

Making Infrastructure Really Tailored

Environmental inclusion in an area-oriented approach in Dutch MIRT infrastructure projects



Ecoduct Rumelaar A12 (Rijkswaterstaat/Snow-white fotografie, 2012)

Date: 20 January 2017

Supervisor Rijksuniversiteit Groningen:
Christian Zuidema

Supervisor internship IenM:
Bart Vink

Jelle de Boer, s2994356
Environmental and Infrastructure Planning
Faculty of Spatial Sciences, Rijksuniversiteit Groningen

j.r.de.boer.6@student.rug.nl

Abstract

This research tries to find ways to come up with means to improve the surrounding environment at infrastructure projects that fall under the *Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport* (MIRT). It tries to do so by adopting an area-oriented approach. For this study, both literature was studied and interviews with people from the Ministry of Infrastructure and the Environment were conducted. By combining the gathered insights, it becomes clear that there currently is a situation that is sub-optimal for environmental inclusion regarding infrastructure projects in the MIRT.

Several recommendations are done to improve this situation that act on ability and willingness. First of all, there is a need for a widened scope that does include environmental issues from the beginning to the end of a MIRT project. The extensive use of the Sustainability Check seems fruitful in this instance.

Secondly, involving the right actors at the right time is an important step towards effective environmental inclusion. For partly decentralized policy and decision making, the use of an actor consulting framework is recommended as a follow-up on the insights gathered with the use of the Sustainability Check.

Lastly, willingness is a limiting factor in current environmental involvement in MIRT projects. Therefore, this study investigates possibilities for a new regulatory checking mechanism with financial incentives that fits within the current system of the MIRT and ensures environmental inclusion from the beginning to the end of a MIRT project.

Keywords: MIRT, infrastructure, integrated planning, actor consulting, decentralization

Acknowledgements

The thesis presented here is the final document I have written in the course of my studentship. My master program Environmental and Infrastructure Planning at the Rijksuniversiteit Groningen (RUG) has been the prelude to this thesis and has helped me tremendously in getting to know the space (or place?) we live in.

I would like to thank all the teachers at the RUG who helped me getting where I am now. In particular my supervisor at the RUG: Christian Zuidema. Furthermore, I wish to thank both Bart Vink and Jaap Stokking from the Ministry of Infrastructure and the Environment. They arranged an internship and challenged me to think hard and arrange my thoughts on the subject. Moreover, the time I spent in The Hague at the ministry was enjoyable and simply a great experience.

Also, the interviewees deserved to be thanked: without them this research would not have been possible.

I thank this all to a basis I acquired during my time in Utrecht getting my bachelor's degree at Utrecht University as an Environmental Studies student.

Table of Contents

1. Introduction	6
1.1 Problem.....	6
1.2 Research goals and questions	7
1.3 Reading guide.....	7
2. Theoretical Background	8
2.1 Historical overview of infrastructure provision in the Netherlands	8
2.1.1 Financial and legal streamlining.....	9
2.2 Causes and effects of infrastructure	9
2.2.1 Environmental specific effects of infrastructure	11
2.3 Adding (environmental) value	12
2.4 Integrated planning approach	13
2.5 Actor consulting	14
2.5.1 How to do actor consulting.....	15
2.6 Decentralization.....	16
2.7 Program versus project: making sense of sustainability efforts	17
2.7.1 Programs	17
2.7.2 Projects	18
2.8 Theoretical wrap-up.....	19
3. Methodology.....	21
3.1 Research methods.....	21
3.2 Research strategy.....	21
3.3 Data collection	23
4. Results	25
4.1 How does the MIRT work?.....	25
4.1.1 Area agenda	26
4.1.2 Administrative consultations	26
4.1.3 MIRT Research	27
4.1.4 Rules of the game	28
4.1.5 MIRT overview	29
4.1.6 Sub-conclusion	29
4.2 How are environmental issues introduced and taken into account in MIRT projects to this date?	31
4.2.1 Actor involvement.....	31

4.2.2 Narrow scoping	32
4.2.3 Diminishing ambitions	33
4.2.4 Sub-conclusion	34
4.3 How can an area-based approach help translating environmental targets into project goals in MIRT projects?	35
4.3.1 Implementing widened scoping.....	35
4.3.2 Implementing actor consulting for decentralized infrastructure development.....	36
4.3.3 Sub-conclusion	37
4.4 How to secure environmental inclusion in the system of the MIRT?	38
4.4.1 Means to solve unwillingness	38
4.4.2 Introducing a 'show and go' check for environmental inclusion	38
4.4.3 Sub-conclusion	39
5. Discussion and Conclusion	40
5.1 Discussion.....	40
5.2 Conclusion	40
References	42
Appendix 1: Interview Anneke van Dorp	47
Appendix 2: Interview Mari van Dreumel.....	53
Appendix 3: Interview Kees Hansma	57
Appendix 4: Interview Robert Hijman	60
Appendix 5: Interview Evelyn Hijink	63
Appendix 6: Interview Clement Jager	65
Appendix 7: Interview Yvonne van Remmen.....	72
Appendix 8: Interview Annemiek Tromp.....	75

1. Introduction

In the Netherlands, the role of highway infrastructure is important with regards to national economic development. (Weijnen, et al., 2015). It is therefore important to keep developing infrastructure to remain able to facilitate economic developments in the future (Arts, et al., 2016). At the same time, environmental quality and environmental standards play an important role in developing infrastructure, the quality of the environment is to at least a degree co-dependent on the existence of infrastructure in its vicinity.

Environmental pollution and degradation can partly find its roots in the rising demand for mobility. However, at the same time, infrastructural developments could also function as a window of opportunity to take the environment into better consideration and come up with an area specific approach (Arts, et al., 2014) ultimately resulting in a better environmental quality.

During the past years, the administrative context in the Netherlands as a whole and within infrastructure planning has changed and it will be very likely that the future administrative context will be seeing more of these changes. Evidently, the role of the national government has been subject to change as well, but remains relevant (Zuidema, 2011; Arts, et al., 2016; Leroy & Driessen, 2007; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015; Weijnen, et al., 2015; de Roo, 2007c). The national government can therefore benefit from awareness about how it can act in environmental and infrastructure planning in its new setting.

1.1 Problem

In the Netherlands, national environmental policy is in many cases generic policy: it is not dependent on contextualities on the local scale. This is the product of the pursuit to a (basic) minimum environmental quality to be achieved in the whole of the Netherlands. For this research, the Ministry for Infrastructure and the Environment (IenM) (*The Ministerie van Infrastructuur en Milieu*) asks itself whether this pursuit is the right thing to do and is investigating possibilities for trying to combine efforts of pursuing environmental improvements while developing new infra.

An area-oriented approach could be a means to handle environmental challenges in infrastructure planning more effectively. Such an approach could also pose possibilities to pursue a more ambitious environmental quality (Zuidema, 2011) on sites where this is possible. This may ask for location specific solutions: tailor-made solutions. The desire for combining environmental issues with infrastructure planning better coincides with the renewal of the Long-range program for Infrastructure, Space and Transport (MIRT) (*Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*) in which there will be a more prominent role for using the possibilities tailor-made solutions (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Moreover, in the renewal of the MIRT, there will be more attention for cooperation and multi-level governance with other partners and (lower scale) governmental bodies. There will thus be a partly decentralized approach (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015). This shift to both multi-level governance as well to more cooperation (Zuidema, 2011) with other - sometimes non-governmental - organizations, raises the question which approach possibly fits for the Ministry of IenM to lower environmental pressures and improve environmental quality. Royal HaskoningDHV (2015) states that the governance fashion used by the Ministry of IenM constitutes a challenge for the implementation and realization of tight-couplings between environmental issues and infrastructure developments. This is caused by the fact

that many governance fashions are in use that all have (hampering) effects of the integration of environmental interests in MIRT projects.

However, to let an area-oriented approach succeed in which environmental improvements have to be realized on a project level, there is a need for a clear understanding of the issues at stake at the project level on the one hand and what the environmental targets are that were derived from the several area agendas (*gebiedsagenda's*) on the other hand (Royal HaskoningDHV, 2015). The translation of those targets often pose a problem resulting in a sub-optimal end-state (Royal HaskoningDHV, 2015). This tension between environmental targets and their realization on a project level is caused by different governance fashions that prove to be incompatible in the governmental playing field (Royal HaskoningDHV, 2015). To sum up, the Ministry of IenM experiences difficulties concretizing its ambitions in to project goals.

1.2 Research goals and questions

The main goal of this research is to come up with recommendations on how the environment from a policy point of view can be involved during the development and realization of MIRT projects to lower environmental pressure and therefore improving environmental quality. This research focuses on the possibilities an area-oriented approach can have in MIRT projects that to this date have problematic aspects.

Therefore, the following main research question has been determined:

How is the Ministry of IenM able to pursue lower environmental pressure and better environmental quality regarding infrastructure projects by improving the area-oriented approach in MIRT projects?

To be able to ultimately answer the main question, several sub-questions were determined:

1. How does the MIRT system work?
2. How are environmental issues introduced and taken into account in MIRT projects to this date?
3. How can an area-based approach help translating environmental targets into project goals in MIRT projects?
4. How to secure environmental inclusion in the system of the MIRT?

1.3 Reading guide

This report is grouped in several chapters. First, in chapter 2 a theoretical background is given and is concluded with a conceptual model. In chapter 3, the methodology used in this report is discussed. Chapter 4 contains the results and is divided in several sections to answer the four different sub-questions. Each section is concluded with a sub-conclusion answering the relevant sub-question for that section. Chapter 5 contains the main conclusion and provides the reader with an answer to the main research question.

2. Theoretical Background

This chapter contains several theoretical concepts and frameworks as well as an historical overview of infrastructure provision in the Netherlands. First, an historical overview is presented of infrastructure planning in the Netherlands. Then I will proceed by elaborating on some specifics how and why infrastructure emerges and what effects its use may have. Subsequently, I introduce the notion of Public Value Management as an introduction to shift towards more integrated planning. I then elaborate on integrated planning and argue why it is a valuable concept when taking the environment and infrastructure development in mind. The framework of actor consulting is then introduced as a means to actually make integrated planning happen on a partly decentralized scale that allows for tailor-made solutions. In return, this will lead to a governance approach that is area-based. After I elaborated on the limitations and barriers of decentralization, I draw from program and project management to let sustainability trickle down into concrete projects.

2.1 Historical overview of infrastructure provision in the Netherlands

In the past, infrastructure planning in the Netherlands was an activity that was executed in an sectoral fashion: once there was a need for modes of mobility, the (state) government was eager to provide the infrastructure in order to facilitate economic development. In general, no further attention was paid to other policy sectors or these were not acknowledged as an element of infrastructure planning (Heeres, et al., 2012a). The main discourse at the time was to provide infrastructure when needed without taking other policy sectors into account. This focus on the 'supply' side was prominent until the 1970s and was continued under the first Structure Scheme on Transport and Traffic (SVV-I) (*Eerste Structuurschema Verkeer en Vervoer*) (Struiksma, et al., 2008).

Due to increased environmental awareness that started to take off in the 1970s in the United States (Dunlap & Mertig, 1991) and also influenced the Netherlands (Struiksma, et al., 2008), this meant changes had to be made to the way infrastructure development was planned. First changes were to be found in a shift from the 'supply' side to the 'demand' side (Figure 1).

Since the mid-1980s, policies started to emerge that were no longer aimed on providing more highways to facilitate car mobility. Instead, they aimed to reduce car mobility by trying to influence behavior and stimulate the use of public transport modes. These plans were laid down in the SVV-II and it stated that enlargement of the road network was undesirable (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1989) This can be seen a clear shift from governing the 'supply' side to governing the 'demand' side (Struiksma, et al., 2008). However, around the year 2000, there was consensus that this did not work out well: car mobility kept growing during the years of discouraging car use (Struiksma, et al., 2008).

This shift to the 'demand' side was again

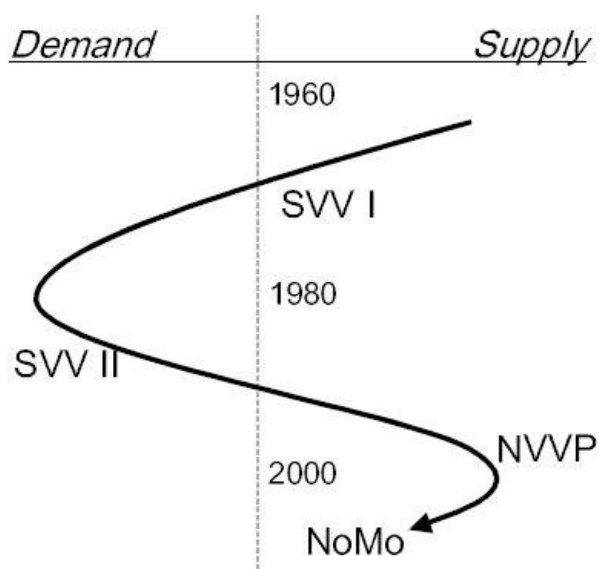


Figure 1: Trends in focus on demand and supply policies 1960-2011 (Struiksma, et al., 2008).

reversed in 2001 with the presentation of the National Policy on Traffic and Transport (NVVP (*Nationaal Verkeers- en Vervoerplan*) as a reaction to the failing SVV-II (Struiksma, et al., 2008). Again, there was focus on the 'supply' side. The government accepted that car mobility was growing and was likely to continue growing in the future. Consensus existed about facilitating infrastructure with the additive that the government would search for solutions that would minimize infrastructure's negative impacts (Struiksma, et al., 2008).

In 2005, the national Mobility Plan (NoMo) (*Nota Mobiliteit*) was presented and it can be seen as a successor of the NVVP (Struiksma, et al., 2008). It still focuses on the supply-side measures. Despite its focus on the 'supply' side, a minor shift was made to the 'demand' side with the aim that mobility should be possible but not always and unlimited (Struiksma, et al., 2008). As with the SVV-I, mobility was seen as a condition for economic development. However, the NoMo also stated that it was a condition for social development.

In 2012, the NoMo was replaced by the Structure Vision on Infrastructure and Space (SVIR) (*Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*). For the first time, infrastructure and space were combined in one single vision, making a step towards integration between the two. This vision encompasses spatial differences within the Netherlands, spatial structure of the Netherlands, mobility issues, economic development, climate change as well as the energy provision that is needed to keep the infrastructure network up and running (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). One of the key aims of this vision is to identify contextualities and based on them, decide which kind of infrastructure would be most effective (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012).

2.1.1 Financial and legal streamlining

Struiksma, et al. (2008) elaborate on the extensive set of planning instruments that have been developed for the provision of infrastructure. An important aspect of infrastructure planning is accounting for the financial efforts that have to be made in order to realize infrastructure. A programming and budgeting system was put in place under the then-called the Long-Range Program Infrastructure & Transport (MIT) (*Meerjarenprogramma Infrastructuur & Transport*) to regulate the considerable budget (Struiksma, et al., 2008). The MIT has was later developed into the MIRT with adding spatial environment (*ruimte*) into the program, hence MIRT. Within the then-called MIT, three stages of decision making can be distinguished: (1) explorative studies, (2) project studies, (3) realization (Struiksma, et al., 2008). The responsible minister has a central role in this process. He/she has to ability to prioritize one project over the other. Furthermore, he/she is able to cancel projects in cases their relevance is too little and/or financial circumstances do not allow more investments in those projects (Struiksma, et al., 2008).

Dutch law stipulates what needs to be done in order to start realizing a piece of road infrastructure. The routing law (*tracéwet*) embeds these activities (Rijkswaterstaat, 2011). When a MIRT project is concerned with developing a piece of road infrastructure, the routing law is automatically also part of the MIRT procedure. The routing law also states that an environmental impact assessment (EIA) (*m.e.r.*) is to be conducted (Rijkswaterstaat, 2011).

2.2 Causes and effects of infrastructure

Infrastructure is not something new to us: for centuries people have been planning and constructing infrastructure. The reason why they did that is simple: to accommodate travel and/or to transport goods. The reason for having to travel or to transport is also simple: the activities we undertake are

spatially divided, meaning we have to get things from one place to another in order to actually do something with it. Or, in the case of traveling, getting there to be able to do something that eventually may need further transport (van Wee, 2013).

This means that infrastructure is heavily intertwined with the activities we undertake. It facilitates both economic and social development. Together, they create a socio-technical system for transportation (Figure 2) (Annema, et al., 2013; Geels, 2005). The activities we undertake may lead to the demand for more or new infrastructure that in their turn may influence the (location of the) activities we undertake and therefore create a new and/different demand for infrastructure (van Wee, 2013). Therefore, a vast array of issues is heavily influenced by (the lack of) infrastructure. To put it simple: if someone or something needs to get from one place to another, there is a need for infrastructure. The distance from one place to another along with the quality of the provided infrastructure then determines how likely it is whether and how it will be used or not (van Wee, 2013). That use in itself creates another vast array of effects. Together, one can state that there is a degree of complexity involved in infrastructure planning.

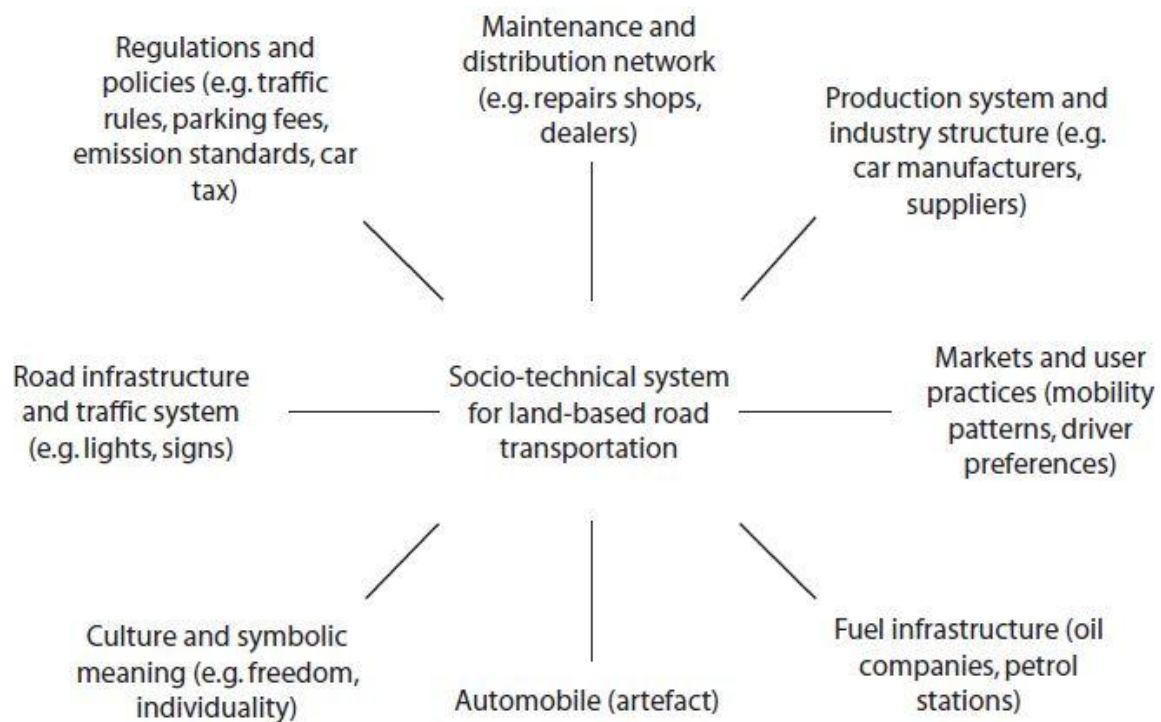


Figure 2: The socio-technical system for land-based road transportation (Geels, 2005).

Transport and travel often need both immaterial and material interventions before the actual movement can take place. For example, in order to get with a car from the city of Amsterdam to the city of Maastricht, the car needs to be produced (with its vast array of needed materials and technical know-how), it needs some sort of energy source that needs to be produced in an oil refinery that also needs materials and technical know-how in order to exist. Or, in the case of an electric car, there needs to be electrical energy, a power grid to transport the electricity from the energy plant to the batteries of the car. Furthermore, to make the ride from Amsterdam to Maastricht both more comfortable and quick, there is a need for a highway that also needs materials to construct it and its supporting roadside furniture (van Wee, 2013).

Besides from the material needs, transport and infrastructure also have to deal with immaterial interventions in order to make transport and travel happen. There are the basic needs, such as and norms on how to behave in traffic which can be both formal and informal, they can be about how, when and where you might be able to travel or transport goods. But also the rules and laws that determine how, when and where infrastructure is planned and realized in the first place play a role. The same is true for environmental standards for cars and infrastructure itself. So infrastructure is not a standalone thing: it links to a vast array of other sectors. It needs to be acknowledged that way in order to act in the context of a specific place (van Wee, 2013).

2.2.1 Environmental specific effects of infrastructure

Within the transport sector, there is a particular relation with infrastructure with regards to its impacts on the environment. Apart from the fact that traffic jams are abundant in many urban areas (Annema, et al., 2013) and that the presence of cars might be considered problematic to some, there are a series of effects that affect the environment on a variety of scales.

The Dutch road-based transport system is still very oil dependent, like the rest of the world. The world road-based transport system is responsible for approximately 60% of the world's oil consumption (Annema, et al., 2013). Because of its oil dependence, it also contributes to global warming due to emitted green house gases (Annema, et al., 2013; Miller & Spoolman, 2012). On the smaller scale, this oil dependence causes air pollution, acidification and the emission of fine particles and toxins (Annema, et al., 2013; Miller & Spoolman, 2012). Annema, et al. (2013) also consider noise nuisance as one of the major negative effect of transport on the environment. All of the effects mentioned above are in the end affecting ecosystems and their quality, while they also can have a health impact on human beings, especially in places where traffic and infrastructure density is high. In many cases those places happen to be urban areas. The negative effects are then also felt by many people (Annema, et al., 2013; Miller & Spoolman, 2012).

Besides the effects that the combustion of oil-based products have on the local, national and world scale, there is often also a negative local impact felt in countries in the world that might suffer under the pressure that oil and gas mining pose to their environments (Annema, et al., 2013; Miller & Spoolman, 2012; van Wee, et al., 2013). Specific for road infrastructure is the fact that it often cuts through open space and landscape, possibly cutting vital ecosystems in two or more parts. This spatial segregation of natural lands has a negative impact on the ecosystem (Annema, et al., 2013; Heeres, et al., 2012a).

	Road	Rail	Air	Water
Climate change	X	X	X	X
Energy use	X	X	X	X
Use of raw materials and production of waste materials	X	X	X	X
Air pollution	X	X	X	X
Soil and water pollution	X			
Open space damage, fragmentation and land take	X	X		
Odor pollution	X		X	
Noise pollution	X			

Table 1: Environmental impacts by transport mode (van Wee, et al., 2013).

During the late 1960s, concerns over environmental problems started to arise among people. At the same time, the environmental impact the transport sector had grew rapidly during those years (van Wee, et al., 2013). An attention peak was reached with the presentation of the report *The Limits to Growth* (Meadows, et al., 1972), stressing the urge to act. Road infrastructure, as one of the fastest growing sectors, had an increasing impact on almost all sorts of dominant environmental impacts unlike rail, air or water infrastructure use (van Wee, et al., 2013) (Table 1).

All transport modes considered, the overall increase of CO₂ emissions between 1990 and 2008 in the transport sector has been 47% , with road-based transport showing the second biggest absolute growth and a 37% increase in relative terms (ITF, 2016). Only international shipping shows larger absolute growth numbers (Table 2).

	1990	2008	1990-2008 (%)
Road	26.64	33.84	37%
Rail	0.12	0.09	-25%
International aviation	4.29	11.02	157%
Domestic shipping	0.53	0.75	42%
International shipping	34.29	48.58	42%
Other	0.1	0.13	30%

Table 2: CO₂ emission in the Netherlands in mega tons 1990-2008 (ITF, 2016).

2.3 Adding (environmental) value

For taking the environment and/or sustainability into account with infrastructure projects, one creates added value: the infrastructure project becomes more than just a piece of concrete used for transportation. It then becomes a piece of infrastructure that serves both transportation purposes and environmental/sustainability purposes. Stoker (2006) introduces a concept that helps governments achieve this added value.

To consider the concept of added (public) value as being a relevant one, one has to take the socio-technical system on land-based road transportation (figure 2) in mind again. What it made clear in figure 2 is actually twofold: it gives in an insight in the complexity of road infrastructure and it shows the networked characteristics of governance roles: for many of the entities mentioned in figure 2, a different governing body or actor exists which serves its interest.

Stoker (2006) introduces the concept of Public Value Management (PVM) as a new paradigm to guide public servants in a new complex role. A role that emerged from previous institutional forms of governance being challenged and not being able to cope with new situation that acknowledges more complexity (Stoker, 2006). These forms of governance, usually referred to as 'Traditional Public Administration' and the relatively newer 'New Public Management' (Stoker, 2006) show more and more deficiencies in terms of coping with networked governance. Stoker (2006) argues that 'Traditional Public Administration' and 'New Public Management' consider politics as an activity that is exercised in confined actor playing field, while PVM seeks to broaden this field by involving the

public much more. PVM therefore demands for more interactive policy-making. In such a networked setting, governance can involve new and/or other actors that have previously been uninvolved. Moreover, in a network governance resource distribution can also differ from traditional governance forms by allowing more resource allocation to lower level governments/institutions. This makes this approach especially relevant for multilevel governance settings (Driessen, et al., 2007).

PVM has as its key objective to tackle this deficiency by achieving "public value that in turn involves greater effectiveness in tackling the problems that the public most cares about" (Stoker, 2006, p. 44). Subsequently, in order to achieve public value, a "process of interaction that involves deliberative reflection over inputs and opportunity costs" (Stoker, 2006, p. 44) is to be conducted. Furthermore, it adopts an attitude that allows tailor-made governance settings.

Stoker (2006) introduces PVM as *the* new paradigm for achieving added public value. In environmental related issues however, it becomes somewhat blurred whether this new paradigm is the best to adopt. Zuidema (2011) argues for governance approaches that are tailor-fit (what suits best in what situation?), Stoker (2006) also calls for multiple alternatives that consist of pragmatic and reflexive approaches but does not go deeper into that. A challenge which Stoker (2006) does not go into at all is the challenge of making complex environmental issues and/or sustainability issues explicit. For infrastructure planning that aims for environmental inclusion adding environmental values seems helpful and therefore relevant for this research.

2.4 Integrated planning approach

The concept of PVM strongly relates with integrated planning approaches. In fact, one could argue that adding value to a project is in fact an act of integrated planning. Several authors elaborated on integrated planning and how to shape it (Arts, et al., 2014; Zuidema, 2011; Heeres, et al., 2012a; van der Heijden, 2010). Unlike the concept of PVM Stoker (2006) introduces, scholars in the field of integrated planning mentioned here do not elaborate too much on what the role of the government is or could be and what shape it should take. They instead focus more in the contents of the planning issues themselves.

