

Waarom een Rijksprogramma Mobiliteit en Verstedelijking onder de Omgevingswet een goed idee is

Jan Reinier van Angeren en Tom Daamen¹

1 Inleiding

Gebiedsontwikkeling en mobiliteit hangen onlosmakelijk met elkaar samen. Meer woningbouw en bijbehorende voorzieningen genereert immers meer of nieuwe mobiliteitsbehoeften. In hun brief van 14 november 2022 aan de Tweede Kamer berichtten de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat dat er bindende afspraken met de regio's zijn gemaakt over het bereikbaar maken en ontsluiten van 400.000 nieuwe woningen tot en met 2030. Daarmee is een bedrag van € 7,5 miljard gemoeid.² In zijn brief van 13 juli 2023 aan de Tweede Kamer schreef de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening dat de komende zeven jaar landelijk zelfs bijna een miljoen extra woningen nodig zijn.³ In de hoofdlijnennotitie van de mobiliteitsvisie 2050, die in maart jl. verscheen, werd benadrukt dat deze opgave 'en de bijbehorende ontsluiting (op termijn) [moet] kunnen voldoen aan randvoorwaarden op het gebied van water en bodem, stikstof, geluid en externe veiligheid'.⁴ Er zal daarom worden ingezet op compacte steden en geïnvesteerd in 'lokale en regionale infrastructuur, waaronder voor actieve mobiliteit (lopen en fietsen), deelmobiliteit en mobiliteitshubs'.³

Ondanks de evidente samenhang volgen de planvorming van ruimte en mobiliteit gescheiden trajecten. Dat zie je onder andere terug in de wetgeving. De ruimtelijke planvorming volgt het spoor van de ruimtelijke plannen op grond van de Omgevingswet, terwijl de vraag of er voorzien moet worden in een passende mobiliteitsoplossing beantwoord wordt in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) op grond van de Wet Mobiliteitsfonds.

1 Mr. J.R. van Angeren is advocaat te Amsterdam. Dr. Ir. T.A. Daamen is hoofddocent Urban Development Management (UDM) aan de TU Delft en directeur Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG).

2 *Kamerstukken II 2022/23*, 36 200 A, 9, p. 2.

3 *Kamerstukken II 2022/23*, 32 847, 1073, p. 2.

4 Hoofdlijnennotitie Mobiliteitsvisie 2050, p. 20

In steeds meer regio's wordt door overheden samen aan plannen gewerkt om de gebieds- en gemeente-overstijgende opgave van multimodale bereikbaarheid in samenhang met andere opgaven een plek te geven.⁵ In deze (combinaties van) Regionale Mobiliteitsprogramma's (RMPs) moeten keuzes worden gemaakt voor welke mobiliteitsoplossing wordt gekozen.⁶ Voor veel regio's geldt dat er in die plannen voor de auto geen of zeer beperkt meer ruimte kan worden gemaakt. De gemeente Amsterdam heeft bijvoorbeeld in haar omgevingsvisie duidelijk neergelegd dat terugdringen van automobilititeit (ook elektrische of zelfrijdende auto's) een uitdrukkelijk doel is.⁷

Knooppunten om en nabij steden staan vast en binnenstedelijk zijn andere ruimteclaims maatschappelijk en dus politiek pregnanter geworden, met name de woningbouw. Omdat niet langer met autobereikbaarheid in de behoefte aan bereikbaarheid van alle woningen kan worden voorzien - maar veel mensen wél in stedelijke gebieden willen wonen - zullen keuzes moeten worden gemaakt. Afgewogen moet worden welke vorm van mobiliteit het beste is om mensen enerzijds een aanvaardbaar woon-, voorzieningen- en leefklimaat te garanderen en hen anderzijds van een praktische, betaalbare ontsluiting van hun buurt te voorzien. In hoogstedelijke gebieden zullen daarbij andere modaliteiten moeten worden aangeboden die (veel) minder ruimte innemen dan de (eigen) auto. Met deelmobiliteit, openbaar vervoer, elektrische (deel)voertuigen en fietsen zijn die modaliteiten - met bijbehorende diensten - sterk in ontwikkeling. Toch blijft de aanleg van de infrastructuur hiervoor, zoals ov-lijnen, mobility hubs, snelfietspaden en oplaadplaatsen, vooralsnog achter. Hoe komt dat? En hoe is dit op te lossen? Welk juridisch-planologisch instrument kan een samenhangende aanpak van opgaven tussen ruimte en mobiliteit bevorderen? In deze bijdrage wordt besproken of en, zo ja in hoeverre, het nieuwe instrument van het programma onder de Omgevingswet hiervoor een oplossing kan bieden.

Het Wetsvoorstel Wet Gemeentelijke instrumenten warmtetransitie voorziet in een wijziging van de Omgevingswet waardoor gemeentebesturen verplicht worden om een programma vast te stellen, gericht op verduurzaming van de warmtevoorziening van bestaande gebouwen.⁸ Zou een dergelijk (verplicht) programma ook een idee zijn voor de mobiliteitstransitie? En zo ja, welk bestuursorgaan zou dat programma dan moeten vaststellen?

In het rapport 'Toegang voor iedereen' concludeert het Planbureau voor de Leefomgeving (Pbl) dat het momenteel ontbreekt aan expliciete normering voor bereikbaarheid in het vervoers- en ruimtelijk beleid.⁹ Zouden die normen kunnen worden vastgesteld als omgevingswaarde en in een programma maatregelen kunnen worden uitgewerkt om aan die normen te voldoen? De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) adviseerde in haar rapport 'Toegang tot de Stad' om als uitgangspunt van het vervoersbeleid

5 Zie Samen Bouwen aan Bereikbaarheid (SBAB) in de Metropoolregio Amsterdam of de samenwerking MoVe in de Zuidelijke Randstad.

6 Zie: <vng.nl/artikelen/regionale-mobiliteitsprogrammas> (geraadpleegd op 19 september 2023).

7 Omgevingsvisie Amsterdam, p. 54 en 189.

8 *Kamerstukken II 2022/23*, 37 387, 2, p. 3. Interessant is wel dat dit verplichte programma niet zijn basis heeft in Europeesrechtelijke verplichtingen, wat het uitgangspunt was van de Ow.

