



Eindrapportage

Evaluatie herziene MIRT Spelregels

4 november 2019



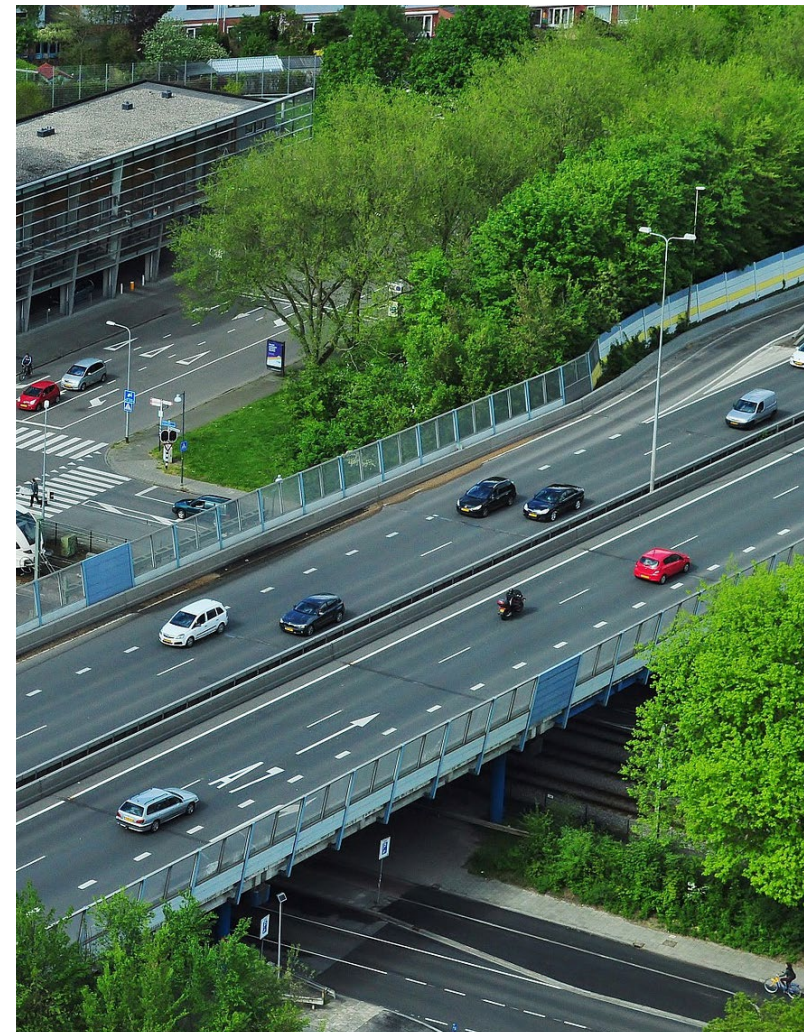
Inhoudsopgave

	Inleiding	3
1	Aanleiding en doel evaluatie	5
2	Terugblik: welk beeld komt uit eerdere evaluaties?	7
3	De leeropbrengst anno nu: over de intenties vooraf en de oogst uit de dialoog samengevat	9
4	Bevindingen	19
5	Aanbevelingen	23

Inleiding

Deze rapportage bevat de resultaten van de evaluatie van de in 2016 herziene MIRT Spelregels. Achtereenvolgens gaan we in deze rapportage in op:

1. Aanleiding, doel en aanpak van de evaluatie
2. Terugblik: welk beeld komt uit eerdere evaluaties?
3. Leeropbrengst anno nu: over de intenties vooraf en de beelden uit de dialoog samengevat
4. Bevindingen
5. Aanbevelingen





1 Aanleiding, doel en aanpak evaluatie

Aanleiding en doel evaluatie

In 2016 zijn, naar aanleiding van het afronden van de ‘Vernieuwing van het MIRT’ als project en het ‘IBO Flexibiliteit in de infrastructurele planning¹’, de MIRT Spelregels herzien. Bij de vaststelling daarvan is afgesproken om in 2019 de herziene spelregels van het MIRT te evalueren. In opdracht van het Ministerie van IenW zijn we eind mei gestart met de evaluatie van de MIRT Spelregels. Doel van deze evaluatie is om inzicht te verschaffen in de doorwerking van de in 2016 herziene elementen uit de spelregels in de praktijk en in de eerste gebruikservaringen daarbij. Omdat de spelregels nog maar sinds kort gewijzigd zijn, heeft de evaluatie vooral het karakter van een ‘lerende evaluatie’ waarin vertegenwoordigers van rijk en regio in dialoog met elkaar aangeven hoe het gaat en wat de verbeterpunten naar de toekomst zijn. De focus in de evaluatie ligt dus op de wijzigingen die in de spelregels vanaf 2016 zijn doorgevoerd. Concreet gaat het daarbij om het breed verkennen vanuit de opgave, duurzaamheid meenemen als integraal onderdeel van de werkwijze, zicht op 75% financiering bij de start van een MIRT Verkenning (in plaats van 100%), adaptief programmeren (inclusief de programma-aanpak) en het meenemen van korte termijn benuttingsmaatregelen die de bereikbaarheid ten goede komen (zie paragraaf 2.2 uit de MIRT Spelregels). Hiermee heeft het accent

¹ IBO (interdepartementaal beleidsonderzoek) Flexibiliteit in de infrastructurele planning, Ministerie van Financiën / Inspectie der Rijksfinanciën / Bureau Strategische Analyse, maart 2016

in de evaluatie ook gelegen op de ervaringen in de eerste fasen van de MIRT-fasering (programma’s, onderzoeken en verkenningen). Projecten in de fasen van planuitwerking en/of -realisatie zijn geen onderdeel geweest van deze evaluatie.

Aanpak evaluatie - dialoogsessies centraal met enkele aanvullende interviews

Centraal in de aanpak van de evaluatie staan dialoogsessies tussen rijk en regio in de maanden mei - september. Doel daarvan is om de ervaringen die met de herziene spelregels in de praktijk worden opgedaan met elkaar te delen. Er zijn sessies belegd met 1) direct betrokkenen bij de programma-aanpak, inclusief relatie met nieuwe Omgevingsagenda’s (op 25 juni), 2) projectleiders / kernteam-leden van MIRT Onderzoeken en MIRT Verkenningen (op 24 juni), 3) MIRT-coördinatoren (via de ‘afstemgroep’ die ten behoeve van de omvorming van het Mobiliteitsfonds is opgericht (op 26 juni), 4) managementleden betrokken bij de voorbereiding van de BO’s MIRT (op 26 augustus) en 5) een reflectiegroep met interne en externe deskundigen (op 30 september). Om specifiekere informatie op te halen, hebben in aanvulling op de dialoogsessies, interviews plaats gevonden met project-leiders of kernteamleden van een viertal MIRT Onderzoeken en/of Verkenningen, te weten: A2 Deil-Vught, A28 Drenthe, Overijssel, Gelderland, N33 midden (Zuidbroek-Appingedam) en Deltaprogramma Maas.

Ook het DOM-beraad² van rijk en regio is actief betrokken in de evaluatie. In het DOM-beraad van 19 juni is een voorbereidende notitie met enkele ‘issues’ kort besproken om richting te geven aan het onderzoek. In het DOM-beraad van 2 oktober zijn de conceptresultaten van deze evaluatie besproken. Ook is een concept-versie van de rapportage gedeeld met alle deelnemers aan de dialoogsessies met het doel de ‘leeropbrengst’ te toetsen op herkenbaarheid en volledigheid. De resultaten van die toetsing zijn ook verwerkt in deze eindrapportage. In totaal zijn zo circa 75 professionals betrokken bij deze lerende evaluatie.

