorstellen en Kamerstukken, het voorbereiden van besluiten, et cetera. Binnen lenW wordt niet bijgehouden welk deel van hun tijd medewerkers besteden aan welk soort overleg en/of werkvorm. Het is daarom niet mogelijk om aan te geven wat de personele kosten zijn gerelateerd aan overleggen en taskforces waar lenW-medewerkers aan deelnemen.

De motie vraagt ook specifiek naar de kosten van ambassadeurs. Deze kosten vallen ook onder artikel 98. Binnen lenW is het ambassadeurschap echter geen formele rol. Er wordt ook niet apart geregistreerd wat de kosten van ambassadeurs zijn en ambassadeurschap brengt ook niet altijd kosten met zich mee.

Personele inzet lenW bij samenwerking in het MIRT

In het navolgende deel van deze brief wordt inzicht gegeven in de meest voorkomende vorm van bestuurlijke afstemming waar lenW bij betrokken is. Voor mobiliteit vindt de afstemming plaats in het kader van het MIRT-proces. Zowel op overkoepelend niveau als op het niveau van individuele projecten en programma's wordt intensief samengewerkt met diverse partners. Een significant deel van de afstemming met medeoverheden door lenW op terrein van mobiliteit vindt plaats over de band van projectspecifieke overleggen. Daarnaast zijn er meer themagerichte overleggen met provincies, stedelijke regio's en MIRT-landsdelen.

Ieder jaar vindt een Bestuurlijk Overleg MIRT en een Bestuurlijk Overleg Leefomgeving plaats. In het Bestuurlijk Overleg MIRT bespreken het Rijk, medeoverheden en andere betrokkenen op strategisch niveau de ambities, opgaven en ontwikkelingen voor een gebied. Er worden

² Prinsjesdag supplettoire begroting september 2023 (Kamerstuk 36 410 XII).

afspraken gemaakt over opgaven, programma's, projecten en maatregelen, en over de onderlinge samenwerking daarbij en de financiering daarvan. Tijdens de Bestuurlijke Overleggen wordt ook de voortgang van lopende afspraken en projecten besproken, en worden afspraken gemaakt over het vervolg. Een compleet overzicht van alle onderzoeken, projecten en programma's die momenteel in het MIRT zijn opgenomen is te vinden op de website www.mirtoverzicht.nl.

Bij de individuele MIRT-projecten en programma's worden de MIRT-spelregels gevolgd. De MIRT-spelregels geven een nadere invulling van wettelijke kaders en beschrijven de werkwijze, rollen en taken van partijen en de vereisten om tot besluitvorming te komen. De MIRT-spelregels waarborgen zorgvuldige besluitvorming over het MIRT en geven ook inzicht in de overleggen die plaatsvinden. Hierbij worden vier fases van MIRT-projecten onderscheiden, die onderstaand worden toegelicht.

1. De MIRT-voorbereidingsfase, met aan het einde een startbeslissing. Een MIRT-voorbereidingsfase heeft als doel opgaven nader te onderzoeken en te concretiseren, en op hoofdlijnen de eerste oplossingsrichtingen hiervoor in kaart te brengen. Een MIRT-voorbereidingsfase is vormvrij en kan worden overgeslagen als voldoende beslisinformatie beschikbaar is.
2. De MIRT-verkenningfase, die kan uitmonden in een voorkeursbeslissing. Het doel van de verkenningfase is om toe te werken naar een passende en houdbare voorkeursbeslissing. Deze oplossing wordt gevonden door in de verkenningfase een opgave breed of opgavegericht te onderzoeken, de doelstelling en probleemanalyse te concretiseren, en een inzichtelijke afweging te maken tussen mogelijke oplossingen.
3. MIRT-planning- en studiefase, die kan uitmonden in een projectbeslissing. Het doel van de planning- en studiefase is om de voorkeursbeslissing verder uit te werken tot een projectbeslissing waarin de scope van het project, de realisatieperiode, de bekostiging, de verdeling tussen partijen en de marktbenadering worden vastgesteld.
4. MIRT-aanlegfase, uitmondend in een opleveringsbeslissing. Tijdens de aanlegfase wordt het plan, in lijn met de uitwerking uit de MIRT-planning- en studiefase, daadwerkelijk uitgevoerd.

De intensiteit van bestuurlijk overleg bij een MIRT-project neemt in de regel af als de aanlegfase is gestart en lenW de enige bestuurlijke opdrachtgever is. Het zwaartepunt van de personele inzet verplaatst dan naar ProRail in het geval van spoorprojecten en naar Rijkswaterstaat bij overige projecten. Indien sprake is van gezamenlijk opdrachtgeverschap van meerdere overheden waaronder lenW (bijvoorbeeld samen met een provincie en een gemeente) vindt ook in de MIRT-aanlegfase op regelmatige basis nog interbestuurlijk overleg plaats.

Ter illustratie wordt hierna aan de hand van een concrete casus een toelichting gegeven op de organisatie van bestuurlijke afstemming bij een MIRT-verkenning. Deze casus is gekozen omdat de betreffende organisatie- en overlegvorm vrij gebruikelijk is en ook wordt toegepast bij andere MIRT-verkenningen.

