

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2008

Nr. 86

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VERKEER EN WATERSTAAT EN VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU- BEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2008

Met deze brief informeren wij u, mede namens de ministers van EZ, Financiën en LNV, over de invulling van de toezegging om vóór het zomerreces van 2008 met een toelichting op het MIRT spelregelkader te komen.

Deze brief bevat een analyse van de verschillen en overeenkomsten van de bestaande departementale spelregelkaders. Deze analyse bevat richtinggevend bouwstenen voor de ontwikkeling van een concreet voorstel voor een MIRT spelregelkader. Dat kunt u voor het eind van dit jaar tegemoet zien. Met spelregelkaders wordt bedoeld de procedures volgens welke wordt besloten waar, wanneer en hoeveel middelen worden ingezet vanuit een departement. Voor VenW is dat spelregelkader bijv. het MIT of SNIP, voor VROM gaat het om het Nota Ruimte budget

1. INLEIDING

In het Coalitieakkoord 2007 is het volgende opgenomen: *«Ruimtelijke projecten, (zoals de ontwikkeling van de Nationale Landschappen, de mainport Schiphol, de Noorden Zuidvleugel en de verdere ontwikkeling van Almere, Zuid-oost Brabant en Noord Limburg) worden in samenhang gezien met infrastructuur en (openbaar) vervoer. In plaats van het MIT komt er een Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)».*

Met deze passage heeft het kabinet de veranderde maatschappelijke opgave in beeld gebracht op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling en verkeer en vervoer. Een weg in het drukke Nederland gaat vaak niet alleen maar van A naar B, maar veelal – niet altijd – door een gebied waar woningbouw, werkgelegenheid en natuur/groenvoorzieningen worden gerealiseerd. Door het rijk, door medeoverheden en private partijen. Dit

vraagt om een meer gebiedsgerichte en integrale aanpak. Een aanpak die is afgestemd tussen departementen en met de regio. De omslag die het coalitieakkoord als uitdaging heeft neergelegd pakt het kabinet op via de realisatie van het MIRT.

Het kabinet wil met de realisatie van het MIRT de samenwerking tussen rijkspartijen onderling verstevigen en van daaruit de samenwerking tussen het rijk en de decentrale overheden verder verbeteren en de besluitvorming over investeringen in (rijks)infrastructuur en andere ruimtelijke investeringen beter op elkaar afstemmen. Daarmee krijgt de prioriteitstelling door zowel rijk als regio meer samenhang en kan het draagvlak voor besluiten toenemen.

Met het MIRT kan beter uitvoering worden gegeven aan het integrale ruimtelijke beleid van het kabinet zoals ook vastgelegd in de Nota Ruimte en de daarmee verbonden grote sectorale rijksnota's (Nota Mobiliteit, Pieken in de Delta, Agenda Vitaal Platteland, Nationaal WaterPlan (in voorbereiding)) en uitvoeringsprogramma's. Met een gebiedsgerichte benadering van rijksinvesteringen, waarin integrale gebiedsopgaven centraal staan, zullen de investeringen van de ruimtelijke departementen en van decentrale overheden elkaar beter gaan aanvullen en versterken (synergie). Een gedeelde visie op de gewenste ontwikkeling van gebieden is een belangrijke voorwaarde voor succes. Die visies op basis van het vigerend beleid, zullen landen in het MIRT als gezamenlijke inhoudelijke referentie.

Om het eindbeeld te bereiken moet invulling worden gegeven aan diverse zaken. Hierbij kan gedacht worden aan: samenhangende besluitvorming in de MIRT-Bestuurlijke overleggen¹, een MIRT projectenboek dat een samenhangend en gebiedsgericht beleid in het gehele ruimtelijk fysieke domein weergeeft², het integreren van ontwikkel- en samenwerkingsagenda's, afstemmen van de betreffende rijks investeringsagenda's³, het opzetten van een MIRT-spelregelkader, traject voor verandering gedrag en cultuur, etcetera. Deze brief zal met name ingaan op de (procedurele) spelregels. Wat betreft de inhoudelijke kant van de spelregels is het vigerende beleid, zoals vastgelegd in de grote nota's en van daaruit in de bestaande spelregelkaders, uitgangspunt.