Voorafgaand aan de evaluatie is door het Ministerie van IenW een globale tekstanalyse van de afsprakenlijsten van de BO’s MIRT uitgevoerd (periode 2015-2018). Deze is door ons benut bij de uitwerking van onze vragen in de voorbereiding van de dialoogsessies en de interviews.

² Het DOM-beraad is een informeel overlegplatform over het MIRT en bestaat uit directeuren van rijk en regio.

Staat van Vernieuwing MIRT anno 2016¹

Vernieuwing is aantoonbaar !

- Verbreding in aanpak opgaven
- Meer strategisch gesprek in BO
- Breder veld van actoren
- Meer gelijkwaardige verhoudingen

Vernieuwing is kwetsbaar !

- Wil tot scoren in geld en projecten
- Weinig geld voor uitvoering
- Versmalling rijksbetrokkenheid
- Beperkt aantal koplopers in gedrag

28 1 Uit: presentatie De staat van de vernieuwing MIRT, conferentie Meer met MIRT, RHDHV, april 2016

Royal HaskoningDHV

Meer Bereiken anno 2017

Meer Bereikt !

- In kijken en denken !
- Verbreding in opgaven !
- 5 i's in oplossingsrichtingen !
- Korte termijn en lange termijn !
- Grote betrokkenheid publiek, privaat, maatschappelijk !

Meer Bereikt ?

- In doen ?
- Verbreding in oplossingen ?
- 5 i's in oplossingen ?
- Korte termijn en lange termijn verbonden ?
- Gedeeld eigenaarschap publiek, privaat, maatschappelijk ?

29

Royal HaskoningDHV

Figuur 1. Korte impressies van de resultaten uit beide evaluaties uit 2016 en 2017.

2 Terugblik: welk beeld komt uit eerdere evaluaties?

In de periode vlak voor en na de herziening van de MIRT Spelregels zijn al eerder evaluaties uitgevoerd. Dit zijn met name de evaluatie Verduurzaming van het MIRT uit 2015, de evaluatie Vernieuwing van het MIRT uit 2016, de evaluatie van het Programma Meer Bereiken uit 2017 en de evaluatie van de Code maatschappelijke participatie uit 2017. Om de leeropbrengst uit de recente dialoogsessies te kunnen plaatsen in historisch perspectief, vatten we de belangrijkste bevindingen uit deze evaluaties even kort en krachtig samen.

- In de evaluatie over ‘Verduurzaming van het MIRT’ (Royal HaskoningDHV) wordt geconstateerd dat er voldoende kennis en instrumenten (inhoudelijk en procesmatig) beschikbaar zijn om duurzaamheid een volwaardige plaats te geven in het MIRT-proces, maar dat duurzaamheid nog onvoldoende (bestuurlijk) wordt verankerd in de opdracht van de verschillende MIRT-fasen;
- De ‘Evaluatie Vernieuwing MIRT’ (‘brede blik, maatwerk, samenwerking’, Royal HaskoningDHV) laat zien dat de vernieuwing van het MIRT aantoonbaar in gang is gezet, met een bredere aanpak van opgaven, een breder veld van betrokken actoren en meer gelijkwaardigheid tussen rijk en regio. Maar uit die evaluatie blijkt ook dat de vernieuwing nog kwetsbaar is, door een beperkt aantal koplopers in ‘houding en gedrag’, door de grote behoefte aan onderzoeken en verkenningen versus het beperkte (vrije) budget voor uitvoering en door een ‘verbreding’ in opgaven versus ‘de wil tot scoren in geld en projecten’;
- Aanbevelingen uit de evaluatie Vernieuwing MIRT richten zich op een versterking van de sturende werking van omgevingsvisies en gebiedsagenda’s op de programmering en prioritering van MIRT Onderzoeken en Verkenningen, aanpassing van de spelregels (waaronder de vervanging van de eis van ‘zicht op financiering’ door ‘zicht op uitvoering’, en meer flexibiliteit bij de inzet van financiële middelen), meer helderheid aan de voorkant van MIRT Onderzoeken en Verkenningen (zoals opdrachtformulering en afwegingskaders voor besluitvorming), en een versterking van het MIRT-leerproces (zoals meer aandacht voor learning on the job);
- In de evaluatie van het ‘Programma Meer Bereiken’ (Royal HaskoningDHV) komt het beeld naar voren dat er inderdaad meer bereikt wordt als het gaat om een ‘brede blik, maatwerk en samenwerken’, maar dat dit denken zich nog lang niet altijd vertaalt in doen en resultaat. Aanbevolen wordt om in het kader van een programmatische aanpak aan de voorkant expliciet helderheid te geven over koers (en deze bestuurlijk te verankeren), samen principes te formuleren over samenwerking en wederkerigheid, en -met een goed afweegkader als basis- het denken en werken in ontwikkelpaden verder te ontwikkelen (adaptief programmeren);
- Uit de ‘Evaluatie van de Code maatschappelijke participatie in MIRT-projecten’ (Kwinkgroep, 2017) komt naar voren dat in alle MIRT-projecten aan maatschappelijke partijen de mogelijkheid wordt geboden om deel te nemen aan het beleid- en besluitvormingsproces. Dit gebeurt vaak niet naar de letter, maar doorgaans wel in de geest van de code, waarbij de inbreng van maatschappelijke partijen van toegevoegde waarde is voor resultaat en proces van de onderzochte projecten. Aanbevolen wordt onder meer om meer ruchtbaarheid te besteden aan de code en de toepassing te verrijken met flexibele kaders, verschillende methoden en monitoring van de leerervaringen.



3 De leeropbrengst anno nu:

over de intenties vooraf en de oogst uit de dialoog samengevat

De intenties achter de herziening van de MIRT Spelregels in 2016

Ter voorbereiding op de dialoogsessies hebben we in beeld gebracht wat ook alweer de intenties waren achter de wijzigingen in de MIRT Spelregels. Tabel 1 bevat een overzicht op basis van een analyse van de tekst uit de MIRT Spelregels.

Aanpassingen in MIRT Spelregels	De intenties achter de aanpassingen in 2016
Breed verkennen vanuit de opgave	<ul style="list-style-type: none"> Breder pallet van oplossingen onderdeel maken van de besluitvorming En daarmee bijdragen / investeringen van meer partijen meenemen Flexibiliteit vergroten om in te spelen op snelle technologische ontwikkelingen
Duurzaamheid als integraal onderdeel van de werkwijze	<ul style="list-style-type: none"> Bijdrage leveren aan meer duurzame oplossingen
Zicht op 75% financiering	<ul style="list-style-type: none"> Stimulans om zo breed mogelijk te kunnen kijken naar mogelijke oplossingen Draagt bij aan integralere weging van oplossingen / opgaven Daagt andere partijen uit om mee te betalen aan oplossingen Flexibeler kunnen inspelen op kansen die zich tijdens planproces voordoen Mogelijkheden creëren voor meer, maar nog beheersbaar aantal, verkenningen
Adaptief programmeren	<ul style="list-style-type: none"> Beter inspelen op onzekerheden en kansen En daarmee ruimte creëren voor nieuwe ontwikkelingen en veranderende inzichten Een voorkeursbeslissing, ook met maatregelen die nog niet geheel vaststaan
Korte termijn maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> Via wetwijziging mogelijk maken dat ook 'benuttingsmaatregelen die de bereikbaarheid ten goede komen' bekostigd kunnen worden uit het Infrastructuurfonds

Tabel 1: De intenties achter de herziene spelregels in 2016.

De leeropbrengst anno nu: de beelden uit de dialoogsessies en interviews samengevat

Met de bedoeling achter de herziene spelregels als vertrekpunt hebben in de dialoogsessies en aanvullende interviews met rijk en regio steeds twee vragen centraal gestaan:

- Wat leren we al goed als rijk en/of regio?
- Wat leren we nog moeizaam als rijk en/of regio?