Now that it has become clear that the infrastructure system can be seen as a complex system, it is no longer realistic to see infrastructure apart from the rest of its spatial environment and to plan accordingly. Instead, several scholars of infrastructure planning propose a integrated planning approach in which its spatial and social environment is involved and to come up with solutions that not only tackle the infrastructure problem at hand, but also to capitalize on issues that have already emerged. The goal is to combine the two into one project, creating win-win solutions.

Heeres, et al. (2012b) states that there is a development going on at the moment towards such an integrated approach. Furthermore, Arts, et al. (2014) state that in densely populated urban areas there is an ever increasing challenge merging to cope with both traffic (congestion) and maintaining services and good environmental quality. At the same time, there is an urge to remain internationally competitive and that demands for a good economic infrastructure that "offers an excellent environment for business, workers, residents and hence optimal mobility for urban regions" (Arts, et al., 2014, p. 2). Traditional infrastructure planning starts from a small (project-based) scope, focusing on a technical solution. However, Arts, et al. (2014) argue for a broader planning scope that is strategy-driven by taking spatial quality and quality of life also into account. In sum they argue for an integration of infrastructure planning with other fields of planning. Authors

publishing in the field of infrastructure planning argue that integrated solution will lead to more resilient and sustainable outcomes because they can cope better with contextual changes (Arts, et al., 2014; Heeres, et al., 2012b). However, such an approach is likely to fail if the planning process of the project does not take into account livability and sustainability from the very beginning. To let an integrated planning approach be more likely to succeed, the planning processes of infrastructure projects therefore has to change: it has to take a broad scope into account and it needs to depart from a strategic point of view (Arts, et al., 2014).

A broad scope can have various meanings as Heeres, et al. (2012b) argue. They consider two perspectives of the scope that has to be taken into consideration: a organizational perspective (1) that focuses on the understanding of the development of policy and the arrangements in which it emerges. This perspective is therefore about the *rules of the game* (both formal and informal) that are set by how coalitions behave, what their preferences are and how power is distributed throughout the policy-making network (Heeres, et al., 2012b). Secondly, they consider a substantial perspective (2) that is sub-divided in a spatial scope and a functional scope. With the latter being the most interesting because by broadening the functional scope, the previously sectoral affair of infrastructure planning can burst through its borders and a search for integration of infrastructure and other sectors of spatial planning can begin (Heeres, et al., 2012b).

Van der Heijden (2010) elaborates on broadening by distinguishing three types of 'coupling': parallel coupling (1) which means doing two things within the same project so that different land-use functions may emerge. Serial coupling (2) means doing things in a particular order so that it makes sense: it is about optimizing processes. Thirdly, there is simultaneous integration (3) meaning that resources are shared and streamlined within the project, this can increase the efficiency of the investments made (van der Heijden, 2010; Heeres, et al., 2012b). Couplings like these on a area-development level can move infrastructure planning towards becoming an example of integrated planning.

2.5 Actor consulting

With the introduction of integration of planning activities, 'fuzziness' (uncertainty) (de Roo, 2007a) may arise because actors within the planning process among different scales and levels are (partially) unaware about these uncertainties that surround planning.

For a long time, spatial planning was seen as a rather 'technical' activity that aimed for absolute control on the space we are living in (de Roo, 2007b). However, absolute certainty and control are often not feasible or practical aims and over time proved not to be the way forward in spatial planning (de Roo, 2007b). Acknowledging this means a departing a fashion of planning and may be experienced as plunging into an era of uncertainty and no control at all. This is the moment fuzziness arises (de Roo, 2007a); other actors and entities that also have a degree of power/influence over the planning process must be taken into account to deal with the uncertainty and limited controllability that now is revealed. In infrastructure planning, this is no different: in an integrated planning approach, one simply has to acknowledge the fact that absolute control and certainty does not exist, leaving room for fuzziness in infrastructure planning and environmental planning. Especially when it is combined with environmental planning: practically every activity has an environmental impact on one or more levels of scale (see also figure 2). In practice, this would mean that

infrastructure and environmental planning becomes a multilevel governance issue in which fuzziness must be handled to deal with uncertainty and limited controllability.

De Roo (2007a) argues that planning could improve substantially if this fuzziness is taken into account. It is important to note that the understanding of fuzziness among actors arose with the paradigm shift towards a more collaborative turn in planning (de Roo, 2007b). This marked the end of an era of technical-rational planning that happened in a top-down fashion (de Roo, 2007b; Allmendinger, 2009).

Hence since the 1990s, planning has faced increasing acknowledgement of fuzziness as a result of shifting governance settings: more public-private partnerships were concluded and the role of markets grew during the preceding years causing a necessary shift in planning practice (de Roo, 2007b). In the western world, this started a development that led to more actor inclusion in planning activities (de Roo, 2007b). De Roo (2007b) concludes by stating that this introduced uncertainty or at least a mere understanding of uncertainty entrapped in planning. However, once one also understands the characteristics of infrastructure planning in the Netherlands, one starts to understand that infrastructure planning in the Netherlands knows not just uncertainties or complicated aspects, it has also been a rather complex, non-linear development (Geels, 2005; Duit & Galaz, 2008; van Wee, 2013).

As a result to increased uncertainty and complicatedness, De Roo (2007c) introduces a model of actor consulting. It can be seen or qualified in various ways, but one of them is a method for problem structuring for multiple stakeholder evaluation (de Roo, 2007c). By approaching actor consulting in this way, it can function as a mechanism towards a "well-defined mutual understanding and a common frame of reference between actors who are (implicitly) agreeing about the conditions under which the planning process will take place" (de Roo, 2007c, p. 124). In extreme, this method belongs to a group of approaches that somehow deal with ill-structured problems like 'wicked problems' as Rittel & Webber (1973) describe them. The unstructured characteristic of planning De Roo (2007c) draws and the method he proposes make it very usable in multi-level governance setting.

This shows a remarkable resemblance with the concept of PVM Stoker (2006) proposes: the need for new forms of multilevel governance approaches also arises from the picture that he draws: his PVM approach in spatial policy also calls for new governance settings when the situation demands that.

2.5.1 How to do actor consulting

De Roo (2007c) defines a quite clear cut procedure for implementing actor consulting in practice. Moreover, it can be well combined with integration of planning issues. De Roo (2007c) defines six steps to be taken. First, there needs to be an identification process (1) regarding the contextual process at hand. As with integrated planning, there is an organizational perspective, focusing on the *rules of the game* and a substantial perspective, focusing on the contents - functional and spatial - of the planning issue at hand (Heeres, et al., 2012b; de Roo, 2007c).

Next step is to select the individual parties and organizations (2) that have to be involved. Therefore, this step is about making the organizational structure of the governance setting and set the *rules of the game*. Although a lot about both content and organization might be predefined in practice, it is still important to be aware of the contextual institutional differences among involved actors (Geels,

2005; de Roo, 2007c). A next step would be an investigation of the planning issue itself along with the notions of the nodes and concepts among actors (3). This step takes into account opinions and problem perceptions of each of the involved actors (de Roo, 2007c). From there, an image can be constructed about the interactions between actors (how to position them in the planning arena) (4).

Then an assessment has to be made about the quality of these relations (5). If a shared action agenda is being agreed upon, things are good to go for the particular planning stage and the planning process might proceed to the next planning phase in which the same step-by-step process is repeated (6). Step five is a step where conflict may arise because of diverging preferred alternatives. When a shared solution might not be within reach, further communicative planning might be needed before the planning process proceeds to step six (de Roo, 2007c).

Eventually a desired, an actual and a potential contribution of actors can be distilled for the planning issue at hand, making it also clear whether and how integration in planning is possible in a multi-level and multi-actor governance setting (Zuidema, 2011; de Roo, 2007c).

De Roo (2007c), does not go deep into the separation between organizational and content aspects of actor consulting. But drawing upon the steps presented with the actor consulting model, it seems likely that one has to pay attention to both aspects at every step of the way. A decent organizational setting cannot exist without taking the contents in consideration and the other way around.

2.6 Decentralization

De Roo (2007c) considers *willingness* and *competence* of the responsible authority a major determinant for the potential contribution. Zuidema (2011) elaborates on that and calls it *willingness* and *ability*. Both are needed to perform in a partly decentralized setting, such as an area-oriented planning issue. But there are limitations to willingness and ability that need to be taken into account when considering decentralization or decentralized involvement (Zuidema, 2011).

Zuidema (2011) considers three factors that could possibly limit these determinants. First there are economies of scale: some issues need to be taken care of at a higher government level in order to be efficient or even be effective. This strongly correlates with ability. Lower level government bodies, like municipalities, are simply not able to solve global issues like climate change significantly (Zuidema, 2011). The responsible government needs to have jurisdiction over the affected territory and resources to achieve a goal. However, that does not mean lower level governments cannot contribute to the solution by also taking part in joint action. Secondly, there are external effects. They can be described as the positive or negative effect(s) of an activity that is happening in an area but 'spills over' to an adjacent area (Zuidema, 2011). With environmental issues like air or water pollution these external effects could play a major role. It also heavily affects the ability and willingness a certain government body has over the problem when it does not have jurisdiction in the place where the issue is caused (Zuidema, 2011). Decentralization can therefore suffer from external effects. Lastly, the environment suffers often from a weak profile (Zuidema, 2011) which affects willingness considerably. Environmental problems are often, just like socio-technical systems of infrastructure, quite complex to govern, because of their inherent complexity and non-linearity. On top of that, many environmental problems are not directly visible (e.g. safety risks) and are often hard to express in financial terms (e.g. noise nuisance). Moreover, short term costs and benefits might prevail over long term costs and benefits (Zuidema, 2011).

As a result, environmental ambitions should be balanced at every level of government as Zuidema (2011) states and can therefore be considered as something that has to be pragmatic: it tries to seek a suitable approach in every instance. Central guidance and/or influence can therefore go hand-in-hand with decentralization and can in fact help decentralized environmental policy help work in practice as table 3 shows.

	Able	Unable
Willing	No problem	Can they be helped out?
Unwilling	Can incentives be provided?	Can incentives be provided and can they be helped out?

Table 3: Willingness and ability: what to do? (Zuidema, 2016)

With regards to the combination of infrastructure planning and environmental planning in a multilevel governance situation, decentralization or decentralized governance becomes also part of infrastructure planning as a whole, hence the relevance in this research.

2.7 Program versus project: making sense of sustainability efforts

The reason why I introduce program and project management as a useful means to turn more sustainable infrastructure planning into practice lies in the premise that the ambitions of infrastructure planning and especially environmental planning are explained in rather vague terms. Environmentalism and sustainability is something that is cluttered in debate (Jordan, 2008; Richardson, 1997). Some authors argue that sustainable development is something that is actually so vague that every effort to give concrete form to it, leads to the total collapse of the notion of sustainability itself because of the hostility to which it then would be exposed (Hajer, 1995). It will then, according to Hajer (1995), face so many diverging interests and perceptions of the notion of sustainability that a joint action agenda is without doubt beyond reach. Consequently, it becomes very difficult to actually do something sustainable according to these authors if there is no clear and shared perception among actors.

Although pessimism about sustainable development may arise as a result, I draw from program management and project management theory to come up with a more optimistic and pragmatic approach for handling sustainability and environmental concerns in the face of infrastructure planning.

2.7.1 Programs

Bos, et al. (2013, p. 7) define a program as a "temporary organization setting in charge of realizing one or more strategic goals" that need "different activities (projects, creative processes, routines, improvisation) to be executed". The highlight of this definition is strategy: at this level of abstraction it is not at all clear what specific activities 'on the ground' are needed to get there. However unlike this pessimistic message from Hajer (1995) on sustainability, the vague terms and goals sustainable development contains may actually set a point on the horizon that will not induce conflict (Healey, 2007) and combined with a vision it becomes clear when, where and in what state you want to end up (Bos, et al., 2013) (Figure 3). This is crucial in program management, as Bos, et al. (2013) argue, the ambition (on a strategic abstraction level) must remain the focusing point of the program. Therefore, the responsible manager does not steer direct - concrete - projects, but rather steers on a *meta-level* to achieve the goals set within the program. The *meta-level* is considered by Bos, et al.

(2013) as the level that is concerned with steering the other persons in that in turn also have steering responsibilities (project managers, line managers).

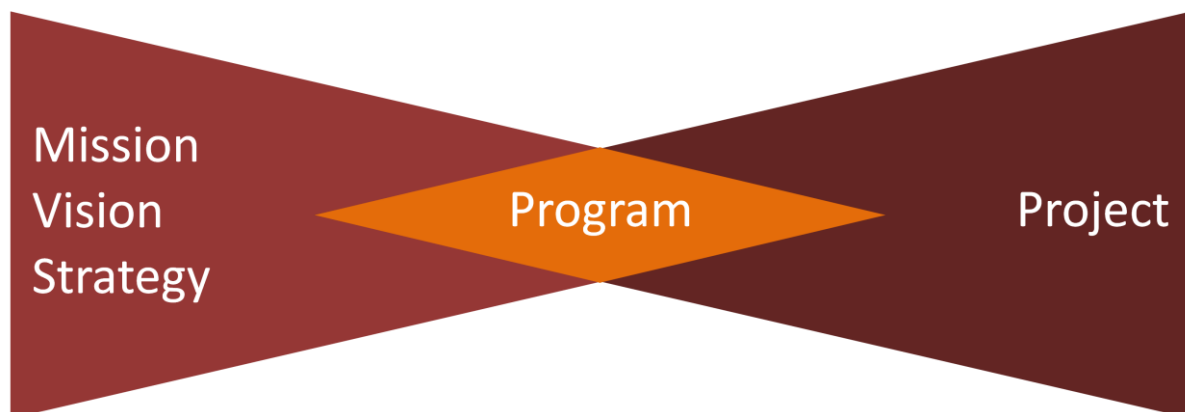


Figure 3: Decreasing abstraction from mission, vision and strategy to projects with programs as an intermediary (van Leeuwen & van Leeuwen, 2009)

2.7.2 Projects

As opposed to programs, projects address realizing a specific result. Important to note is that projects tend to have a very specific scope in terms of time, money and quality (Bos, et al., 2013). The reason why projects are favored over routine activities is that projects often contain a unique assignment, with an unique organizational setting that is often temporarily.

In the case of a project having to fulfill multiple program targets, it is obvious that scoping becomes more important and a more time-consuming task. Furthermore, projects have to fit in a very specific context. Therefore, one has the opportunity to weave pragmatism (Zuidema, 2011) into program and project management (Bos, et al., 2013): by having multiple projects, one can choose to focus on implementing measures that serve strategic goal A, while at the same time implementing measures that serve strategic goal B at another location. This type of integration can along with decentralization combined with an actor consulting framework be the start of an area-oriented approach.

However, in order to translate a strategic goal into a project goal, it has to be made operational. As stated earlier, program targets are strategic and give guidance, but they are rather poorly focused. Bos, et al. (2013, p. 93) propose a 'SMART' method to characterize goals so that they are specific and made operational:

- **Specific:** the goal has to be a perceptible change, preferably visible;
- **Measurable:** the goal can be expressed in numbers;
- **Acceptable:** the involved actors are willing (Zuidema, 2011; de Roo, 2007c) to pursue the goal and accept the consequences it will have;
- **Realizable:** the goal can be achieved within the budget (time and money), in other words: the actors must be able to act (Zuidema, 2011);
- **Time-bound:** it is clear for every actor when the goals are achieved

Bos, et al. (2013) point out that making goals measurable can be difficult. This plays a major role in environmental issues because of external (spill-over) effects and 'weak profile' problems (how to

measure the value/quality of life and the environment?) (Zuidema, 2011). An alternative way of measuring effects is proposed by Bos, et al. (2013) by stating that this could also take place by measure the perceived effects of the planning activity at hand. A start could be made by conducting questionnaires and interviews to get an overview of how the environment is valued (Bos, et al., 2013).

2.8 Theoretical wrap-up

In infrastructure projects, environmental issues beyond the rule of law may play a role, or they may not. It is a matter of choice. Furthermore, the rate of how much the environment plays a role depends on the way a project is planned and the state of the environment itself. That means that there is no one best approach to tackle environmental issues with regards to infrastructure projects. But if the environment is within the scope of a project, value is added to the project (Stoker, 2006) and the infrastructure project becomes a piece of integrated planning (Heeres, et al., 2012b): next to the piece of infrastructure the project delivers, it also serves one or more environmental issues. What specific issues that may be is a matter of choice and deliberation (Stoker, 2006), something that also was made clear by De Roo (2007c) with his proposition on actor consulting.

That is why this research considers project management as both relevant and useful next to some parts of program management. Bos, et al. (2013) showed clear means to distil project goals from program targets by scoping to give an answer to a cluttered debate on what sustainable development might entail and by doing so, give a workable concept to actually implement the concept of sustainability in infrastructure projects.

Subsequently, the way to act depends on the situation and context. Moreover, in networked (decentralized) governance settings this also depends on the willingness and ability of the responsible actor(s) (Zuidema, 2011).

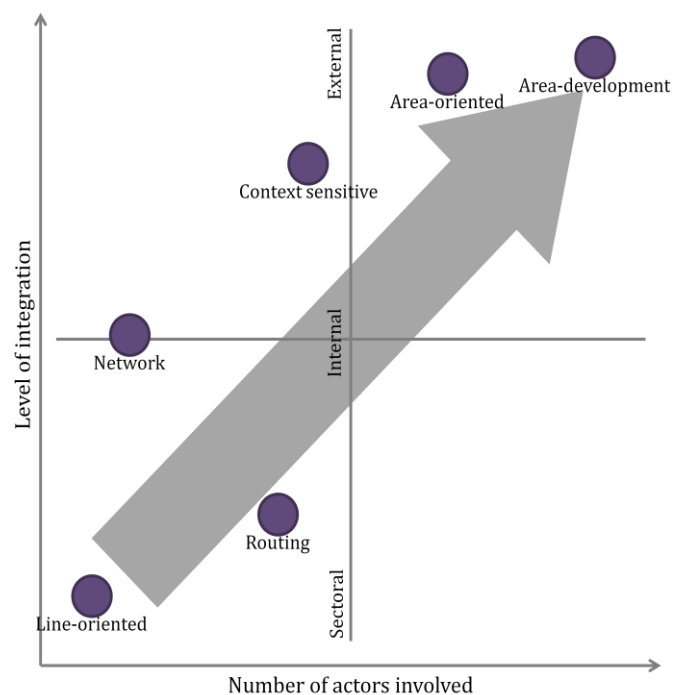


Figure 4: Approaches for infrastructure planning and 'line' versus 'area' (Heeres, et al., 2012a)

That means that within a period of approximately 50 years, the Dutch road-based transportation system can shift from a pure 'line' development to an integrated system that is context-dependent and was planned in a more decentralized and interactive fashion instead of a solely top-down hierarchic fashion (figure 4).

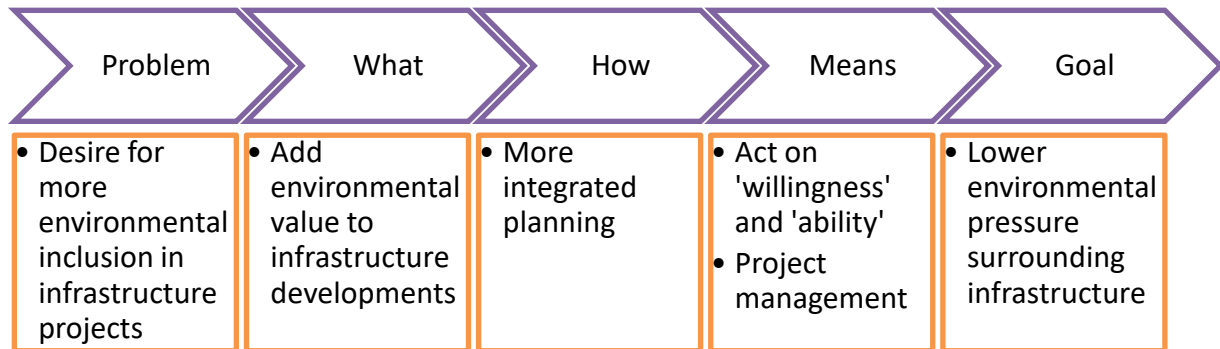


Figure 5: Conceptual model

Now, a conceptual model can be presented, it is depicted above (figure 5). It starts with a desire for more environmental inclusion in infrastructure developments. This problem can be approached from the perspective of PVM. Adding environmental value to a project causes it to have more environmental inclusion. However, there is still no concrete way and means to achieve that. Therefore, I have chosen the concept of integrated planning to achieve this added value. The concrete means to shape the planning process, that partly is a process of social deliberation and partly a process of letting ambitions trickle down to concrete plans, are the concept of actor consulting and ideas from decentralized policy making and thus acting on willingness and ability. When implemented, this should lead to a lower environmental pressure surrounding infrastructure projects.

3. Methodology

This research is a combination of literature research and/or desk research and interviews. The literature studied for this research are mostly from the field of spatial planning. Moreover, reports and policy documents from the Dutch national government are used. The conducted interviews are of qualitative kind. In total, eight interviews were conducted. During the interviews, a neutral stance was taken. This suits the goal of getting insights in how environmental quality can be improved in a multi-actor and multi-level government setting best.

3.1 Research methods

Multiple research methods were considered in preparation for the actual study. Many studies make use of desk research. Desk research uses existing information to come to new conclusion (Baarda & de Goede, 2006). While very useful in many instances, in this research the sole use of desk research was not sufficient. This research, among other things, tries to combine existing information and insights with experiences and insights that have not been recorded before. This renders desk research as the sole research method partially useless.

A structured and quantitative research by making use of surveys from a random or stratified research population was considered but not preferred and eventually ruled out. Although it has many advantages for researching populations and opinions among populations (Baarda & de Goede, 2006), specific knowledge of the MIRT was needed to accomplish the goal of this research. Obtaining research data in a quantitative way would then be frustrated by many irrelevances. Consequently, filtering the usable data would have been too inefficient. Consequently, conducting a structured research would also have had major complications for data credibility (Bryman, 2012; Baarda & de Goede, 2006; Oost & Markenhof, 2010). To conclude, the limited time and resources for this research would have made conducting a structured research on the MIRT impossible.

A semi-structured qualitative research method combines advantages of both earlier mentioned strategies while not having the major disadvantages of the both. While starting by doing desk research to describe the MIRT and its characteristics, semi-structured data collection can provide this research with the data from the field of executives to strike a bridge between theory and practice (Bryman, 2012). Contrary to a structured research method, a semi-structured research allows for interpreting interview results without pigeon-holing the responses from interviewees (Bryman, 2012). This makes applying the interview data easier and does not demand arbitrary rules for dividing data into categories. By making use of qualitative data gathered from public servants active in the field of the MIRT, data validation and credibility is assured because all interviewees are active in the field of the MIRT and were selected because of that. Furthermore, by making use of semi-structured research method, it is possible to compare the results from both the literature review, desk-research and the results from the interviews and come up with points for improvement and/or future research.

3.2 Research strategy

Theories from the field of spatial planning and more specifically infrastructure planning were used to assure the most relevant theories currently in use are used for this research. More general theories from spatial sciences, that also ended up in the conceptual model, assure that they are not only applicable in acts of linear infrastructure planning but also serve well in a area-oriented approach.

In order to gain insight in the MIRT itself, sub-question 1 is completely devoted for getting to know how it works. This is important because any possible changes this research proposes need to fit in the MIRT, having the overview before coming-up with recommendations helps to ensure relevance and feasibility. It is therefore an analysis of the current system of the MIRT. To do that, a selection was made of documents that are official government documents and/or reports and were the most recent at the time of research. This to achieve the goal of policy analysis stipulated by Hoogerwerf' (2003) on policy analysis: "gaining systematic knowledge in the reality of a policy" (Hoogerwerf, 2003, p. 19).

The second sub-question is an evaluation of the current system of the MIRT with regards to environmental inclusion in MIRT projects. Korsten (2002) stresses the importance of evaluating current policy and its effects. Korsten (2002) also points out that policy evaluation makes way for improving/changing policy. Therefore it is important to gain insights in the effects of the MIRT regarding the environment. The data that will be used for answering this sub-question will come from both policy documents as well as from interview data. This enables a comparison and makes evaluation easier (Korsten, 2002).

This research seeks for an adoption for a more area-oriented approach by making use of the assumption that that leads towards more integrated planning and thus letting the environment, in all its appearances be an added value to infrastructure developments. This is why decentralization the decentralization theory by Zuidema (2011) on willingness and ability is leading for answering sub-questions 3 and 4. By answering the question of how an area-based approach can help translating environmental targets into project goals in MIRT projects, the ability-side is dealt with. The data used to check the theories used in the conceptual model mainly originates from the conducted interviews.

The last sub-question is devoted to dealing with willingness: ensuring that actors want environmental issues to be part of infrastructure projects. By looking for an incentive to keep environmental issues within the scope of an infrastructure project, this research tries to ensure future environmental inclusion.

By answering the last two sub-questions, a piece of possible policy design is presented, following on the evaluation presented in the preceding section and following Korsten's (2002) theory. The policy itself is designed by creating mechanism that act on 'willingness' and 'ability' (Zuidema, 2011) and is a piece of pragmatic policy design. According to Zuidema (2011) focuses on "developing knowledge and arguments for guiding actions in relation to the observed consequences of those actions".

To do achieve pragmatism, several parts of program and project management (Bos, et al., 2013) are also needed. First and foremost to structure ambitions: what is wanted for an area? Then a translation has to be made in order to operationalize an ambition, Bos, et al. (2013) state that a program can help doing that. In this research however, a deviation is made. Program management is not a main focal point in this research because it is first and foremost the scoping and translation part of infrastructure projects that is relevant here. By looking at that from a programmatic point of view can help but is not one of the main means in this research.

The used method and strategy have as an implication that no clear definition of sustainable or the environment can be presented. This was a deliberate choice: decentralized environmental planning

within infrastructure projects asks for a very broad definition when talking about in general, but a very narrow definition when talking on a project level. What that definition is on a project level cannot be presented at forehand, it needs to be developed during the course of a project. This leads to a situation in which 'sustainability' or the 'environment' can have different meanings among projects. At the same time, by adopting such an 'opportunistic' stance, one can anticipate easier to other contexts and situations, making it more suitable for an area-oriented approach.

3.3 Data collection

For every sub-question, different people were interviewed. This does not mean however that their contribution was not used for answering other sub-questions; their input had close links to the other questions and was therefore relevant and used.