9 PBL, *Toegang voor iedereen? Een analyse van de (on)bereikbaarheid van voorzieningen en banen in Nederland*, PBL-publicatienummer: 4932, p. 5.

in Nederland te kiezen dat alle burgers in stedelijke gebieden tegen redelijke kosten (in termen van geld, tijd en moeite) de gewenste vervoersbewegingen kunnen maken. Dat vertaalt zich in de doelstelling dat voorzieningen binnen vijftien minuten te voet, met de fiets of met het ov bereikbaar moeten zijn. Maatregelen die de nabijheid van voorzieningen en de fijnmazigheid van het mobiliteitsnetwerk verbeteren zouden hieruit voortvloeien. Zou die norm van 15 minuten als omgevingswaarde kunnen worden vastgelegd en in het programma de maatregelen worden opgenomen om die norm te bereiken?¹⁰ Biedt een programma uitkomst om, naast een landelijke basisnorm, regio's specifieker vast te laten stellen welke maatregelen voor welk te behalen mobiliteitsniveau voor mens en bedrijf wordt nagestreefd?

Deze bijdrage aan de bundel gaat in op de verschillende manieren waarop er tussen Rijk en regio in Nederland sturing plaatsvindt voor het afstemmen van plannen en investeringen op het terrein van Mobiliteit en Verstedelijking. Daarbij verkennen we ook wat de mogelijkheden zijn om deze gescheiden werelden eerder en effectiever bij elkaar te brengen. Dat een dergelijke afstemming plaats moet vinden is intuïtief juist: een weg of een spoor moet een nieuwe wijk ontsluiten en het is wel zo logisch als de aanleg ervan enigszins gelijk oploopt. Een weg of een spoor naar niets blijft immers ongebruikt en in een onbereikbare wijk wil niemand wonen. Toch blijkt het in de praktijk zeer moeilijk om de ruimtelijke opgave - of in Rijksjargon: de 'R' in MIRT - adequaat met die van mobiliteit te integreren. We illustreren dit eerst aan de hand van enkele prominente voorbeelden uit de praktijk van gebiedsontwikkeling, gevolgd door een duiding: hoe kunnen we de sturingsproblematiek en de rol van wetgeving daarbinnen begrijpen? We eindigen zoals gezegd met het verkennen van het programma onder de Omgevingswet als oplossingsrichting.

2 Mobiliteitsimpasses in gebiedsontwikkeling: enkele grootstedelijke voorbeelden

In het multifunctionele gebied De Binckhorst in Den Haag wordt al vele jaren gepoogd een substantieel deel van de Haagse woningbouwopgave binnenstedelijk gestalte te geven. De gemeente wil er graag 10 duizend woningen door corporaties, ontwikkelaars, aannemers én (collectief georganiseerde) particulieren laten bouwen, maar de aanleg van een hiervoor cruciale tramlijn door het gebied laat nog steeds op zich wachten. Inmiddels heeft de gemeenteraad op 8 juni 2023 ingestemd met het uitvoeren van het plan voor een snelle tramlijn vanaf Den Haag Centraal door de Binckhorst naar Voorburg en Rijswijk (zie afbeelding 1).

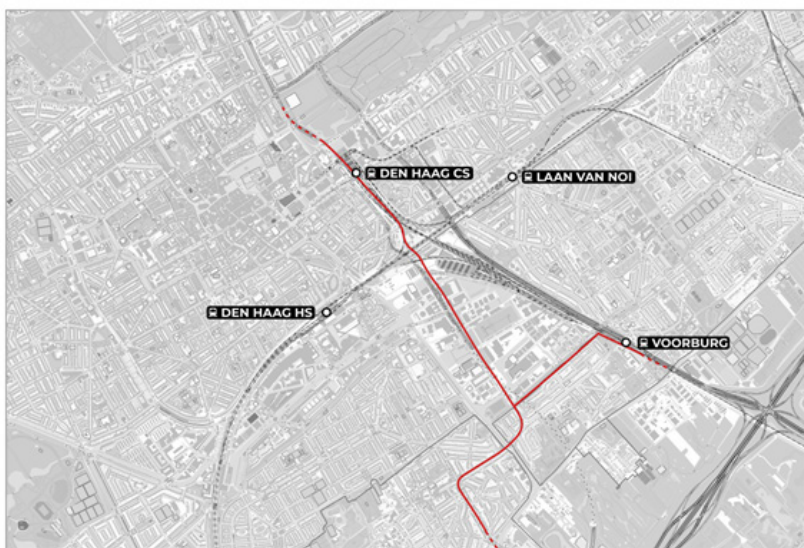
Eerder had de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ('de Afdeling') bij uitspraak van 24 november 2021 de beroepen tegen het bestemmingsplan 'Omgevingsplan Binckhorst' grotendeels ongegrond verklaard; de transformatie van het gebied kon doorgang vinden.¹¹ In het bestemmingsplan was een aanduiding 'overige zone - openbaar vervoerstracé' opgenomen vanwege een mogelijk toekomstig tracé ten behoeve van

10 Rli, *Toegang tot de stad. Hoe publieke voorzieningen, wonen en vervoer de sleutel voor burgers vormen*, september 2020, p. 9.

11 ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2649.

hoogwaardig openbaar vervoer (HOV). Planologisch is er dus wel rekening gehouden met een passende ontsluiting van het gebied, maar voor de aanleg hikten gemeente en vervoersregio jarenlang aan tegen een fors financieel tekort, onder andere door een kostbare aanpassing van het Schenkviaduct nabij station Den Haag Centraal en de eisen van de twee buurgemeenten.¹²

Het Rijk, de metropoolregio en de gemeenten leggen nu naar verluid 575 miljoen euro bij elkaar om de tramlijn rond 2031 gereed te hebben. Indien dit lukt zal het 25 jaar geleden zijn (!) dat het eerste masterplan voor de herontwikkeling van De Binckhorst, met daarin een deels ondergronds aangelegde verkeersverbinding Rotterdamse Baan en een substantiële woningbouwopgave, werd gepubliceerd.