Samengevat komt uit alle antwoorden uit de sessies de volgende 'leeropbrengst' naar voren.

1. Veel respondenten hebben in positieve zin voorbeelden waarin opgaven en mogelijke oplossingsrichtingen nu **breder worden verkend** dan in het verleden. Dat gebeurt niet alleen in de gebiedsgerichte programma's (MRA, MRDH, U Ned, SmartwayZ.NL), maar ook in recente MIRT Onderzoeken en Verkenningen (bijvoorbeeld ZWASH, Friese Kust, Corridor Amsterdam-Hoorn, A67, Meanderende Maas). Door opgaven, zoals wonen, werken, bereikbaarheid en waterveiligheid in samenhang te onderzoeken, wordt ernaar gestreefd niet op voorhand al aan een infrastructurele oplossing te denken. De fasen van MIRT Onderzoeken en Verkenningen lenen zich hier ook goed voor. Door breed te verkennen worden andere partijen verleid mee te doen, wat bijdraagt aan draagvlak in het gebied (Gebiedsagenda IJsselmeergebied). Bovendien komen daardoor, op basis van een breder beeld

van verschillende opgaven in het gebied, ook niet-infrastructurele oplossingen in beeld (bijvoorbeeld smart mobility maatregelen bij A67 en U Ned). Dit betekent overigens niet dat breder verkennen gemeengoed is; nog regelmatig wordt in de startbeslissing van de MIRT Verkenning al concreet een dominante oplossing genoemd. Zo staat in de startbeslissing voor de MIRT Verkenning A1-A30 dat "de oplossing hoofdzakelijk ligt binnen infrastructurele oplossingen". Niet altijd is duidelijk of dat een conclusie is op basis van een brede zoektocht, of dat het een gevolg is van een te beperkte scope aan de voorkant.

Veel respondenten zijn kritisch over de mate waarin breed verkennen in de praktijk ook al leidt tot 'breed beoordelen' van mogelijke oplossingsrichtingen. Door IenW worden mogelijke oplossingen in belangrijke mate alleen beoordeeld op bereikbaarheidsindicatoren (Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse - NMCA) en de voorwaarden van het Infrastructuurfonds. Ook regio's zetten vaak primair in op wensen voor infrastructuurmaatregelen. In de MIRT-besluitenlijst domineren daardoor vooral de infrastructuur-georiënteerde afspraken. Breed verkennen vanuit de opgave wekt in de praktijk verwachtingen die in de oplossingen nog niet altijd waargemaakt worden, met name door de voorwaarden die aan de budgetten gekoppeld zijn. Breed verkennen leidt volgens sommige

respondenten uit de regio pas tot integrale besluiten als het rijk integraler kan werken (ook op ministerieel niveau) en er integrale budgetten zijn met integrale doelen als meetlat. Vanuit het rijk wordt bij de uitwerking van breed verkennen steeds meer de nadruk gelegd op het maken van wederkerige afspraken met regionale partijen om te zorgen dat de mobiliteitsinvesteringen optimaal renderen (zoals afspraken over ruimtelijke ontwikkeling en inrichting, hoogstedelijke milieus en lage parkeernormen bij HOV-knooppunten). Maar per saldo draagt de dominantie van nationale, primair aan bereikbaarheid gerelateerde belangen én van het huidige instrumentarium (NMCA-benadering, voorwaarden Infrastructuurfonds) volgens respondenten uit de regio nog onvoldoende bij aan een brede beoordeling en afweging van oplossingen. Andere respondenten wijzen erop dat de MIRT Spelregels in hun ogen vooral zijn bedoeld voor een gezamenlijk proces. De spelregels voor dat proces zouden dan 'doelstellingen-neutraal' moeten zijn, om geredeneerd vanuit (alle) opgaven tot een integrale afweging te komen. Maar zo worden ze in de praktijk niet ervaren.

Breed verkennen lukt volgens sommige respondenten ook niet altijd omdat er al vroegtijdig politieke verwachtingen zijn gewekt, afspraken zijn gemaakt of besluiten zijn genomen. Soms op regionaal niveau (N33-midden) of in het regeerakkoord en/of naar aanleiding van

debatten in de Tweede Kamer. Dit soort afspraken doorkruisen soms een zorgvuldige en brede onderbouwing vooraf. Ook wordt opgemerkt dat breed verkennen alleen zinvol is als de opgave daarom vraagt; daar waar de oplossing eenduidig is, leidt breed verkennen tot een onnodige onderzoekslast (Amsterdam-Hoorn). De behoefte aan integraliteit moet ook niet worden gebruikt om tijd te winnen en geen besluit te hoeven nemen, tegen de achtergrond van de schaarse middelen.

2. Hoewel gewaardeerd wordt dat het **onderwerp duurzaamheid** in de praktijk al meer aandacht krijgt, overheersen bij veel respondenten de kritische kanttekeningen over dit onderwerp. Algemene indruk is dat duurzaamheid wel in het onderzoek en het proces zit, maar nog niet of te weinig in het resultaat. Er worden voorbeelden genoemd van doorschuiven naar de volgende fase, de perceptie van duurzaamheid als iets extra's dat geen tijd en geld mag kosten (niet gezien als onderdeel van het taakstellend budget), partijen die niet willen meebetalen aan duurzaamheid etc. Ook wordt aangegeven dat het nog steeds lastig is om duurzaamheid te operationaliseren in heldere, harde doelen en criteria en komt het thema onvoldoende herkenbaar terug in de jaarlijkse besluiten uit het BO-MIRT.

Positieve voorbeelden van meer aandacht voor

duurzaamheid worden ook genoemd, bijvoorbeeld het opnemen van een duurzaamheidsdoelstelling (CO2) als één van de hoofddoelstellingen in de programma-aanpak (Goederencorridors) en het sluiten van een duurzaamheidsconvenant (N33), gekoppeld aan het voorkeursalternatief van de MIRT Verkenning. Vanuit Verduurzaming MIRT worden ook positieve ontwikkelingen gesignaleerd. Duurzaamheid wordt vaker expliciet in de opdrachtbrief genoemd, er zijn 'richtinggevende opdrachtformuleringen' voor de onderwerpen klimaat, energie en circulaire economie beschikbaar en de handreiking Verduurzaming MIRT wordt vaker 'voorgeschreven' en toegepast.

3. Voordelen van de **spelregel over 75%-financiering** worden door respondenten vooral gezien in de 'stimulans' om tijdig in het proces commitment te organiseren van rijk én regio en om daarmee helderheid te kunnen bieden naar andere (private) partijen dat het betreffende project er ook gaat komen (er worden voorbeelden genoemd van Oeververbinding Rotterdam, A1/A30, Sluis Kornwerderzand, Oostvaarderoevers). Het geeft een 'goed beeld naar buiten' dat het 'echt gaat gebeuren'. En mocht dat nog niet lukken, dan wordt een 'pré-verkenning' door sommigen gezien als een oplossing om toch voortgang te boeken en energie te houden in een project. Kritische kanttekeningen zijn er ook. De

75%-regel lokt volgens respondenten uit dat de focus in de praktijk komt te liggen op grote infrastructurele projecten, terwijl veel kleinere en andersoortige maatregelen beter kunnen scoren op bereikbaarheid, duurzaamheid en kosten. Juist door breder te verkennen kan in deze fase lang nog niet altijd worden bepaald '75% van welke oplossing?' en '75% te bekostigen door wie?' De 75%-regel sluit volgens sommige respondenten dan ook onvoldoende aan bij de opgave breder te verkennen (vooral ook als een 'brede' verkenning gekoppeld wordt aan een beperkt taakstellend budget), bij de programmatische aanpak en wederkerigheid en bij meer private en alternatieve bekostiging. De regel heeft dan ook vooral waarde als de concrete voorkeursoplossing al in zicht is. Als dat niet het geval is, en de 75% nog niet in zicht is, wordt volgens respondenten gekozen voor een 'pré-verkenning' als extra tussenstap. Dat zorgt weliswaar voor vooruitgang ('we kunnen door'), maar komt de helderheid in het proces niet altijd ten goede.