In deze brief sta ik in onderdeel 2 allereerst stil bij de reden waarom het rijk gebiedsgericht werken nastreeft, wat dit oplevert en waarom het noodzakelijk is. Daarna zal ik ingaan op de MIRT spelregels. In onderdeel 3 geef ik nader invulling aan deze spelregels. Hierbij zal ik het volgende aangeven:

- waarom samenhang in de spelregels noodzakelijk is;
- de uitkomsten van de bij de ruimtelijke departementen gehouden inventarisatie van gehanteerde spelregelkaders⁴;
- de uitgangspunten voor een MIRT-spelregelkader;
- het ingroei model schetsen dat uiteindelijk moet leiden tot harmonisatie/integratie van departementale spelregels in het ruimtelijk fysieke domein.

Onderdeel 3 geeft tevens invulling aan de toezegging tijdens het Nota overleg MIRT (17 december 2007) om vóór het zomerreces van 2008 de stand van zaken voor wat betreft de nadere uitwerking van het spelregelkader te melden.

¹ Zie ook Tweede Kamerbrief met kenmerk Kamerstuk 31 200 A, nr. 85.

² Het MIRT projectenboek 2009 ontvangt u op Prinsjesdag.

³ Denk hierbij aan de beantwoording van de motie Van Heugten, 31 200XI nr. 28, dit jaar.

⁴ Hierbij is gebruikt gemaakt van de gegevens uit het (in opdracht van V&W) opgestelde Berenschot rapport «Spelregelkader MIRT – Eindrapportage van de inventarisatie (fase 1)».

2. WAAROM GEBIEDSGERICHT WERKEN?

De ontwikkeling van grote ruimtelijke projecten, zoals de ontwikkeling van de Nationale Landschappen, de verdere ontwikkeling van Almere en «Brainport Zuidoost Brabant»/Eindhoven vraagt om een gebiedsgerichte aanpak en het centraal stellen van gebiedsopgaven, niet alleen door VROM, maar door alle departementen die investeren in het fysieke domein. Ruimtelijke ontwikkelingen zoals grootschalige woningbouw, de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen moeten, waar nodig, in samenhang met bereikbaarheidsvraagstukken en infrastructuurontwikkeling en met landschapsbeleid, natuur, recreatie, waterberging en milieumaatregelen worden gezien. De hoofdlijnen van die samenhang is vastgelegd in de grote nota's van het rijk en aanvullende besluitvorming zoals de Noordvleugelbrief. In de regio is die samenhang in hoofdlijnen veelal vastgelegd in streek- en structuurplannen en structuurvisies.

Grootschalige ruimtelijke ingrepen, zoals grote uitbreidingslocaties voor woningbouw, nieuwe bedrijventerreinen, locaties voor waterberging en de aanleg van nieuwe infrastructuur, vormen veelal het aangrijpingspunt voor een integrale gebiedsontwikkeling. Bij de integrale ontwikkeling van een gebied gaat het erom de samenhang te onderkennen tussen fysieke ontwikkelingsopgaven in een gebied zodat zowel bij de inhoudelijke keuzes als in de financiering intelligente oplossingen ontstaan. Daar waar een meer sectorale aanpak vooral geschikt is voor problemen die goed af te bakenen zijn, is gebiedsgericht werken vooral van toepassing op complexe opgaven die bestuurlijke en sectorale grenzen overstijgen.

Gebiedsontwikkeling¹ gaat derhalve niet alleen om het versterken van de inhoudelijke samenhang (bijvoorbeeld door de aanleg van nieuwe infrastructuur te koppelen aan een woningbouwopgave), maar ook om het versterken van synergie en creëren van meerwaarde in het ontwikkelingsproces (het verbinden van belangen en actoren in een procesontwerp en het bevorderen van samenwerking tussen partijen die elkaar aanvullen), de versterking van de uitvoering (door «werk met werk te maken» of door het vereenvoudigen van procedures) en het versterken van de financiële afstemming.

3. MIRT-SPELREGELKADER

3.1 Waarom is afstemming tussen spelregelkaders (voor rijksinvesteringen) in het ruimtelijke domein noodzakelijk?

Wanneer wordt overgegaan op een meer gebiedsgerichte manier van werken (samenhang en prioriteitstelling) zullen ook de spelregels daarvoor geëquipeerd moeten worden. Met gebiedsgericht werken verandert het speelveld voor departementen en regionale overheden. Immers, door een integrale gebiedsaanpak te kiezen wordt ook de samenstelling van de groep spelers anders. Samenwerking tussen publieke, maatschappelijke en private partijen komt nog sterker op gang. Een van de middelen om deze veranderingen te accommoderen, is een zoveel mogelijk uniforme aanpak én een uniforme benadering van de problematiek door het rijk. Procedurele harmonisatie van de spelregelkaders in het ruimtelijk domein zal voor meer duidelijkheid zorgen en daarmee van invloed zijn op het bewerkstelligen van een betere samenhang tussen investeringen van rijk en regio in gebieden. Met de doorontwikkeling van een MIRT spelregelkader (zie verder § 3.2) wordt op macroniveau een belangrijke conditie voor het gebiedsgericht werken gecreëerd.