The surveys were conducted in the office of the Ministry of Infrastructure and the Environment during office hours. All interviewees were interviewed one at a time, providing the interviewees with as much talking room as possible. Furthermore, all interviewees were able to pick a location of their preference. This was preferred to avoid possible constraints or unwillingness to let the interviewee talk as freely as possible. However, all of them chose to be interviewed in the office building they were employed in at that time.

Name interviewee	Employed by	Date interview, location	Reason for research relevance	Data mainly used for
Anneke van Dorp	IenM, DG Bereikbaarheid	June 13, 2016, IenM, Plesmanweg 1-6, The Hague	Project concretization	Sub-question 3
Mari van Dreumel	IenM, DG Milieu en Internationaal	June 6, 2016, IenM, Plesmanweg 1-6, The Hague	Environmental inclusion	Sub-question 3
Kees Hansma	IenM, DG Bereikbaarheid	May 19, 2016, IenM, Plesmanweg 1-6, The Hague	General expertise MIRT	Sub-question 1 & 2
Evelyn Hijink	IenM, DG Milieu en Internationaal	June 23, 2016, IenM, Plesmanweg 1-6, The Hague	Area-oriented approaches in cities	Sub-question 3
Robert Hijman	IenM, DG Bereikbaarheid	July 7, 2016, IenM, Plesmanweg 1-6, The Hague	Expertise program 'Meer Bereiken'	Sub-question 3 & 4
Clement Jager	IenM, DG Ruimte en Water	May 18, 2016, IenM, Plesmanweg 1-6, The Hague	General expertise MIRT	Sub-question 1 & 2
Yvonne van Remmen	IenM, DG Ruimte en Water	May 20, 2016, IenM, Plesmanweg 1-6, The Hague	General expertise MIRT	Sub-question 1
Annemiek Tromp	IenM, DG Rijkswaterstaat	June 5, 2016, IenM, Koningskade 4, The Hague	Expertise Sustainability Check	Sub-question 3

Table 4: List of interviewees

All interviews were recorded by microphone use. Most of the interviewees however pointed out that they would not want to be quoted directly from the recordings that were made during the interviews. The recordings of the interviews were transcribed into text documents to enhance data

usability. All eight interviews used for this research were transcribed that way and are attached to this research as appendixes.

A snowball method was used to get to the most relevant persons; once an interview was done, the interviewees were asked for other relevant persons to interview. This provided the research with relevant data from linking fields of expertise. The interviewees were selected upon description of their activities and the relevance for answering the research question. If one of the two conditions was not met, no interview followed. This meant sending an invitation by email and asking for their involvement in the MIRT or other relevant area.

The acquired data was then compared with the literature and the conceptual model. By doing this, the conceptual model is tested. Together, possibilities for achieving better environmental quality surrounding infrastructure projects are considered.

This research design also comes with potential limitations. Because most literature reviewed focuses on integrated planning and decentralization, there is a potential for neglected network quality in infrastructure. Pieces of infrastructure are mostly part of a larger network and an area-oriented approach does not focus on assuring that quality specifically. Furthermore, politics is not part of this research scope, with a potential for neglected power relations (Flyvbjerg, 2012). Most of the reviewed literature however does not focus on power relations either.

4. Results

In this chapter, the results are presented. All four sub-questions are paid attention to. Every answer to a sub-question ends with a sub-conclusion. Together they contribute to the main conclusions. Section 4.1 consists of a policy analysis on the MIRT, section 4.2 contains an evaluation on current environmental inclusion in the MIRT. Sections 4.3 and 4.4 consists of recommendations on how to possibly improve environmental inclusion in the MIRT.

4.1 How does the MIRT work?

In the Netherlands, the SVIR is the policy framework in which whose spatial vision is outlined and it has an outlook until 2040 (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012; Rijksoverheid, 2016). It draws the boundaries of the investment focus for that period. This vision consists of much more than just an infrastructural focus, it is an effort to integrate an array of issues that need attention in the future. Among the issues are spatial differences and segregation, mobility, open economy and climate change (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). In order to integrate issues, the vision itself acknowledges the complexity of the issues and therefore does not see them as standalone issues (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012).

The MIRT (formerly MIT [*Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport*]) is the executive program that handles the financial streamlining of all the projects that fall under the umbrella of the MIRT (Rijksoverheid, 2016). The MIRT consists of several parts that together form the process every project that might become a MIRT project goes through, as depicted in figure 6.

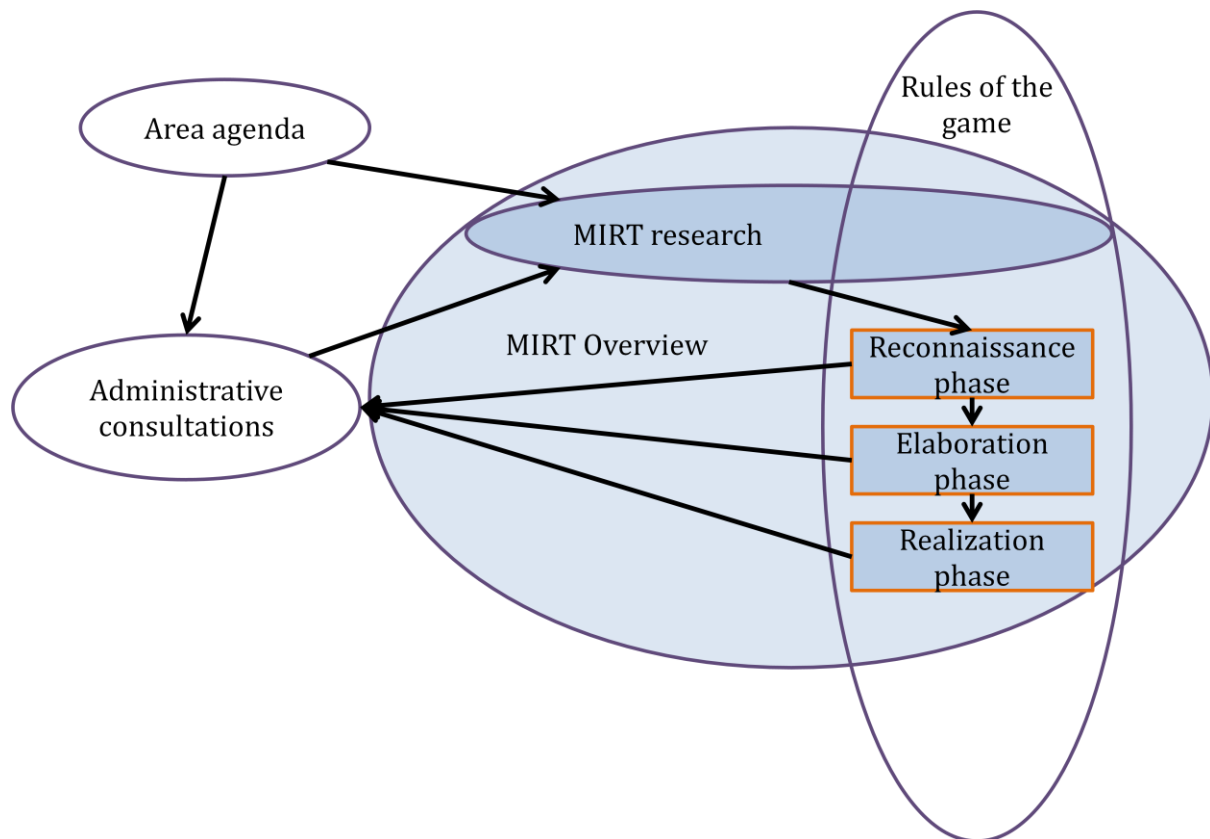


Figure 6: Overview of the MIRT with its parts, each with its own function

4.1.1 Area agenda

The basis of a MIRT activity lies in principal within the area agenda (*gebiedsagenda*). Since 2009, the state government in cooperation with the regions have stipulated eight different agendas, one for each of the eight spatial regions in the Netherlands (Rijksoverheid, 2016). The obligation to develop an area-agenda was introduced with adding Space (Ruimte) to the MIT, and therefore becoming the MIRT (van Remmen, 2016). Every area agenda has two parts, with one part describing the vision, ambitions and development direction for the region and the second part consisting of a further elaboration of these assignments. It describes when and how projects can contribute to the agenda targets, which are programmatic goals (Rijksoverheid, 2016; Bos, et al., 2013). However, the issues that are mentioned in the area agenda are not turned into policy yet, they rather are suggestions on a strategic level (Bos, et al., 2013) for what could be done in the future to achieve the program targets and are therefore to serve administrative consultations (Rijksoverheid, 2016).

The area agenda is a static document, containing strategic targets. However, this does not mean that there is a one-way target exchange between this document and the projects that are ultimately carried out. In some cases, targets are distilled from the area agenda and projects are initiated to serve that goal. Here, projects are initiated specifically to serve an area agenda goal. In other cases, the targets from the area agenda are coupled with existing projects depending on what is most obvious (van Remmen, 2016).

For the state the SVIR is a leading document because in that document the issues of national interest are formulated. Hence, the SVIR embodies the priorities on the state level and are therefore an important inspiration source for MIRT projects (Rijksoverheid, 2016). Since 2013, the SVIR also affect the MIRT area agendas (Rijksoverheid, 2016). The role of the area agenda is therefore rather limited: it is no stipulation for future policy and it is also influenced by the state-set SVIR, leaving limited room for localities. In addition, other policy documents might also apply depending on the context of the area, one can think of natural and cultural heritage and military areas. Both the SVIR and the area agendas are ambition documents from which a MIRT-project could be derived.

4.1.2 Administrative consultations

For a project to become a MIRT project, an administrative consultation (*bestuurlijke overleggen*) involving the state government and one or more decentralized governments has to take place. The MIRT embeds a partly decentralized setting: state and decentralized governments must be working together. Market party and NGO involvement can also be included in these consultations (Rijksoverheid, 2016).

In this process, the area agenda is the main source for inspiration. An area assignment from the area agenda can be picked to become a MIRT project. The state prioritizes the assignments by taking the SVIR into account (Rijksoverheid, 2016). The results of the administrative consultations are sent to the parliament and are discussed thereafter to allow possible state investments (Rijksoverheid, 2016).

Within administrative consultations, ongoing MIRT project are also discussed, with the consultation being an opportunity to keep track of the process and steer it if needed (Rijksoverheid, 2016). The last years showed a trend of more and more shared commissioning (van Remmen, 2016): the regions and the state governments are in more and more project partners in realizing a project.

Preparing the administrative consultation therefore entails also stocktaking of the things that play a role and could end up being (part of) a project (van Remmen, 2016).

These consultations are an example of collaborative sense making by which consensus is to be found through the process (Brand & Gaffikin, 2007) and is a change to come to integrated planning, or comprehensive planning a Brand & Gaffikin (2007) call it. It is also a change to take local contextualities into consideration (Zuidema, 2011). Therefore, these consultation can be a first step towards a area-specific solution making (Heeres, et al., 2012a). On a strategic level, this stage poses chances for implementing an actor consulting framework because this phase poses the start for multilevel governance constellations.

4.1.3 MIRT Research

To make assignments more concrete that are drawn from the various area agendas, a MIRT research can be conducted, it is however not obligatory (Rijksoverheid, 2016). Its goal is to gain insight in the issue at hand and possibilities the area has to solve the issue. A MIRT research can find its lead at either the state level or the regional level. A MIRT research also can mean making an integrated area-development proposal ready for the next steps towards realization. A MIRT research starts often with the notions of a broad view, cooperation among actors and tailor fit solution making in mind. However, the decision to conduct a MIRT research is not a decision for implementation. The conclusion of a MIRT research can also be that there is no need to change the current situation (Rijksoverheid, 2016).

For an infrastructure specific example of MIRT projects, a series of eight MIRT researches were issued by the Ministry of IenM in 2013 (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). A shared point of interest and main goal among this series of MIRT researches was their broad perspective in which it sought for more integration in area assignments. Therefore, scoping the project became a tailor-fit activity and therefore the rest of the process becomes also a tailor-fit activity. This is especially relevant for area-oriented planning because it is an attempt to bundle activities. From an environmental or sustainability point of view, no clear obligations were laid down (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). The process of the MIRT research itself is depicted in figure 7. The Rijksoverheid (2016) stated that these MIRT researches are becoming more important with the trend of more integration continuing.

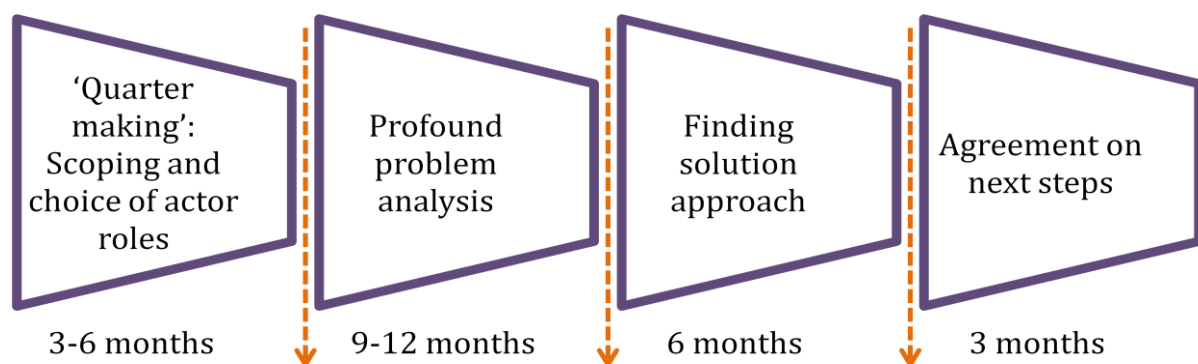


Figure 7: Broad MIRT research for infrastructural projects (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014)

For integrating environmental issues with infrastructure projects, this however could pose a chance for successful integration. Scoping is an important part of the process (Bos, et al., 2013) in these

MIRT researches and is also important for integration, as was showed in the theoretical framework. It is in these parts of the overall process that a first step of program targets being translated to project goals takes place. Furthermore, the inclusion of which actors play what role in this part of the process means that the array of subjects possibly within the scope will be limited.

However, integrating sustainability and/or environmental issues still pose a problem in these MIRT researches, as it is often not part of the project scope and it is considered difficult to make sustainability/environmental targets concrete enough to include them in the projects (Royal HaskoningDHV, 2015; van Remmen, 2016).

4.1.4 Rules of the game

It is important to see how a MIRT-project is conducted to gain insight in the possibilities for implementing a area-oriented approach. The phases of a MIRT project are laid down in the Rules of the game (spelregels MIRT).

According to the Rijksoverheid (2016), the Rules of the game outline the roles and tasks of the involved actors and they stipulate the requirements for the decision-making process at the state level for a possible financial contribution from the state. In order to come to such a decision, three phases are distinguished and four sub-decisions have to be made in order to come to a final decision (Figure 6 & 8) (Rijksoverheid, 2016). Each phase and sub-decision functions like a sieve: there is no automatic follow-up phase subsequently to the previous phase. To make a sub-decision, a set of requirements have to meet in order to make that decision. Without it, a project cannot move forward and cannot receive state contributions (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011). That means that a state contribution for a project is not certain until the last sub-decision. That also means that a project that possibly receives consideration to be part of the MIRT, can fall out of it any time in the decision making process, hence the sieve function.

After a start decision has been made, a project can move forward to the reconnaissance phase. In order to get there, the start decision entails embedding the problem definition and the reconnaissance scope of the project. It is a political decision and financial resources to fund the project should already be known (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011).

Currently, there is a debate going on whether it would be beneficial for the MIRT research to include some rules of the game specific for MIRT researches to ensure a wider scope at the beginning of the process.

The start decision also entails the design of the decision making process in the next phases. It is the initiator's responsibility to do the necessary work before a start decision can be made (Ministerie

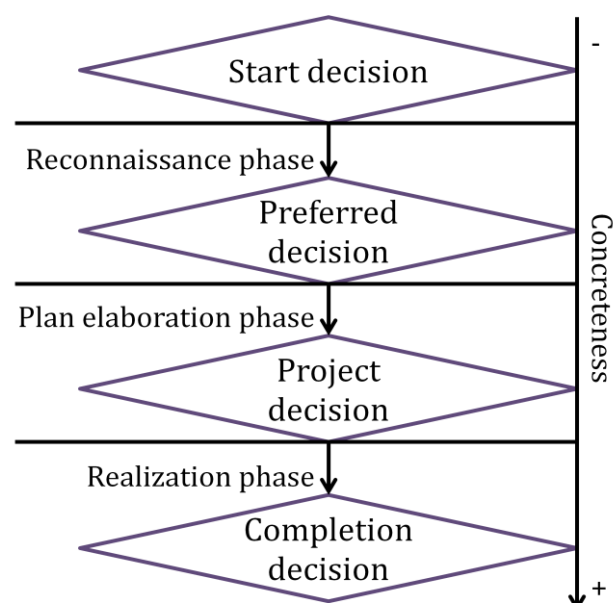


Figure 8: Phases and decisions within the Rules of the game (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011)

van Infrastructuur en Milieu, 2011). Once a start decision is taken and approved by the parliament, there is money available to actually start and realize a project, but it can still be canceled in next phases (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011).

Within the reconnaissance phase, funneling of the solution approaches is the main objective (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011). Most of the times, the reconnaissance phase is a follow-up on the tasks laid out in the area agenda (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011). When the reconnaissance phase concerns road infrastructure, this phase is conducted as being a requirement of the routing law (*tracéwet*) (Rijkswaterstaat, 2011). It is this phase's goal to come up with one preferred alternative. This means that the scope (spatial and number and roles of actors) of the project is fixed after this phase, which is also true for the available resources for the project (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011). Again, the initiator of the project is responsible for gathering all necessary information to make the 'preferred decision'.

With the scope being fixed after this phase, this means that no issues can be picked as an extra easily. Every extra issue has an effect on the budget that is now set and therefore room for maneuvering is very limited. In practice, this means that there can only be internal adjustments to the project and that no extra chances for integrated planning can part of the process anymore (van Remmen, 2016).

To gain insight in the costs and benefits of each of the alternatives, a OEII compliant cost-benefit analysis is conducted (*Maatschappelijke kosten-baten analyse*). Furthermore, an EIA is conducted to gain insight in the environmental effects of the planned development at hand and make the final decision dependent on it (Rijkswaterstaat, 2011).

At the end of the plan elaboration phase, a project decision is made. The planning process is now in its most concrete state before it moves to the realization phase. This means that room for maneuvering becomes smaller and smaller (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011). It is also at this stage that an executive strategy is made in order to plan the execution phase and to couple this with adjacent projects (van der Heijden, 2010; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011).

After a project decision is made, the project can move to the realization phase which entails realizing the project. Essential to this phase is to make actors accountable for the work they have done and the costs they made (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011). After this phase the project is realized.

4.1.5 MIRT overview

To keep track of the projects and to gain insight in the background of each of the projects, the MIRT overview is annually presented and refreshed and made public and is an appendix to the financial estimate of the Ministry of IenM (Rijksoverheid, 2016). The MIRT overview exists for purely descriptive reasons and is no decision making part of the MIRT.

4.1.6 Sub-conclusion

Overall, it can be concluded that an extensive regulatory framework exists to guide infrastructure projects if they are MIRT projects. Every part of the framework (figure 6) serves its purpose within the larger scheme. It can be concluded that making a project concrete is an important phase of the process but I would argue that the scoping phase is more important because it determines what will

be in the project and what not. This phase becomes even more important when considering the limited room for maneuverability once the process is past the reconnaissance phase.

The findings on the MIRT research show that chances for making area-oriented decisions are here to be found. Because budgeting and therefore scoping takes place *after* the MIRT research, possibilities for tight-couplings are most likely to be cashed upon during this phase. Once, they are in the scope, chances are higher that they will trickle down during the rest of the process. Getting to know the surroundings of a possible project is an activity to be conducted before a start decision is taken and funding is stipulated.

4.2 How are environmental issues introduced and taken into account in MIRT projects to this date?

Now that the MIRT is explained, it is time to involve the environment and sustainability. By reflecting on sub-question 1, one could argue that the environment has a place in the MIRT. There is an array of components that could let the environment be part of a MIRT project. There is the area agenda which outlines the challenges and possibilities for a specific region. Secondly, there is the MIRT research in which more than just a piece of infrastructure can be discussed. And thirdly, there is the MIRT reconnaissance phase in which a preferred alternative is chosen. All of these elements can in theory entail environmental elements to be integrated in an infrastructure project which go beyond legal minimums. However, as was shown earlier, during the phases after the reconnaissance phase, the scope is fixed and chances for area-oriented development largely diminish (van Remmen, 2016).

4.2.1 Actor involvement

Data from the interviews show that the actors involved in MIRT projects partly determine the rate of involvement of environmental issues. For MIRT projects to be able to involve environmental issues effectively, it is important to involve regional actors into the project (Jager, 2016). However, the type of role regional actors play during the process also largely determines the rate of environmental inclusion (Jager, 2016; Hansma, 2016). Until now, regions - and other actors - sometimes come up with a 'wish list' to be fulfilled in the project. The respondents argue that such an approach for state-region cooperation is not effective as it does not encourage a constructive dialogue between the two (Jager, 2016; Hansma, 2016). It can hamper a constructive dialogue and can diminish creativity, something that was already stressed by Heeres, et al., (2012a).

Data suggests that there are cases of successful environmental integration and that its success is largely due to the type of role actors had during the process. But it also suggests that this successful actor involvement with regards to the environment and sustainability is not systemic. Success due to this type of actor involvement is unstructured (Jager, 2016; Hansma, 2016).

As was established in the previous chapter, the scope of a project is fixed after the reconnaissance phase. To come up with issues and/or solutions to existing issues and to include them in the MIRT, this needs to happen before that moment of a fixed scope. After the scope is set, adding issues for a more area-oriented development is not possible (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011). That does not mean that the environmental is not included at all if there is no area-oriented development. Even in a line-oriented development, there can be some environmental inclusion. Rules on procurement Rijkswaterstaat uses can make a project more environmentally friendly and/or more sustainable (van Remmen, 2016). However, these are then internal issues that are affected. They are contributing to a better environmental quality nonetheless, but these measures cannot meet context specific demands that are not part of the piece of infrastructure itself.

At the same time, more actor involvement does not by definition mean more sustainability outcomes in MIRT projects. For sustainability to take off, it is necessary to depart from compartmentalization among administrative lines, and that is often not the case in MIRT projects. It requires actors to act more accordingly to the specific context of the project at hand (Royal HaskoningDHV, 2016). This statement is supported by all interviewees, as they argue that a pillared fashion of policy making does not work sufficiently in order to include environmental issues.

For an area-oriented approach to succeed the issue of compartmentalization could be particularly important an area-oriented approach depends on a context-based setting which is able to introduce context-specific input to handle context-specific issues. It is therefore no surprise that interviewees demand more area-specific knowledge for projects (Hansma, 2016; van Remmen, 2016; van Dreumel, 2016). The current lack of such knowledge in MIRT projects cause them to leave sustainability chances not cashed upon and therefore ultimately leads to a sub-optimal environmental quality.

However, it is not surprising to see that the idea of area-specific (environmental) knowledge is not fully acknowledged in policy making for MIRT projects. For many years, state-developed environmental policies largely consisted of uniform generic standards on a large variety of environmental strands such as air, water and soil quality and they still do (Zuidema, 2011). However, being occupied with enforcing these standards, it demands a shift in culture to also being able to cope with contextualities that go beyond the relative safe 'environment' of a standard. But according to many of the interviewees, exactly this is lacking in the current situation (van Dreumel, 2016; Jager, 2016; Hansma, 2016).

4.2.2 Narrow scoping

As was mentioned in the theoretical part of this research, I consider program and project management key for translating program targets to project goals. A crucial part of this translation is scoping, it requires extensive knowledge of the issue at hand, both technical and social (Bos, et al., 2013). A few interviewees indicated that there is a tendency within the Ministry of IenM to scope MIRT project narrowly (Jager, 2016; Hansma, 2016; van Dorp, 2016). MIRT projects that arose from a problem conception that focused on accessibility and congestion on road infrastructure, often remain issues of accessibility and congestion and therefore the proposed solutions are not taking into consideration other possible chances that an area offers.

As a result, spatial quality is often one of the first issues to be removed from the scope if it is considered at all, opting for a much more sober alternative. Spatial quality, and therefore environmental quality and in many cases sustainability is often considered as the 'icing on the cake' (Jager, 2016).

This tendency to adopt a narrow scope decreases chances for successful area-development (van der Heijden, 2010; Heeres, et al., 2012b). Therefore, environmental issues that surround the site of future infrastructure developments may not be taken into account. This could be due to the type and role of the actors and the interests they serve that simply do not cover environmental issues. Or it could be a lacking strategic goal to integrate developments and tight couple them (van der Heijden, 2010). In the case of the latter, the area agenda may not have a sufficiently strategic (environmental) character for that specific area (van Dorp, 2016), i.e. the quality of the area-agendas is not high enough for adopting an area-oriented approach for environmental issues. From a programmatic point of view, this means that strategy, vision and ambition (Bos, et al., 2013) is not sufficiently enough laid down in the area agenda, making it harder to make these more general goals come back on an operational level in infrastructure projects.

As a consequence of narrow scoping, Environmental Impact Assessments (EIA) (*m.e.r.*) also do not offer possibilities for including more environmental issues into a project as it is conducted after the scope has been set (Rijkswaterstaat, 2011). The EIA therefore only considers issues relevant that are

within the scope of the project and not for possible tight couplings by adopting means of area-oriented developments. These might be issues that were dropped from the scope as a result of opting for a sober alternative or they were not considered at all.

Exceptions are present as well. Examples of a wider focus are the eight MIRT researches that are currently conducted in the Meer Bereiken program (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). They do adopt a broad view and try to seek for integrated solutions while taking specific area characteristics into account (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). However, a possible risk for these projects could exactly be that broad scope (Jager, 2016). Running the danger of becoming too broad, it could introduce incomprehensiveness into the project, hampering the project rationale. This makes it harder to justify the project financially or administratively: introducing the question whether the issues we are taking care of still our field of concern (Heeres, et al., 2012a)?

While adopting a broad scope, it is important to prioritize ambitions for a project (Bos, et al., 2013). At the moment, in cases of line developments that often include road widening, the very goal of being able to handle more traffic per unit of time on a road is prioritized above area development that poses chances for more environmental integration (van Dreumel, 2016). However, by prioritizing environmental issues along with traffic and accessibility issues, there are steps to be taken in order to make a target concrete enough to serve in a project (Hansma, 2016). It turns out that only prioritization of *the* environment or sustainability as a entity of its own is not enough to trickle down through the concretization phases of the MIRT (Hansma, 2016; van Dorp, 2016). These terms need to be made more concrete per project (or: per context).