4. Respondenten benoemen positieve ervaringen met de **meer adaptieve en programmatische aanpak** die met name in de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's is ontstaan. Het werken met ontwikkelpaden (met een stip op de horizon, kantelpunten, een uitwerking in 'no-regret-maatregelen' voor de korte termijn



en maatregelen voor de middellange en lange termijn) bevordert het oplossingsgericht werken (bijvoorbeeld in het Programmaplan voor het programma U Ned). Er is ook meer oog voor onzekerheden in de besluitvorming en er wordt vaker ingezet op monitoring van ontwikkelingen en inzet van korte termijn maatregelen voordat grotere maatregelen worden overwogen (A67, A2 Weert-Eindhoven). Besluiten kunnen daardoor beter worden gefaseerd (met een 'vinger aan de pols' via monitoring), wat van belang is vanwege de beperkt beschikbare middelen.

Veel respondenten erkennen het adaptief programmeren in de praktijk ook nog lastig te vinden. Bestuurders en politici zien liever projecten en investeringen nu, dan een fasering van maatregelen met eerst meer monitoring en evaluatie van de ontwikkelingen. Respondenten uit diverse regio's zien in adaptief werken soms een middel van het rijk om met kleine besluiten niet te hoeven doorpakken op de grote opgaven en maatregelen. Op ambtelijk niveau is het rijk er daarentegen beducht voor dat in een vroegtijdig stadium samen gaan onderzoeken en verkennen al leidt tot financiële claims uit de regio. Bovendien spelen ook capaciteits-overwegingen een rol bij de selectie van het aantal MIRT onderzoeken en verkenningen. 'We moeten het allemaal wel waar kunnen maken'. Rijk en regio houden elkaar daarmee vaak gevangen in hetzelfde spel

van verwachtingen creëren en verwachtingen temperen.

5. **Korte termijn maatregelen** worden steeds vaker meegenomen als onderdeel van de oplossing (diverse bereikbaarheidsprogramma's, A2 Deil-Vught, corridor Amsterdam-Hoorn). Soms als 'no-regret' maatregel in een lange termijn perspectief, soms als maatregel voordat grotere maatregelen worden overwogen (A67). Interessant is A2 Deil-Vught waar in een programma de MIRT Verkenning (voor de lange termijn) en de uitvoering van een concreet maatregelenpakket worden gecombineerd.

Meer in zijn algemeenheid geeft een aantal respondenten aan dat de toepassing van de MIRT Spelregels zich in de praktijk tot een standaard aanpak heeft ontwikkeld. Dit heeft voordelen, omdat duidelijk is welke stappen, wanneer worden gezet, en hoe de besluitvorming verloopt. Maar ook wordt aangegeven dat dit soms weinig ruimte biedt voor maatwerk en flexibiliteit, zowel in aanpak als in besluitvorming. Daarbij gaat het niet alleen om de vraag 'wat' de spelregels zijn, maar ook 'hoe' ze worden toegepast. Er zijn praktijkvoorbeelden dat flexibiliteit mogelijk is als partijen dat samen willen. Illustratief zijn de voorbeelden uit het gebiedsgericht bereikbaarheidsprogramma MoVe uit de Zuidelijke Randstad. Bij de ene verkenning (Oeververbindingen Rotterdam) hielp 75% zicht op financiering juist om

duidelijkheid te verschaffen voor marktpartijen, terwijl bij de andere verkenning (CID-Binckhorst), waar 75% zicht op financiering nu nog niet haalbaar bleek, deze spelregel minder hard is gehanteerd om juist het bereikte commitment vast te houden voor het vervolg en sneller door te kunnen pakken als de benodigde middelen wel beschikbaar komen.

Uit de aanvullende verdiepende interviews over enkele MIRT Onderzoeken en Verkenningen komen ook ervaringen met de herziene spelregels. Deels zijn deze al verwerkt in de bovenstaande tekst, deels zijn ze samengevat in de tabel op de volgende pagina. Dit als illustratie van bovenstaande bevindingen.

MIRT-programma A2 Deil-Vught - MIRT Verkenning als onderdeel van een programma	
Breed verkennen vanuit de opgave	<ul style="list-style-type: none"> • Is een vervolg op een breed ingestoken MIRT Onderzoek 'Kennisas Amsterdam – Eindhoven': een groot gebied, met aandacht voor bereikbaarheid en mobiliteit, ruimte en economie. In het onderzoek is geconstateerd dat de veronderstelde samenhang op de kennisas er niet is, maar het deeltraject 'Deil-Vught' is een majeur probleem ('top-5 NMCA') • Breed palet aan oplossingsrichtingen voor bereikbaarheid: infrastructuur, fiets, OV, aanpak knooppunten, verstedelijkingsstrategie, werkgeversbenadering
Duurzaamheid als integraal onderdeel van de werkwijze	<ul style="list-style-type: none"> • Bereikbaarheids- en mobiliteitsindicatoren zijn dominant • In de korte termijn aanpak met <i>quick wins</i> ligt de nadruk op slimme- en duurzame maatregelen • Er is een duurzaamheidstafel, maar uiteindelijk speelt (bijvoorbeeld) CO₂-reductie nauwelijks een rol
Zicht op 75% financiering	<ul style="list-style-type: none"> • Budget is gereserveerd, 75% van de geraamde 570 miljoen euro voor de lange termijn oplossing • Er is ook een concrete financiële dekking voor het pakket korte termijn maatregelen (circa 40% rijk, 60% regio) • Budget is mede-sturend voor het trechteringsproces voor oplossingen
Adaptief programmeren	<ul style="list-style-type: none"> • Bewuste keuze om tegelijkertijd aan de slag te gaan met 1) een MIRT Verkenning, gericht op de lange termijn én 2) een pakket van circa 20, <i>no-regret</i> korte termijn maatregelen, met daarin concrete maatregelen en nadere onderzoeken en uitwerkingen • Beide (verkenning en maatregelenpakket) zijn financieel gedekt
Korte termijn maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> • Zie opmerking bij adaptief programmeren

N33-midden (Zuidbroek-Appingedam) - MIRT Verkenning	
Breed verkennen vanuit de opgave	<ul style="list-style-type: none"> • Breed verkennen alleen gericht op alternatieven voor de verdubbeling van het traject (bijvoorbeeld werken met inhaalstroken, ongelijkvloerse kruisingen) • Breder was niet noodzakelijk omdat ruimtelijke context van het gebied (haven, chemiecluster) en belangrijke besluiten over spoor- en waterverbindingen al duidelijk waren; verdubbeling van de weginfrastructuur nadrukkelijk gekoppeld aan het economisch belang van de regio (goederenstromen, arbeidspotentieel)
Duurzaamheid als integraal onderdeel van de werkwijze	<ul style="list-style-type: none"> • N33 gepositioneerd als 'icoon van duurzaamheid' • Met concrete doelen en afspraken over circulaire economie (kunstwerken, wegmeubilair), energie (aanleg en gebruik, waaronder compensatie), sociaal (innovatieve geluidmaatregelen, delen in energieopbrengst), koppelkansen leefbaarheid en biodiversiteit (bermbeheer, ecologische verbindingzone) • Verankerd in een convenant, te bekostigen uit het vastgesteld taakstellend budget
Zicht op 75% financiering	<ul style="list-style-type: none"> • Project gebaseerd op bestuurlijke afspraak in 2015, geïnitieerd door de regio, geen NMCA-knelpunt • Budget en verdeling aan de voorkant geregeld, 89% regio, 11% rijk
Adaptief programmeren	<ul style="list-style-type: none"> • Niet relevant in deze verkenning, onder meer door de positionering van de wegverdubbeling in de bredere ruimtelijke context van het gebied
Korte termijn maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> • Niet relevant in deze verkenning