¹ Nederland Boven Water, praktijkboek gebiedsontwikkeling, Habiformu, NIROV en ministerie van VROM.
Bundeling: een gouden greep? De betekenis van verstedelijking en infrastructuur in het verleden, heden en toekomst (Rianne Zandee, red. 2006).

Overigens moet onderkend worden, dat de rol van de (rijks)overheid bij fysieke investeringen nogal verschillend is per sector. Het rijk bouwt bijvoorbeeld wel wegen, maar geen huizen en bedrijventerreinen. Bij het ILG is de rijksfinanciering gericht op het realiseren van doelen en berust de regie niet bij het rijk, maar beslissen de provincies over waar, wanneer en hoeveel geld wordt ingezet, zolang dit blijft binnen de afspraken vastgelegd in de bestuursovereenkomsten. Dit verschil in rollen van de (rijks-)overheid, en de daarmee samenhangende verschillen in sturingsbepaling als grondslag voor investeringsbeslissingen, zijn herkenbaar in de afzonderlijke spelregelkaders van de departementen. Hier zal in het vervolgproces rekening mee worden gehouden.

3.2 Traject MIRT-spelregels

Het traject om te komen tot een MIRT-spelregelkader valt uiteen in twee onderdelen:

Stap 1: inventarisatie van de spelregels en ex-ante beleidsevaluaties (§ 3.2.1)

Gekeken is naar de bestaande spelregels voor besluitvorming en afweging binnen het ruimtelijk fysieke domein. Hierbij is gekeken naar de spelregels van VenW VROM, LNV en EZ.¹

Stap 2: Harmonisatie van bestaande spelregels tot een MIRT-spelregelkader via een ingroeimodel (§ 3.2.2 en § 3.2.3)

Stap 1 is in interdepartementaal verband uitgevoerd en afgerond.

Stap 2 zal zowel interdepartementaal op rijksniveau als ook interbestuurlijk worden opgepakt.

3.2.1 Inventarisatie van de spelregels en ex-ante beleidsevaluaties

De afgelopen periode is door de betrokken departementen gewerkt aan een analyse van de bestaande spelregels. Deze analyse dient als basis om te komen tot meer geharmoniseerde/ geïntegreerde spelregels binnen het ruimtelijk fysieke domein. Globaal genomen gaat het dan om de programma's en projecten die worden uitgevoerd in het kader van de grote rijksnota's (Nota Ruimte, Nota Mobiliteit, Pieken in de Delta, Agenda Vitaal Platteland).

De volgende spelregelkaders zijn vergeleken:

- VenW: Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) en het Spelregelkader Natte Infrastructuurprojecten (SNIP)
- VROM: procedure Nota Ruimtebudget (NRb)
- LNV: Investeringsbudget Landelijk gebied (ILG)
- EZ: TOPPER (versnelling herstructurering bedrijventerreinen) en Pieken in de Delta

Bij deze vergelijking is gelet op de aspecten doel, rolverdeling, financiële constructie, besluitvormingsproces, fasering/beslismomenten, criteria voor toekenning, methodieken ex-ante beleidsevaluatie etc.

Uit de inventarisatie van huidige spelregels komen de volgende overeenkomsten en verschillen naar voren:

- De doelen lopen voor een behoorlijk deel parallel. Alle regelingen hebben als doel een element in de fysieke omgeving te verbeteren, waarbij opvalt dat de procedure van het Nota Ruimtebudget qua inhoud en aanpak al behoorlijk integraal van opzet is.

¹ Hierbij is gebruikt gemaakt van de gegevens uit het (in opdracht van V&W) opgestelde Berenschot rapport «Spelregelkader MIRT – Eindrapportage van de inventarisatie (fase 1)» en de gegevens uit het (in opdracht van V&W) opgestelde KIM rapport «Ex Ante beleids-evaluaties in het MIRT».