A chance for more concretization is the Sustainability Check (*omgevingswijzer*). Its goal is to make sustainability challenges within projects clear in a systemic way (Rijkswaterstaat, 2015). In theory, this tool can be used in every stage of the project. However, making use of it in the early stages of a project is favored to gain insight in the situation and to start discussion on how to translate ambitions to concrete action (Rijkswaterstaat, 2015). Although this tool can be helpful, it does not concretize sustainability by itself and is therefore not the only step to be taken towards more sustainable outcomes with regards to infrastructure projects, it needs interactive deliberation (Sjauw En Wa, 2015). By lacking this capability, projects run the risk of environmental issues and sustainability being eventually left outside the project scope for it being too difficult to give shape on a project level (Sjauw En Wa, 2015).

4.2.3 Diminishing ambitions

As a result of the narrow scoping process that characterizes many MIRT projects, ambitions for better environmental quality in the area of infrastructure development diminish. However, there are more reasons why MIRT projects do not have the focus to achieve better environmental quality.

First of all, it turns out that the term 'sustainability' is something that is hard to make operational in MIRT projects (Hansma, 2016; Jager, 2016). Since the MIT has become the MIRT, the spatial dimension of the MIRT has not been fully developed yet (Hansma, 2016). Therefore, it remains a troublesome activity to couple concrete area-related (spatial) actions with the rest of the program. As a consequence, there is little concretization possible for making project more sustainable and/or striving for better environmental quality. In the end, when concretization has not happened, the project may move on without environmental ambitions (Hansma, 2016).

Concretization turns out to be key in including environmental issues, even if 'sustainability' is considered a priority in a MIRT project, the term itself does not mean much and is multi-interpretable (Jordan, 2008; Richardson, 1997). If sustainability is not concretized more, it may then come to a dead end for sustainability goals in a project (Hansma, 2016). Therefore, the inclusion of just 'sustainability' in a MIRT project is not enough to actually let it trickle down to benefit the environment (van Dorp, 2016).

Theory showed that for the translation of goals from a strategic level to a project level, careful contemplation on what strategic challenges are out there and what developments the future might bring is needed. This then needs to be part of the scoping-process (Bos, et al., 2013). It is this step of the process that may limit the eventual quality of project goals, making them less SMART (Bos, et al., 2013). For a strategic goal to be translated into a goal that could be described as being SMART, the strategic level that embodies the mission and vision must be in order (Bos, et al., 2013). Some interviewees argue that since the MIT has become the MIRT and the area-agendas were introduced, it is still a quest for finding the right way to put strategic challenges and ambitions down in such a document (van Dorp, 2016; Hansma, 2016).

However, adopting an area-oriented approach for infrastructure developments is also difficult for financial reasons. Funding for these area-related activities is often problematic (van Dorp, 2016). A large portion of the funding that is needed to realize a project originated as 'earmarked' money, designated for the use for funding infrastructure developments. Funding is structured by the infrastructure fund (*infrastructuurfonds*) and is only useable for infrastructure related developments (Rijksoverheid, 1993).

However, when also striving for better environmental quality by opting for an area-oriented approach, funding becomes troublesome because it has then become harder to justify the use of the earmarked money for other proposes than strictly infrastructure (Rijksoverheid, 2016).

4.2.4 Sub-conclusion

What has become clear from this chapter is that environmental issues in MIRT projects are not a thriving combination. Although elements for a potential successful integration of environmental issues in infrastructure projects are there, for example an area agenda, cooperation between state and region and a spatial component in the MIRT. Furthermore, the Sustainability Check proved to be a helpful tool to gain insight in sustainability chances.

However, there is still a lot to win with improving environmental quality. The current situation shows a rather hampered environmental inclusion with regard to actor involvement and too little affinity with environmental issues on a context specific level. Furthermore, scoping turns out to be both important and problematic with regards to environmental inclusion. The main reason for that being the determination that many infrastructure projects are being investigated from an accessibility or mobility focus, meaning that there often is a main role for road widening and then surrounding issues, coming in at second place. This leaves the environment often out as a value and leads to cumbersome integrated planning (see also figure 5, conceptual model).

Last but not least, environmental ambitions tend to diminish for several reasons. They are to be found in terms of financing, to put the term sustainability into operation and sometimes sub-optimal area-agendas having a not stipulated environmental mission and vision enough.

4.3 How can an area-based approach help translating environmental targets into project goals in MIRT projects?

In this chapter, two measures are introduced to cope with the problematic environmental inclusion in MIRT projects. This chapter therefore focuses on widened scoping and subsequently how to do actor involvement in an effective way. By doing so, it gives measures for improving abilities (Zuidema, 2011) to implement an area-oriented approach for environmental inclusion in infrastructure developments.

4.3.1 Implementing widened scoping

This research strongly advises to use the Sustainability Check as a scoping tool thoroughly and systematically. Although it is only a means to gain insight in probable relevant issues, it does give a project the possibility to look at the issues that are also out there. For implementing an area-oriented approach, this is an important step: it demands a wide scope and ask for reflection on what the results of the Sustainability Check can mean for the project (Rijkswaterstaat, 2015). This also provides projects at the very beginning stages a means to depart from an mobility/accessibility only problem formulation. With the Sustainability Check, other issues can be part of the scope too, if applied early in the process (Tromp, 2016).

The use of the Sustainability Check demands from actors to deliver information on the issues surrounding an infrastructure project on a variety of subjects (figure 9) (Rijkswaterstaat, 2015; Tromp, 2016). This is largely corresponding with getting insight in the relevant entities of the socio-technical system of infrastructure (Geels, 2005). However, in this case this socio-technical system is extended to non-technical entities like health, wealth and overall quality of life.



Figure 9: Subjects of the Sustainability Check (Rijkswaterstaat, 2015)

The Sustainability check in itself can also serve as a means to gain insight in the relevant actors for an infrastructure project, because it demands them to deliver insights (Tromp, 2016). When using the Sustainability Check for environmental issues, it proves to be profitable to use this instrument in the early stages of a MIRT project (Sjauw En Wa, 2015; Tromp, 2016). This research therefore considers the use of the Sustainability Check fruitful when used already during first stages (figure 7) of the MIRT research (if present) and/or the reconnaissance phase (figure 6 and 8). By doing so, the scope of the project is wide at the beginning and the chance for successful integration remains higher (van Remmen, 2016). At the same time, it could prove helpful to already have an idea in mind on a strategic level on what issues could be coupled with the planning issue at hand. Here, well-formulated tasks from the area agenda can provide a project with intelligence beforehand on

relevant ways of coupling. The possibilities for smart coupling should already be included in these agendas (Hijman, 2016). Moreover, by keeping the strategic tasks in mind, the danger of broadening too far and consequently a incomprehensive project remains limited (Bos, et al., 2013).

When the project proceeds to the next planning stages, the Sustainability Check is still helpful because it is able to gather insight in the relevant issues and actors during the various planning stages. The advise is therefore to keep using the Sustainability Check after the initial stages. Note that the chances for successful integration issues that are typical to area-oriented planning start diminishing after the first stage. There is however still a profit to be made, chances for internal sustainability (like material use) are still open (van Remmen, 2016).

It is important to realize that planning infrastructure by using the Sustainability Check demands for a 'spatial mindset' in planning. The planning process is in this fashion of infrastructure planning departs from line-oriented planning. This might prove to be both an advantage as well as a drawback. The advantage is that context and situation can be incorporated in the project and the surrounding environment can profit from that. At the same time, this might conflict with the way infrastructure developments are funded from the infrastructure fund, which is a typical fund for line-oriented investments. As a result, securing environmental targets to stay inside the scope of a project might still pose a problem because the infrastructure fund leaves only limited room for area-oriented planning activities. Paragraph 4.4 elaborates on this problem.

4.3.2 Implementing actor consulting for decentralized infrastructure development

An area-oriented planning process relies heavily on actor involvement. It was established earlier in this report that actor involvement can be difficult to implement systematically. This section elaborates on how to shape actor involvement in a area-oriented planning process that does include the results from the Sustainability Check.

An advantage of the MIRT system is that the planning stages are rather fixed (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011) (figure 6 and 8). This is a chance for successful implementation of actor consulting because De Roo (de Roo, 2007c) also argues that his model for actor involvement relies on different stages during a planning process. During the course of a planning process for infrastructure development, the results from the Sustainability Check should be used in cooperation with actors on multiple levels of government in order to come to an effective course of action (de Roo, 2007c).

Therefore, the stages of a MIRT process should be used to design the decision making process within the actor consulting framework. Note that this advise does not involve what has to be decided upon, it rather involves how decisions can be made in order to make a area-oriented approach successful. This also means making the project targets more SMART (Bos, et al., 2013), giving the project a more concrete plan on how to integrate the environment into infrastructure projects. An actor consulting model therefore has to incorporate a process of getting to know the actors capabilities to achieve a desired situation (de Roo, 2007c). Knowing what actors on various levels are capable of helps to involve the right actors in the planning process. This should preferably take place at the very beginning stages of a MIRT process. In case there is a MIRT research, the 'quarter making' phase (figure 7) lends itself for that (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014).

Interviewees agree that an actor consulting framework could prove helpful in achieving an area-oriented approach in infrastructure planning that does take environmental issues in consideration (Tromp, 2016; van Dreumel, 2016). Moreover, it could help overcoming misunderstandings (Hijman, 2016) because of the close cooperation between actors within an actor consulting framework that focuses on preferred, desired and actual contributions (de Roo, 2007c). Involved actors will know from each other what is demanded from them and how they can contribute. In general, the use of an actor consulting framework in MIRT projects can be seen as a logical follow-up when using the Sustainability Check and the desire to provide tailored solutions in infrastructure projects. There simply has to be a means to provide the right setting in which such a multilevel- and -actor-governance constellation can come to solutions. An actor consulting setting can provide that.

At this moment however, there are trials being conducted that involve visualizations and/or serious games (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). The latter meaning "a mental contest, played with a computer in accordance with specific rules that uses entertainment to further government or corporate training, education, health, public policy, and strategic communication objectives" (Zyda, 2005, p. 26). Such visualizations and/or serious games can help actors getting acquainted with their situation and role and those of other actors, helping the actors consulting process being more effective (van Dreumel, 2016). Visualizations on the other hand can support the actor consulting process by providing further clarification in the form of a visual presentation for a proposed solution (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014).

4.3.3 Sub-conclusion

This section aims to come up with means to actually concretize an area-oriented approach. First, the Sustainability Check seems very helpful in getting to know the area at hand better and showing why and where chances for coupling are out there. This may prove to be a helpful means and additions to the actor consulting framework for designing the decision making process in multi-level governance constellations.

By both using the Sustainability Check and an actor consulting framework, both the 'contents' of the area (what is actually out there) and the subsequent process on how to make decision in multi-level and -actor constellations are covered. All in all, this should lead to a situation in which the environment is easier to incorporate as a value in infrastructure planning. Furthermore, it can be helpful to integrate the two (see also figure 5, conceptual model). This should help achieving a sustained widened scope, the right actors in the process, which also should be able to deal with solving diminishing ambitions throughout the process. Zuidema's (2016) table (table 3) would place these measures on the 'abilities' side. Therefore still leaving room for improvements on the 'willingness' side, which is also part of the conceptual model (table 3 and figure 5). Together, these methods can make project goals SMART, making a depart possible of sustained vagueness for the definition of sustainability: it can now be defined on a contextual level.

Therefore, This does still not pose no means to ensure that environmental issues remain a focal point in MIRT projects. The next section elaborates on that.

4.4 How to secure environmental inclusion in the system of the MIRT?

The problem of diminishing attention to environmental issues in the MIRT is a problem to take seriously. Environmental issues often suffer from 'unwillingness' (Zuidema, 2011) to really be implemented in policy and planning. Practice shows that this unwillingness appears in reality in the form of drifting focus away from environmental inclusion in infrastructure projects (Tromp, 2016; Hansma, 2016). Unwillingness can appear in both central government actors and lower-level government actors and often translates in problematic financial funding (Hansma, 2016; Tromp, 2016). Currently, in the MIRT system there is no concrete incentive to include environmental issues in infrastructure planning. This report therefore argues for an additional mechanism in the system of the MIRT to ensure environmental inclusion and solve the problem of (un)willingness.

4.4.1 Means to solve unwillingness

Zuidema (2016) provides a very clear table (table 3) in which one can see that to solve the problem of unwillingness, while having the capabilities to solve an issue, parties have to be provided with an incentive. Implementing an incentive to integrate environmental issues in the MIRT can be done by creating an interdependence. In this case, to secure an environmental focus within a MIRT project, an interdependence can be created by linking the piece of infrastructure itself (e.g. road) with an obligation to also investigate ways to include environmental issues and thereby creating a better environment. Inspiration for the latter can be found by making use of the Sustainability Check.

A regulatory incentive to ensure this interdependence stays intact, can be that when no attempts were made to include environmental inclusion, funding for the piece of infrastructure itself from the infrastructure fund becomes impossible. Consequently, this incentive brings higher and lower level government bodies together because resources from both high levels of government (funding) and lower level governments ([actor]knowledge) are needed. This indirectly ensures a area-oriented development for infrastructure planning. It also ensures a fully-fledged role of the environment and sustainability as a theme within MIRT projects. In that sense, it could prevent preferring the sober alternative because it may not be considered any longer as 'the icing on the cake' (van Dreumel, 2016; Jager, 2016).

When putting this regulatory framework in the light of Zuidema's table (2016) it becomes clear that now to both willingness and ability is paid attention to. This should help getting (partly) decentralized environmental policy implementation easier and more effective.

4.4.2 Introducing a 'show and go' check for environmental inclusion

To implement an incentive for solving the problem of willingness, this report considers a 'show and go' check for environmental inclusion in the system of the MIRT. In this report, 'show and go' means that if a project team can show that they included environmental issues in the piece of infrastructure development, they are fine to proceed in the MIRT process. Meaning by this that the project may be provided with funding from the infrastructure fund.

Several issues are important to think about when implementing such a check. First of all, it is crucial to contemplate when to conduct such a check. Results show that room for environmental inclusion diminishes after the initial stages of a MIRT project. It is therefore important to conduct such a check at the end of those initial stage(s). In cases where a MIRT research was conducted, it would be preferable that environmental issues are already included during the research stage. In all other

cases it is preferable to have the environment included during the reconnaissance phase. The 'show and go' check should therefore concentrate on those phases.

Optionally, a last check can be conducted at the end of the elaboration phase. Chances for internal sustainability and environmental friendly solutions are still open in that phase. However, it is important to remind that such environmental friendly solutions can often not be regarded as an example of area-oriented planning.

To embed the use of a 'show and go' check institutionally, implementation within the 'rules of the game' (Rijksoverheid, 2016) is preferable. These rules act as a filter and by applying these rules further financing is determined for every MIRT project (Rijksoverheid, 2016). Because the 'show and go' check closely relates to financing it is logical to embed this check within this already existing set of rules. By doing this, no new elements of the MIRT are added, merely a condition to further financing is added and is needed to enforce an area-oriented approach within the current MIRT structure. As a result, environmental issues are more likely to be included in future MIRT projects.

Note that this 'show and go' check is needed because of the current impairing situation in which infrastructure funding is still a legacy from past days when infrastructure developing mainly was an act linear planning (Heeres, et al., 2012a; Hansma, 2016). If the structure of infrastructure funding is changed in the future in a way that makes environmental inclusion much more likely than it currently is, the 'show and go' check might be rendered useless as it may become obsolete. Infrastructure funding then has to depart from linear thinking and should correspond to area-oriented planning.

Nevertheless, the current structure of infrastructure funding with the current issues on 'earmarked money' (van Dorp, 2016) and the desire to adopt an area-oriented approach with a 'show and go' check demands cooperation from lower-level governments. By adding this check however, funding becomes also part of lower level government cooperation. The infrastructure fund is of limited use in achieving area-oriented planning solutions, so other parties have to (co-)finance parts of area-oriented planning solutions. In return, they ideally get better fitting and more sustainable infrastructure development in their areas (as depicted in figure 5).

4.4.3 Sub-conclusion

To answer the sub-question in this section, it is key to act on the side of 'willingness' (Zuidema, 2011). Securing environmental inclusion in MIRT projects can be achieved by giving multiple levels of government an incentive to work together and make use of possibilities of environmental inclusion in infrastructure projects.

Creating an incentive can be achieved by connecting the piece of infrastructure itself with an obligation to also seek for ways of including environmental issues. Previously, it was shown that content wise (focus on 'abilities'), there are ways to come up with such chances for inclusion by making use of the Sustainability Check combined with an actor consulting framework.

Making environmental inclusion crucial for funding (incentive for 'willingness') can move infrastructure development further by evolving towards more area-oriented planning, at least for environmental issues.

5. Discussion and Conclusion

This research tried to come up with means to integrate environmental issues in MIRT infrastructure planning projects. In order to achieve that, a more area-oriented approach was preferable. The literature showed that getting there can be a complicated endeavor, because context and situation differ from place to place. This research tried to give room for those contextualities by opting for a decentralized approach.

5.1 Discussion

This research started out with the study of literature. From that it started out in the world of policy practice and execution. In order to couple the two and possibly bridge the gap of area-oriented planning in theory and practice, a series of 8 interviews were conducted with professionals from the field of Dutch infrastructure planning. This resulted in a semi-structured research method. The data that these interviews delivered were of great benefit with regards to finding answers to the research question. The data provided insights in theory and how theory can be used in practice to benefit both infrastructure planning and environmental planning.

The way of collecting data can therefore be considered successful. In hindsight, the use of desk research only or conducting a fully structured survey was not sufficient to answer the research questions. The need for (semi-)uncategorized data in the research was present to gain insights in experiences of the MIRT and the views on how it can work better in terms of environmental inclusion. The generated rich data was very helpful in pursuing that goal. Furthermore, without a semi-structured data collection, one would not have had the opportunity to unveil the relational and contextual aspects of possible alterations in the planning system.

Therefore, it can be concluded that the research questions set out to answer can be answered by making use of the collected data. Moreover, the conceptual model as presented in figure 5 that was that acted as the main hypothesis can be considered viable in this situation. However, the theory that is needed for keeping the conceptual model viable, is both copious and diverse. That makes this research interesting in several respects. To begin with, it is proven that in this case the combination of the diverse theory used is helpful and in fact fruitful to come up with ways to include the environment better in MIRT projects. Secondly, the diversity of the used theory shows us that there is no one clear way towards that specific goal. Understanding of and implementation several theoretical concepts and how they can act in practice is needed to achieve that, meaning that environmental inclusion in infrastructure projects is not easily done. Depending on the way you look at things, as a result or as a cause, an all encompassing theory cannot be found at the moment.

By focusing on environmental inclusion, it is possible that other relevant issues of infrastructure planning did not get attention. By focusing on improving an area-oriented approach, it is possible that one can lose sight of the infrastructure system as a whole: as a network. The concepts of networked infrastructure and an area-oriented approach can come across as a contradiction. Data however did not unveil that the two might conflict. On the other hand, it was not the goal of this research to investigate this combination of concepts in reality. Theory seems to show a rather limited or no cover of this combination of concepts.

5.2 Conclusion

Relating to the conceptual model, it became clear that in order to achieve an inclusion of the environment as a value in the MIRT, more integrated planning is needed. Subsequently, several

means have to be used to achieve the end goal: lower environmental pressure surrounding infrastructure projects. Firstly, it became clear that the current situation is not a thriving one: the potential is certainly there but there is currently a lack of a sufficiently effective match between actors and desires. Too often the focus is too limited because the project is driven from an accessibility or mobility point of view. Therefore, this research asks for a more widened scope.

To do that, using the Sustainability Check from as early as possible during a project is advised. It improves the ability to act on environmental issues because it gives actors insights in what are relevant issues and why they are relevant issues. At the same time, this asks for multi-level government constellation from the very beginning of a MIRT-project. Lower level governments have to work together with higher level government in order to get the insights on the table.

To streamline the process of getting all the acquired information from the Sustainability Check into concrete plans, extensive use of an actor consulting framework is advised. Every phase during a MIRT process laid down in the 'rules of the game' should be used to involve the right actors in a multi-level governance constellation. This gives room for handling contextualities helps tailoring solutions and the inclusion of environmental issues in MRT projects along with making the social interactive process more streamlined in practical terms: it helps actors to participate better.

These two recommendation fit in a mindset for a more area-oriented approach in infrastructure projects. Important implication for this way of planning is that all actors will have to adopt a more spatial way for planning. This is especially important for environmental issues: it often demands a (partial) depart from generic policies, especially when context becomes an important factor.

On the other hand, the factor of willingness can be dealt with by giving an incentive to all levels of governance by providing a 'show and go' check for environmental inclusion. As long as the infrastructure fund generally meets demands for more linear infrastructure thinking than area-oriented thinking, there is a need to secure a more area-oriented approach within the 'rules of the game' in order to embed environmental inclusion in MIRT projects. The 'show and go' check provides an incentive for involved parties to work together because they will often simply have to in order to receive funding for the infrastructure itself.

This series of recommendations demands from not only state government levels but also from lower level government levels that a more spatial way of thinking is adopted within infrastructure planning as a whole. It might therefore well be that infrastructure planning an spatial planning in general grow more towards each other. Further research can be conducted to research the effects of this potential development and what new implications and chances this might pose for spatial planning.

References

- Allmendinger, P., 2009. *Planning Theory*. 2nd ed. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Annema, J., van den Brink, R. & Walta, L., 2013. Transport technology to reduce transport's negative impacts. In: B. van Wee, J. Annema & D. Banister, eds. *The Transport System and Transport Policy - An Introduction*. Cheltenham, UK and Northampton, Massachusetts, USA: Edward Elgar, pp. 163-206.
- Arts, J., Hanekamp, T. & Dijkstra, A., 2014. *Integrating land-use and transport infrastructure planning: towards adaptive and sustainable transport infrastructure*. Transport Research Arena (TRA) 5th Conference: Transport Solutions from Research to Deployment, s.n.
- Arts, J., Hanekamp, T., Linssen, R. & Snippe, J., 2016. Benachmarking integrated infrastructure planning accros Europe - moving forward to vital infrastructure networks and urban region. *Transportation Research Procedia*, unknown(unknown), p. unknown.
- Baarda, B. & de Goede, M., 2006. *Basisboek Methoden en Technieken - Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwantitatief onderzoek*. Vierde druk ed. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Bos, J., Van Loon, A. & Licht, H., 2013. *Programmatisch Creëren*. Schiedam: Scriptum.
- Brand, R. & Gaffikin, F., 2007. Collaborative Planning in an Uncollaborative World. *Planning Theory*, 6(3), pp. 282-313.
- Bryman, A., 2012. *Social Research Methods*. Fourth Edition ed. New York, New York, USA: Oxford University Press.
- de Roo, G., 2007a. Understanding fuzziness in planning. In: G. de Roo & G. Porter, eds. *Fuzzy Planning - The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment*. Aldershot, UK: Ashgate Publishing, pp. 109-122.
- de Roo, G., 2007b. Shifts in planning practice and theory: From a functional towards a communicative rationale. In: G. de Roo & G. Porter, eds. *Fuzzy Planning - The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment*. Aldershot, UK: Ashgate Publishing, pp. 97-108.
- de Roo, G., 2007c. Actor consulting: A model to handle fuzziness in planning. In: G. Porter & G. de Roo, eds. *Fuzzy Planning - The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment*. Aldershot, UK: Ashgate Publishing, pp. 123-144.
- Driessen, P., Goverde, H. & Leroy, P., 2007. Milieubeleid als interactievraagstuk. In: P. Driessen & P. Leroy, eds. *Milieubeleid - Analyse en perspectief*. Bussum: Coutinho, pp. 159-184.
- Duit, A. & Galaz, V., 2008. Governance and Complexity - Emerging Issues for Governance Theory. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 21(3), pp. 311-335.
- Dunlap, R. & Mertig, A., 1991. The Evolution of the U.S. Environmental Movement from 1970 to 1990: An Overview. *Society and Natural Resources*, Volume 4, pp. 209-218.
- Flyvbjerg, B., 2012. Rationality and Power. In: S. Fainstein & S. Campbell, eds. *Readings in Planning Theory*. Malden, Massachusetts, USA: Wiley-Blackwell, pp. 318-329.

- Geels, F., 2005. *Technological Transitions and System Innovations: A Co-Evolutionary and Socio-Technical Analysis*. Cheltenham, UK and Northampton, Massachusetts, USA: Edward Elgar.
- Hajer, M., 1995. *The Politics of Environmental Discourse*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Hansma, K., 2016. *Making the MIRT more sustainable - How are environmental issues introduced and involved in MIRT projects to this date?* [Interview] (19 May 2016).
- Healey, P., 2007. Re-thinking Key Dimensions of Strategic Spatial Planning: Sustainability and Complexity. In: G. de Roo & G. Porter, eds. *Fuzzy Planning - The Role of ACTors in a Fuzzy Governance Environment*. Aldershot, UK: Ashgate Publishing, pp. 21-42.
- Heeres, N., Tillema, T. & Arts, J., 2012a. Integration in Dutch planning of motorways: From "line" towards "area-oriented" approaches. *Transport Policy*, Volume 24, pp. 148-158.
- Heeres, N., Tillema, T. & Arts, J., 2012b. Functional-spatial sustainability potentials of integrated infrastructure planning. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, Volume 48, pp. 2533-2544.
- Hijman, R., 2016. *Making the MIRT more sustainable - How can an area-based approach help translate environmental targets into project goals in MIRT projects?* [Interview] (7 July 2016).
- Hoogerwerf, A., 2003. Beleid, processen en effecten. In: A. Hoogerwerf & M. Herwijer, eds. *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 17-33.
- ITF, 2016. *Key Transport and Greenhouse Gas Indicators by Country*. [Online] Available at: www.internationaltransportforum.org/statistics/co2/ [Accessed 19 April 2016].
- Jager, C., 2016. *Making the MIRT more sustainable - How are environmental issues introduced and involved in MIRT projects to this date?* [Interview] (18 May 2016).
- Jordan, A., 2008. The governance of sustainable development: taking stich and looking forwards. *Environment and Planning C: Government and Policy*, Volume 26, pp. 17-33.
- Korsten, A., 2002. De theorie van beleidsevaluatie. In: A. Korsten, ed. *Kennisdomein Bestuurskunde*. Heerlen: Open Universiteit Nederland.
- Leroy, P. & Driessen, P., 2007. Milieu en samenleving. In: P. Driessen & P. Leroy, eds. *Milieubeleid - Analyse en perspectief*. Bussum: Coutinho, pp. 322-337.
- Meadows, D., Meadows, D., Randers, J. & Behrens, W., 1972. *The Limits to Growth - A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. 5th ed. New York, New York, USA: Universe Books.
- Miller, G. & Spoolman, S., 2012. *Living in the Environment*. 17th ed. Belmont, California, USA: Brooks/Cole.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011. *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012. *Structuurevisie Infrastructuur en Ruimte - Nederlands concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*. [Online]
Available at: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/03/13/structuurvisie-infrastructuur-en-ruimte>
[Accessed 18 April 2016].