A28 (MIRT Onderzoek)	
Breed verkennen vanuit de opgave	<ul style="list-style-type: none"> Breed verkennen met de Ladder voor duurzame verstedelijking als uitgangspunt Met aandacht voor alle modaliteiten en mogelijke maatregelen daarbinnen ('hard en zacht') en (in zoverre daarvoor nog geen ruimtelijke kaders voor beschikbaar zijn) ook aandacht voor de verstedelijkingsopgave en specifieke locatiekeuzes
Duurzaamheid als integraal onderdeel van de werkwijze	<ul style="list-style-type: none"> Door Ladder voor duurzame verstedelijking als uitgangspunt te nemen, wordt duurzaamheid 'automatisch' meegenomen MIRT Onderzoek thans in fase van probleemanalyse en eerste verkenning mogelijke oplossingen; nadere uitwerking volgt nog
Zicht op 75% financiering	<ul style="list-style-type: none"> Gegeven de fase van het MIRT Onderzoek (probleemanalyse en eerste verkenning mogelijke oplossingen) zijn hierover nog geen afspraken gemaakt A28 staat niet in de top-10 van de NMCA, maar is wel als aandachtspunt in het regeerakkoord opgenomen
Adaptief programmeren	<ul style="list-style-type: none"> De problematiek op de A28 blijkt erg conjunctuurgevoelig; adaptief programmeren is een <i>must</i> Monitoring en evaluatie is een belangrijk aandachtspunt in het MIRT Onderzoek
Korte termijn maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> Gegeven de fase van het MIRT Onderzoek (probleemanalyse en eerste verkenning mogelijke oplossingen) zijn hierover nog geen afspraken gemaakt; wel zijn in de 1^e verkenning van de mogelijke oplossingen veel <i>no-regret</i> maatregelen in beeld

Deltaprogramma MaaS	
Breed verkennen vanuit de opgave	<ul style="list-style-type: none"> Het Regionaal Voorstel Maas 2016 is een samenhangend programma van 4 MIRT Onderzoeken en 8 MIRT Verkenningen In de geest van de beleidsontwikkeling van het Deltaprogramma wordt in de projecten vanuit gedeeld eigenaarschap gewerkt aan een integrale benadering: waterveiligheid ('krachtig samenspel dijkversterking en rivierverruiming') in combinatie met gebiedsontwikkeling (natuur, landbouw, scheepvaart, recreatie)
Duurzaamheid als integraal onderdeel van de werkwijze	<ul style="list-style-type: none"> Belangrijke rol voor het uitwisselen van grond binnen hetzelfde gebied (vrijkomende grond uit rivierverruiming benutten voor dijkversterking), met positieve effecten voor CO₂-emissie
Zicht op 75% financiering	<ul style="list-style-type: none"> Op programmaniveau is 273M nodig, met een rijksbijdrage van 100M (Deltafonds) en 173M vanuit hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) en de regio (natuur e.d.) 75% zicht op financiering op projectniveau is uitgangspunt en haalbaar. Een beter inzicht in de grondbalans werkt positief uit voor de financiële haalbaarheid
Adaptief programmeren	<ul style="list-style-type: none"> Adaptief programmeren is uitgangspunt, maar samenspel van financiering vanuit Deltafonds, MIRT/ Infracfonds, Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) en regionale financiering (alle gericht op projectniveau) is nog onvoldoende toegesneden op de wens tot meer sturing op programmaniveau
Korte termijn maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> De flexibiliteit aan rijkszijde is beperkt om binnen de programmabepaling op korte termijn kansen te benutten

Tabel 2: Ervaringen met de herziene spelregels uit de interviews.



4 Bevindingen

De praktijkervaringen die met de herziene spelregels van het MIRT vanaf 2016 worden opgedaan, moeten worden gezien in het licht van een langdurig ontwikkelproces van het MIRT, dat gemarkeerd wordt door trajecten als 'toevoeging van de R in het MIRT', verdere flexibilisering in infrastructurele planning, vernieuwing en verduurzaming van het MIRT en Meer Bereiken. Eerdere evaluaties in dit ontwikkelproces geven een beeld dat de beoogde veranderingen weliswaar zichtbaar zijn, maar ook kwetsbaar blijven. Deze evaluatie van de MIRT Spelregels laat zien dat opnieuw een volgende stap is gezet. Dit in het besef dat de herziene MIRT Spelregels in 2016 zijn vastgesteld en de ervaringen nog pril zijn. Zo zijn er bijvoorbeeld nog maar weinig MIRT Verkenningen die na de vaststelling van de spelregels zijn gestart en nu al zijn afgerond.

Op basis van de leeropbrengst uit de dialoogsessies en aanvullende interviews komen we tot de volgende bevindingen.

1. De herziene spelregels zijn 'zichtbaar' in de opzet, het proces en de werkwijze binnen de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's en bij recente MIRT Onderzoeken en Verkenningen. De positieve ervaringen die met de herziene spelregels worden opgedaan, zitten met name in de programmatische aanpak, in een adaptieve werkwijze (in aanzet, in ieder geval binnen de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's)

en in een brede verkenning van opgaven. Steeds meer is er gezamenlijk (rijk en regio) oog voor de samenhang tussen wonen, werken en bereikbaarheid, voor de eindigheid aan infrastructurele oplossingen en voor de betekenis die deze beide inzichten hebben voor de wijze van besluiten en de fasering van investeringen. Negatieve of wisselende ervaringen zitten met name in de uitwerking en doorwerking van duurzaamheid, in de inperking van de 75% zicht op financiering en in de werkelijke invloed van de 'intenties' achter de herziene spelregels in de aard van de besluiten over concrete maatregelen (voor zover nu al bekend).

Het schaalniveau en de werkwijze van de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's lijken zich goed te lenen voor de nieuwe werkwijze van het MIRT. Met name als het gaat om het adaptief werken vanuit een brede blik, in combinatie met korte termijn maatregelen. Maar ook als het gaat om het verankeren van ambities en doelen voor duurzaamheid en het prioriteren van projecten binnen het programma. De programma's vormen een solide en gezamenlijke basis ter uitwerking van de abstractere Gebiedsagenda's/Omgevingsagenda's en voor een integralere en adaptievere programmering van MIRT Onderzoeken en MIRT Verkenningen.

2. Veel kritische ervaringen die in de praktijk worden opgedaan, hebben niet direct te maken met de in 2016 herziene spelregels, maar vooral met de beperkt beschikbare middelen, politieke keuzen over de onderbouwing van investeringen én de strikte en sectorale werkwijze en voorwaarden die gelden voor het kunnen doen van investeringen uit het Infrastructuurfonds. Op basis van de MIRT Spelregels sec kan er vaak veel meer dan er in de praktijk beleefd wordt. Voorbeelden van de beperkingen die worden ervaren, zijn de bepalende rol van de NMCA-methodiek in de besluitvorming (opgenomen in het Regeerakkoord), de beperking tot investeringen in infrastructuur (Wet op het Infrastructuurfonds), weinig mogelijkheden voor 'uitwisseling' tussen modaliteiten (bekrachtigd in het Regeerakkoord) en de strikte toepassing van drempelbedragen (Besluit Infrastructuurfonds).