Casus MIRT-verkenning A15 Papendrecht – Gorinchem

Met het nemen van de startbeslissing in juni 2018 is de MIRT-verkenning A15 Papendrecht – Gorinchem gestart. Op basis van een stakeholderanalyse is de participatieaanpak uitgewerkt en beschreven in een

participatieplan.³ Hierin is weergegeven op welke wijze en in welke rol verschillende (groepen van) stakeholders deelnemen aan en betrokken worden bij de MIRT-verkenning.

Betrokkenheid van en overleg met de betrokkenen worden afgestemd op hun rol. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen partijen die bijvoorbeeld alleen geïnformeerd moeten worden, of juist een veel intensievere en actieve betrokkenheid hebben bij het besluitvormingsproces. Denk bij de eerste groep bijvoorbeeld aan overheden en bedrijven die weliswaar fysiek niet in het projectgebied liggen, maar wel een belang hebben bij het project. Onder de tweede groep vallen de bestuurlijke partners die onderdeel uitmaken van het besluitvormingsproces en veel actiever betrokken zijn. Tussen deze beide groepen zitten nog partijen die meedenken of meewerken, zoals bewoners, bedrijven en verenigingen die actief input leveren aan de verkenning.

Met de partijen die meedenken, meewerken en meebeslissen, vindt actief overleg plaats in verschillende vormen. Al deze vormen van overleg staan in dienst van het bereiken van goede en gedragen resultaten uit de verkenningfase, maar vereisen ook personele inzet van lenW-medewerkers.

Om het besluitvormingsproces te stroomlijnen, zijn voor de samenwerking met de direct betrokken medeoverheden bij de MIRT-verkenning A15 Papendrecht – Gorinchem specifieke projectoverleggroepen ingesteld. Dat zijn als volgt:

- De *Stuurgroep* is verantwoordelijk voor de besluitvorming over de MIRT-verkenning, die uiteindelijk afgerond wordt met het nemen van een voorkeursbeslissing. De stuurgroep komt ca. twee keer per jaar bij elkaar. In de stuurgroep zijn de volgende organisaties op directieniveau vertegenwoordigd:
 - Directoraat Generaal Mobiliteit van het Ministerie van lenW;
 - Provincie Zuid-Holland;
 - Provincie Gelderland;
 - Rijkswaterstaat;
 - Port of Rotterdam.
- De *Bestuurlijk Adviesgroep*, waarin afstemming met de bestuurlijke partijen plaatsvindt en adviezen voor de stuurgroep worden opgesteld en besproken. De bestuurlijke adviesgroep adviseert de stuurgroep en komt twee tot vier keer per jaar bijeen, afhankelijk van de voortgang en eventuele adviesvragen. Vanuit lenW nemen de projectleider en enkele direct betrokken projectmedewerkers (zoals de technisch manager en de adviseur verkeer) aan dit overleg deel, zodat vragen zo veel mogelijk ter plekke kunnen worden beantwoord. In de bestuurlijke adviesgroep zijn verder vertegenwoordigd:
 - Provincie Zuid-Holland;
 - De betrokken gemeenten in het gebied;
 - Het Waterschap Rivierenland;
 - Rijkswaterstaat;
 - ProRail.
- De *Maatschappelijke Adviesgroep (MAG)*. Naast de betrokkenheid van stakeholders door middel van de werksessies, ateliers en inloopbijeenkomsten, worden maatschappelijke omgevingspartijen vertegenwoordigd in deze MAG. Deze adviesgroep komt ca. twee tot vier keer per jaar bijeen. De MAG adviseert de Stuurgroep op diverse momenten in het proces. In de MAG zijn o.a. vertegenwoordigd:
 - Diverse lokale ondernemersverenigingen en bedrijvenverenigingen in het gebied die veel gebruik maken van de A15;

³ Het participatieplan is te vinden op <https://www.mirta15papendrechtgorinchem.nl/>.

- Evofenedex;
- Veilig Verkeer Nederland;
- Werkgeversorganisatie;
- ANWB;
- Fietsersbond;
- Transport Logistiek Nederland regio West;
- VNO-NCW West;
- Staatsbosbeheer;
- Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland;
- Stichting Drechtse Stromen;
- Samen Bereikbaar, Zuid-Holland Bereikbaar;
- Provincie Gelderland;
- Natuur- en Vogelwacht De Alblasserwaard.

Vanuit IenW-zijde zitten de projectleider en enkele projectmedewerkers in de MAG (net als bij de bestuurlijke adviesgroep) en ook hier weer met als doel vragen in het overleg direct zo goed als mogelijk te kunnen beantwoorden.

- De *Ambtelijke Begeleidingsgroep (ABG)*. In dit overleg zitten de ambtelijk ondersteuners van de leden van de Stuurgroep. Hierin worden diverse vraagstukken besproken en zo uitgewerkt dat de Stuurgroep een goede afweging kan maken. Hier wordt feitelijk het voorwerk voor de Stuurgroep gedaan. De ABG komt twee tot vier keer per jaar bijeen.