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014. *Gebruik van visualisaties en serious games bij MIRT-projecten - Een Quick Scan*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014. *Meer bereiken - Door een brede, gezamenlijke aanpak van bereikbaarheidsopgaven - Ander kijken, anders denken, anders doen*, Den Haag: Programma meer bereiken.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015. *Nota laatste stand van zaken rondom Vernieuwing MIRT/Meer Bereiken en voorstel voor vervolgaanpak MIRT-onderzoeken*. Den Haag: s.n.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1989. *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Oost, H. & Markenhof, A., 2010. *Een onderzoek voorbereiden*. Tweede druk ed. Amersfoort: ThiemeMeulenhoff.

Richardson, D., 1997. The politics of sustainable development. In: S. Baker, M. Kousis, D. Richardson & S. Young, eds. *The Politics of Sustainable Development - Theory, Policy, and Practice within the European Union*. London, UK and New York, New York, USA: Routledge, pp. 43-60.

Rijksoverheid, 1993. *Wet Infrastructuurfonds*. [Online]
Available at: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0006001/2015-01-01>
[Accessed 7 Mei 2016].

Rijksoverheid, 2016. *MIRT Overzicht 2016*, Den Haag: s.n.

Rijkswaterstaat/Snow-white fotografie, 2012. *Poort van Bunnik - A12 Lunetten Veenendaal - 08. KW22 Ecoduct Rumelaar (Cover illustration)*. [Online]
Available at: <https://beeldbank.rws.nl>
[Accessed 12 December 2016].

Rijkswaterstaat, 2011. *Handreiking MIRT-verkenning*. [Online]
Available at: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2011/04/04/handreiking-mirt-verkenning>
[Accessed 17 May 2016].

Rijkswaterstaat, 2015. *Handleiding Omgevingswijzer - Duurzaamheid op basis van people, planet en profit*. [Online]
Available at: <https://www.omgevingswijzer.org>
[Accessed 28 June 2016].

Rittel, H. & Webber, M., 1973. Dilemmas in a Genreal Theory of Planning. *Policy Sciences*, Volume 4, pp. 155-169.

Royal HaskoningDHV, 2015. *Verduurzaming van het MIRT: Analyse van 20 projecten*, Rotterdam: s.n.

Royal HaskoningDHV, 2016. *Strategy paper nr. 4 - Vernieuwing MIRT: doorontwikkelen in cultuur én professionalisering*, Rotterdam: SMC.

Sjauw En Wa, A., 2015. *Sustainability Check: a new tool for sustainability assessment early in the planning process*. Florence, Italy, 35th Annual Conference of the International Association for Impact Assessment.

Stoker, G., 2006. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?. *The American Review of Public Administration*, Volume 36, pp. 41-57.

Struiksma, H., Tillema, J. & Arts, J., 2008. *Space for mobility: towards a paradigm shift in Dutch transport infrastructure planning*. Proceedings of ACSP-AESOP Fourth joint Congress [bridging the divide: celebrating the city], Chicago, Illinois, USA, s.n.

Tromp, A., 2016. *Making the MIRT More sustainable - How can an area-based approach help translate environmental targets into project goals in MIRT projects?* [Interview] (5 June 2016).

van der Heijden, J., 2010. Combineer wat je hebt - Duurzaamheid door het verbinden van maatschappelijke functies. In: J. van der Heijden, et al. eds. *Combineer wat je hebt - Duurzaamheid door het verbinden van maatschappelijke functies*. Delft: Eburon, pp. 1-20.

van Dorp, A., 2016. *Making the MIRT more sustainable - How are environmental issues introduced and involved in MIRT projects to this date and how can it be more successfully done in the future?* [Interview] (13 June 2016).

van Dreumel, M., 2016. *Making the MIRT more sustainable - How are environmental issues introduced and involved in MIRT projects to this date and how can it be more successfully done in the future?* [Interview] (6 June 2016).

van Leeuwen, H. & van Leeuwen, H., 2009. *Organisaties veranderen met programma's - Praktijkboek programmamanagement*. Zaltbommel: Van Haren Publishing.

van Remmen, Y., 2016. *Making the MIRT more sustainable - How does the MIRT work in practice?* [Interview] (20 May 2016).

van Wee, B., 2013. The traffic and transport system and effects on accessibility, the environment and safety: an introduction. In: B. van Wee, J. Annema & D. Banister, eds. *The Transport System and Transport Policy - An Introduction*. Cheltenham, UK and Northampton, Massachusetts, USA: Edward Elgar, pp. 4-16.

van Wee, B., Banister, D., Annema, J. & Geurs, K., 2013. Transport and the environment. In: B. van Wee, J. Annema & D. Banister, eds. *The Transport System and Transport Policy - An Introduction*. Cheltenham, UK and Northampton, Massachusetts, USA: Edward Elgar, pp. 227-253.

Weijnen, M., Correljé, A. & de Vries, L., 2015. *Infrastructuren als wegbereiders van duurzaamheid*, Den Haag: WRR.

Zuidema, C., 2011. *Stimulating Local Environmental Policy: Making Sense of Decentralization in Environmental Governance*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Zuidema, C., 2016. *Reinventing Environmental Planning - Climate Change*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen [2 March 2016].

Zyda, M., 2005. From visual simulation to virtual reality to games. *IEEE Computer*, 38(9), pp. 25-32.

Appendix 1: Interview Anneke van Dorp

Kun je wat vertellen over wat je doet en wat je met het MIRT te maken hebt?

Ik werk bij de directie Wegen en Verkeersveiligheid, afdeling Programmeren in Rijkswegen, eigenlijk gewoon het aanleggen van wegen. Daarin zijn wij de opdrachtgever van de verkenningsstudie. Op het moment dat de verkenningsstudie naar een planstudie gaat, zijn wij opdrachtgever aan RWS. Op het moment van realiseren zijn wij opdrachtgever realiseren conform het tracébesluit. Dan ligt het allemaal bij RWS.

RWS komt na jullie?

Ja, dan hebben we eerst de projectenpool, met iemand anders die het uitwerkt, dan gaat het naar RWS. En dat krijg je die MIRT stappen. Wat je nu hebt, is dat er steeds vaker een MIRT onderzoek bij zit, dat wordt ook vaak getrokken door iemand uit de projectenpool, van Kees Hansma. Maar het liefst hebben wij dat het een opdrachtgeverschap wordt van zowel regio als rijk. Die MIRT onderzoeken zijn volledig vrij, er zitten geen regels aan, de gedachte is dan ook veel meer of er andere opdrachten bijzitten of belangen/ambities. Op het moment van verkenning kom je in het MIRT spelregelkader.

Dat MIRT onderzoek in samenwerking met de regio wordt tegenwoordig belangrijk geacht, hoe zit milieu daar nu in?

Dat is één ding dat ik doe, het andere wat ik doe is een werkgroep: integraal opdrachtgeverschap, vroeger het aanjaagteam duurzaamheid. Daar zit Yvonne ook in, Peter [achternaam] en René Goverde zitten daar ook in. Daar wordt jouw vraag ook gesteld. Hoe doe je het duurzame deel van MIRT? De bestuursraad heeft gesteld dat binnen twee jaar duurzaamheid moet worden meegenomen in ons opdrachtgeverschap. Voor alle opdrachten, niet alleen weg, spoor, maar ook opdrachten voor inhuur en ook de bedrijfskantine bijvoorbeeld. Dat is breed. Maar je ziet eigenlijk dat duurzaamheid helemaal 'hot' is, iedereen buigt zich over elkaar heen bijna. Dat vind ik grappig om te zien. Een hele tijd is het buiten beeld geweest en ineens komt het helemaal op. Wat je vooral merkt is dat het ook een organisatievraagstuk is: wat zijn onze ambities en wie doet wat? Je kunt zeggen dat in dat soort projecten bij hun inkoop duurzaam wordt gewerkt: materialen, vervoer etc. Volgens mij is RWS daar best goed in. Maar nu komt veel meer de vraag: wat is onze beleidsambitie en dat is nog best wel een 'struggle'.

Als ik zeg dat RWS met duurzaam inkopen vooral over interne duurzaamheid gaat, klopt dat dan? Het gaat dus niet over meekoppelen?

Het is heel erg gericht op realisatie, het gebeurt wel (*meekoppelen, red.*). Soms is het ook een oprechte opgave. Maar wat ik tot nu toe heb gezien, hangt het heel vaak samen met inpassing, dat het heel erg gekoppeld is aan leefbaarheid. En dan krijg je vaak de discussie wat is duurzaamheid? Dat vroeg ik een tijdje geleden ook al: duurzaamheid, wat zeg je daar nou mee? Als je het hebt over goede inpassing, bijvoorbeeld met sloten in Noord-Holland, dan wordt daar rekening mee gehouden. Is er mogelijkheid tot verdiepte aanleg of een tunnel, dat zie ik dan ook onder inpassing. Wat voor geluidsscherm is ook inpassing. Maar als het gaat over de norm: wanneer moet je hem inpassen? Dan zijn we vrij streng en doen we alleen wat wettelijk nodig is. Ik denk dat we op het gebied van inpassing wel veel doen. Als je kijkt naar fijnstof en CO₂ en dat soort dingen, ben je vrij

snel bezig met wat wettelijk verplicht is en niet met wat de ambitie is en hoe je dat naar projecten vertaalt. Daar lopen we soms mee stoeien.

Dat is ook waar ik mee stoei, hoe kom je nou van een vaag, strategisch doel naar een concreet projectdoel? Wat past in context en situatie? Kun je iets vertellen over een succesverhaal of een juist geen succesverhaal?

Dat is het wel het lastige, eigenlijk vraag je mij iets, waar wij zelf ook nog niet het antwoord op hebben. Er zijn wel een paar successen, bij de A6 Lelystad zit duurzaamheid echt in de opgave. Mijn punt is ook dat het best wel een organisatorische opgave is. Wij, de overheid, is niet altijd ingericht op integraal denken. Daar bedoel ik mee dat we een DG Milieu hebben, een DG Bereikbaarheid en binnen Bereikbaarheid hebben we weer spoor, weg en maritiem. Dat is ook niet integraal. Je ziet nu eigenlijk een draaipunt dat we eigenlijk zeggen: dat integrale moeten we veel meer gaan bewerkstelligen, maar mijn persoonlijke mening is dat we soms een beetje in dat harnas zitten van hoe we het ingedeeld hebben.

Een soort sectorale verzuiling?

Inderdaad, we moeten - en dat speelt bij EZ tussen IenM - met energie samenwerken. De contacten zijn er wel, maar we lopen tegen de vraag hoe we dat inhoudelijk gaan verbinden. Dat gebeurt nu heel simpel doordat mensen van de milieupoot zeggen: Nou, we doen nu duurzaamheid is alle MIRT projecten. Dat hebben we voorgelegd aan de BSR. In alle nieuwe MIRT vormt duurzaamheid een integraal onderdeel en bij alle lopende projecten gaan we nu kijken wat dat nou betekent. Daar ben ik voorstander voor. Dan ben je er echter nog niet. Je kunt wel zeggen dat duurzaamheid meegenomen moet worden, maar alle projectleiders gaan dan zeggen: wat betekent dat voor mijn project? Welke beleidsdoelen moet ik vertalen? Als je bijvoorbeeld zegt dat fijnstof met 15% naar beneden moet, wat betekent dat dan voor mijn individuele project? En ook: moet je het per project gewoon verdelen? We hebben dit jaar tien projecten, dus iedereen moet 1,5% bijdragen? Ik vind dat je dat niet zo moet doen, sommige projecten zijn beter geschikt voor de ene maatregel. Bijvoorbeeld energieopwekking, sommige gebieden zijn veel logischer om energie op te wekken. Windmolen: moet je die in Limburg neerzetten of gaat dat veel effectiever zijn in de kop van Noord-Holland?

Dus eigenlijk zeg je wat duurzaam is en kansrijk, hangt af van plek?

Ja, ik weet niet of Yvonne het daar ook al over heeft gehad. Maar waar we nu een poging toe doen is een soort 'menukaart' over wat je zou kunnen in onderzoek, welke vragen zou je moeten stellen op het gebied van duurzaamheid als je een MIRT onderzoek doet. Wat zou kunnen in verkenning, planstudie en realisatie? Om toch houvast te bieden over waar je onderzoek naar doet. Dat komt ook omdat je moet samenwerken met de regio, dat is één. Dan heb je inderdaad duurzaamheidsaspecten, dat kun je zien als pijlers: CO₂, fijnstof, energieopwekking etc. Dan krijg je een beetje gevoel over wat voor brokstuk relevant zijn. Dan moet je daarna per project kijken welk brokstuk kansrijk is. Dat moet je gekoppeld hebben aan welke ambities heb je op die thema's. Wat je nu heel vaak ziet is dat die ambities landelijk zijn. Als ik aan EZ en regio vraag, wat willen jullie met energie in een bepaald gebied? Dan komt er niks. Zei zeggen: zeggen jullie maar welke maatregelen jullie nemen, dan kijken wij wel of er meekoppelkansen zijn. Andersom kan men dat eigenlijk niet behappen. Er zijn ook uitzonderingen, sommige regio's zijn heel actief en wijzen ons op zaken waar

we over moeten denken. Maar over op welke plek welke maatregelen kansrijk zijn, komt vaak geen antwoord van EZ, die zeggen: we hebben een landelijke ambitie. Maar je moet die vertaalslag maken, je merkt dat dat een worsteling is. Enerzijds: ga je voorschrijven wat elk project moet doen, de meesten zeggen dat je dat niet moet willen, want elk project is eigenlijk maatwerk. En anderzijds: het project helemaal vrijlaten, maar dan heb je projecten die niet weten wat ze moeten doen. Dat is de zoektocht waar we inzitten.

Hoe denk jij hoe een vruchtbare rol van de regio eruit kan zien om duurzaamheid te integreren in MIRT opdrachten?

Ik denk dat een regio meestal zijn eigen gebied het beste kent. Vroeger had EZ een regionale poot en andere ministeries ook. Eigenlijk heet nu alleen RWS nog een regionale poot. Daar zit meestal ook een duurzaamheidspecialist, dat is al fijn. Als een regio wil, is de verantwoordelijkheidsverdeling een vraagstuk. Wie gaat over wat? Ik geloof dat als de regio een beeld heeft wat ze willen, dat het makkelijker is om duurzaamheid in een project mee te nemen dan als je de bal bij het rijk legt. Nogmaals: wij zijn ook nog op zoek.

Welke actoren moet een regio dan inbrengen/meenemen in de kielzog?

Dat vind ik lastig om te zeggen, ik had tot voor kort geen idee wat met duurzaamheid bedoeld wordt.

Dat vind ik het grappige, ik studeer nu bijna zes jaar duurzaamheid en ik kan daar ook geen antwoord op geven. Dat klinkt misschien raar, maar dat komt omdat duurzaamheid inderdaad een containerbegrip is en je moet echt tijd insteken om daar een werkbaar begrip van te maken. Tot nu toe is de enige manier voor mij om dat heel situatieafhankelijk te bekijken. Eenvoudig gezegd: smart-grids in Afrika zie ik niet snel gebeuren, hier in Nederland misschien wel. In Afrika zou je met een goede kolencentrale al een heel eind zijn. Dat zou al een heel stuk duurzamer zijn dan de huidige situatie. Hier zou die kolencentrale juist niet duurzamer zijn. Wat mij betreft is duurzaamheid heel contextafhankelijk. Hier (bij IenM, red.) zie ik juist dat duurzaamheid geen houvast vindt over in welke richting het dan te vinden valt.

Wat ook nog steeds meespeelt is dat sommige mensen zeggen dat duurzaamheid niks hoeft te kosten. Dat is denk ik niet juist. Dus wat geef je een projectleider mee van het budget dat je hebt voor duurzaamheid. Je merkt gewoon dat de vraag speelt of duurzaamheid iets extra is wat je moet doen, want je wil het eigenlijk integraal onderdeel laten uitmaken van de opdracht, maar daar zijn we nog helemaal niet. Dat moet er inkomen, maar dat vergt discussies over kosten en verantwoordelijkheden. Daar wordt je op aangesproken.

Bij de A2 Maastricht merk je - gechargeerd gezegd - dat er een irritatie ontstaat tussen de milieutak en de bereikbaarheidtak bij IenM dat er nog zes miljoen bij moet voor ontwikkeling op de tunnel als je al richting de realisatiefase moet. Dan krijg je reacties: dat zat niet in de scope. Wij hebben een tunnel gemaakt, nu moet je niet nog weer zes miljoen willen voor de hele omgeving. Wij hebben de tunnel gedaan, zoals in de scope, nu moet je ophouden. Het geld zit bij DG bereikbaarheid: het infrastructuurfonds.

Stel je voor: je wilt echt duurzaamheidopgaven aanpakken, mag dat eigenlijk wel vanuit het infrastructuurfonds? Daarom moet duurzaamheid echt in je zitten, het nu nog een stip op de horizon, de weg er naar toe zijn we nu nog aan het uitvinden. Dat is gewoon moeilijk.

Het hangt af van wat je wilt, hoe de projectleider aangestuurd wordt, het hangt af van zijn leidinggevende en uiteindelijk van de Tweede Kamer. Het hangt af van de minister en wat hij/zij wil hoe duurzaamheid eruit ziet. Duurzaamheid hangt dus af van de fase van het project, het type infrastructuur, dus je kun op heel veel dingen inzetten.

Moet het dus vroeg in de scope van een project?

Hangt af van de kwestie: als je duurzame materialen wilt, hoeft dat niet.

Bij meekoppelopdrachten wel?

Precies, meekoppelkansen zie ik dat als je werk doet, dat er dan een basis ligt voor die meekoppelkans. Bijvoorbeeld dat je een basis maakt tijdens grond verzetten voor de bouw van zonneschermen. Maar die opdracht hoort dan niet per se bij het project. Dat kan dan de provincie verder doen. Dat soort dingen gebeurt al veel meer. Op dusdanige manier iets achterlaten zodat een andere partij er weer mee verder kan. Maar de scheidslijn welke verantwoordelijkheid waar hoort, is lastig te trekken.

Stel, de projectleider heeft de verantwoordelijkheid over zo'n meekoppelopdracht. Een bereikbaarheidsopgave met daarnaast een kans voor duurzaamheid en het doel is om dat mee te nemen in die bereikbaarheidsopgave. Dan wil je het denk ik zo vroeg mogelijk in je scope hebben.

Dan wil je het in de opgave hebben, want op het moment dat alleen de bereikbaarheid een opgave is en je gaat een alternatief uitwerken waar ook de duurzaamheid bij gebaat is maar dat misschien iets duurder is, dan zou het kunnen dat die afvalt. Omdat die dan duurder is. Maar dan is ook de vraag, hoe sterk zijn die opgaven naast elkaar? Wat is belangrijker: duurzaamheid of bereikbaarheid? Dus wat als je een oplossing hebt die duurzaam is, maar minder goed is voor bereikbaarheid? Of andersom? Waar kies je dan voor? Daar gaat het uiteindelijk om. Ik heb daar het antwoord niet op. Nu hebben we als uitgangspunt dat we bovenwettige maatregelen niet doen. Niets meer dan wettelijk nodig. Als een gemeente meer wilt, kan dat (*moeten ze het wel zelf betalen, red.*), dan willen we het ook wel meenemen in ons contract met de aanbesteder, want anders zou het zonde zijn. Maar is dat dan duurzaam of is dat inpassing? Gaat dit helpen vanuit duurzaamheidperspectief.

Er zijn volgens mij nu geluidsschermen die ook als fijnstoffilter werken, dat komt meteen de vraag: wat zijn dan de kosten voor beheer en onderhoud? Soms zie je wel eens dat de aanleg duurder wordt, maar beheer en onderhoud juist goedkoper. Maar we hebben andere financieringsaansturing, dus je moet allerlei dingen beantwoorden waar je eigenlijk niet over wilt nadenken. Maar die vormen wel vaak de belemmeringen, financiering, verantwoordelijkheidstructuur en risico's. Wie gaat wat betalen als iets niet zo blijkt te werken als het bedoeld is? Dus wordt er vaak gekozen voor 'foolproof technology'. Ik klink erg negatief want momenteel zie ik alleen de dingen waar we óók iets mee moeten. Wat wel helpt is dat projecten zichzelf neerzetten als innovatieprojecten. Dan lukt het soms wel. Dat zijn meer proeftuinen. Dat gaat over materialen. Opgaven zijn lastiger, welk project geef je wat mee?

Duidelijk is dus dat het moeilijk is...

Het is niet onmogelijk. De BSR heeft gezegd dat duurzaamheid binnen twee jaar in de opdrachtverlening zit, bij alles. Ik vraag me af of we dat nu met nog een jaar te gaan geregeld krijgen, maar deze uitspraak helpt wel. Ook al krijg je de discussie of dit niet een politiek besluit is. Moet je dit niet met de Tweede Kamer bespreken. Feit blijft: het (*duurzaamheid, red.*) is weer op de kaar gezet. Op eens begint iedereen te zoeken naar voorbeelden, maar waar het altijd op neerkomt zijn de risico's wie betaalt het en wie is er verantwoordelijk. Vooral vanuit Bereikbaarheid komt nu de opmerking dat je niet voor hetzelfde geld voor ieder project de duurzame variant kan hebben. Doodgewoon omdat duurzaamheid kosten meebrengt. En we zijn niet ingesteld op dingen die op termijn niets meer kosten. Op de korte termijn kost het altijd geld, lange termijn misschien niet.

De korte termijn telt dus vaak zwaarder mee dan de lange termijn?

In ieder geval voor bestuurders. Maar je heb gelijk, je vroeg of ik succesverhalen had. Daar zijn we op het moment naartoe aan het werken. Dat je voorbeelden hebt van dingen die wel gewerkt hebben en dingen die niet gewerkt hebben. Dat is denk ik de enige methode om het (*duurzaamheid, red.*). Voorbeelden zijn nodig, in projecten heb je niet de tijd om alles te onderzoeken en je hebt ook niet overal budget voor, dus je hebt houvasten nodig.

Kun je wat zeggen over de tools die er zijn om binnen het MIRT duurzaamheid vorm te geven?

Volgens mij zijn er best veel tools, ik weet niet of er nog meer moeten komen. Gebiedsagenda's zijn vaak heel abstract, je kunt ze vaak op elkaar leggen en dan zijn ze hetzelfde. Dus dat kan gebiedsgerichter. Daar moet je ook meer vastleggen wat je nou in deze regio wilt.

De gebiedsagenda's moeten dus van een betere kwaliteit zijn om bruikbaar te zijn? Dat je daar al een stuk gebiedsgerichte kennis terug laat komen om later te kunnen gebruiken?

Vind ik wel. Je hebt daar alle partijen aan boord van het hogere niveau. Het MIRT onderzoek kan een vervolgstap zijn. Anders begint je MIRT onderzoek altijd met een bereikbaarheidsprobleem als aanleiding. Dan wordt bereikbaarheid de doorslag. Ik zou het liefst hebben het MIRT onderzoek dan zowel vanuit duurzaamheid als bereikbaarheid ingestoken wordt. Een gelijkwaardige relatie tussen die twee.

MIRT onderzoek acht je als zijnde belangrijk? Het is namelijk niet verplicht en wordt niet altijd gedaan.

Ja, in de gebiedsagenda kom je nooit verder dan een hele basale opdracht, het MIRT onderzoek is nodig om de verbinding te leggen tussen een gebiedsagenda en het daadwerkelijke project. Ambities moeten daarin vastgelegd worden en wat als belangrijk(er) gezien wordt. Bij een MIRT onderzoek kun je meerdere opdrachtgevers hebben. Dat geeft kansen voor duurzaamheid. Maar ook bij de provincie is het sectoraal ingedeeld dus wij als Rijk praten dan ook met de infra-mensen van de provincie. Het kost voor ons best moeite om met andere mensen te spreken. Daarom zou zo'n opdracht in de gebiedsagenda al moeten staan.

We hebben een MIRT onderzoek gehad op de oude manier over de A7/A8/A9, daar is uitgekomen dat die verlengt moet worden. Het startpunt is dus de bereikbaarheid, met het programma Meer

Bereiken hebben we het kunnen verbreden naar OV en fietsgebruik, maar breder dan dat kun je het dan niet meer krijgen. Dus duurzaamheid moet er zo snel mogelijk in en het liefst met meerdere opdrachtgevers.

Welke rol kunnen echt lokale actoren een rol spelen, burgers, kleine bedrijven etc.?

Volgens mij kunnen ze een rol spelen zolang weggebleven wordt van wensenlijstjes. Op het moment dat je die krijgt, heeft het geen zin. Regio's kunnen een rol spelen als ze uitstralen dat ze echt ergens aan willen werken. Het zou al helpen dat er een combinatie is van een wens en een daadwerkelijke bijdrage. Voor alle partijen is dat dan een oplossing. Voor gemeenten is dit het moment om - ook als ze geen geld krijgen - een bijdrage te doen.

Hoe kan de omgevingswijzer helpen?

Die ken ik niet goed, maar het werkt met thema's. Maar ik weet niet zo goed op welk moment die inzetbaar is of wat de status ervan is. Maar ik weet wel dat RWS daar eigenlijk standaard mee wil werken.

Appendix 2: Interview Mari van Dreumel

Ik heb al met een aantal mensen gesproken en ondertussen ben ik gesterkt in mijn vermoeden dat milieu meer in het MIRT betrokken kan worden door een meer gebiedsgerichte aanpak. De vraag is: hoe dan? Daarom heb ik je uitgenodigd voor dit interview. Kun je daarom iets vertellen over de fasen van het MIRT en welke het belangrijkste zijn om milieu mee te nemen?

Dan ga ik uit van hoe ik het MIRT zie: ik hou altijd voor ogen dat je een verkenningsfase hebt, die mond dan uit in een soort van agenda en die ga je bestuurlijk vaststellen. Dan komen de ruimtelijke verkenningen over hoe je dat eventueel in detail uit kan werken. Daarna komt dan de aanleg en realisatie. Ik denk dat met name sowieso de voorfasen belangrijk zijn. Daar moet milieu als thema geagendeerd zijn. Ik vergelijk het altijd met onze collega's van bereikbaarheid en ruimte: het moet gelijkwaardig behandeld worden. Dat is nog wel een ontwikkeling. Maar met name bij het uitwerken bij het uitwerken van de ruimtelijke verkenningen spelen milieuaspecten denk ik een hele belangrijke rol.