Doordat de herziene spelregels juist bijdragen aan een verdere verbreding van de blik en integraler afwegen, versterkt dit de in de praktijk ervaren kloof tussen breed en integraal verkennen 'aan de voorkant' (bij onderzoeken en verkenningen) versus sectoraal besluiten en investeren 'aan de achterkant' (bij besluiten over de toekenning van middelen). Met de richting die de bewindslieden van IenW geven aan de omvorming van het Infrastructuurfonds naar een Mobiliteitsfonds (TK-brief, 13 mei 2019) - met

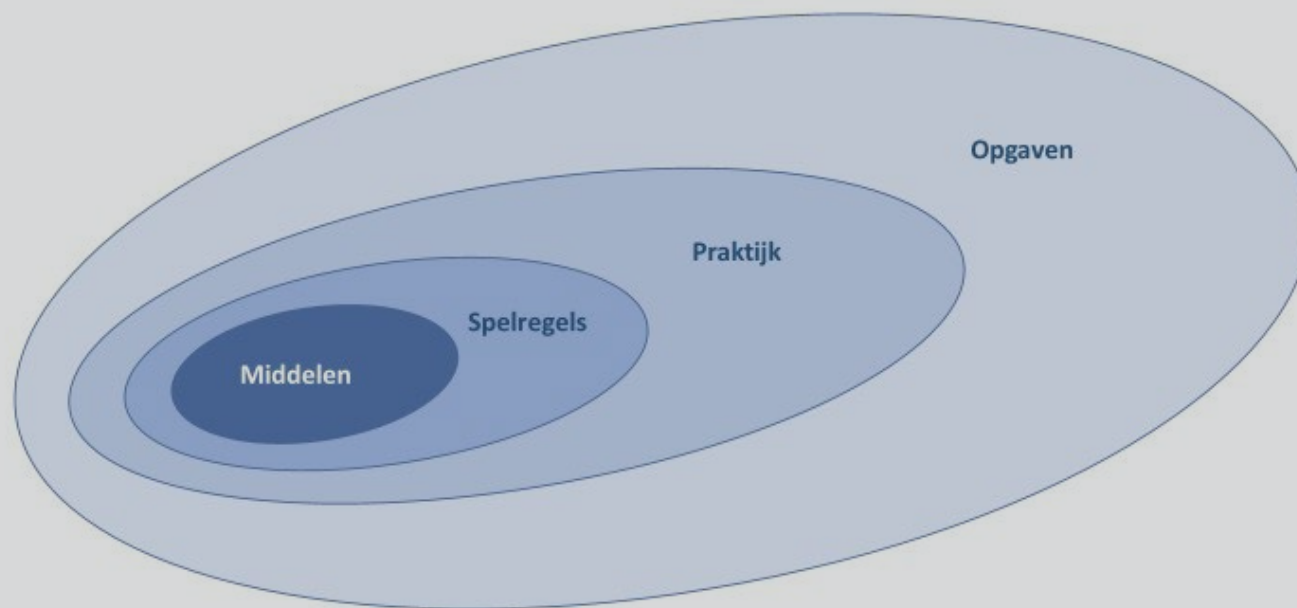


een verdere ontschotting tussen de middelen voor de verschillende modaliteiten - wordt een belangrijke, eerste stap gezet. 'Belangrijk' omdat veel organisaties, uitvoeringstrajecten en portefeuilles nog op modaliteiten zijn ingedeeld, en een verdere ontschotting al veel aanpassingen en inspanningen vraagt. En 'eerste stap' omdat de opgaven om te komen tot een duurzaam mobiliteitssysteem om verdergaande vormen van integraal afwegen en besluiten vragen (zie aanbeveling 5).

3. De spelregel dat bij de start van een MIRT Verkenning al 75% zicht moet zijn op financiering van de voorkeursoplossing levert een spanning op in het streven naar breed verkennen vanuit de opgaven. De spelregel heeft vooral voordelen in een fase waarin helder is dat een infrastructurele maatregel de beste oplossing is voor een bepaalde opgave. Bij bredere, meer integrale opgaven, die meer worden gedreven door de bijdrage van mobiliteit en logistiek aan bredere maatschappelijke opgaven, zijn de mogelijke oplossingen meestal op voorhand nog niet zo duidelijk. Ze betreffen vaak al meerdere modaliteiten en meerdere strategieën (ook niet-infrastructureel, zoals verstedelijking, gedragsbeïnvloeding, etc). In die situaties kan de 75% spelregel te snel naar een voorkeursoplossing leiden, die dan nog vaak uit alleen een infrastructurele maatregel

bestaat. De eerder gezette stap van 100% naar 75% zicht op financiering speelt hier al op in, maar de roep uit de praktijk om meer flexibiliteit bij de toepassing van deze spelregel zou dan ook meerwaarde kunnen bieden, zeker in de nieuwe werkwijze van de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's. De genoemde voordelen van deze spelregel - in termen van commitment en duidelijkheid naar derden - zou bij die verdere flexibiliteit dan wel geborgd moeten worden (zie onze aanbevelingen).

4. Duurzaamheid als integraal onderdeel meenemen in alle MIRT-fasen zien we vooral terug in de vroege fase van de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's en MIRT Onderzoeken. In deze fase lukt het om breder te verkennen en ook duurzaamheidsdoelen op te nemen voor latere uitwerking en toetsing. In de latere fasen blijkt dat duurzaamheid een veel beperktere rol speelt, bijvoorbeeld in de afweging, raming en bekostiging van meekoppelkansen en maatregelen. Ook deze bevinding is vooral terug te voeren op de doelen en voorwaarden van het huidige Infrastructuurfonds, en niet op de formulering of intenties achter de herziene MIRT Spelregels.



Figuur 2. Positionering van de evaluatie van de aangepaste MIRT Spelregels in een bredere context.

5 Aanbevelingen

Bij de formulering van onze aanbevelingen maken we onderscheid tussen aanbevelingen gericht op verdere verbeteringen binnen de huidige kaders van de herziene spelregels en aanbevelingen gericht op de bredere context waarbinnen deze herziene spelregels worden toegepast. Uit een synthese van de leeropbrengst en de eerdere evaluaties blijkt namelijk dat ervaringen met de herziene spelregels niet los kunnen worden gezien van deze bredere context (zie figuur 2).

Aanbevelingen gericht op verdere optimalisatie binnen kaders huidige MIRT Spelregels

1. Ter bevordering van de transparantie in het samenwerkingsproces tussen rijk en regio bevelen we aan om een scherper onderscheid ('knip') te gaan maken tussen voorwaarden over de uitgave van eigen middelen (van rijk, regio en andere partijen) én de spelregels over het gezamenlijke proces waarin partijen op basis van 'joint fact finding' tot onderzoek, afweging en besluiten over gewenste oplossingen komen. Veel van de kritische kanttekeningen schrijven wij toe aan een verwarrende verwevenheid tussen de *spelregels* voor het MIRT-proces en de financiële *voorwaarden* voor een *bijdrage* uit (onder meer) het Infrastructuurfonds. Zo worden beslissingen om opgaven te onderzoeken of te verkennen al beïnvloed door de beschikbare middelen voor de eventuele realisatie. Gezamenlijke spelregels over het proces

(bijvoorbeeld over het gezamenlijk starten van onderzoeken of verkenningen) kunnen beter los worden gezien van een eventuele bijdrage aan de bekostiging van maatregelen door één van de partijen. Als die proces-spelregels dan ook nog eens van rijk én regio zijn (en niet van de partij met de meeste middelen) kan het spel der wederzijdse verwachtingen tussen rijk en regio structureel verbeteren. Een heldere 'knip' kan enerzijds het wederzijdse commitment op het gezamenlijke proces vergroten en biedt anderzijds juist meer ruimte aan elke partij afzonderlijk om eigen (ook sectorale) afwegingen over de inzet van middelen te maken.