De overlegstructuur in de verkenning is zo opgezet dat alle betrokkenen hun rol zo goed en efficiënt als mogelijk kunnen invullen. Elk van bovengenoemde overleggroepen heeft daardoor een belangrijke rol in de verkenning. Het laten vervallen van «lagere» overleggen zou tot gevolg hebben dat de gespreksonderwerpen direct en zonder voorbereiding in de Stuurgroep terecht komen. Dit zou de kwaliteit van bespreking in de Stuurgroep negatief beïnvloeden en zorgen voor een aanzienlijke toename van het aantal besprekpunten in de Stuurgroep, aangezien in de eerdere overleggen geen punten afgedaan kunnen worden.

Naast deze reguliere overleggen hebben bij de verkenning A15 Papendrecht – Gorinchem ook diverse gespreksrondes plaatsgevonden met onder andere bewonersverenigingen, heeft bilateraal overleg over inhoudelijke zaken met andere overheden plaatsgevonden, en zijn werksessies geweest waarin deskundigen van het Rijk, regio en maatschappelijke vertegenwoordigers met elkaar hebben samengewerkt aan het ontwerp van de weg. Voor de brede groep andere belanghebbenden, zoals weggebruikers en omwonenden, zijn diverse informatiebijeenkomsten georganiseerd.

Bij al deze overleggen en bijeenkomsten is sprake van inzet van IenW-personeel. Uiteindelijk zijn de overleggen echter geen doel op zich. De overleggen dienen het onderliggende doel om te komen tot een goed doordachte voorkeursbeslissing met breed draagvlak, waarbij rekening is en wordt gehouden met de belangen van de diverse direct en indirect belanghebbenden.

Het voorbeeld dat hier is geschetst, geldt voor de MIRT-verkenning A15 Papendrecht – Gorinchem. Op dit moment bevinden zich ca. 25 MIRT-projecten in de fase van onderzoek of verkenning, ca. 35 in de planning- en studiefase en zijn ca. 60 MIRT-projecten in aanlegfase. Activiteiten binnen grotere programma's zijn hier nog buiten beschouwing gelaten. Binnen elke MIRT-fase geldt dat er sprake is van een min of meer vergelijkbare projectstructuur, waarbij overleggen geen doel op zich zijn maar steeds in dienst staan van de onderliggende projectopgave.

Herprioritering Mobiliteitsfonds

De recente herprioritering van het Mobiliteitsfonds was de directe aanleiding voor de motie waar deze brief de reactie op is. Om die reden wordt met deze brief ook ingegaan op de afstemming die bij de herprioritering heeft plaatsgevonden en zal plaatsvinden. Inhoudelijk is de Kamer hier onder andere via de MIRT-brief op 23 juni jl. en met Prinsjesdag over geïnformeerd (Kamerstuk 36 410 A, nr. 8).⁴

Vanwege de urgentie, het belang en de forse consequenties van deze herprioritering hebben vanaf het voorjaar van 2023 aanvullend op het reguliere MIRT-proces diverse bestuurlijke overleggen plaatsgevonden. Bij deze overleggen waren bestuurders van lenW en uit alle MIRT-regio's aanwezig. Zoals in het commissiedebat MIRT op 5 juli jl. (Kamerstuk 36 200 A, nr. 99) besproken, hebben lenW en de MIRT-regio's gezocht naar een vorm waarmee vervolgoverleg in kleiner comité kan plaatsvinden. Deze overlegstructuur kan gezien worden als een soort «taskforce», en zo is er ook in het voorgenoemde commissiedebat MIRT over gesproken. De term is enkel bedoeld om duidelijk te maken welk overleg het betreft en niet om een speciale formele status mee aan te duiden. Het doel achter deze wijze van organisatie van overleg is om de overlegdruk zo beperkt mogelijk te houden en om te voorkomen dat alle betrokkenen steeds bij ieder overleg aanwezig moeten zijn.

De lenW-medewerkers die voor hun dagelijkse werkzaamheden betrokken zijn bij de besluitvorming in het kader van het MIRT, zijn dezelfde medewerkers die bij de overleggen over de herprioritering en de voorbereiding daarvan betrokken zijn. Voor de bestuurders van de regionale partners van lenW geldt veelal hetzelfde. Hoewel het werk aan de herprioritering een forse tijdsinspanning van de betrokken medewerkers van lenW vraagt, leidt dit dus niet tot extra personele kosten op de lenW-begroting.

Tot slot

Deze brief bevat geen precieze bedragen van kosten die samenhangen met overleggen en biedt ook geen zicht daarop voor de toekomst. Desalniettemin wordt met deze brief inzicht geboden in de verscheidenheid van verschillende (bestuurlijke) overleggen waar lenW bij betrokken is en de doelen die daarmee worden gediend. De motie wordt hiermee beschouwd als afgedaan.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

⁴ Kamerstuk 36 200 A, nr. 78.