Van anderen merk ik dat je eigenlijk in het MIRT onderzoek al milieuthema's moet bevatten.

Dat bedoel ik met voorfasen. Dus ja, dat is belangrijk. Als je het in termen van gebiedsagenda's bekijkt, kun je nog niet zo veel met milieu. Pas als je een verkenning start, dan wordt het voor milieu interessant. Dan moet je kijken hoe je het op een duurzame manier gaat doen.

M'n voorlopige resultaten vertellen mij dat je veel gebiedsgerichte kennis nodig hebt om milieu te koppelen. Hoe zou je dat kunnen introduceren in een MIRT proces?

Dat moet je als milieu, vanuit DGMI, je punten op een rijtje hebben staan. Wat zijn de thema's die ruimte kunnen spelen? Dat levert dan meteen je agenda op. Dat moet je de thema's die op tafel liggen, klimaat, landbouw, natuur, etc. gaan bekijken. Dat moet je gaan doen in zo'n onderzoekfase.

Dus dan moet je als DGMI de uitdagingen al op tafel hebben. Nu heb ik van anderen gehoord, die zeggen: ja, dat kan wel, maar wij werken vooral met normen. Dus hoe kunnen we dan echt gebiedsgerichte kennis inbrengen?

Dat is inderdaad best lastig voor ons. Wij roepen inderdaad dat wij normen hebben tegen iedereen en daar moeten mensen het mee doen. Tegelijkertijd moeten wij denk ik ook wel erkennen dat wij betreft klimaatbeleid wat over 1,5 graad in Parijs afspreken. Maar in feite ben je dan nog helemaal nergens. Dat moet je dan neer laten dalen en moet je omzetten naar acties. Daar hebben we dan weer geen normen voor. Dus daar zul je gebiedskennis als milieu op orde moeten krijgen. Hetzelfde geldt voor een thema als circulaire economie: daar hebben we ook geen normen voor. Ook voor veiligheid geldt dat. Dat zijn dan eigenlijk de thema's waar de normen ontbreken. Daarom zijn het ook de hardnekkige thema's. Zo zou je ook kunnen denken.

Dan is gebiedsgericht denken eigenlijk de volgende stap?

Ja, dat denk ik wel. We zullen ook als DGMI ons een beetje moeten oriënteren op de ruimtelijke vraag, op de gebiedsvraag.

Oké. Nu staan veel documenten over het MIRT vol van termen als 'samenwerken met de regio' en dat soort zaken. Welke rol kan een regio spelen in het MIRT?

Gebiedskennis is een belangrijke. Maar ik denk ook wel kennis over het praktijkwerk van generiek beleid, die wij eigenlijk ook niet echt hebben hier.

Dan zeg je eigenlijk dat de terugkoppeling van het uitrollen van een norm ontbreekt? Dan doel ik op de outcomes en implicaties ter plaatse.

Ja, dat klopt. We laten een norm los in het land en dan weten we niet altijd wat er dan in feite gebeurt. Sterker nog, dat weten we meestal niet. Maar ik denk ook dat de regio ook heel goed de rol als gebiedsregisseur op zich kan nemen. Ik denk wel dat het al gebeurt, maar ik denk dat dit een goede invulling zou zijn in het algemeen van de rol van de regio. Er zijn niet zoveel MIRT processen gaande waar dit bewust is ingebracht. Maar op het moment dat je milieu een duurzaamheid een kans wilt geven binnen het kader van het MIRT, en dan op een aantal thema's, dan kan de regio de regie wel voeren denk ik.

Maar dan zou je een samenwerking hebben tussen regio en rijk. Dan zeg je in feite als rijk zijnde dat je prioriteiten opstelt, maar je laat de regio, tot hoeverre ze daar dan in staat toe zijn, de regio voeren.

Ja precies, en over dat laatste ga je dan wel uitkomen. Ik weet van één geval dat we dat daadwerkelijk doen. Dat is bij de West-as. Daar hebben we vanuit dit departement iemand rondlopen, gedetacheerd, op het projectenbureau bij de Provincie Noord -Holland. Juist om de kennis die wij hier hebben in te brengen. Maar de regio trekt het in principe zelf.

Ik heb gelezen in eerdere onderzoeken over het MIRT dat het moeilijk is om milieu te kwantificeren. Er zijn tools aanwezig, zoals de omgevingswijzer. Hoe kan dat helpen?

De omgevingswijzer kan helpen bij het stellen van de vraag, bij het scopingproces. Welke vragen ga je stellen per thema? Welke afwegingen kun je dan maken? En hoe kom je vervolgens tot een besluit? Maar het staat en het valt bij de vraag of je zo'n thema gelijkwaardig gaat behandelen aan andere thema's. Als je dat besluit eenmaal hebt genomen is het een stuk makkelijker. Dan kun je gestructureerd doordenken over de vraag wat het gaat betekenen. Af en toe horen daar aanvullende onderzoeken bij.

Aanvullende onderzoeken in welke zin dan?

Nou, een adviesbureau zou bijvoorbeeld concrete invulling geven aan een thema en wat dat dan dus gaat betekenen. Dan kun je gaan afpellen.

Kun je iets vertellen over hoe doelen nu vertaald worden van strategisch naar operationeel? Hoe dat dus afgepeld wordt?

Dat is dus de grap, nu worden ze volgens mij niet afgepeld. Misschien dat het voor klimaatadaptatie wel wat beter gaat ondertussen. Daar zijn we ook al wat langer mee bezig. Maar voor zoiets als veiligheid wordt er vaak geroepen dat de norm zus en zo is, maar hoe dat dan te vertalen valt naar een projectschets is onduidelijk. Volgens mij hebben wij daar helemaal geen verstand van. We hebben het denk ik ook nog nooit gedaan.

Nu kan ik het helemaal mis hebben hoor, maar een dergelijke norm is dat zwart op wit?

Ja, maar er is al hartstikke veel bestaande bouw. En in het geval van chloortransport, denderen treinen vaak gewoon door gebieden heen waar dat volgens de norm niet zou mogen.

Met zo'n norm wordt dan dus eigenlijk niks gedaan vaak?

Klopt, de vraag is hoe je dat in een gebied kunt oplossen.

Maar als ik het heb over een duurzaamheidsdoel. Bijvoorbeeld over meer duurzaam opgewekte energie. Hoe worden dergelijke doelen opgepakt?

Er wordt eigenlijk niks met mee gedaan. Het enige wat we af en toe roepen is dat we met LED-lampen moeten werken in plaats van TL-buizen. Op dat niveau zijn we soms bezig.

Maar dan heb je het al over duurzame realisatie, over de interne duurzaamheid.

Inderdaad, maar dat is voor ons nog heel erg worstelen. Met die slag zijn we nu wel bezig. Ook met RWS erbij heb je wel de slagkracht en de denkkracht om dat te doen, maar dat is echt nog 'work in progress'. Het is echt nog een begin.

Dus je zegt in feite dat duurzaamheidsdoelen snel losgelaten worden omdat het niet concreet te maken valt.

Ik kan me de reactie van binnen en regio wel voorstellen. Die vragen om duurzamer te worden en wij moeten dan vaak helaas zeggen dat wij ook niet weten hoe dat moet. Vervolgens zegt een regio, logischerwijs, dat ze zo'n doel los moeten laten. Want ze kunnen er niks mee. Vervolgens zijn we met z'n allen gefrustreerd.

Wat zou je daar aan moeten doen?

Nou, je moet dus ergens wel erkennen dat je als rijk, of in ieder geval als DGMI, dat je niet moet verwachten dat de regio het wel doet als je het zelf niet weet. Dus je zult daar op moeten investeren en je kennisniveau omhoog moeten brengen. Dan kun je wel anderen helpen, maar je zult het eerst zelf moeten snappen.

Dat vraagt eigenlijk om een cultuurverandering bij DGMI?

Ja, maar dat is heel ingewikkeld. Tegelijkertijd zeggen we ook dat wij niet van de uitvoering zijn. Daar hebben we bij DGRW knappe koppen voor. Dus de vraag is hoe we gebiedsgerichte kennis op gaan pakken zonder verantwoordelijkheden over te nemen. Daar zul je elkaar in moeten vinden. Nu is het nog redelijk ver van elkaar af qua insteek. Kennis opbouwen aan weerszijde. Juist gebiedsprocessen lenen zich ervoor om daar integraal naar te kijken.

Kun je iets zeggen over welke soort kansen het moeilijks zijn te realiseren?

Lastig te zeggen. Maar neem een thema als circulaire economie. Dat is nog in beperkte mate uitgekristalliseerd als thema en wat je daarmee wilt als overheid en maatschappij. Dus het door laten werken van een dergelijk thema in een project als de West-as is moeilijk. Maar daarom zetten we er ook iemand bij. Het is toch nieuwe kennis en voor ons best lastig om voor ons te vertalen, laat staan om dat per regio te vertalen. Dus in hoeverre je daar dan meteen klinkende munt uit gaat halen, vind ik nog een heel lastige. Een thema als luchtkwaliteit is makkelijker te realiseren, maar de

ingrepen zijn wel verstrekkend. De oplossing ligt wel voor de hand en het realiseren ervan ook, maar het draagvlak is nog heel erg zoeken. Dus het speelt op verschillende manier bij verschillende thema's.

Nu had je het over draagvlak, dat lijkt mij in de Vernieuwing MIRT ook belangrijk: geen samenwerking zonder draagvlak. Wat zijn kansen om met lokaal niveau in gesprek te gaan om tot draagvlak voor duurzaamheid te komen?

De eerste vraag is of wij dat moeten doen. Waarom niet juist de regionale actoren?

Oké, maar dan is het evengoed nog de vraag hoe dat te doen. De reden waarom ik dit vraag is dat vaak er soms een procesonwetendheid heerst bij actoren waardoor ze vaak veel te laat met suggesties komen.

Eens, alleen je zult als trekker, kan overheid zijn, maar ook een andere actor, dat is moeilijk. Dat doe je in ieder geval door de boer op te gaan.

Wat voor vorm kan dat dan aannemen?

Wij hebben een tool laten ontwikkelen, dat ging ook over circulaire economie om dat handen en voeten te geven, voor hoe een derde partij dat kan gaan doen. Wat we hebben gekregen werkt op basis van een serious game. Dat gaat over drie stappen: ontdekken, ontwikkelen en ondernemen. Bij de eerste stap gebruiken we databases. Vervolgens begint het serious game, dan ga je met de belangrijkste partijen daarmee aan de slag. Dan wordt ook duidelijk of je de goede partijen aan tafel hebt. Je gaat dan echt aan de slag met die data. Daarna ga je partijen aan tafel benaderen om daar een business case uit te halen. Dat is een manier om partijen bij elkaar te brengen, daar vroeg je naar.

Appendix 3: Interview Kees Hansma

Kun je iets vertellen over het milieu in het MIRT?

We hebben ooit de stap gezet van MIT naar MIRT, met Ruimte erbij. Daarmee heb je meer verbreding en ik denk dat daarmee ook het milieubewustzijn iets meer vorm krijgt, of dat nou met leefbaarheid of met geluid etc. te maken heeft. Als je dat onder milieu verstaat, dan zijn dat elementen die daar al in terugkomen. Ik heb ook begrepen dat we in de uitvoering een stap hebben gezet. Als je dus daadwerkelijk een project gaat uitvoeren, doen we met Life Cycle Assessment-achtige methodes aan duurzaamheid. Ik denk wel dat er nog een wereld te winnen valt wat betreft duurzaamheid in het MIRT.

Hoe gaat het nu met het milieu in het MIRT, gaat het goed of kan het beter?

Kijk, die letter R in het MIRT zit er bewust in, maar het is al moeilijk om dat al een concrete plek te geven. Ik denk dat het voor een deel komt door hoe er in het MIT en MIRT altijd gestuurd is, namelijk heel veel met geld. Toen het MIRT ontstond, was er voor Ruimte nog wel budget. Vanuit verschillende ministeries was er budget voor. Milieu had dat soort budgetten niet en werkt bovendien veel met nationale en internationale normen, een heel andere manier van werken. Ik merk vaak dat het met DGMI zoeken is: wat betekent een bepaalde norm nou voor een gebied? Dan is het antwoord vaak dat het onduidelijk is wat die norm met een bepaald gebied doet. Terwijl concrete projecten juist over een gebied gaan. Dat sluit niet automatisch aan bij het hebben van een nationale norm. Enerzijds kan je dus bij mijn weten veel minder makkelijk met geld sturen voor milieu. Anderzijds zijn die normen vooral nationaal en internationaal. Dat zijn twee elementen die het de afgelopen jaren lastig hebben gemaakt. Los van het feit dat je ook met allerlei partijen te maken hebt met milieu. Bovendien heb je de discussie gehad omtrent luchtkwaliteit waardoor niets meer gebouwd zou kunnen worden. Daar is toen het NSL uit voort gekomen, dat heeft er voor gezorgd dat er toch gebouwd kon worden. En ook al maakt het geen deel uit van het MIRT, het helpt wel bij het van projecten uitrollen ervan. Want dat had anders niet gemogen. Je komt milieuelementen dus altijd tegen in projecten. Maar dat is niet waar je naar op zoek bent. Volgens mij ben je nu juist veel meer op zoek naar duurzaamheid.

En ook inspelen op de kansen die er zijn op de locatie zelf, wat ook onderdeel is van de Vernieuwing MIRT. Met samenwerking met de regio, brede aanpak als steekwoorden. Zo'n gebiedsgerichte aanpak zou daar bij kunnen helpen...

Eens, daar waar je iets kunt doen voor de leefomgeving of wat dan ook, dan moet je dat gewoon doen. Volgens mij is de vraag dus waarom gebeurt het nu niet? In principe moet het nu ook kunnen.

Ik lees inderdaad ook over de gebiedsagenda's, structuurvisies, MIRT onderzoek, MIRT verkenning en dan in samenwerking met de regio; dan zou je kunnen zeggen dat de elementen er wel zijn om dat voor elkaar te krijgen. Toch zie je in eerdere onderzoeken dat het lastig is, onder andere om doelen te concretiseren. Hoe komt dat?

Dat heeft enerzijds te maken met die internationale normen en de manier van sturen. Ik heb wel eens begrepen dat het voor IenM ook lastig geweest is dat op het moment dat een regio niet de norm helemaal wil opvullen want we willen het hier mooier en schoner houden, dat het kabinet dan zegt dat we geen koppen op de normen willen hebben die we met Europa hebben afgesproken.

Langzaamaan wordt nu misschien een beetje losgelaten. Maar dat maakt het heel erg moeilijk om als er ambities zijn in de regio, daar als Rijk in mee te gaan. Daar kun je dan niet per se de handen voor op elkaar krijgen. Kijk maar naar de 130 km/h discussie, waar veel lokale partijen een andere mening hebben dat wat men op rijksniveau graag ziet. Je zei al dat de elementen er wel zijn. Dan heeft het misschien ook iets te maken met onbekendheid bij de procedures. Weten de mensen die kennis en ervaring hebben met milieu wel waar ze moeten aanhaken?

Denk je dat daar nog veel te winnen valt?

Ik denk het wel. Zowel bij MIRT onderzoeken die je doet en ook bij gebiedsagenda's die je maakt. Je komt altijd wel mensen van verkeer en vervoer tegen, want het kwam nu eenmaal van het MIT, wat echt een verkeer en vervoersfeestje was. Soms zijn daar nu mensen van ruimte en/of water bijgevoegd. Dan heb je al heel wat mensen aan tafel, milieu wordt dan toch vaak misschien als overbodig gezien. Dan hangt het af van de mensen die al aan tafel zitten hoe milieu vorm krijgt. Het is best lastig om bij dat soort activiteiten een DGMI collega aan te laten haken, ook omdat die niet gebiedsgeoriënteerd zijn. Misschien heeft het ook wel met capaciteit te maken. DGMI wordt misschien vooral afgerekend op het halen van die normen en is daarom minder geneigd mee te doen in die projecten.

We hebben bijvoorbeeld een MIRT onderzoek gedaan voor de A2, Kennisas A2. Met de partijen die daarmee aan de slag waren, moesten we eigenlijk concluderen dat de grootste opgave die we hebben de energieopgave is. Misschien biedt die A2 daar wel kansen voor. We hebben toen ook geprobeerd om dat element als ministerie echt op te pakken. Dat valt dan toch dood en niemand doet daar nu wat aan. Het is dus ook lastig om vanuit de MIRT onderzoeken, als er ideeën zijn om dat bij partijen te laten passen in het proces wat hier loopt.

Waar vindt dan nu de fase plaats waar je er met milieu bij móet zijn om het in een project te laten komen? Eerder heb ik met iemand gesproken die zei dat je in de MIRT verkenning eigenlijk al te laat bent, als er ook een MIRT onderzoek is.

Zou ik ook denken, niet alles begint met een MIRT onderzoek, dus soms kun je niet eerder aanwezig zijn dan bij de verkenning. Het is een beetje afhankelijk of je vanuit de regio kijkt of vanuit het rijk. Vanuit de regio zou je kunnen zeggen dat je, als je ambities hebt, dat die al in de gebiedsagenda's staan. Daar begint het al. Als we dan een MIRT onderzoek starten, dan beginnen we tegenwoordig met een kwartiermakerfase waarin we issues identificeren. Dan kijken we breder dan alleen de bereikbaarheid. Dan is het natuurlijk goed om als partij daar al aangehaakt te zijn. Dus dat is echt al aan de start van zo'n MIRT onderzoek belangrijk. Daar moet je dan ook voor open staan.

Als je dan begint met een strategisch doel, hoe komt dat dan uiteindelijk als concreet doel in een project?

Ik denk dat tot een jaar of vijf geleden het vaak zo niet ging, dan kwam de koppeling tussen ambities en projecten niet tot stand. De oplossingen lagen er vaak al en of die dan bijdroeg aan het realiseren van een ambitie deed er niet zo toe. Zeker omdat we vroeger startten met een verkenning, dan weet je vaak al wat voor oplossingrichting er gekozen gaat worden. Wat je erin stopt is dan ook wat je eruit krijgt. Dan is het nog moeilijk zat, maar de oplossingsrichting is dan al duidelijk. Met de MIRT onderzoeken is denk ik toch anders. Dan is niet meteen al duidelijk welke oplossing er moet komen.

Is een voorbeeld daarvan de acht brede MIRT onderzoeken?

Ja, dat zijn precies de voorbeelden waar we nu mee bezig zijn. Die zijn wel traditioneel gestart, vanuit een bereikbaarheidsopgave, vervolgens hebben we de projectleiders op pad gestuurd met de vraag wat er nog mee speelt in dat gebied en ga nou niet op voorhand al bedenken dat er een weg verbreed moet worden. Het leuke daaraan is, is dat het een uitdaging is die ook tot aparte dingen kan leiden. Als lenM ga je je dan anders gedragen, je gaat dan meer kijken naar zaken die verder gaan dan bereikbaarheid alleen.

Dat biedt dan wel kansen voor een afstemming met de regio en een gesprek over wat er kan en wat er gewenst is. Zo'n interactie is dan ook vruchtbaar?

Ja, je gaat je dus anders gedragen, die gemeentes zien dan lenM komen, met budget, dat een oplossing wil. Gemeentes hebben vaak geen budget en weten ook niet precies welke oplossing er moet komen, dus gaan al snel uit van een verbreding. Dat is dan helemaal niet per se het geval. Met elkaar moeten we dan een proces door om een andere oplossing te vinden.

Is het dan niet zo dat die regio's staan te trappelen om dan een stuk van hun eigen agenda en hun eigen gebiedskennis in te brengen?

Dat verschilt sterk per regio, Zuid-Holland doet heel actief mee. Die leveren dan ook een projectleider en betalen mee. Vaak wel gekoppeld aan bereikbaarheid, maar andere zaken kunnen ook meegenomen worden. In Noord-Holland zien we dan weer een verschil van hoe de gemeente zich opstelt en hoe de provincie zich opstelt. Gemeentes willen vaak meedoen, al is financieren vaak lastig. Provincie trekt langzaam ook die kant op, maar is nog niet zo ver. Die hebben ook een wat strakkere cultuur die zich meer richt op wegen realiseren. Het is wisselend hoe enthousiast regio's meedoen. Het is ook nog eens spannend of je daadwerkelijk iets oplost met die nieuwe manier. Het kan nog steeds zo zijn dat de enige manier blijkt om een weg te verbreden. Je kunt dan wel nog steeds zeggen dat het misschien een beter besluit is omdat je beter onderzocht hebt wat wel en niet gaat werken.

Er zit nu een kosten-batenanalyse en een milieueffectrapportage in de verkenning. Biedt dat kansen om het milieu terug te laten komen in een uiteindelijk project?

Niet zo zeer denk ik, waar je juist naar op zoek bent zijn het thuisbrengen van kansen en ideeën. Dat is denk ik met die twee instrumenten te realiseren. Wat je graag zou willen is dat wanneer je een leuk idee hebt dat überhaupt een plek kan krijgen in die kosten-batenanalyse. Het zou fijn zijn dat je milieu beter kan kwantificeren. Dat is eigenlijk jammer en maakt dat ingewikkeld.

De crux zit in het ruimte geven aan elkaar in het proces. Dan helpt proceskennis. Soms lopen burgers met een plan rond en komen pas bij ons in een laat stadium. Dat is veel onhandiger dan dat je eerder in het proces al meedoet. Dat geldt vaak voor duurzaamheid: naarmate je het later in het proces inbrengt, wordt het steeds ingewikkelder. Je moet eigenlijk al die energie die er is bij partijen, bijvoorbeeld die betrokken zijn bij de Green Deals, betrekken in het proces. Je zou bij wijzen van spreken dat twee samenvoegen.

Appendix 4: Interview Robert Hijman

Kun je iets vertellen over het programma Meer Bereiken?

We zijn als IenM altijd goed geweest, vanuit VenW ook nog, om onze wegen en infrastructuur op orde te houden. In veel landen is het niet zo goed georganiseerd als in het onze. RWS heeft dat goed op orde. We zijn ook erg gewend om te sturen op die infrastructuur. We kijken in een model, van oudsher, waar het de komende 10-20 jaar vastlopen en wat voor asfalt we daarvoor moeten aanleggen. Om te voorkomen dat die file er over 20 jaar nog staat. Dat is een werkwijze die het altijd prima heeft gedaan. RWS krijgt de hoogste cijfers van alle overheidsorganisaties. Tegelijkertijd komen we nu in een tijd waarin asfalt niet altijd meer de oplossing zal zijn voor het probleem van de toekomst. We zien enerzijds de vraag verrijzen of asfalt überhaupt wel kan: de problematiek richt zich steeds vaker op de verstedelijking zelf en een vijfbaans weg door de stad Utrecht gaat niet meer lukken. Asfalt is dus niet meer de enige oplossing. Anderzijds groeit het geld ook niet meer tot in de hemel, ook daar moeten we kritisch kijken. Maar we zien ook heel veel andere oplossingen: nieuwe technologieën brengen kansen en je ziet ook dat de maatschappij zelf verandert. Deelconcepten komen etc. Beter Benutten past daar ook in. Er zijn dus kortom genoeg aanleidingen om eens anders te kijken naar de opgave die we zagen en de oplossingen die we zien omdat we zo'n knelpunt op het wegennet ook niet meer los van zijn omgeving zien. We merken nu dat we het gesprek aan de voorkant van zo'n project met regio en gemeentes moeten voeren. Meer gebiedsgericht kijken naar opgaven en gebiedsgericht is eigenlijk de kern.

Dat is mooi want dat is ook de insteek van mijn onderzoek en het betrekken van milieu...

We werken met de vijf I's: inrichten, innovatie, informeren, in stand houden en ten slotte als dat allemaal geen soelaas biedt, dan kan nieuwe infrastructuur nog een oplossing zijn. Dat is het bredere palet van oplossingen waar we mee werken. Dat betekent ook dat als je gebiedsgericht gaat werken je niet meer vanuit de ivoren torentje bij IenM een oplossing gaan bedenken. Dan moet je echt de regio in, het gebied in om met de partners het gesprek aan te gaan over wat die opgave dan eigenlijk is. Learning by doing is daarin belangrijk. We hebben een zestal MIRT onderzoeken en twee verkenningen die sinds 2014 zijn gestart, daar passen we dit gedachtegoed toe om het handen en voeten te geven.

Die zes MIRT onderzoeken hebben een hele brede insteek. Dat richt zich in feite op gebiedsontwikkeling, dat betekent ook dat je andere doelen dan alleen infrastructuur nastreeft, waaronder in theorie ook milieu en duurzaamheid. Hoe ga je dan zorgen dat het uiteindelijk niet alleen een infrastructuurproject wordt? Wat ik tot nu toe tegenkom is dat het begin vaak vrij breed is met brede ambities, maar dat loopt dan dood naarmate het project in een later stadium zit en dan wordt er toch gekozen voor de sobere, betonnen constructie. Hoe borg je die doelen in een breed project?

Laten we vooropstellen dat borgen heel lastig is. Dat is stap 1. Je komt in gesprek met een heel palet aan partners en bestuurlijke actoren. Dus er is een grote verscheidenheid aan belangen en inzichten. Daar moet je de kern uithalen en de belangrijkste opgaven signaleren waar je mee verder gaat. Daarbinnen is heel veel mogelijk. Wat ook belangrijk is, is dat het MIRT verschillende fases kent: Er is onderzoek, verkenning, planuitwerking en realisatie. Dus in de grote lijn brengen we aan de voorkant die opgave breed op tafel, vaak wel een mobiliteitsprobleem. Dan gaan we in gesprek met

de partners in de regio over wat er nog meer speelt. Wat je dan snel naar voren ziet komen is dat je eigenlijk eerst naar gebiedsniveau naar kijken, de hogere doelen: concurrentiekracht en leefklimaat of -kwaliteit. Dan ga je weer terug en kijk je hoe die bereikbaarheidsopgave staat ten opzichte van die thema's. Als je dan wat wil doen aan de bereikbaarheidsopgave, welke opgaven komen dan ook in beeld? Dan zie je bijvoorbeeld in één van de MIRT onderzoeken dat een weg die er nu ligt en dadelijk vast gaat lopen, die doorkruist een natuurgebied en raakt dan ook aan een natuuropgave. Tegelijkertijd versterkt een betere bereikbaarheid de concurrentiekracht van die regio. Dus je ziet een heel palet van zaken naar voren komen die niet altijd congruent zijn met elkaar. Soms zijn er ook koppelkansen. Maar die initiële opgave moet toch wel op tafel blijven, om de projectrationale in stand te houden. Maar het kan zijn dat die opgave uiteindelijk vervangen wordt door een andere opgave als die toch relevanter blijkt te zijn. Wat we heel duidelijk zien is dat een aantal thema's onlosmakelijk met elkaar samenhangt: de plek waar je wonen en werken positioneert, dat gaan maken dat er vervoerstromen ontstaan en dus milieudruk komt. Die opgaven over het slim plannen van je ruimtelijke opgaven, dat is stap 1. Waar je verplaatsingen kunt voorkomen, hoeft je later geen extra inspanningen te doen. Dat is de meest basale link die je ziet in de onderzoeksfase. Je ziet daarbinnen ook duidelijk een ander thema: alle vervoersstromen vormen samen één mobiliteitsstelsel. Alles wat je niet kunt voorkomen van verplaatsingen, moet als probleem voor het hele systeem gezien worden. Dan zie je ook kansen op opgaveniveau ontstaan dat bijvoorbeeld het gebruik van de fiets veel meer gefaciliteerd moet worden. Dat brengt ook weer andere baten in beeld: bijvoorbeeld gezondheid. Hetzelfde zie je bij de innovatiekant: misschien zit daar dan ook perspectief waarin je met oplossingen ook milieuwinst kan boeken. Je ziet ook dat de werelden die daar achter zitten niet altijd elkaar kennen of elkaars taal spreken. Verkeerstechnische mensen en milieumensen begrijpen elkaar niet altijd per definitie en dat zie je in eigenlijk in het hele speelveld. Met het leerplatform MIRT zie je dat er een poging wordt gedaan om dat te verminderen, maar dat is nog niet heel makkelijk.

Klinkt logisch, je komt ook uit een cultuur van sectorale verzuiling dat kan voor een stoeve overgang zorgen.

Daar merk ik wel dat het in de aansluiting met de RO-kant soms uitdagender is om de milieukant goed te betrekken op het gebiedsgerichte. We vaak mensen van DGMI uitgenodigd aan tafel. En dan zeg ik het nu kort door de bocht: je ziet vaak dat er vanuit milieu met nationale en internationale normen gewerkt wordt, heel generiek dus en wat dan lastig is, is om dat te vertalen naar een concreet project. De schaalniveaus van beleid passen dan niet op elkaar.

Moet je het dan gaan zoeken in meer gebiedsgerichte kennis?

Ja, soms wel. Het blijkt moeilijk om (milieu, red)zaken te koppelen aan het niveau waar we op concreet niveau mee werken. Het lukt moeilijk om bijvoorbeeld een energieopgave overeind te houden. Dat kan komen doordat je toch met verkeersmensen aan tafel zit. Die vertaling naar opgaveniveau blijft ontzettend lastig.

Hoe zou je dat dan anders willen zien? Wat zou volgens jou een manier zijn om dat te doorbreken?

Wat ik merk is dat we zelf ook heel sterk vanuit een bereikbaarheidsopgave werken en die dan afpellen om te kijken wat we er allemaal aan kunnen haken. Dat heeft z'n voors en z'n tegens. Dit is precies zo'n nadeel. Tegelijkertijd zien we ook de gebiedsagenda's waarmee we werken best

abstract zijn en nog niet voorziet in de verbinding. De mogelijke koppeling van die opgaven wordt simpelweg niet duidelijk in die agenda. Daar zou je meer uit moeten halen omdat je dan ook de spanning tussen die verschillende thema's duidelijk maakt. Het maken van zo'n pakket dat over het geheel genomen toch beter is dan dat je alleen één thema aanpakt.

Uiteindelijk moet zo'n pakket leiden tot een concrete opgave, dan moet allemaal door de fases van het MIRT. Hoe ga je daarmee om, met al die verschillende opgaven?

Het lukt vaak om een aantal van die opgaven scherp vast te stellen, vooral aan de RO-kant. Die andere l's lukken ook wel. Die programma's worden steeds adaptiever, dus als we constateren dat over een tijdje een oplossing toch niet toereikend is, we toch nog terug kunnen grijpen op de laatste l van infrastructuur. Dat lukt steeds beter en ik heb de indruk dat wat je in de MIRT onderzoeken aan kansen ziet ook steeds meer als winst meegepakt wordt.

Dan moet je wel een brede scope houden, door alle fases van een project...

Dat maakt het voor ons belangrijk om iedere keer weer de link terug te maken met de gebiedsagenda's. Waar deden we het voor? Dan kunnen we daar gedurende de rit op blijven sturen. Om te voorkomen dat zaken in de uitvoering verzanden. Als je de goede mensen aan tafel houdt om die brede blik te borgen is dat beter.

Moeten de actoren uit de regio dan ook een rol krijgen in de besluitvorming?

Ja, maar dat is een beetje afhankelijk van het pakket. Het zou al helpen als ze in ieder geval aan tafel zitten. In elk van de groepen die een deel van het palet van zaken vertegenwoordigen moet je iemand hebben die ook meekijkt over het totale pakket. Wat we wel zien is dat partijen soms niet mee willen werken, of dat hun scope heel intern gericht is en dat we daarom niet tot een gezamenlijk opgavenpakket kunnen komen.

Appendix 5: Interview Evelyn Hijink

Jij ben met het programma Slimme en Gezonde stad bezig, dat kun je zien als het voorbeeld van een gebiedsgerichte aanpak. Daar zouden misschien lessen uit getrokken kunnen worden voor het MIRT. Kun je daar iets over vertellen?

Het klopt inderdaad dat ik mij vanuit Slimme en Gezonde stad bezighoud met een aantal pilotsteden die bezig zijn met het verbeteren van de leefbaarheid en leefomgeving en daar ook gezondheid een goede plek in willen geven. Wij proberen vanuit het programma feeling te houden met de steden over waar ze in de praktijk tegenaan lopen om hun ambities op een hoger plan te krijgen. Alle grote steden zijn bezig met gezondheid in de stad. De druk op de stad wordt ook steeds groter etc. Heel veel functies komen samen in de stad. Dan wil je ook kijken of je vanuit IenM ook met infrastructurele projecten een bijdrage kunt leveren om aan de voorkant van een project de planning zo integraal mogelijk in te richten. Daar is een enorm diffuus proces met veel partijen. Het zaak, een daarom moeten we ook goed optrekken met RWS, om bij planologische studies aan kunt bieden, bijvoorbeeld met de omgevingswijzer. Dan worden opgaven aan de voorkant bij elkaar aan tafel gezet. Dat is naar mijn mening een steeds beter werkend systeem. Het buitenland heeft daar intussen ook interesse in. Het is een hele goede en werkbare manier om dat te doen. Nu wordt het namelijk met een heel gestructureerde manier aangeboden. Daarmee kun je afpellen of je wel aan alles gedacht hebt.

Daar worden dan ook de deelopgaven duidelijker?

Ja, in die sessies met de omgevingswijzer komen soms de raarste dingen uit. Bijvoorbeeld met de sluizen van IJmuiden over zoutwaterindringing. In eerste instantie ben je toch met andere dingen bezig. Daarvoor zou ik je Annemiek Tromp aanbevelen om ook eens te interviewen. Zij is de spin in het web met die omgevingswijzer.

Wat ook duidelijk wordt uit die sessies van die omgevingswijzer is dat, is dat het moeilijk blijft om, ook als je alle betrokken partijen aan tafel hebt, te kunnen kiezen voor een duurdere en duurzamere oplossing. Ook als die op lange termijn goedkoper is. Dat is een gevecht voor veel projecten.

Bij ons programma proberen we dan toch die steden wat extra bagage, kennis en know-how mee te geven om toch te kunnen overzien wat de consequenties van je keuzes zijn maar ook innovatie en slimme oplossingen kunt te stimuleren. Dat doe je los van regels en normeringen.

Eigenlijk heb je dan een soort adviesgevende rol als een soort kennisinstituut?

Ja, het is een netwerkrol en een kennisrol. We willen aan de ene kant duidelijk op bewustwording en gedrag sturen. Dat is altijd relevant denk ik. Maar je wilt inderdaad ook kennis bundelen en best-practices benoemen. Steden willen ook heel graag van elkaar weten wat wel en niet werkt. Bijvoorbeeld bij het instellen van een milieuzone. Steden willen dan weten wat de uitvoering kost, de handhaving, het uitrollen enzovoorts. Het is heel leuk om te zien hoe nieuwsgierig steden zijn naar elkaar maar het is ook heel interessant om te zien hoe breed in het ambtelijk apparaat wel de wil verankerd is en de energie aanwezig is om het anders te doen, in vergelijking met hoe we het vroeger altijd deden met wegen aanleggen. Ik wel het gevoel dat juist dat enorm aan het veranderen is.

Hoe wordt dan zo'n proces geïnitieerd? Komt dat vanuit Slimme en Gezonde stad vanuit een soort agenda waarin opgaven stad of komt juist een stad met een opgave?

Als programma zijn wij echt een soort 'side-kick' wij komen echt op verzoek van de steden zelf. Wij werken met steden waar luchtkwaliteit een rol speelt en dan weet je dat ze daar ambities op geformuleerd hebben en dan krijg je behoeftes uit steden dat ook het RIVM en al die andere kennisinstituten meehelpen aan metingen om ook te kijken wat nou de bronnen zijn van luchtvervuiling.

Dus de stad, of de regio, die wil echt daar op sturen? Denk je ook dat het een voorwaarde is om deze manier van werken succesvol te houden?

Ja, als er geen energie in de stad zelf zit, houdt het echt op. De stad is natuurlijk autonoom, daar gaan wij niet over als IenM. Bovendien hebben wij als rijk ook geen zak geld meer. Dus de stad kijkt je vaak ook een beetje meewarig aan als je daar zonder groot budget aankomt. Je kunt wel dingen in gang zetten met bijvoorbeeld een budget voor een onderzoek. Maar het is niet meer zoals vroeger dat je met 50 miljoen aankomt om bijvoorbeeld een sloopregeling in te voeren. Een middel dat overigens goed werkt en is ook favoriet bij steden.

Duurzaamheid laat zich lastig vertalen naar concrete acties over wat je precies moet doen om duurzaamheid te dienen. Hoe ga je daar met zo'n stad mee om, hoe zorg je dat een strategisch doel uiteindelijk iets uitvoerbaars wordt?

Als ik heel eerlijk ben, lopen steden op ons vooruit. Wij hebben wel toegang tot alle kennisinstituten en we hebben ook altijd wel gezamenlijke opdrachtverlening richting RIVM, TNO etc. We kunnen wel gezamenlijke kennisopdrachten bundelen in dienst van de steden, maar als je dan kijkt wat ze bijvoorbeeld in Amsterdam allemaal aan het doen zijn met die in te regelen zones. En in Rotterdam ook met duurzaamheid in de havens, waar de schoonste steden het minst hoeven te betalen. Dat geeft ook wel aan hoe groot en complex het probleem is.

Denk je dat het goed is dat steden het voortouw trekken of denk je dat er veel te winnen valt als je vanuit IenM ook daarover meegedacht wordt?

Politiek-bestuurlijk is het zo dat de VVD geen milieuzones wil en die wil geen regels. Die vinden de winst ook te marginaal als je het afzet tegen de totale emissies en alle achtergrondconcentraties. Dat is toch 70-80%. Aan de andere kant zegt de linkerkant van de Kamer, dat fijn stof toch een dusdanig serieus probleem is en ook een gezondheidsbedreiging in die binnensteden vormt, dat dergelijke maatregelen wel degelijk nodig zijn. Bovendien is er een toename, vooral onder het jonge deel van de bevolking van mensen met luchtwegaandoeningen, ook bij kinderen. En dan vragen we ons af hoe dat dan kan. Er wordt steeds minder gerookt en mensen zijn over het algemeen toch gezonder en bewuster en toch is er een toename van mensen met luchtwegaandoeningen. Dus als je naar de GGD's luistert, als je naar de WHO luistert, dan hoor je dat het nu gewoon niet goed is met de luchtkwaliteit. De normen zijn nog te hoog (*te soepel, red*), dus we moeten daar ook echt wel wat aan doen. En dan zeg ik ook dat de steden op ons vooruit lopen. Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en ook Nijmegen hebben het allemaal heel duidelijk in hun collegeprogramma's staan dat de stad gezonder moet, de luchtkwaliteit moet beter en dat ze dus zeggen dat ze de vieze brommers gaan weren uit hun centra. Bovendien hebben steden aan het water extra veel last van vervuiling uit

de binnenvaart wat ook echt een behoorlijk, aantoonbaar, aandeel heeft. Dan denk ik dat het ook logisch is dat steden daarin een positie nemen. Ze zijn autonoom, ze kunnen maatregelen nemen en ze zitten dicht op de problematiek en de bewoners.

Wat als een gemeente juist niet zo veel zin heeft om die maatregelen te nemen, wat dan?

Ja, dat is dan dun democratisch gekozen gemeenteraad die daar dan zo over denkt. De steden zijn autonoom met dergelijke maatregelen en wij als IenM kunnen daar dan verder weinig mee. Maar ik ken nauwelijks grote steden die luchtkwaliteit als probleem niet onderkennen. Behalve in het Hoge Noorden en de Waddeneilanden, dat zijn ook de schoonste gebieden qua lucht. Maar wil je niet ook een verband met het MIRT horen?

Op zich vind ik de gebiedsontwikkeling an sich al interessant en dat was ook de reden om je te spreken, maar als je een verband kan leggen, graag.

De projecten in het MIRT worden natuurlijk vastgelegd. Daar worden ook de provincies en de gemeenten ook in betrokken in de BO-MIRT. Officieel zit Ruimte ook in het MIRT en je ziet dat het nog een heel proces is over hoe je met duurzaamheid om moet gaan. Wanneer is het de regio die verantwoordelijk is en wanneer is het Rijk? Bij het Rijk, en dan zit je snel bij DG Bereikbaarheid, dan hoor je al snel dat het juist geen verantwoordelijkheid is. Daar zijn de gelden niet voor gereserveerd en daar moeten we ons aan houden. Als wij het hele gebied eromheen ook meenemen en ons ermee beginnen te bemoeien, dan bevinden wij ons op het terrein van de regio en de stad. Bovendien decentraliseren wij in toenemende mate en dan heb je daar niets te zoeken. Aan de andere kant heb je het VROM deel van IenM, over klimaat en milieu. Daar zeggen we juist dat in alles wat we doen ook klimaat en luchtkwaliteit etc. juist wel meenemen. Dat vergt nogal wat dus. En als je geen geld op de begroting hebt voor iets, dan past milieu er vaak gewoon niet in. Dat is natuurlijk ook een politiek-bestuurlijke keuze. Dat zijn politiekgevoelige discussie en hangt sterk van de politieke partijen die het uitvoerend gezag vormen.

Appendix 6: Interview Clement Jager

Kun je wat vertellen over wat je doet en hoe milieu nu in het MIRT zit?

Ik zit bij DG Ruimte en Water, bij het deel dat zich bezighoudt met het MIRT. Afgelopen jaren hebben we het programma Vernieuwing MIRT gehad. Je ziet dat de buitenwereld verandert, opgaven worden complexer en veel projecten houden daar (nog) geen rekening mee. Die worden dan nog op de ouderwetse manier ingezet.

In welke zin worden opgaven dan complexer?

Ruimte voor oplossingen wordt lastiger, veel meer opgaven vinden in dezelfde ruimte plaats. Dus de druk op de ruimte wordt groter. Er zijn meerdere ruimteclaims en -vragen die elkaar al dan niet in de weg zitten. In ieder geval is de tijd van even uitleggen hoe we het land mooi kunnen plannen, voorbij. Blauwdrukplannen lukt gewoon niet meer en je merkt dat de trek naar de stad toeneemt, wat er voor zorgt dat je in ieder geval nieuwe bereikbaarheidsopgaven krijgt. Daarbij was op een gegeven moment ook het geld op. Dat leidt er toe dat er nu wel een kentering. Vroeger waren VROM en Infrastructuur losse ministeries. En je merkt ook dat er binnen IenM verandering plaatsgevonden heeft: bereikbaarheidsproblemen kun je oplossen door een strook asfalt erbij te leggen. Maar je kunt ook eens kijken of je het met een andere modaliteit op kunt lossen of lukt het

om andere opgaven te combineren. Daarbinnen ben ik bezig met de verlenging van het infrastructuurfonds dat nu tot 2028 loopt en waar een heel onderzoek binnen het Rijk is gedaan om te kijken of je als het fonds verlengt, je het niet moet verbeteren. Het is nu heel erg op infra gericht. Dus nu wordt er ook gekeken of dat ook verbreed kan worden: kun je ook andere oplossingen uit het infrastructuurfonds financieren? MIRT processen beginnen met het onderzoek of de MIRT verkenning, maar vooral de verkenning mag je pas starten als je aan het begin zicht op financiering hebt. Vaak is dat één oplossingsrichting en ga je binnen die richting proberen te verbeteren in plaats van te verkennen of dat wel de beste oplossingsrichting is.

Dus eigenlijk staat de probleemscope al vast voor dat de MIRT verkenning begint?

Ja, en er is dan dus één oplossingrichting die al geraamd is.

Is dat dan al het punt waar het fout kan gaan in die zin dat wanneer je in een complexe situatie zit, je met een geïntegreerde oplossing wilt komen?

Ja, vaak begint de MIRT verkenning met een startbeslissing en die geeft de scope en de breedte van het project aan. Ervaring leert dat als een verkenning eenmaal loopt, het heel lastig is om daar andere onderwerpen binnen te krijgen. Ondanks dat er juridisch gezien nog niets besloten is, want dat gebeurt pas in de volgende fasen, wordt het bestuurlijk wel zo beleefd alsof het juridisch al keihard vastgelegd is.

Die informele vastlegging werk hard door in de rest van het proces als zijnde formeel?

Eigenlijk wel. Ooit is dat erin gebracht, en dat was ook wel terecht, omdat er een tijd is geweest waarin heel veel verkenningen waren zonder financiering. Tijdens die verkenningen ging het van de ene oplossing naar de andere. Dus ze hebben op een gegeven moment gezegd: we moeten gewoon zich op financiering hebben en dat moet op basis van één oplossingsrichting. Alleen de ene oplossingsrichting is men vast blijven houden. De gedachte was dat het geld er toch al was dus waarom zouden we dan een andere oplossing verkennen? Daar zijn we nu aan het kijken of je daar flexibiliteit die je broodnodig hebt, in de regelgeving kunt aanpassen en kun je dan met wellicht geen 100% financiering maar met 50% doen. Dat wordt nu allemaal verder uitgewerkt en waarschijnlijk komt dat allemaal na de zomer richting de Tweede Kamer. Dat is de ene kant, de andere kant is dat ik gedetacheerd ben bij de projectenpool. Dat is een club van projectleiders binnen IenM, voornamelijk van DG Bereikbaarheid. Ik ben de eerste van buiten DG Bereikbaarheid. Daar had ik een project tussen Almere en Lelystad en één van de opdrachten die ik heb gehad is om voor de verkenning een voorfase te doen waarin ik moet kijken of er al duurzaamheid en innovatie bij kan. Dus meer in de breedte. Dat moet ervoor zorgen dat in de startbeslissing wel de breedte is opgenomen.

Dat moet dus in de startbeslissing al duidelijk zijn anders komt het er niet meer in?

Ja, anders is de kans heel klein. De opdracht het plan van aanpak is eigenlijk gewoon een uitgebreide versie van die startbeslissing. Daar zijn de belangrijkste uitspraken al in gedaan.

Volgens mij is wat jij vroeg over hoe milieu er nu in zit alleen datgene wat wettelijk bepaald is. Het is volgens mij heel duidelijk dat er momenteel geen bovenwettelijke maatregelen genomen worden.

Op het moment dat er aan alle eisen van milieu voldaan wordt, dan is het als je naar de huidige projecten kijkt goed genoeg.

Over wat voor type wetten hebben we het dan?

In ieder geval de Wet op het Infrastructuurfonds, die geeft aan waaraan de gelden van het infrafonds besteed mogen worden. Verder specifieke milieuwetgeving. Dat gaat over lucht, geluid, gevaarlijke stoffen en dat soort zaken.

Dat zijn allemaal generieke normen die gewoon gehaald moeten worden?

Klopt, milieu wordt volgens mij nooit gezien als iets wat je kunt onderzoeken. Zaken als leefbaarheid zijn nooit een criterium op zich op dit moment om verschillende varianten met elkaar te vergelijken. Dat zijn alleen de normen, als een norm niet gehaald wordt, valt een variant af. Je kunt dan ook een veel leefbaarder alternatief hebben: betere inpassing, verdiept aanleggen en dat soort dingen. Maar in principe wordt dat nu niet als criterium meegenomen.

In de Vernieuwing MIRT, daar staat veel over 'maatwerk' en 'samenwerken met de regio' in. Zit daar geen mogelijkheid in om een regio een stukje te laten doen en dat het dan misschien niet uit het infrastructuurfonds hoeft te komen?

Daar zijn we nu naar aan het zoeken. Het was heel erg dat het rijk zijn project deed en nu is dat veranderd. Stel, een gemeente wil een woonwijk aanleggen, daarmee creëer je een bereikbaarheidsknelpunt, kun je dan niet beter samen gaan kijken of je het niet veel meer binnenstedelijk kunt doen omdat het voor de bereikbaarheid een stuk beter is. Als er dan ook een station is, dan dwing je ze (*de bewoners, red*) ook om veel meer van de trein gebruik te maken. Dat soort zaken, om bereikbaarheid breder te zijn dan alleen een weg, dat is echt een ommekeer. Hoe ver we dan komen is de vraag. Er zijn wel ideeën opgedaan vanuit DGMI, maar ook vanuit SG, of je inderdaad ruimtelijk kwaliteit en duurzaamheid ook het infrafonds kunt bekostigen. Daar zijn we nu naar aan het kijken of je dat moet willen. Wat kan wel en wat kan niet? En wat zijn de gevolgen dan?

We zitten volgens mij nu wel in een tijd dat mede omdat er niet zoveel geld was, dat iedereen nu creatief gaat kijken hoe we het weinige geld dat er is, zo goed mogelijk aan elkaar kunnen koppelen. Volgens mij heeft dat al een paar heel goede oplossingen opgeleverd, projecten zijn echt beter geworden.

Met als beste voorbeeld?

Het hele Meer Bereiken programma, wat ze bij DG Bereikbaarheid hebben vind ik echt een goede aanpak om echt veel beter naar knelpunten en oplossingen te kijken. Over het MIRT moet dat nu nog blijken, dat moet uiteindelijk in het spelregelkader gaan landen. De vraag is of dat gaat lukken. Ik merk zelf bij het project waar ik in zit, dat ik veel breder insteek en dat ik ook merk dat de omgeving ook merkt dat er mogelijkheden zijn om samen te kijken of we tot de beste oplossing kunnen komen. Ambtelijk, op bestuurlijk niveau, is vaak nog wel een lastig iets. En de Tweede Kamer, die graag met lijstjes komt van projecten die gedaan moeten worden. In plaats van eens te kijken wat er in een gebied speelt en of je eens in een gebied kunt kijken wat het beste is.

Samenvattend, de focus op milieu zit er te weinig is omdat er al te vroeg te veel naar een soort tunnelvisie gegaan wordt. Dan vraag ik me af of er in het MIRT, waar een gebiedsagenda's gebruikt worden, dan zou je denken dat daar allemaal uitdagingen en kansen in, welke rol die dan hebben bij het vastleggen van een scope van zo'n project?

Die (*gebiedsagenda's*) zijn nog te algemeen, er zit echt een gat tussen gebiedsagenda en het project. Want een gebiedsagenda zegt niets over specifieke zaken als energie of duurzaamheid en milieu. Dat is echt iets wat je per gebied verder uit moet werken. Dat gebeurt nu veelal wel in de MIRT onderzoeken, die beginnen vaak met dat er in de gebiedsagenda een opgave is benoemd. Maar die is dan nog zo vaag dat er een MIRT onderzoek nodig is om die opgave concreet te krijgen. Taak is wel om met die MIRT onderzoeken de volledige breedte op te zoeken.

Dus het MIRT onderzoek zou samen met die startbeslissing de scope vanuit milieuperspectief veel aantrekkelijker kunnen maken?

Ja, in een MIRT onderzoek kun je gewoon echt goed naar milieu kijken. Niet alleen puur vanuit wetgeving en de normen maar ook eens op een andere manier.

Meer maatwerk een gebiedsafhankelijk denken?

Ja, klopt. Als je dat op een goede manier doet, kom je automatisch tot een betere startbeslissing.

Hoe vindt die concretisering nu plaats? Als het al gebeurt?

Wat voorheen het geval was, was dat er een knelpunt werd gedefinieerd. Vaak werd er dan een pre-verkenning gedaan waarin je snel een onderzoekje doet waar dan een beste oplossingsrichting uitkomt en een voorlopig kostenplaatje. Zo cru kon het soms gaan. Er zijn ook wel andere onderzoeken waar wel een hele onderbouwing aan vooraf ging. Het punt is dat het op zich niet erg is, wat ik nu zeg, als je maar in de verkenning echt de breedte op gaat. Dat gebeurt gewoon niet altijd. Dus het is prima dat je begint met één oplossingsrichting waarvan blijkt dat het met de kennis die je dan hebt de beste is. Daarna moet je wel voldoende kennis opdoen om eens te kijken of het daadwerkelijk de beste variant is of zijn er betere oplossingen? Dat je letterlijk verkent en dat gebeurt vaak niet. Vaak wordt van de oplossing die gekozen wordt, wat daar nog mee kan gebeuren.

Dat gaat dan wel anders dan ik gedacht had. Ik dacht dat je met die gebiedsagenda's en de strategische doelen die nog flexibel zijn, wel een leidraad zou hebben. Vervolgens ga je dan met het MIRT onderzoek zo'n opgave oppakken. Dan moet je het uiteindelijk in de scope van de startbeslissing krijgen en dat het zo dan doorwerkt. Toen ik dat las, dacht ik dat er in ieder geval op papier er een aardige basis om milieu er in te krijgen.

Het voorbeeld wat ik net noemde, is wel exemplarisch voor 1 tot 2 jaar terug en daarvoor. Je merkt wel dat het afgelopen jaar die kentering wel gemaakt is. Maar er zijn de afgelopen tijd weinig MIRT verkenningen gestart. Dus de MIRT verkenningen die nu lopen zijn veel verkenningen met een hele smalle scope en aanleiding. Er is er wel eentje die breder is nu, dat is de verkenning A7-A8, corridorstudie Purmerend-Amsterdam. Die loopt nu en is er wel een die een stuk breder is.

Ga je dan ook zien dat andere dingen, niet eens zozeer milieu, meegekoppeld worden? Dat je echt richting gebiedsontwikkeling komt in plaats van lijnontwikkeling?

Als je het goed doet wel. Voor die corridor hebben een bijeenkomst gehad waar we ook echt met de gemeente Zaanstad zijn gaan kijken wat hun grote woningbouwplannen zijn en wat voor verkeer genereert dat nou. Kunnen we niet ontwikkelingen op woningbouw, hoofdwegennet, onderliggend wegennet en spoor op elkaar afstemmen. Een grote verandering is dat er van andere divisies beleidsambtenaren mee gaan werken. Tot op heden zijn het alleen maar infrasmensen die gewend zijn op een bepaalde manier te denken. Dus ik denk ook dat als je milieu en duurzaamheid goed mee wilt nemen, je moet zorgen dat er ook mensen aan tafel zitten. Dat gaat niet automatisch, dit soort projecten draait toch wel erg om mensen.

Dus meer andere mensen met een andere achtergrond?

Ja, ik weet dat DGMI daar ook mee zit. Die hebben ook echt doelen die heel erg gericht zijn op regelgeving en die zijn weinig gewend om in gebieden te denken en een opgave breder op te pakken, terwijl wel het bewustzijn er is dat er ook vanuit die hoek mensen mee moeten doen. Dus je ziet toch wel een systeemverandering.

Als je kijkt naar de Bestuurlijke Overleggen, hoe speelt milieu daar dan in? Er wordt gezegd dat daar de afstemming tussen regio en rijk plaatsvindt, het lijkt mij een mogelijkheid om milieu op tafel te krijgen. De regio zou dan op kleinere schaal kunnen koppelen aan een rijksopgave zoals een groot infrastructuurproject. Vindt dat plaats of is er een grote dominantie of ligt het anders?

Er is wel een kentering aan het plaatsvinden. Tot twee jaar terug ging het eigenlijk alleen om infraprojecten. Dan waren het de bekende lijstjes die gewoon doorgelopen werden. We zijn nu echt aan het kijken of er ook strategische onderwerpen ingebracht kunnen worden. Maar dat moet voor een groot deel echt uit de regio zelf komen. Het begint nu wat te veranderen, maar voor een groot deel zien zij het MIRT nog wel als geldmachine. Het duurt even eer zij ook op een strategische manier in gesprek willen. In de Zuidvleugel is vorig jaar heel erg gesproken over circulaire economie en energie maar dan moet er iets in de regio spelen en dan moet de regio dat ook nog belangrijk genoeg vinden om dat met de minister te bespreken. Het is niet iets gebruikelijks. Ikzelf vind het geen doel op zich dat het in het MIRT onderzocht wordt. Maar als er iets speelt wat van invloed is op de weg of andersom, dan moet je het meenemen. Dus je moet vooral onderzoeken of het speelt en of je daar meerwaarde uit kunt halen. Ik probeer zelf zo concreet mogelijk te worden, want het is zo'n containerbegrip waar iedereen achteraan loopt en waar iedereen zijn eigen mening over heeft. Als je dat zo laat, valt het binnen de kortste keren af.

Het mooie van gebiedsgericht denken lijkt mij dat je duurzaamheid per context concreet kan maken. Duurzaam voor de ene plek is niet per se duurzaam voor de andere plek. Dan biedt juist een kleinschalige aanpak om te zorgen dat het begrip duurzaamheid niet zo'n vaag begrip blijft.

Ja, dat je concreet wordt en dat je daar dan ook concrete partijen bij hebt die in de regio bezig zijn. Klopt. Zo moet je het ook doen. Als je het gebiedsgericht doet en ook breed, dan komen dat soort dingen boven. Dan is het ook prima als duurzaamheid afvalt, als het gewoon niet speelt of als het niet concreet te maken is.

Welke type uitdagingen zie je het meest stranden op het gebied van duurzaam waar je dat eigenlijk niet wilt?

Nou, bij ruimtelijke kwaliteit denk ik. Er wordt om kostentechnische redenen vaak gekozen voor de meest doelmatige oplossing. Dat is niet altijd de beste. Als je het sec vanuit leefbaarheid en kwaliteit gaat bekijken. Dat merk je nu bij de A2 tunnel Maastricht, dat speelt hier intern heel erg omdat het een project is van ons en de regio. Wij zouden alleen de tunnel en de weg doen en de regio zou alles op de tunnelbak doen. Nu heeft de regio zo iets dat ze dat zo duurzaam mogelijk willen maken. Maar ze hebben een gat van een paar miljoen. Het Rijk doet ook mee in dat project, dan wordt er gevraagd of het Rijk dan niet kan bijdragen aan duurzaamheid. Dan is tot op heden nog een discussie, waarschijnlijk gaat dat echter wel lukken.

Heeft het Rijk daar dan geen zin in?

Nou, het is meer dat het niet in de scope zit. Het is niet gebruikelijk dat wij daar dan aan bijdragen. Wij doen de weg en de tunnel en de rest is aan de gemeente. Dat is soms best jammer: je hebt een mooi project, maar de kers op de taart komt er dan niet. Die wordt vaak gezien als iets extra's en dat valt dan ook vaak snel weer af. Dat is ook met milieu en duurzaamheid het geval: op het moment dat het erbij gehaald wordt, valt het altijd als eerste af, als het over geld gaat. Het wordt vaak gezien als duurder, maar dat hoeft soms helemaal niet.

Stel, je maakt milieu dan wel als concreet doel in de scope, wordt dat probleem dan getackeld? Of zie je dan dat het uiteindelijk, ondanks dat het in de scope zit naar de achtergrond verdwijnt?

Het hangt denk ik samen met de eventuele verbreding van het infrastructuurfonds. Of je er dus andere dingen uit mag bekostigen. Het hangt ook af of de regio, zowel qua overheid als bedrijfsleven, ook mee wil financieren voor een betere oplossing.

Sowieso, als je het goed meeneemt in je verkenning en als het één van de criteria wordt op basis waarvan je gaat wegen, dan zie ik wel kansen. Maar dan hangt het wel af of je met alle partijen eruit komt. Alleen het Rijk kan het niet trekken, dan zul je echt andere partijen erbij moeten hebben om tot de beste oplossing te komen.

Over de MIRT fasen, waar zou jij zeggen dat je milieu in moet brengen?

In het MIRT onderzoek. Zoals het nu opgezet is, bepaal je aan het eind van het onderzoek de scope. Wil je het goed in de startbeslissing hebben, dan moet het goed in het MIRT onderzoek onderzocht zijn. Dat is juist nu die onderzoeken steeds breder opgezet worden belangrijk.

Een tijdje geleden zijn er 8 brede MIRT onderzoeken geweest, zijn die daar wel succesvol mee?

Die proberen het. Maar zij lopen ook tegen het feit aan dat het nog niet echt gebruikelijk is om beleidsvelden te koppelen. De personen die er aan mee doen zijn vaak nog op de infra gericht. Ik ben betrokken geweest bij een onderzoek over de noordwest kant van Amsterdam. Daar is veel havenontwikkeling en infrastructuur. Daar is de leefbaarheid slecht en het milieu ook. Daar merk je dat het heel lastig is om zaken te combineren. Het zijn nog best wel platte werelden en er is echt nog wel wat te winnen om te zorgen dat die wegen samenkomen en dat ook potjes (*geld, red*) samenkomen.

Het type mensen wat daaraan meedoet is dan het belangrijkste, van project tot project?

Ja, maar ook wat voor bestuurders daar weer boven zitten. We zijn nu wel aan het kijken of we dingen kunnen formaliseren. Of je dus standaard milieu meeneemt in de onderzoeksfase. En ook de MIRT spelregels worden geactualiseerd om dat te faciliteren. Dan nog hangt het af van de projectleider en de mensen in de regio of je uiteindelijk de goede mensen aan tafel krijgt. Maar ik denk wel dat het kansen heeft. Als je milieu meeneemt, moet het goed onderbouwd zijn en later niet meer ter discussie kunnen komen te staan.

Nu moet je een OEII en een MER doen, maar dat zit later in het proces, dus eigenlijk ben je al te laat om het er dan in te krijgen...

Ja, je doet dat ook op basis van varianten die je eerder geselecteerd hebt. Als het niet goed in de startbeslissing zit, of als je niet een projectleider hebt die wat vrijer met zijn verkenning om wilt gaan, wordt het heel lastig. Zeker als scope en tijd bepaald zijn, komt het er niet meer in. Dan wordt het echt als ballast gezien en dat moet je echt voorkomen.

Appendix 7: Interview Yvonne van Remmen

Ik heb je uitgenodigd om wat meer over het MIRT zelf te weten te komen. Daarom wil ik je graag vragen waar het MIRT vandaan komt en hoe dat zo gekomen is. Kun je daar wat over vertellen?

Met de samenvoeging van VROM en VenW is lenM ontstaan en VenW hadden altijd het MIT. Feitelijk zaten alle ruimtelijke dingen die zij doen, stonden in het projectenboek MIT. Dat is een groot overzicht. Tegelijkertijd is er ieder jaar een bestuurlijk overleg waarin wordt besloten over nieuwe investeringen of besluiten die voortkomen uit de MIRT projecten. Die worden zoveel mogelijk gezamenlijk opgelost en op zo'n BO-MIRT besproken. Het MIRT gaat ook naar de Tweede Kamer. Dus de Kamer controleert ook een deel van het werk dat er gebeurt. Daar is ook altijd een sessie over in de Tweede Kamer. De Kamer zit heel erg op het niveau om praktische zaken in projecten te krijgen: kan er een afslag daar en daar geregeld worden etc. Ze hebben ook vaak een regionale achterban en dan proberen ze zoiets te regelen. Het is een bijlage bij de begroting van lenM. Sinds een paar jaar is de 'R' van ruimte erbij gekomen, dus werd het MIRT. Er is dus ook een ruimtelijke invalshoek erbij gekomen. Dus nu zijn er gebiedsagenda's gemaakt waarin losse projecten in samenhang worden bekeken.

Wat is dan de rol van een gebiedsagenda in een project?

Dat is niet zo makkelijk te zeggen. Die gebiedsagenda werkt op strategisch niveau, dus daar staan opgaven in benoemd. Wel wordt er gekeken welke concrete projecten daar dan uit kunnen komen. Of er komen projecten 'opgepompt', dan wordt er wel gekeken of het binnen dat wat er met elkaar is afgesproken.

Dus er is sprake van tweerichtingsverkeer?

Ja. Die gebiedsagenda is statisch, dus dat is ook wel nodig er de mogelijkheid is voor nieuwe projecten om op te komen. Dan wordt wel gekeken hoe dat past.

Hoe kan de regio, die in de Vernieuwing MIRT steeds belangrijker wordt, sturen op het realiseren van gebiedsagendapunten?

Je gaat in gezamenlijk overleg. Als je kijkt naar de gebiedsagenda, zijn dat ook opgaven die vaak aangedragen zijn door de regio. Men vindt eigenlijk ook wel dat er te weinig is gestuurd van wat lenM nou zelf vindt. Dus die gebiedsagenda's zijn dus grotendeels bepaald door de regio. Het gaat in samenspraak: het is altijd het spel van de regio om zoveel mogelijk in het MIRT te krijgen omdat je daar budget mee krijgt. Als het om wegprojecten gaat dan is het een knelpunt die vanuit de systematiek van bijvoorbeeld DG Bereikbaarheid omhoog komt. Dan gaat het erom dat te agenderen.

Het samenwerken, wat ook belangrijk is in de Vernieuwing MIRT, hoe komt je als lokale partij daar dicht bij?

Er is een gebiedsteam waarin verschillende departementen is en ook verschillende afdelingen van lenM. Daarmee wordt vanuit alle hoeken de input verzameld specifiek voor dat gebied. De gebiedsteamtrekker van lenM heeft een counterpart bij de regio, die maakt hetzelfde proces mee, maar dan op regioniveau. Binnen de projecten zijn natuurlijk er natuurlijk overleggen over bijvoorbeeld het tracé dat gekozen wordt of de inpassing. Dat zijn nauwe onderhandelingen. Wat je

nu ook meer zit is dat er gedeeld opdrachtgeverschap komt. Dat lenM dus een even belangrijke rol heeft als de regio.

De hele Vernieuwing MIRT, wat zie je daar in de praktijk van terug?

Dat is een goede vraag, je ziet dus dat de opgaven breder worden aangevlogen. dus hebt nu een aantal MIRT onderzoeken waar echt de breedte wordt gezocht. Dat is een resultaat daarvan. In een onderzoek van RoyalHaskoningDHV zie je ook dat er op een aantal punten positief wordt gescoord maar op een aantal ook negatief. Daar is nog werk aan de winkel. De bredere blik gaat goed, de samenwerking met de regio gaat ook wel goed. Maar daar zijn nog wel aandachtspunten, ook met betrekking tot duurzaamheid. Kritiek is dat het nog niet concreet genoeg is.

Ik wil het dan nog wel even over dat aandachtspunt hebben, over het concretiseren. Dat staat ook in het rapport. Ik heb dat gelezen maar wat mij betreft maken ze daarin niet duidelijk genoeg wat er precies dan mis gaat. Kun je daar wat over zeggen, wat volgens jou mis gaat?

Vanuit het een project geredeneerd, dan heeft een project zijn eigen rationale. Zo'n gebiedagenda is dan toch nog te abstract voor het geven van richting. Ik denk dat misschien aan de orde is.

Zou je dat dan in het MIRT onderzoek al veel duidelijker moeten maken?

Nou, je zou in het MIRT onderzoek moeten refereren hoe dit in de gebiedsagenda past.

Er moet dus een stap tussen om een doel in een project te laten slagen?

Ja. Maar ik ligt ook een nota aan bij de bestuursraad met de vraag of we op drie lenM terreinen, energie, klimaat en circulaire economie kunnen onderzoeken of hoe de doelstellingen concreet kunnen worden gemaakt richting projecten.

Bij RWS zien we duurzaamheid al vrij goed terugkomen. Dat gaat dan over het laatste stuk van zo'n MIRT project. Maar in de eerste twee fases is het lastig, maar dat komt ook omdat het dan niet helemaal duidelijk is waar je het precies over hebt als het over duurzaamheid gaat.

Hoe zit het er op het eind dan in?

Door aanbesteden aan de markt en die moet dan zo duurzaam mogelijk werken. We maken eigenlijk het onderscheid tussen de duurzame dingen doen, dat gaat over de eerste twee fases. Als je dan iets hebt gekozen moet je dat vervolgens zo duurzaam mogelijk uitvoeren.

Maar eigenlijk wil je natuurlijk vooral in de eerste fases duidelijk duurzaamheid een rol geven?

Ja, maar dat is dus lastig, omdat het zo moeilijk concreet te maken is. Dat is iets wat we in een vijftal projecten gaan onderzoeken: waar bestaat duurzaamheid dan uit. Er zijn natuurlijk al een boel projecten en er zijn ook best wel wat tools. Maar het staat eigenlijk nog niet zo lekker aan elkaar vastgeschreven. Dat gaat we nu nader bekijken.

Dan wil ik het nog even over de ruimte hebben in de planuitwerkingsfase en de realisatiefase. Een aantal mensen zegt dat je er met duurzaamheid zo vroeg mogelijk bij moet zijn. Nu vraag ik me af wat de ruimte nog is voor duurzaamheid in latere fases.

Dan kun je dingen zo duurzaam mogelijk doen. Bij de A6 met waterkeringen was het tracé al bepaald, maar daar hebben ze toch nog gekeken of je duurzaamheid op een manier in kan brengen, daar kijken ze nu naar een stukje energieopwekking. Dat is een project waar ook de gemeente en het rijksvastgoedbedrijf aan hebben meegedaan, naast RWS. Daar is ook gekeken naar wat je met de grond doet, als je bijvoorbeeld iets minder diep graaft. Dat zijn voorbeelden waar duurzaamheid er toch nog op een manier is ingekomen.

Is daar dan wel een MIRT onderzoek geweest?

Nee, dat was er toen nog niet. Volgens mij ging dat eerst met een verkenning. Maar het moet dan wel allemaal in de taakstelling, scope, budget en tijd passen die je er voor hebt gekregen. De marge waarin je dingen kunt doen is dan ook beperkter. Daarom zeggen we dat je zoveel mogelijk in het begin moet gaan zitten. Maar dan is de vraag ook wat je mee moet gaan nemen. Daar zijn we nu mee aan het worstelen.

Appendix 8: Interview Annemiek Tromp

Kun je iets vertellen over wat je doet en hoe je daartoe gekomen bent?

Ik ben van huis uit landschapsarchitect en planoloog, ik heb lang bij het Ministerie van Landbouw gezeten. Ik wilde in mijn studie nooit grootschalige projecten doen, daar zit je bij het Rijk toch wel snel bij. Toen heb ik voor architectuur[onbekend] geschreven, daarna heb ik de Hollandse Waterlinie als project getrokken. 5 provincies, 25 gemeentes, 5 waterschappen, hoe veel wil je er hebben? Met 5 departementen als opdrachtgever. Toen werd ik zes jaar geleden gevraagd voor routeontwerp bij RWS, steden en vormgeving. Toen kreeg ik hier de vraag dat we meer met die 'R' in het MIRT moeten, wat is duurzaamheid voor de MIRT gebiedsagenda? Wij zaten toen te worstelen met 'taartpunten' in de omgevingswijzer, toen zei Jan Hendrik Dronkers: ik wil de meest duurzame overheidsorganisatie zijn. Dus hoe doen we dat voor die MIRT gebiedsagenda's? We deden Zeeland, daar bleek dat zoetwater de grootste opgave te zijn. Want op termijn komt daar een zoetwatertekort voor de agrarische sector. Maar hoe doen we dat? Hier bij RWS was er een cultuur van verharding en grondverzet, ik dacht toen niet dat we het daarmee zouden redden. Toen zijn er drie hoofdthema's gekomen: duurzaam inkopen, duurzame energie, besparen en verdienen en duurzame gebiedsontwikkeling. Die laatste trok ik van de drie programma's. Toen kwam de vraag: kunnen we de omgevingswijzer ook gebruiken voor alle andere fases waar RWS niet direct bij betrokken is? Ik ben daar toen mee aan de slag gegaan. Je kunt hem nu echt gebruiken voor alle fases. Dat is de hele ontwikkeling van de omgevingswijzer.

Velen vonden het veel te breed en die vonden dat we het bij onze kernactiviteiten moesten houden: wegen aanleggen. Ik riep toen: hebben we ook nog burens? Misschien moeten we daar nog iets mee doen? Dus gebiedsontwikkeling is nu wel op de kaart gezet. Dat is pas sinds de laatste 4 tot 5 jaar. Daarvoor was het gewoon een lijntje: een snelweg, spoorweg of een waterweg. Wat wel hielp was het programma Ruimte voor de Rivier: die hadden duidelijk een dubbele doelstelling met ook ruimtelijke kwaliteit. Die gedachte heeft wel geholpen. Wat echter niet vanzelfsprekend was, ruimtelijke kwaliteit. Zo is de omgevingswijzer nu en werkt hij.

We hebben het gebied Oost-Nederland, daar hebben we de omgevingswijzer in de gebiedsagenda gebruikt, in de verkenning, in de planstudie met de A1 zone, daar wordt hij nu letterlijk gebruikt voor de planuitwerking. Ruimtelijke kwaliteit was daar de hoofdopgave. Dan bepaalt het bijna de inrichting bij de uitvoering van die weg. Zo zie je dat zo'n systeem enorm kan helpen in gedachte, maar ook structurerend. Ik heb veel wegen, ook andere dingen, gedaan. Daarbij werken we met varianten. Die worden tot achter de komma uitgerekend en in deze tijd wordt erg gestuurd op goedkoop: sober en doelmatig. Vaak wordt er dan voorgesorteerd op de goedkoopste variant. Toen kwam ik (*voor een project, red*) daar met een sessie en dan is het fijn om iedereen aan tafel te hebben. Dat was in de planstudiefase. En daar kwam uit dat de dure variant geen compenserende maatregelen nodig waren om een overstroming van Gorinchem te voorkomen, wat met die goedkope optie het geval zou zijn. Dat was een eye-opener.

Hoe komt het dat die dure optie, die uiteindelijk goedkoper is, toch als duurder te boek staat?

Er wordt alleen op geld gestuurd en als je dan kijkt bij de omgevingswijzer, dan hadden we die varianten en die goedkope schoot enorm in het rood bij natuur en alle denkbare elementen wat betreft duurzaamheid. Daarnaast en schoot de tussenvariant ook behoorlijk in het rood. Maar de

duurzamere (*duurdere, red*) variant niet. Daarnaast was er een mogelijk treinstation gepland, dus mijn was: hebben we dan die brug überhaupt nodig? Bij RWS was daar geen discussie over mogelijk, maar het was wel de eerste vraag tijdens de sessie waar ook de provincies bijzaten. Dan zie je dus hoe sterk er voorgesorteerd wordt als je de opdracht klein formuleert. Er wordt nu vaak eenzijdig op één sector gestuurd. Als je vanuit het MIRT integraler wilt werken, dan moet je ook naar die andere belangen kijken.

Dat is ook een doelstelling van de Vernieuwing MIRT...

Ik ben eigenlijk landschapsarchitect en vind dat integrale eigenlijk vanzelfsprekend. Want vanuit landschap denk je altijd vanuit ondergronden. We kunnen alles bouwen in Nederlands, dat kan allemaal. Met de Hollandse Waterlinie werd ik daar heel erg op gewezen want die is echt vanuit het landschap ontworpen, heel slim. Waar het een probleem is, dan staat er een fort, want dan was het niet onder water te krijgen. Voor mij is vanuit het gebied denken een heel natuurlijke manier om te werken.

Met de omgevingswijzer zeg ik altijd: iedereen moet met de billen bloot: je moet vertellen wat je wilt en gaat doen en dat vind ik het kernverhaal van de omgevingswijzer. Je bouwt met elkaar de kennis op en in principe krijg je dan alle informatie boven tafel. Wellicht dan ook de meest logische keuze.

Vanuit milieu scoort de aanleg altijd slecht, op het moment dat je met grond gaat slepen, is dat eigenlijk altijd slecht voor het milieu. We bouwen ook niet alles elektrisch, dat kan soms gewoon niet anders. Dus belangrijk is om vast te stellen of je het over het gebied hebt, of alleen over de aanleg binnen dat gebied.

Dat noem ik de interne duurzaamheid en met duurzaam aanbesteden kan je dat volgens mij best goed regelen.

Toch is het lastig om verder dan dat te gaan, je ziet soms dat het, bijvoorbeeld bij een sluis (*IJmuiden, red*), alleen gaat over twee deuren en twee muren. Terwijl er ook een windopgave en een wateropgave, dus er waren best wat zaken bij 'de burens'. Maar daar ging het dus niet over. Op het allerlaatste hebben toch geregeld dat er gescoord zou worden op materialen en nu komt er wel een behoorlijk duurzame sluis qua materialen. Ik denk nu dus dat het zoutwater verder het land indringt. Terwijl ik dat dus aan het begin, binnen dat integrale verhaal, erin wilde hebben.

Dus die opdracht had van meet af aan breder moeten zijn om daar op te kunnen anticiperen?

Ja, ik denk dat er daar meer uitgehaald zou kunnen worden. Maar het speelde daar niet mee. Daar waren ook wel politieke belangen bij. Amsterdam bijvoorbeeld, dan heeft het havenbedrijf een enorme stempel of een provincie. Andere partijen hebben dingen dan ook voor het zeggen. Daarom vind ik het project N33 best leuk, voor RWS is dat een klein project, ook qua prioriteit, dus hij wordt voor een groot deel betaald door de provincie en dat zie je ook steeds meer.

In een gebiedsontwikkeling lijkt mij dat ook volkomen logisch.

Ja, en het is heel leuk om met die partijen uit te vogelen welke variant dan het beste is. Die zien dan ook enorme kansen, zoals waterschappen die weer wat kunnen omdat er nu gewerkt wordt. En als je het nu niet doet, is het straks natuurlijk het moment voorbij.

Hoe moet je dan dat die meekoppelkansen ook gerealiseerd gaan worden?

Zover zijn we nog niet met dat project. Dat gaat wel een belangrijk ding worden.

Kun je daar dan misschien iets over zeggen in andere projecten?

Ja, ik heb een project met de A1 gedaan waar de gemeente Apeldoorn veel grond heeft waar ze niets mee kunnen en misschien op moeten afwaarderen. Die zijn heel hard bezig om daar nu een energieveld van te maken en geen bedrijventerrein meer.

Wanneer leg je zo'n keuze dan vast? Zo vroeg mogelijk?

Vaak spelen er andere dingen een rol. De Provincie Gelderland komt pas aan tafel als er een project is, niet als je nog in de verkenning zit. Dus de gemeente had enorm behoefte dat er überhaupt een project zou komen, want dan zou de provincie erbij komen. Dat is een politieke keuze. Dat kan per gebied wisselen. Dus je moet snappen hoe het spel gespeeld wordt. Maar ook de kennis van het gebied is belangrijk. Met allerlei opgaven. Er komen dan best veel dingen die misschien ruimtelijk een eind van een weg liggen, maar toch invloed hebben. Daarom is de omgevingswijzer handig, dan kun je dat allemaal in beeld brengen en partijen moeten 'met de billen bloot'.

[...]

Een deel van mijn theoretisch kader gaat over actor consulting, maar daarvoor moet het speelveld wel duidelijk worden.

Dat doe je dus met de omgevingswijzer, niet iedereen vindt dat leuk, maar het moet wel. En zo heb ik hem ook ontwikkeld, vanuit People, Planet, Profit. Sommige partijen lopen nu harder dan wij zelf met de omgevingswijzer. De grootste meerwaarde is echter wel om hem samen in te vullen. Ik zie ook dat mensen het soms eng vinden om dat te doen, ook omdat het breder wordt.

Welke fase moet je dan beginnen met de omgevingswijzer?

Hoe vroeger, hoe beter. Ook in het MIRT onderzoek. Dan levert hij het meeste op. Voor de andere fases moeten je hem dan blijven gebruiken.

Bij DG Bereikbaarheid kwam eerst snel de zorg dat zij het ook moesten gaan betalen. Vanuit lijnontwikkeling is dat logisch, maar begint nu ouderwets te worden.

Durf je de stelling aan dat een gebiedsontwikkeling goedkoper is dan lijnontwikkeling?

Niet altijd, maar op lange termijn vaak wel. De denkwijze en benadering van een project wordt daardoor wel anders.

Ik heb met andere mensen gesproken die zeiden dat duurzaamheid als begrip vaak vaag blijft. Ik ben benieuwd hoe je dan door de omgevingswijzer duurzaamheid concreet krijgt.

Je beschrijft de onderdelen ermee allemaal, daarmee maak je ook de keuze als je iets juist niet doet. Maar je kunt je verhaal ermee goed houden en het politieke proces helpen in met de besluitvorming.