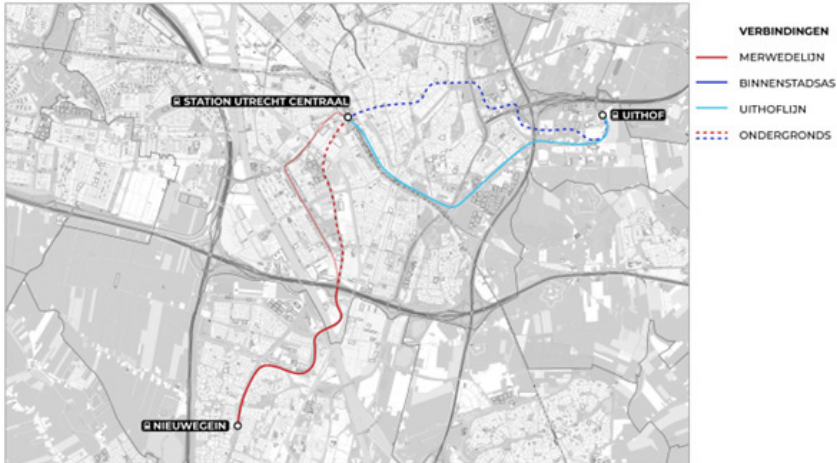


Afbeelding 1: Mogelijk tracé nieuwe tramlijn door de Binckhorst in Den Haag (beeld: Y. Allah & M. van der Linden, 2023).

In Utrecht is de ontsluiting van een van de meest prominente gebiedsontwikkelingen van Nederland nog altijd niet rond. Utrecht is qua inwoners de sterkst groeiende stad van ons land en is net als Den Haag al vele jaren geleden begonnen met plannen om die groei binnenstedelijk plek te geven. De Merwedekanaalzone is daarvoor al decennia een zoekgebied. The Guardian kopte in 2020 nog vol lof over de gezamenlijke plannen van gemeente en marktpartijen: 'Forward-thinking Utrecht builds car-free district for 12,000 people'. Maar de Afdeling dreigt deze vooruitstrevende plannen naar de prullenbak te verwijzen als gemeente en regio niet kunnen aantonen dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat met goede bereikbaarheid voor het gebied gewaarborgd is. Wet- houder Mobiliteit Lot van Hooijdonk is blij met de recent toegezegde gelden van het

12 <www.denhaagcentraal.net/nieuws/verkeer/nieuwe-tram-naar-binckhorst-komt-er-ondanks-veel-kritiek/> (geraadpleegd 19 september 2023).

Rijk en is optimistisch: ‘We zetten hiermee een belangrijke stap richting de aanleg van de Merwedelijn. We moeten het laatste puzzelstukje nog leggen maar ik kan me niet voorstellen dat we daar niet uitkomen met het rijk. Deze lijn is cruciaal om Utrecht ook in de toekomst bereikbaar te houden.’¹³



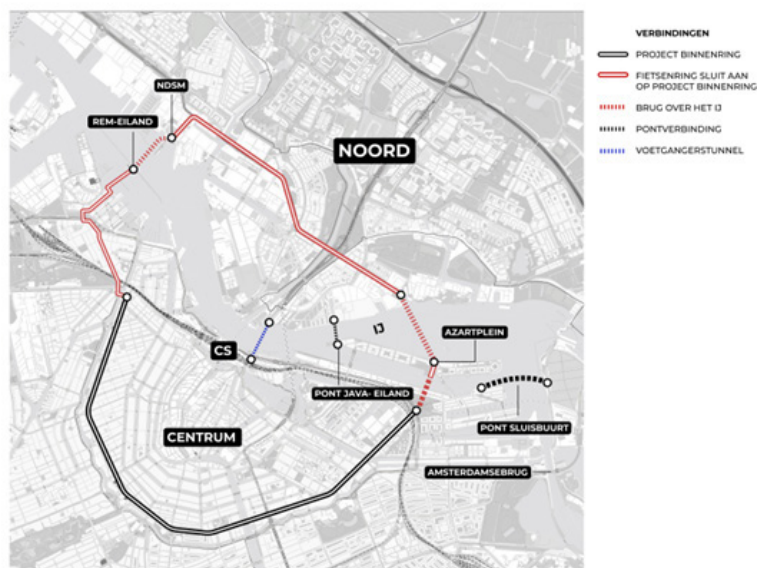
Afbeelding 2: De Merwedelijn (rood) van Station Utrecht Centraal naar Nieuwegein (beeld: Y. Allah & M. van der Linden, 2023).

In Amsterdam moet in stadsdeel Noord het Buikslotermeerplein gaan fungeren als derde regionaal centrum.¹⁴ Met deze ambitie en de verdere herontwikkeling van haven- en industriegebieden langs het IJ zet ook Amsterdam in op de versterking van de werkgelegenheid, voorzieningen, bereikbaarheid en het binnenstedelijke woningaanbod. Hoewel het de Metropoolregio Amsterdam (MRA) eerder wel gelukt was om samen met partners het Rijk te overtuigen dat het sluiten van de binnenstedelijke metroring en het doortrekken van de Noord-Zuidlijn van Schiphol naar Hoofddorp cruciaal is voor de regionale bereikbaarheid - met een besluit dat op Prinsjesdag 2023 lijkt te zijn teruggedraaid¹⁵ - dreigt er binnenstedelijk in de hoofdstad nog altijd een impasse. Ingewijden stellen dat het slechts een kwestie van tijd is voordat de situatie op de pontdiensten naar Amsterdam-Noord onveilig verklaard wordt; te druk. Vele overleggen, stadsdebatten, variantenstudies en adviesrapporten brengen naar voren dat nieuwe oeververbindingen naar Noord onvermijdelijk zijn om de groei en mobiliteitstransitie van Amsterdam te vorm te geven (zie afbeelding 3).

13 <www.utrecht.nl/nieuws/nieuwsbericht-gemeente-utrecht/800-miljoen-voor-bereikbaarheid-nieuwe-utrechtse-woningen/> (geraadpleegd 19 september 2023).

14 Metropoolregio Amsterdam, *Verstedelijingsconcept 2050*. 3 november 2021, p. 82

15 <www.nhnieuws.nl/nieuws/324915/minder-rijksgeld-voor-noordzuidlijn-schiphol-amsterdam>.



Afbeelding 3: Nieuwe verbindingen tussen Amsterdam-Noord en de rest van de stad (beeld: Y. Allah & M. van der Linden, 2023).

In Rotterdam is de gemeenteraad helder over een nieuwe oeververbinding: ‘Uit alle onderzoeken is gebleken dat een brug met een tramverbinding, voor fietsers en voetgangers en de auto te gast de beste optie is. Het verbindt Kralingse Zoom met Zuidplein als ov-verbinding, waardoor we meer woningen kunnen bouwen. Het is een nieuwe icoon boven de Nieuwe Maas.’¹⁶ Maar ook in de havenstad is de aanleg van de nieuwe verbinding, die samenhangt met vele fysieke én sociale plannen ‘op Zuid’, uiterst onzeker. Studies en planvorming zijn al in 2008 gestart, maar hebben nog geen uitsluitsel opgeleverd. De beste optie aldus de stad zelf, een tunnel, is vooralsnog van de baan; het Rijk zal het geld er niet voor uittrekken.