- Alle regelingen zijn investerings- of subsidieregelingen waarbij gelden van het rijk naar andere partijen gaan. In de meeste gevallen wordt de eis gesteld dat er co-financiering van andere partijen plaatsvindt.
- De besluitvorming verschilt van spelregelkader tot spelregelkader. Bij de meeste regelingen beslist het departement. Bij de Nota Ruimtebudget middelen beslissen de betrokken departementen gezamenlijk. Bij ILG beslissen de afzonderlijke provincies met name op basis van een convenant met LNV.
- SNIP, MIT en procedure Nota Ruimtebudget kennen een soortgelijke besluitvormingsstructuur, namelijk een verkenningsfase, een planvorming of uitwerkingsfase en een realisatiefase. De beide regelingen van EZ zijn typische subsidieregelingen en kennen een besluitvormingsstructuur die is gericht op het indienen van aanvragen en het honoreren ervan. Het ILG kent een afwijkend besluitvormingsproces. Hierbij staat het convenant tussen rijk en provincie centraal en vervolgens de uitvoering door de provincie met andere overheden. In **bijlage 1** zijn de onderzochte spelregels naast elkaar gezet¹.
- De criteria voor toekenning lopen sterk uiteen.

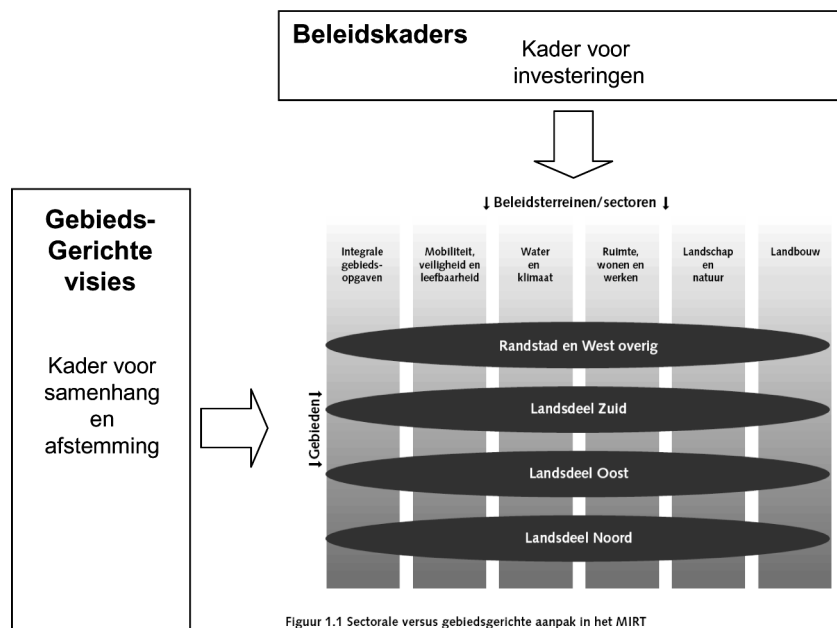
Los van het vergelijken van spelregelkaders is ook gekeken naar de mate waarin door diverse departementen gebruik wordt gemaakt van ex-ante beleidsevaluaties. In dit kader zijn verschillen geconstateerd in het gebruik van ex-ante methodieken. Niet alle departementen gaan op dezelfde manier om met beleidsevaluatie (zie bijlage 1 onder «methodieken ex-ante beleidsevaluaties»). Het karakter van het beoordelingskader en het gebruik van MKBA's is in eerste instantie te verklaren door de verschillen in mate van rijksverantwoordelijkheid voor de uitvoering. Ook het verschil tussen project, programma en doeluitkering is van invloed. De uitersten van het spectrum vormen het gebruik van maatschappelijke kosten-batenanalyse bij rijksprojecten (MIT) aan de ene kant en het beoordelingskader voor een vorm van een doeluitkering aan de andere kant (ILG). Zie ook **bijlage 2**¹.

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat met name het MIT, SNIP en procedure Nota Ruimtebudget grote overeenkomsten kennen. De spelregelkaders van EZ en LNV hebben een andere structuur.