Er zijn meerdere manieren waarop een scherper onderscheid tussen de spelregels over het proces en de voorwaarden voor bekostiging kan worden vorm gegeven. In praktische zin is een eenvoudig voorstel om naast de spelregels over het proces ook de voorwaarden voor investeringen uit het Infrastructuurfonds (en later uit het Mobiliteitsfonds) te publiceren in een aparte, toegankelijke uitgave. In de huidige MIRT Spelregels lopen spelregels over het proces en inhoudelijke voorwaarden nog te veel door elkaar. In een aparte uitgave over de voorwaarden voor bekostiging kunnen dan het doel, de scope, het afwegingskader en de (procedurele) voorwaarden worden opgenomen om in aanmerking te kunnen komen voor een rijksbijdrage. Dat biedt ook de

kans om de informatie overzichtelijk bij elkaar te brengen, die nu nog is verdeeld over vele bronnen (zoals MIRT Spelregels deel II, Wet op het Infrastructuurfonds, Besluit over het Infrastructuurfonds, Regeerakkoord, etc). Een eerste aanzet voor een herordening en scherper onderscheid tussen spelregels voor het proces en voorwaarden voor bekostiging is weergegeven in tabel 3 (met verwijzing naar bestaande bronnen).

Spelregels voor het proces (interbestuurlijk vast te stellen, door rijk én regio)	Voorwaarden voor bekostiging uit IF / MF (vast te stellen door Minister van IenW)
<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerkingsprincipes (deels opgenomen in Werkwijze in MIRT Spelregels deel I, aan te vullen met principes zoals opgenomen in diverse gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's) • Indeling in stappen / fasen met typering van besluiten in elke stap / fase (MIRT Spelregels deel I) • Informatieprofielen per besluit per stap / fase (MIRT Spelregels deel II, met uitzondering van de bepalingen die rechtstreeks verwijzen naar voorwaarden voor bekostiging uit het IF) • Afspraken over het moment van zicht op financiering / zicht op uitvoering • Aanvullende afspraken over omgaan met onzekerheden, scope-wijzigingen, monitoring en evaluatie, risico's en beheersmaatregelen 	<ul style="list-style-type: none"> • Doel(en) (Wet Infrastructuurfonds) • Scope / aard van te bekostigen uitgaven en maatregelen (Wet Infrastructuurfonds) • Afwegingskader voor besluiten over bekostiging maatregelen (is versnipperd over diverse bronnen, eenduidig en integraal afwegingskader op basis van meerdere nationale belangen ontbreekt nog) • Eventuele drempelwaarden voor bekostiging (Besluit Infrastructuurfonds) • Methodologische eisen aan onderbouwing van besluiten over bekostiging, bijvoorbeeld over verbeterde/nieuwe NMCA, MKBA's etc, voor zover deze niet in procesafspraken kunnen worden opgenomen (Regeerakkoord, MIRT Spelregels deel II) • Procedurele eisen (Besluit Infrastructuurfonds)

Tabel 3: Eerste aanzet voor aanscherping onderscheid tussen spelregels voor proces en voorwaarden voor bekostiging, met verwijzing naar bestaande bronnen waarin deze elementen nu zijn opgenomen.

Om het moment dat spelregels voor het proces en voorwaarden voor bekostiging scherper zijn gescheiden, is een vervolgvorstel om ook in de governance een scherper onderscheid te maken. Het voorstel is dan om de procesafspraken uit de MIRT Spelregels interbestuurlijk (door rijk én regio) vast te stellen en niet meer door het Ministerie van IenW alleen. De interbestuurlijke vaststelling kan bijvoorbeeld plaatsvinden op landsdelig niveau in het BO-MIRT, waarbij er ook ruimte is om in de procesafspraken nog accenten te leggen tussen verschillende landsdelen. Het vastleggen van de voorwaarden voor bekostiging uit het Infrastructuurfonds blijft de verantwoordelijkheid van de Minister van IenW. Door deze ‘knip’ ook in de governance te vertalen, wordt niet alleen het gezamenlijke commitment en de flexibiliteit in het proces vergroot, maar wordt ook de algemene toepasbaarheid van de spelregels bevorderd. Elke initiatiefnemer (rijk, regio, private consortia) moet de werkwijze en spelregels over het proces kunnen volgen voor elke gebiedsgerichte opgave in het omgevingsdomein, als partijen willen samenwerken om te verkennen of ze tot uitvoering van maatregelen kunnen komen. Gezamenlijk commitment op de spelregels voor het proces legt een goede basis voor een meer open houding en het gedrag die nodig zijn voor de toepassing ervan. Als ook andere departementen in het omgevingsdomein, zoals BZK, EZK en LNV,

zich bij deze werkwijze en spelregels zouden aansluiten, zouden de MIRT Spelregels over het proces zich op termijn kunnen doorontwikkelen tot ‘Omgevingsspelregels’ die door rijk én regio gedragen worden. De voorwaarden voor bekostiging vanuit vele verschillende partijen zijn dan bepalend of de combinaties van bijdragen van vele partijen uiteindelijk tot realisatie van projecten leiden (invulling van wederkerigheid).

2. Om meer ruimte te blijven geven aan een bredere verkenning van de opgaven, mogelijke oplossingsrichtingen én bijdragen van meerdere partijen bevelen we aan om meer flexibiliteit aan te brengen in de toepassing van de spelregel van 75% zicht op financiering bij de start van een MIRT Verkenning. Hiervoor zien we twee mogelijkheden.

Ten eerste kan het formele, algemeen geldende karakter van deze spelregel worden vervangen door een ‘bewuste en gemotiveerde keuze’ om deze spelregel wel of niet toe te passen. In dit geval kan voor elke verkenning apart worden afgewogen of de waarde van helderheid geven richting derden zwaarder weegt dan het gebrek aan flexibiliteit om breed te kunnen verkennen.

Een tweede mogelijkheid is om bij de start van een MIRT Verkenning de eis van ‘zicht op financiering’ te vervangen door een eis van ‘zicht op uitvoering’. Dit commitment over uitvoering

kan dan nog steeds uit financiële toezeggingen bestaan, maar het hoeft niet. ‘Zicht op uitvoering’ kan uit meerdere elementen bestaan en bijvoorbeeld als volgt concreet worden gemaakt:

- Er is vanuit rijk en regio sprake van bestuurlijk commitment op de opgave en op de gezamenlijke verkenning ervan;
- Partijen dragen gezamenlijk de plankosten voor de verkenning;
- Er is een intentie om gezamenlijk naar bekostiging te zoeken, parallel aan de verkenning. Stapsgewijs, want als steeds duidelijker wordt wat de voorkeursoplossing wordt, wordt ook meer bekend wat dit van wie vraagt voor de wijze van bekostiging;
- Een brede coalitie van publieke partijen, private partijen en/of maatschappelijke organisaties ondertekenen een letter of intent die de start van een MIRT Verkenning markeert als commitment om bijdragen te gaan leveren aan een opgave.

Gekoppeld aan dit voorstel over ‘zicht op uitvoering’ kan dan de huidige spelregel over ‘zicht op financiering’ ook worden uitgesteld tot een later moment in het proces; bijvoorbeeld gekoppeld aan de besluitvorming over het voorkeursalternatief in de besluitvorming over de MIRT Verkenning, óf bij de start van de fase van MIRT Planuitwerking. Hierdoor

ontstaat meer ruimte in het voorbereidende proces voor een brede en integrale verkenning en afweging van mogelijke alternatieve oplossingsrichtingen, zonder hiermee een grotere stroom aan verkenningen te ontlokken. Het aantal verkenningen kan in dit voorstel nog steeds worden beheerst, maar dan op basis van de jaarlijks beschikbare middelen en capaciteit voor onderzoek en procesbegeleiding.

Beide mogelijkheden voor meer flexibiliteit over de toepassing van de 75% spelregel kunnen in de praktijk ook de werking van de herziene spelregels over breed verkennen en duurzaamheid verder versterken. Op deze wijze ontstaat ook meer ruimte in het proces voor andere vormen van commitment dan alleen financiële bijdragen, die ook bij kunnen dragen aan de helderheid naar derde partijen over de intenties voor uitvoering van projecten en maatregelen.

3. Breed verkennen leidt niet automatisch tot breed en duurzaam besluiten. Dat is natuurlijk geen doel op zich, maar het verdient aanbevelingen om de 'brede blik' en de rol van duurzaamheid explicieter te ondersteunen met spelregels en uitgangspunten die het mogelijk maken om die 'brede blik' gedurende het verkenningsproces (beter) vast te houden. Te denken valt aan:
 - a. Afspraken over een meervoudige doelstelling aan de voorkant van MIRT Verkenningen,

waaronder duurzaamheid ('bereikbaarheid en ...');

- b. Daaraan gekoppeld een breder palet aan onderbouwend instrumentarium dat ook in de besluitvorming een gelijkwaardige rol speelt ('NMCA en ...');
- c. Ontwikkeling van een (minder versnipperd) integraal afwegingskader van nationale belangen gerelateerd aan mobiliteit (inclusief indicatoren) dat ten grondslag ligt aan de besluitvorming, met expliciete aandacht voor duurzaamheid, en;
- d. (Meer inzicht in) mogelijkheden voor de bundeling van geldstromen van rijk en regio (in 'package-deals') en/of voor alternatieve bekostiging (rijk/regio, publiek/privaat) ter bekostiging van het voorkeursalternatief.

Aanbevelingen gericht op bredere context waarbinnen herziene spelregels worden toegepast

4. De programmatische aanpak is een geschikte aanpak, op een passend schaalniveau, voor de nieuwe werkwijze van het MIRT. Om de intenties achter de herziene spelregels verder vorm te geven, wordt dan ook aanbevolen om deze aanpak verder te versterken.

Dat kan ten eerste door deze programmatische aanpak ook uit te breiden naar andere regio's; een mogelijkheid die ook al is aangekondigd

in de TK-brief over het Mobiliteitsfonds. Zoek daarbij in elke regio naar de wenselijkheid en passende vorm van een dergelijk programma. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is een heldere positionering van zo'n programma in relatie met de Omgevingsagenda's 'nieuwe stijl', die in de NOVI ook worden gezien als belangrijke schakel tussen beleid en uitvoering. In elk landsdeel kan deze positionering anders worden vorm gegeven, bijvoorbeeld afhankelijk van de gebiedsgerichte overlap tussen beide instrumenten. Ook kan bij uitbreiding van deze programma's een sterkere aansluiting worden gezocht met de opgaven (en middelen) van de ministeries van BZK, EZK en LNV waar mobiliteit een rol speelt (zoals energie, klimaat, verstedelijking, greenports, etc).

Ten tweede kan de programmatische aanpak (ook voor de bestaande programma's) worden versterkt door meer mogelijkheden te creëren voor programmafinanciering op basis van wederkerigheid (rijk en regio). Voor het rijk betekent dit onder meer dat afwegingen over de inzet van middelen minder op projectniveau en meer op programmaniveau kunnen plaatsvinden (binnen randvoorwaarden van een doelmatige besteding van middelen). Besluiten over programmafinanciering kunnen blijven plaatsvinden in de BO's MIRT (mede op basis van een landelijke afweging van prioriteiten), terwijl besluiten over projecten meer gaan

plaatsvinden in de bestuurlijke stuurgroepen van de programma's. Voor de regio's betekent dit in de praktijk dat een groter appèl zal worden gedaan op prioritering, co-financiering en vormen van alternatieve bekostiging³. Dit maakt integrale prioriteitsstelling tussen projecten binnen een regio mogelijk, met een gezamenlijk lange termijn perspectief als basis.

5. Met de eerste intenties tot de ontwikkeling van een 'Mobiliteitsfonds' worden de schotten tussen de modaliteiten geslecht. Daarmee ontstaat meer ruimte om bereikbaarheidsopgaven via de ene of andere modaliteit, of via combinaties van maatregelen aan te pakken. Aanbevolen wordt een stap verder te gaan en te verkennen welke aanvullende mogelijkheden er zijn voor een verdere flexibilisering van de voorwaarden voor de inzet van middelen uit het Mobiliteitsfonds om met investeringen in bereikbaarheid bij te dragen aan een breder pallet aan nationale belangen (naar een *kansenbenadering*).

In de huidige werkwijze staat, met de NMCA als belangrijk instrument, het oplossen van *capaciteitsknelpunten* in de doorstroming centraal.⁴ Verdere flexibilisering biedt meer ruimte om naar de bekostiging van bereikbaarheid van steden en regio's te kijken vanuit ook andere nationale belangen. Daarvoor is een breder afwegingskader voor besluiten nodig. Mogelijke

invullingen daarvan zijn 1) een verbreding van de doelen van bereikbaarheidsmaatregelen (bijvoorbeeld *duurzame* bereikbaarheid, meer vanuit ruimtelijk-economische kansen, gekoppeld aan grote woningbouwopgaven in specifieke regio's, etc), 2) een verdere verbreding van de scope van de investeringen (bekostiging van meerdere soorten maatregelen, in combinatie met herziening van de huidige drempelwaarden), 3) meer aandacht voor de knooppunten tussen landelijke en regionale/lokale netwerken, of 4) meer focus op het gaan voorkomen van knelpunten (en rijksinvesteringen) in de toekomst dan op het oplossen ervan op de korte termijn.

³ In de 'Studiegroep Alternatieve bekostiging' waarin rijk en regio samenwerken, worden op dit moment diverse mogelijkheden en instrumenten verkend voor alternatieve bekostiging. Eind 2019 / begin 2020 wordt een rapportage verwacht.

⁴ In het huidige Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' staat onder andere dat 'nieuwe investeringen worden gebaseerd op de uitkomsten van de Nationale Markt en Capaciteitsanalyse (NMCA).' Bij de bespreking van het Mobiliteitsfonds is in het nationaal BO Mobiliteit door de Minister al aangegeven dat ze samen met decentrale overheden tot een instrument wil komen dat beter past bij de integrale opgaven van het Mobiliteitsfonds dan de huidige NMCA.

Met deze verdergaande vormen van flexibilisering op basis van een kansenbenadering bedoelen we niet te streven naar één integraal fonds waaruit zoveel mogelijk betaald kan worden. Om de maatregelen te kunnen bekostigen die nodig zijn, zullen vele partijen op vernieuwende manieren een bijdrage moeten leveren; rijk, regio en privaat. Het combineren van vele, afzonderlijke bijdragen in een gezamenlijk proces, kan juist het commitment voor maatregelen versterken. De voorwaarden van al die afzonderlijke budgetten kunnen daarom beperkt van scope / sectoraal zijn, maar de besluiten die daaruit voortkomen, vragen om een bredere blik en vooral om integralere afwegingen. Zo kan een groter deel van de intenties achter de herziene MIRT Spelregels in 2016 ook in de praktijk van de komende jaren worden waargemaakt.



Colofon

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Opdrachtgever



Royal HaskoningDHV
SMC | Strategie en Management Consultants
Pascal Lamberigts en Bert Groffen

Opdrachtnemer