De hier genoemde voorbeelden uit ’s lands grootste steden zijn er slechts vier van velen in Nederland. Feitelijk signaleren we hier haperingen in een cruciale publieke regietaak: prioriteren van doelstellingen, afwegen van belangen en het doorhakken van knopen. Het liefst wordt die taak in de regio zelf vervuld, maar de reden dat het Rijk op het snijvlak van ruimte en mobiliteit wel betrokken móet zijn is drievoudig. Ten eerste zal het Rijk de plannen tussen verschillende regio’s moeten overzien en afstemmen (systeemverantwoordelijkheid), ten tweede zal het Rijk een groot deel van de bekostiging moeten dragen en/of bepalen welke projecten wel en welke geen middelen krijgen toegekend (afwegingsverantwoordelijkheid). En ten derde zal het Rijk bij stagnatie of uitblijven van plannen hiërarchisch moeten optreden (tempoverantwoordelijkheid). Het is daarbij opvallend dat er van Rijkswege enerzijds krachtig wordt ingezet op woningbouw en compacte verstedelijking, maar dat er anderzijds geen visie of norm is waaraan regio’s

16 <nos.nl/regio/zh-rijnmond/artikel/310635-rotterdam-kiest-voor-derde-stadsbrug-tussen-de-esch-en-ijsselmonde>.

maatregelen voor uitbreiding of verduurzaming van hun mobiliteitssysteem integraal kunnen afmeten. Wat is hier aan de hand?

3 De regels van het spel

In dit hoofdstuk combineren we een juridisch-planologische kijk met een economisch-institutionele blik op wat zich op het snijvlak van ruimte en mobiliteit in besluitvorming afspeelt. We verkennen of dat een wat omvattender verklaaringskader geeft voor de in de vorige paragraaf geschetste mobiliteitsimpasse. In de inleiding van deze bijdrage stelden we bijvoorbeeld al vast dat besluitvormingstrajecten rond ruimte en mobiliteit wettelijk gescheiden zijn. Dat biedt wel enige duiding aan de gebrekkige afstemming in het onderzoeken, plannen en uiteindelijk beslissen over welke interventies nodig zijn om tot samenhangende ruimtelijke ontwikkelingen te komen, maar het verklaart uiteraard niet alles.

Als we de planologisch-juridische kaders in een breder kader plaatsen zien we dat die kaders samenhangen met de manier waarop keuzes rond plannen en investeringen gemaakt worden (zoals MIRT-procedures). Vanuit economisch perspectief zijn de transactiekosten die daarmee samenhangen torenhoog, in de zin dat partijen (overheden, maatschappelijke organisaties, private partijen) die een bepaalde infrastructurele investering bij het Rijk willen loskrijgen zich hiervoor jarenlang zullen moeten inspannen, met onduidelijke kans op succes. Het is dan ook geen geheim dat bestuurders en andere personen met goede relaties en ‘ingangen’ in de Haagse burelen effectiever zijn in het - op zijn minst - onder de aandacht brengen van het belang van ‘hun’ projecten. Uiteraard wordt er ook veel tijd en moeite gestoken in het objectiveren van het antwoord op de vraag in hoeverre bepaalde investeringen nodig zijn, maar de uiteindelijke afweging en beslissing is een politieke. Dat laatste is *an sich* ook hoe het hoort, maar de vraag is of de wijze waarop ruimte en mobiliteit nu wettelijk, procedureel én relationeel gescheiden zijn de verantwoordelijk bewindspersoon wel de juiste afwegings- en beslisinformatie geeft.

De thema’s wonen, verstedelijking en zijn mobiliteit bij verschillende ministeries belegd. Dit is op zichzelf begrijpelijk: het is onwenselijk om alle verantwoordelijkheden bij één bewindspersoon te leggen. Maar het zou wel jammer zijn - en daar lijkt het nu op - als sectorale (deel)belangen maatschappelijk gewenste, integrale plan- en besluitvorming belemmeren. Als bewindslieden gestimuleerd zouden worden om plannen met een evidente intersectorale samenhang gezamenlijk te beoordelen, zal dat ook ambtelijk doorwerken: er zal meer vanuit het belang van een samenhangend pakket van maatregelen worden gehandeld, dan vanuit sectorale deelbelangen.

Figuur 4 hieronder is een vereenvoudigde weergave van een beroemd schema van econoom Oliver Williamson uit 2000, waarin hij verschillende lagen van institutionalisering in het economische gedrag van actoren in de samenleving identificeert.¹⁷ Het meest tastbaar en herkenbaar zijn *de spelers en het spel* aan de oppervlakte, dat wil zeggen: de actoren in het economisch verkeer en de middelen en instrumenten die zij mobilise-

17 Deze bewerking van het schema van Williamson (2000: 597) verscheen eerder in de publicatie T.A. Daamen & S. van Zoest, *Daadkracht en drang*, TU Delft/SKG, 2021.

ren. Dit spel wordt beïnvloed door de *speelwijze*, ofwel de georganiseerde wijze waarop actoren gewend zijn met elkaar zaken te doen en tot transactie komen. Die speelwijze (lees: procedures, processen) verandert als de regels van het spel worden aangepast, bijvoorbeeld wanneer een wetswijziging optreedt of beleidskaders worden veranderd. De inwerkingtreding van de Omgevingswet zal immers vele wijzigingen in procedures en manieren van werken doen veranderen, iets waar menig jurist een kritische beschouwing of onheilspellende analyse over heeft. Maar deze spelregels zijn, tot slot, ondergeschikt aan de wijze waarop we als samenleving vinden dat het spel gespeeld moet worden: *de aard van het spel*. Denk bijvoorbeeld aan het haast ongeremd blijven toevoegen van beleidsambities en -eisen gedurende en zelfs na het planvormingsproces, of het aloude adagium van de ‘verdeelde rechtvaardigheid’: als het Rijk een grote investering doet in de Randstad, dan zal ook daarbuiten een investeringsobject gevonden moeten worden.



Figuur 4: De institutionele lagen van middelen, sturing, kaders en cultuur in ruimtelijke ontwikkeling (bron: zie noot 17).

Met de hier geschetste, verbrede blik op ‘de regels van het spel’ gaan we in de volgende paragrafen in op de juridisch-planologische werkelijkheid van besluitvorming op het snijvlak van ruimte en mobiliteit. We zullen dus aangeven wat het effect van de regels is op sleutelactoren die tussen deze twee dimensies samenhang willen creëren en in uitvoering willen brengen. Wat doet de MIRT-systematiek bijvoorbeeld met deze samenhang en welke verbeteringen zijn hieromtrent al voorgesteld? En wat zou het programma onder de Omgevingswet kunnen betekenen voor (de bevordering van) de samenhang tussen ruimte en mobiliteit?

4 Verbeteringen in de MIRT-systematiek

Om te bepalen waar en waarin door de Rijksoverheid wordt geïnvesteerd, wordt voor grote projecten zoals gezegd gebruik gemaakt van de MIRT-systematiek: spelregels die de werkwijze, rollen en taken van partijen en de besluitvormingsvereisten bij het Rijk

beschrijven.¹⁸ Op papier werken de ministers van BZK en IenW nauw in deze systematiek samen, omdat het onderdeel Ruimte de verantwoordelijkheid is van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. De systematiek vindt haar grondslag in de Wet Mobiliteitsfonds, voorheen Infrastructuurfonds. De nadruk op mobiliteit moet integraal werken bevorderen, dat wil zeggen, het in samenhang (auto, fiets, OV, etc.) werken aan bereikbaarheidsopgaven en het werken aan ontschotting tussen modaliteiten.

De afgelopen jaren hebben meerdere evaluaties plaatsgevonden over deze systematiek (zie afbeelding 5).¹⁹ Een belangrijke constatering in deze evaluaties is dat een aanpassing van de spelregels om een bredere blik te hanteren - samenhang tussen modaliteiten enerzijds en samenhang tussen mobiliteit, andere ruimtelijke opgaven en duurzaamheid anderzijds - nog niet als vanzelf leidt tot samenhangende besluiten: 'Op basis van de MIRT Spelregels sec kan er vaak veel meer dan in de praktijk beleefd wordt.'²⁰ De intenties van de nieuwe regels zijn volgens evaluaties wel zichtbaar in het proces. De zogenoemde 'adaptieve werkwijze' in gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's zorgt voor - zei het voorzichtig - enthousiasme.



Afbeelding 5: De vier fasen van het MIRT met aan het eind een bestuurlijke beslissing.

Daarnaast - en aansluitend bij de aanbevelingen uit de evaluaties - deed het PbL recent een oproep om bij mobiliteitsinvesteringen het concept brede welvaart als perspectief

18 In het MIRT Overzicht 2022 wordt uitgelegd: Het MIRT staat voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. In het MIRT zijn onder andere rijksprojecten en rijksprogramma's opgenomen, waarmee wordt gewerkt aan de bereikbaarheid, veiligheid en ruimtelijke inrichting van Nederland. De rijksinvesteringen in het MIRT worden (hoofdzakelijk) bekostigd uit het Infrastructuurfonds (IF, vanaf 1 januari 2021 Mobiliteitsfonds) en het Deltafonds (DF).

19 Zie bijvoorbeeld de eindrapportage, DHV, Royal Haskoning, *Evaluatie herziene MIRT Spelregels*, 2019.

20 Zie noot 19.

te hanteren.²¹ Hiermee wordt een appèl gedaan om bij het beoordelen van bereikbaarheidsmaatregelen beter te kijken naar een grote variëteit aan aspecten die gezamenlijk de welvaart van mensen bepaald: gezondheid, veiligheid, opleiding, sociale verbanden, zingeving, zorg, persoonlijke ontplooiing, vrijetijdsbesteding en de kwaliteit van de leefomgeving. De Rli gaat zelfs verder en stelt dat bij alle investeringen moet worden gekeken naar de bijdrage aan de brede welvaart, waarbij rijksbreed én met de regio's moet worden gestuurd op basis van een meerjarige programmatische aanpak.²²

De rapporten van de afgelopen jaren overziend kan er geconcludeerd worden dat er in de MIRT-systematiek en de toepassing ervan voorzichtige stappen in de gewenste richting gemaakt worden. Dat dit met horten en stoten en de nodige frustratie bij welwillenden tot stand komt mag geen verassing zijn. De weerstand tegen de gewenste samenhang in de procedures en besluitvorming is vanuit economisch-institutioneel perspectief niet meer dan logisch. Veranderingen in de regels van het spel leiden in dit kader alleen tot een nieuwe speelwijze als het de transactiekosten van spelers verlaagd en het financiële, maatschappelijke en/of politieke rendement omhooggaat. Zolang de bewijsvoering hiervoor nog schaars is - lees: bewijs dat samenhangende maatregelen in ruimte en mobiliteit brede welvaart inderdaad helpt bevorderen - zullen oude patronen in het spel nog zichtbaar blijven.

5 Novi, Novex en de woondeals

In de wetsgeschiedenis van de Omgevingswet is expliciet aandacht besteed aan (duurzame) mobiliteit. Het inzetten van duurzame mobiliteit om een veilige en gezonde fysieke leefomgeving te bereiken valt onder de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zoals bepaald in art. 1.3 Omgevingswet.²³

Het belangrijkste beleidsinstrument onder de Omgevingswet is de omgevingsvisie. De gemeenteraad stelt voor de gemeente een omgevingsvisie vast, Provinciale Staten voor de provincie en de Minister van Binnenlandse Zaken stelt de omgevingsvisie vast voor het Rijk.²⁴ De Omgevingsvisie bevat een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.²⁵ Je zou dus verwachten dat de 981.000 woningen én de ontsluiting daarvan in de omgevingsvisie van het Rijk zou zijn opgenomen.

De omgevingsvisie voor het Rijk is de Nationale Omgevingsvisie (Novi).²⁶ Op p. 52 van de Novi stelt het Rijk dat tussen 2019 en 2035 de woningvoorraad met circa 1,1 miljoen moet worden vergroot, maar waar deze woningen moeten komen is niet concreet bepaald. Het is de bedoeling om via woondeals belemmeringen voor woningbouwlocaties

21 PbL, *Brede welvaart en mobiliteit*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2021.

22 Rli, *Naar een integraal bereikbaarheidsbeleid*. Den Haag: Rli 2021.

23 J.R. van Angeren, 'Duurzame mobiliteit in de Ow', in: J.R. van Angeren, V.M.Y. van 't Lam (red.), *Op weg naar nul: juridische vragen rondom de transitie naar emissievrij vervoer*, VMR-2022-1, Den Haag: Boom Juridisch 2022, p. 55-57.

24 Art. 3.1 Ow.

25 Art. 3.2 Ow.

26 <www.denationaleomgevingsvisie.nl>.

in de verschillende regio's weg te nemen,²⁷ maar of hiermee ook alle locaties definitief in beeld zijn is onduidelijk. Inmiddels heeft de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening naast de woondeals het Programma Novex vastgesteld, waarbinnen Rijk en Provincies in samenspraak komen tot een 'ruimtelijk arrangement': afspraken over hoe verschillende ruimtelijke opgaven in de praktijk hun plek gaan vinden.²⁸ Uiteindelijk zijn 16 Novex-gebieden geïdentificeerd en verstedelijkingsakkoorden gesloten. Het programma Novex stelt over mobiliteit dat onderzoek wordt gedaan naar de Lelylijn in de vorm van een MIRT-onderzoek, waarin integraal naar wonen, werken en mobiliteit wordt gekeken.²⁹ De Lelylijn is een apart Novex-gebied. Deze moet dienen voor de ontsluiting van nieuw te ontwikkelen woningbouwgebieden.

Het valt op dat de Novi en het programma Novex geen concrete tijdslijn bevat of een gedetailleerde uitwerking hoe woningbouwontwikkeling en mobiliteit samengaan. Wanneer kan welk gebied ontsloten worden en welke vormen van mobiliteit zijn daarvoor - naast of in aanvulling op de bestaande - nog nodig? Een samenhangend antwoord op deze vraag moet op het moment van schrijven in veel Novex-gebieden nog plaatsvinden.

6 Omgevingswaarden

De Omgevingswet bevat ten opzichte van de Wet ruimtelijke ordening een nieuw beleidsdocument dat samenhangende maatregelen en investeringen tussen ruimte en mobiliteit een stap dichterbij kan brengen: het programma. Een programma bevat namelijk een uitwerking van het te voeren beleid én de maatregelen om doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken, waaronder de vastgestelde omgevingswaarden.³⁰ Het college van burgemeester en wethouders voor de gemeente een programma vaststellen, gedeputeerde staten kan dat voor een provincie en iedere minister die het aangaat kan voor het Rijk een programma vaststellen.³¹ Ook kunnen bestuursorganen gezamenlijk een programma vaststellen. Dat geldt niet alleen voor organen van verschillende bestuurslagen, maar ook van dezelfde bestuurslagen.³² De Minister van Infrastructuur en Milieu kan bijvoorbeeld ook samen met de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een Rijksprogramma Mobiliteit en Verstedelijking vaststellen. Bij algemene maatregel van bestuur kan die gezamenlijke vaststelling van een programma ook worden afgedwongen.³³

De doelstellingen die in een programma kunnen worden geformuleerd zijn ruim. In veel gevallen wordt daarbij gewerkt met het begrip omgevingswaarde, die niet in het programma zelf wordt vastgesteld maar in een ander beleidsdocument. Een omgevingswaarde wordt vastgesteld met het oog op de doelen van de wet en bepaalt voor een onderdeel van de fysieke leefomgeving de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare

27 Nationale omgevingsvisie, p. 118.

28 Programma Novex, p. 7.

29 Programma Novex, p. 36.

30 Art. 3.5 Ow.

31 Art. 3.4 Ow.

32 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, 3, p. 118.

33 Art. 3.12 Ow.

belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen.³⁴ Belangrijkste eis aan een omgevingswaarde is dat deze wordt uitgedrukt in meetbare of herkenbare eenheden of anderszins in objectieve termen.³⁵ Vaak wordt bij omgevingswaarden gedacht aan geur- of geluidsnormen, maar het begrip is veel breder. Het kan ook gaan om een waarde waarin de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt gedefinieerd.³⁶ Zo zou het aantal elektrische laadpalen dat in een bepaald gebied moet worden aangelegd om duurzame mobiliteit te bereiken hieronder kunnen vallen. Zelfs de eerdergenoemde 15 minuten-norm zou als omgevingswaarde kunnen worden opgenomen, mits maar duidelijk is welke voorzieningen hieronder vallen en waarvandaan en op welke wijze die 15 minuten worden gerekend. Maar ook bijvoorbeeld het aantal woningen dat ten minste moet worden gebouwd in een bepaald gebied, dan wel, de wijze en het tempo waarop die woningen ontsloten moeten worden.

Het vereist wel enige overdenking hoe een adequate omgevingswaarde kan worden vastgesteld om te zorgen dat de ontsluiting van nieuwe woningen goed is omschreven. Gedacht kan worden aan afstanden tot openbaar vervoersvoorzieningen of mobiliteitshubs of het aantal kilometers snelweg per te ontsluiten aantal woningen. Het CROW heeft al veel ervaring met het formuleren van parkeernormen en het inzichtelijk maken van normen voor verkeersgeneratie.³⁷ Wellicht dat het CROW ook bij het formuleren van omgevingswaarden voor mobiliteit en gebiedsontwikkeling een rol kan spelen. Art. 2.10 lid 3 Omgevingswet bepaalt in ieder geval dat bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt onderbouwd welke taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet (of een andere wet) in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken. Dat betekent dat bij de vaststelling voor een omgevingswaarde voor mobiliteit en gebiedsontwikkeling voor wat betreft de financiering niet alleen naar het MIRT maar ook naar andere fondsen van Rijk, Provincie of gemeente kan worden gekeken. Dit levert een prikkel om verder te kijken dan het 'eigen' sectorale budget.

Bij de vaststelling van een omgevingswaarde moet wel duidelijk zijn of het een resultaatsverplichting, inspanningsverplichting of andere te omschrijven verplichting is, als ook de locaties waarop de omgevingswaarde van toepassing is.³⁸ Interessant daarbij is dat omgevingswaarden door de gemeenteraad in het omgevingsplan, door provinciale staten in een omgevingsverordening en door de regering bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld,³⁹ terwijl de programma's door het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten of de minister die het aangaat moeten worden opgesteld. Dit maakt bijvoorbeeld mogelijk dat het Rijk bij algemene maatregel van bestuur vaststelt op welke wijze bepaalde gebieden ontsloten moeten worden, terwijl een daarbij aangewezen minister of ministers dit moeten uitvoeren. In een dergelijk programma kunnen dus concrete maatregelen worden omschreven.

34 Art. 2.9 lid 1 en 2 Ow.

35 Art. 2.9 lid 3 Ow.

36 Art. 2.9 lid 1 onder a Ow.

37 CROW, *Toekomstbesteding parkeren. Van parkeercijfers naar parkeernormen*, december 2018.

38 Art. 2.10 lid 1 Ow.

39 Art. 2.11, 2.12 en 2.14 Ow.

7 Het Programma onder de Omgevingswet: een volgende stap?

De Omgevingswet voorziet duidelijk niet in financiering van mobiliteitsmaatregelen, maar het instrument van het programma biedt wel mogelijkheden om financiering en ruimtelijk beleid op elkaar af te stemmen. Indien de gemeenteraad bijvoorbeeld bepaald beleid wenst en dit in een omgevingswaarde vastlegt, dan ligt het ook op de weg van de raad om daarvoor financiering te regelen omdat het beleid anders niet wordt uitgevoerd en de omgevingswaarde niet kan worden behaald. Op rijksniveau geldt hetzelfde. Stel dat er een eerdergenoemd Rijksprogramma Mobiliteit en Verstedelijking komt met bij algemene maatregel van bestuur vastgelegde doelen in omgevingswaarden - bijvoorbeeld per 1.000 woningen een bepaalde mobiliteitsvoorziening - dan moet het Rijk ook daarvoor financiering ter beschikking stellen. De systematiek die nu wordt gebruikt, het MIRT, moet dan via de bewuste algemene maatregel van bestuur met daarin vastgestelde omgevingswaarden in de besluitvorming worden betrokken, hetgeen tot meer samenhang en - bij positief besluit - tot meer zekerheid leidt.

Het Rijk kan ook via een algemene maatregel van bestuur een 'programma met een programmatische aanpak' als bedoeld in art. 3.15 Omgevingswet aanwijzen die betrekking hebben op omgevingswaarden van het Rijk. Op grond van art. 3.16 Omgevingswet is het dan mogelijk dat in het programma met een programmatische aanpak wordt aangegeven welke ruimte er in een bepaald gebied gedurende een bepaalde periode beschikbaar is. Art. 3.16 lid 2 Omgevingswet maakt het mogelijk dat in een omgevingsplan van de gemeente regels worden opgenomen over het verlenen of weigeren van vergunningen indien wel of niet aan het programma wordt voldaan. Dat zou concreet betekenen dat bijvoorbeeld in een dergelijk programma wordt opgenomen dat een bepaald aantal woningen niet kan worden gebouwd voordat de mobiliteitsdoelstellingen zijn behaald. Het programma grijpt dan rechtstreeks in in de bevoegdheden van een gemeente.

Een programma met programmatische aanpak moet wel aan de eisen van art. 3.17 lid 1 Omgevingswet voldoen. Het programma met een programmatische aanpak moet het gebied bevatten waarvoor het geldt (3.17 lid 1 onder a Omgevingswet), de periode waarop het programma betrekking heeft (3.17 lid 1 onder b Omgevingswet) en de omgevingswaarde of andere doelstelling waarvoor het programma wordt vastgesteld (3.17 lid 1 onder c Omgevingswet). Een eerste blik op art. 3.17 lid 1 Omgevingswet leert dat een Rijksprogramma Mobiliteit en Verstedelijking hieraan kan voldoen. Een dergelijk programma biedt ook de nodige flexibiliteit. Art. 3.19 Omgevingswet bepaalt namelijk dat het bestuursorgaan dat in het programma is aangewezen, de maatregelen of ontwikkelen ambtshalve kan wijzigen, vervangen of laten vallen.

Het programma is niet vrijblijvend. Art. 20.1 lid 1 Omgevingswet bepaalt dat iedere omgevingswaarde door monitoring wordt bewaakt en art. 20.1 lid 2 Omgevingswet voegt daaraan toe dat voor programma's met een programmatische aanpak de voortgang, uitvoering én het doelbereik van het programma monitoring vereist is. Art. 20.1 lid 3 Omgevingswet bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur ook nog andere parameters dan omgevingswaarden kunnen worden gebruikt om te monitoren. Dit biedt dus voor een Rijksprogramma Mobiliteit en Verstedelijking alle mogelijkheden om in de planvorming en uitvoering een lerende, adaptieve aanpak af te dwingen waarin da-

taverzameling, monitoring én bijsturing een belangrijke rol speelt. De methode van monitoring moet overigens op grond van art. 20.2 Omgevingswet uitdrukkelijk worden bepaald. Dit artikel regelt ook dat de verstrekking van de voor monitoring relevante gegevens moet worden verzekerd, waaronder de frequentie van levering en het orgaan dat daarvoor verantwoordelijk is. Dit biedt dus ruime mogelijkheden om van rijk, provincie en gemeentes gegevens te verkrijgen over de wijze waarop een op te stellen programma Mobiliteit en Verstedelijking zich ontwikkelt en in hoeverre doelstellingen worden behaald. Art. 20.8 Omgevingswet biedt, tot slot, de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen hoe de resultaten van monitoring aan het publiek ter beschikking worden gesteld.

Bij de totstandkoming van een programma speelt participatie een grote rol. Art. 10.8 lid 1 Omgevingsbesluit bepaalt dat bij het vaststellen van een programma wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. Zou het Rijk een programma Mobiliteit en Verstedelijking opstellen dan moet het Rijk motiveren hoe zij met participatie is omgegaan. Het ligt voor de hand dat het Rijk actief gebruik maakt van de mogelijkheid voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en bestuursorganen om te participeren omdat het onderwerp mobiliteit veel omvattend is en verschillende deelbelangen met elkaar moet verenigen.⁴⁰ Na de participatie wordt een ontwerp programma vastgesteld waarbij formeel inspraak moet worden geboden en de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing is.⁴¹ Een ieder kan dan een zienswijze indienen tegen een ontwerp programma.⁴²

Mogelijk moet voor het opstellen van een programma Mobiliteit en Verstedelijking ook een milieueffectrapportage worden opgesteld.⁴³ Dit hangt af van de vraag of het programma valt onder de reikwijdte van de richtlijn strategische milieubeoordelingen (smb).⁴⁴ Gelet op de reikwijdte van een programma Mobiliteit en Verstedelijking is te verwachten dat een milieueffectrapportage (mer) moet worden opgesteld, gelet op het feit dat in het programma aan de orde komt waar woningbouw moet plaatsvinden en hoe dit moet worden ontsloten, zodat het programma kan leiden tot de aanleg van extra auto- of spoorwegen, dan wel andere infrastructurele voorzieningen. Een mer-procedure voor een programma Mobiliteit en Verstedelijking geeft vroegtijdig inzicht in de milieueffecten die met bepaalde keuzes samenhangen en kan later weer worden gebruikt bij het opstellen van omgevingsplannen of projectbesluiten. Ook kan bij het programma worden bepaald dat het opstellen van een mer-procedure in tijd gefaseerd wordt. Tegen het besluit tot het vaststellen van het programma staat in beginsel geen beroep open bij de bestuursrechter. Uitzondering hierop is als het programma rechtstreeks

40 Een interessant voorbeeld in dit verband is de Participatieve Waarde Evaluatie (PWE, zie: <populytics.nl/producten/wevaluatie/>) die is ingezet voor de raadpleging van burgers over de voorgenenomen aanleg van de Lelylijn

41 Art. 16.27 Ow.

42 Art. 16.22 jo 16.23 Ow.

43 Art. 16.34 Ow.

44 Richtlijn 2001/42/EG.

de juridische mogelijkheid geeft tot het uitvoeren van activiteiten.⁴⁵ Bij het programma Mobiliteit en Verstedelijking is dat niet snel voor te stellen, omdat voor het aanleggen van woningen en/of infrastructuur al snel verdere besluitvorming nodig is waartegen beroep open staat.

8 Conclusie

De afgelopen jaren is steeds duidelijker geworden dat ingrepen op het terrein van mobiliteit en ruimte nog onvoldoende in samenhang worden beschouwd. Zij volgen zowel beleidsmatig als juridisch nog in grote mate hun eigen spoor, hetgeen doorwerkt in de (investerings)keuzes van overheden én andere actoren die zich dag in dag uit over de verstedelijkingsdruk van hun regio buigen. Op papier moet het MIRT samenhangende opgaven op het terrein van mobiliteit en ruimte ook in samenhang bestuderen en voorgestelde maatregelen in samenhang afwegen, maar in de praktijk zien we dat dit pas de afgelopen jaren - volgens evaluaties nog met zeer wisselend resultaat - tot stand komt. In hoeverre goed uitgewerkte, samenhangende beschouwingen de verschillende bewindspersonen die hiervoor verantwoordelijk zijn, bereikt, is onduidelijk. Een extra stimulans hiertoe zou onzes inziens hoe dan ook niet slecht zijn.

In dit hoofdstuk pleiten wij niet voor één superminister die beide verantwoordelijkheden heeft of één groot mobiliteit-en-ruimte-fonds. Integendeel, wij pleiten ervoor dat afwegingen over investeringen en/of maatregelen op het snijvlak van mobiliteit en verstedelijking gezamenlijk door bewindspersonen worden gemaakt, om zo meer integrale besluitvorming en daartoe dienende voorbereiding, verkenning, planning en studie te bereiken. De Omgevingswet biedt een mogelijkheid om deze samenhang te bevorderen, namelijk het programma in combinatie met vastgestelde doelen: de omgevingswaarden.

In dit hoofdstuk hebben we een juridisch-planologisch en economisch-institutioneel perspectief gecombineerd. Hierdoor zien we dat een algemene maatregel van bestuur (amvb) in combinatie met een Rijksprogramma Mobiliteit en Verstedelijking een volgende stap kan zijn om bewindspersonen in staat te stellen meer integrale besluiten te nemen op het snijvlak van mobiliteit en ruimte. De systematiek van het MIRT wordt dan in dezelfde amvb Mobiliteit en Verstedelijking neergelegd voor de benodigde financiering. De regering beslist dan over de doelstellingen in de amvb Mobiliteit en Verstedelijking en de relevante bewindsliden voeren het uit in een Rijksprogramma, waarvan onderdelen (ook) door provincies of gemeentes kunnen worden uitgevoerd. Heel concreet zouden bijvoorbeeld de uitkomsten van een aantal woondeals en Novexgebieden in de amvb Mobiliteit en Verstedelijking en het Rijksprogramma kunnen worden opgenomen, samen met de mobiliteitsinvesteringen.

De voor de samenhang benodigde doelstellingen kunnen als omgevingswaarde in de amvb Mobiliteit en Verstedelijking worden geformuleerd. De regering heeft dus het vaststellen van het programma en de daarbij behorende amvb Mobiliteit en Verstedelijking met omgevingswaarden 'in één hand'. Het Rijksprogramma heeft als voordeel dat

45 *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 299.* Zie ook art. 1 onder f bijlage 2 Awb met de toevoeging 'voor zover het niet betreft een daarin opgenomen beschrijving van een activiteit als gevolg waarvan een activiteit is toegestaan'

een bewindspersoon niet meer eenzijdig vanuit zijn eigen sectorale belang of budget een bepaalde investering kan schrappen, zoals we op Prinsjesdag 2023 gezien hebben met betrekking tot werken die voor de verstedelijking van de Metropoolregio Amsterdam cruciaal zijn. Een Rijksprogramma onder de Omgevingswet draagt volgens ons bij aan een zorgvuldiger afweging en meer samenhangende besluiten ‘aan de voorkant’, mede omdat de stappen ernaartoe ook eerder en nadrukkelijker in samenhang zullen worden doorlopen. Een nadeel kan zijn dat het Rijksprogramma te log en te veelomvattend wordt, maar omdat onderdelen apart kunnen worden uitgevoerd of nader kunnen worden uitgewerkt, is dit nadeel beheersbaar.

Het formuleren van doelen in de vorm van omgevingswaarden, het bepalen van een samenhangend maatregelenpakket en het uiteindelijk nastreven van de doelen brengen kansen en uitdagingen met zich mee op het gebied van financiering, data en monitoring en een lerende aanpak in de ontwikkeling van onze leefomgeving. In dit hoofdstuk hebben we aangegeven hoe er, in navolging van bemoedigende stappen, met het programma onder de Omgevingswet een volgende stap in de gewenste, integrale richting kan worden gezet. We kijken ernaar uit.