3.2.2 Harmonisatie van spelregels

Op basis van de uitkomsten van de inventarisatie (stap 1) is begonnen met een eerste gedachtevorming omtrent de harmonisatie van de verschillende procedurele spelregels. Het is de bedoeling dat het MIRT-spelregelkader zodanig wordt opgezet dat besluitvorming over aspecten als leefbaarheid, inpassing en ruimtelijke en economische ontwikkeling en infrastructuur gebiedsgericht op een vergelijkbare manier, dan wel afgestemd tot stand komen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.



Figuur 1.1 Sectorale versus gebiedsgerichte aanpak in het MIRT

¹ NB Met «Integrale gebiedsopgaven» (als kolom beleidsterrein/sector) wordt in deze figuur Nota Ruimte Budget bedoeld.

Bij de invulling van de ontwikkeling van een MIRT-spelregelkader zijn een aantal *uitgangspunten* geformuleerd:

Financiële en beleidsmatige departementale verantwoordelijkheid

Tijdens bewindslieden overleggen over het MIRT is afgesproken om bij een nieuw MIRT spelregelkader aan financiële en beleidsmatige verantwoordelijkheden van departementen vast te houden. Daarbij is afgesproken dat rijksnota's en de inzet van verschillende budgetten (in toenemende mate) op elkaar worden afgestemd.

Fysieke rijksprojecten

Het MIRT-spelregelkader heeft als basis de rijksregelkader – te weten VenW (MIT/SNIP), VROM (procedure Nota Ruimtebudget), LNV (ILG) en EZ (Topper). Het MIRT-spelregelkader heeft dus betrekking op projecten waar het rijk direct bij betrokken is. Het is echter van belang om nu al in de verkenningfase en de programmering in de planstudie- en realisatiefase van projecten, die gezamenlijk door rijk en regio worden opgepakt, op elkaar af te stemmen. Hiervoor zal een modus gevonden moeten worden.

MIT/SNIP en NR-procedure leidend en toepassing adviezen Elverding

Uit de analyse (stap 1) is gebleken dat de verkenning-, planstudie- en realisatiefase goed werken en hierom het behoud van deze systematiek wenselijk is.

Onlangs is het advies van de Commissie Elverding, met als doelstelling versnelling van infrastructurele projecten, uitgekomen. In de kabinetsreactie (over de adviezen van de commissie) wordt onder andere een herinrichting van het besluitvormingsproces voorgesteld; onderdeel hiervan is een brede verkenningfase met een integrale belangenafweging. Dit sluit aan bij de gedachten over de vormgeving van een MIRT spelregelkader. Bij de inrichting van de besluitvormingsfasen voor het MIRT-spelregelkader zal het kabinetsstandpunt Elverding worden meegenomen. De vervolprocessen van beide trajecten worden op elkaar afgestemd.

¹ Figuur komt uit KIM rapport «Ex Ante beleidsevaluaties in het MIRT».

Uniforme toepassing ex-ante beoordelingen (methodiek en evaluatiemomenten), waarbij KBA methodiek de voorkeur heeft

Het is van belang om in de toekomst een zelfde systematiek voor ex ante evaluatie te hanteren, onafhankelijk van het beleidskader, de verantwoordelijkheid van het Rijk, of het type rijksinvestering. Een goede onderbouwing van het beleid is noodzakelijk: de relevante beleidsvragen moeten aan de orde zijn geweest bij de besluitvorming.

Een uniforme toepassing ondersteunt de gebiedsgerichte aanpak. Met uniforme ex ante evaluaties is het mogelijk op gebiedsniveau combinaties van projecten samen te stellen en te beoordelen op de bijdrage aan gebiedsspecifieke doelstellingen en onderlinge samenhang.

3.2.3 Het ingroeimodel MIRT spelregelkader

De totstandkoming van een geharmoniseerd spelregelkader zal het karakter hebben van een ontwikkelingsproces. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat niet alle ruimtelijke departementen op hetzelfde moment over kunnen gaan op een zelfde spelregelkader. Daarbij spelen belangrijke verschillen in de rol van het rijk, bestaande institutionele kaders, ten aanzien van de diverse elementen van ruimte (wonen, bedrijventerreinen, vastgoed, landschap, water, infrastructuur, etc.) die van invloed zijn op de spelregels.

Het MIRT spelregelkader dat met ingang van 2009 geldt zal in de vorm van een uitgave worden gepubliceerd. De eerste uitgave zal eind 2008 beschikbaar zijn. Daarna zal deze jaarlijks, indien nodig, worden geactualiseerd.

Op basis van de uitgangspunten uit § 3.2.2 zal het MIRT spelregelkader er in hoofdlijnen als volgt uitzien:

- 1) Voor *alle nieuw te starten verkenningen*¹ (vanaf 2009) in het ruimtelijk fysieke domein, waar een integrale/gebiedsaanpak noodzakelijk dan wel gewenst is, geldt het MIRT spelregelkader. Bij de intake zal worden bepaald of het een brede MIRT-verkenning betreft, dan wel een verkenning met slechts een sectoraal knelpunt². Cruciaal is dat in het startbesluit (à la Elverding) de scope van en de spelers in de verkenning goed wordt bepaald. Het ingroeimodel van het MIRT-spelregelkader ziet er dan als volgt uit:
 - De spelregels van huidige vergelijkbare departementale spelregelkaders; t.w. VenW (MIT, SNIP) en VROM (procedure Nota Ruimtebudget). VenW en VROM zullen voor wat betreft het besluitvormingsproces voor alle drie de fases (verkenning, planstudie/planuitwerking en realisatie) gelijk geschakeld worden.
 - Voor nieuw te starten brede verkenningen, vanaf 2009, zullen alle fysieke departementen (EZ, VenW, VROM, LNV) en de relevante regio(s) betrokken worden. Dit betekent dat ook EZ en LNV projecten meedraaien in de verkenningsfase. In de verkenningfase zal voor het gebied een verantwoordelijke trekker worden aangevoerd. De departementale en regionale betrokkenheid en trekkerchap zal in het startbesluit worden opgenomen. De verkenning wordt afgesloten (à la Elverding) met een politiek voorkeursbesluit voor een variant, waarbij ook de middelen bepaald zijn.
 - In alle nieuw te starten verkenningen vanaf 2009 wordt gewerkt met een uniforme toepassing van ex-ante beoordelingen (methodiek en evaluatiemomenten) waarbij de KBA methodiek de voorkeur heeft. Dit betekent dat voor alle projecten/programma's in de verkenningsfase een KBA wordt uitgevoerd. Indien een KBA niet mogelijk is, bijvoorbeeld in verband met het ontbreken van voldoende c.q. geschikte kwantitatieve gegevens, kan worden volstaan met een KKBA of MCA.

¹ Bij EZ en LNV wordt gesproken over «initiatief» in plaats van «verkenning».

² Let op: er zijn projecten die niet een breed/integraal karakter kennen. «Soms is een weg gewoon een weg».

- Na het integreren van de spelregelkaders van VenW en VROM, krijgt de harmonisatie van spelregels met de departementen LNV en EZ als volgt vorm:
 - i) Zoals reeds eerder aangegeven, zullen EZ en LNV voor nieuw te starten MIRT-verkenningen (vanaf 2009) tijdens de verkenningsfase volledig betrokken zijn. Tijdens de planstudie en realisatiefase van MIRT-projecten zal afstemming met LNV en EZ bij belangrijke beslismomenten worden ingebouwd.
 - ii) In een volgende stap na 2009, rekening houdend met de einddata van ILG en Topper, zal worden bezien in welke mate de spelregelkaders van EZ en LNV kunnen worden geïntegreerd in het MIRT spelregelkader. Deze stap is lastiger omdat de spelregelkaders van beide departementen sterk afwijken van VROM en VenW.

2) Lopende projecten

Voor *lopende VROM en V&W projecten* die complex van aard zijn (dat wil zeggen bestuurlijke en sectorale grenzen doorsnijden) zal in de bestaande sectorale spelregels (bij verkenning, planstudie- en realisatiefase) de onderlinge interdepartementale en regionale afstemming bij belangrijke beslismomenten worden versterkt. Hiermee wordt ook voor lopende trajecten samenhang verzekerd.

3) Afstemming regionale spelregels

Op dit moment ligt de nadruk bij het ontwikkelen van een MIRT-spelregelkader bij het rijk. Vanaf 2009 zal worden bezien of en hoe de regio op het MIRT spelregelkader kan worden aangesloten.

Het MIRT spelregelkader, zoals hierboven omschreven, biedt het startpunt voor verdere interdepartementale en interbestuurlijke gesprekken. Het spelregelkader zal interbestuurlijk met onder andere de VNG en het IPO besproken worden en in het Nationaal Mobiliteitsberaad (NMB) in het najaar geagendeerd worden. Het MIRT-spelregelkader zal conform huidige planning eind 2008 gereed zijn.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer