

Artikel

Omgevingsrecht en mobiliteit in ruimtelijke planvorming: meer samenhang is nodig

Mr. J.R. (Jan Reinier) van Angeren*

1 Inleiding

In haar brief van 23 mei 2018 bood de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Nationale woonagenda 2018–2021 aan de Tweede Kamer aan.¹ In die brief kondigde zij aan dat er tot 2025 zo'n 700.000 woningen moeten worden bijgebouwd, hetgeen een jaarlijkse opgave van gemiddeld 75.000 woningen betekent. Over de gevolgen voor de mobiliteit die deze omvangrijke woningbouwopgave met zich brengt, volstaat de Minister van BZK met de opmerking dat zij gesprekken gaat voeren in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). In mei 2018 bracht de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) het rapport 'Van B naar Anders. Investeren in mobiliteit voor de toekomst' uit.² De Rli stelt in de samenvatting van zijn rapport dat in de praktijk (politieke) voorkeuren, de ontwikkeling van kennis en innovaties sterk gericht blijken op specifieke modaliteiten en de bijbehorende infrastructuur. Het denken vanuit de modaliteit en vanuit infrastructuur heeft in het verleden veel succes gebracht, maar juist dit denken kan nu een barrière zijn voor verandering vanwege de belangrijke rol van mobiliteit in vele maatschappelijke opgaven.³ Duidelijk is dat de omvangrijke woningbouwopgave en de mobiliteitsbehoefte die daarmee samenhangt integraal moeten worden beoor-

deeld. Sinds het kabinet-Rutte II zijn evenwel de verantwoordelijke ministers voor ruimtelijke ordening en infrastructuur verschillend. Daarmee is de integraliteit tussen de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Omgevingswet (Ow) enerzijds en de infrastructuurwetgeving anderzijds op ministerieel niveau gescheiden.

De rol van mobiliteitsvraagstukken bij ruimtelijke planvorming is nagenoeg beperkt tot de vraag hoeveel verkeer een bepaalde bestemming genereert en hoeveel parkeerplaatsen nodig zijn bij een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling. Hierover is fijnmazige jurisprudentie ontstaan, waaraan ik in dit artikel in paragraaf 2 aandacht besteed. Die jurisprudentie heeft in het bijzonder betrekking op de vraag welke normen moeten worden toegepast om te bepalen hoeveel autoverkeer een ruimtelijke ontwikkeling met zich brengt. De normen zijn evenwel niet geschikt om een integrale beoordeling van de gevolgen van een ruimtelijke ontwikkeling op de mobiliteitsvraag in kaart te brengen. Een beoordeling in hoeverre een goedwerkend openbaarvervoersysteem of nieuwe mobiliteitsoplossingen als 'mobility as a service' worden aangemerkt, wordt niet betrokken bij de beoordeling van ruimtelijke ontwikkelingen. In paragraaf 3 onderzoek ik wat de rol van mobiliteit is in de Ow. Die rol is er wel, maar die is beperkt. De Planwet verkeer en vervoer wordt ingetrokken en de mobiliteitsvraagstukken moeten nu worden behandeld in de nationale, provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies. Het mobiliteitsbeleid van de twee grote vervoerregio's, de Metropoolregio Rotterdam Den Haag en de Vervoerregio Amsterdam, krijgt in de Ow geen plaats. Zij moeten maar 'leuren' of hun beleid wordt neergelegd in de omgevingsvisies. In paragraaf 4 onderzoek ik wat de verhouding is tussen de Ow en de Wet Infrastructuurfonds (Wif). Onduidelijk blijft waar nu de ruimtelijke keuzes voor een specifieke mobiliteitsoplossing worden

43

* Mr. J.R. van Angeren is advocaat bij Stibbe te Amsterdam.

1. *Kamerstukken II 2017/18*, 32 847, nr. 365.

2. Zie Rli, Van B naar Anders. Investeren in mobiliteit voor de toekomst, mei 2018, <https://rli.nl/publicaties/2018/advies/van-b-naar-anders>.

3. Rli 2018, p. 5.

gemaakt. In het spoor van de Wif of in de Ow. Ik sluit in paragraaf 5 af met conclusies en aanbevelingen.

2 Mobiliteit bij ruimtelijke planvorming

Omdat een bepaalde stedenbouwkundige ontwikkeling, zoals een bedrijventerrein of woningbouw, gevolgen heeft voor de mobiliteit, is het vanuit een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk om de gevolgen die een bepaalde ontwikkeling heeft voor de mobiliteit in kaart te brengen. Dat betreft enerzijds de parkeerbehoefte. De raad dient in het kader van de vaststelling van een bestemmingsplan te beoordelen of zich reeds een parkeertekort voordoet en in hoeverre door het plan mogelijk gemaakte nieuwe ontwikkelingen zich daartoe verhouden.⁴ Daartoe dient de CROW-publicatie 317,⁵ die inmiddels is vervangen door de publicatie 318. Anderzijds brengt de eis van een goede ruimtelijke ordening ook met zich dat de raad onderzoekt welke mobiliteitsontwikkeling een bestemmingsplan teweegbrengt. Zonder dat onderzoek kan niet worden beoordeeld of het bestemmingsplan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Doorgaans beperkt dat onderzoek zich, naast het aantal parkeerplaatsen, tot de autoverkeersgeneratie die een bepaalde ontwikkeling met zich brengt. De meeste verkeersonderzoeken nemen voor het bepalen van de hoeveelheid verkeer die een ruimtelijke ontwikkeling tot gevolg heeft ook de kencijfers van het CROW uit de publicatie CROW-317 'Kencijfers parkeren en verkeersgeneratie' van oktober 2012 als uitgangspunt.⁶ De normen van de CROW-publicatie zijn algemeen aanvaarde normen voor de berekening van verkeerscijfers.⁷ De CROW-publicatie 317 is dus niet alleen van belang voor de bepaling van de parkeernormen, maar ook voor de bepaling van de mobiliteitsstromen ('verkeersgeneratie'). Deze publicatie is overigens niet algemeen beschikbaar en slechts tegen betaling te kopen bij het CROW. De Afdeling acht dat niet bezwaarlijk. Zij meent dat de CROW-publicatie voldoende kenbaar is:

'De kenbaarheid is voldoende verzekerd als de parkeernormen in de CROW-publicatie 317 zonder belemmering door een ieder kunnen worden geraadpleegd. De kenbaar-

*heid van deze normen voor bouwers, architecten, installateurs en andere bij de bouw direct betrokkenen is voldoende verzekerd, nu zij deze normen tegen redelijke betaling kunnen aanschaffen. Voor burgers zal de koop-prijs wellicht een belemmering vormen om daarvan kennis te nemen. Naar het oordeel van de Afdeling is de kenbaarheid ook voor de burger voldoende verzekerd als de CROW-parkeernormen ter inzage liggen en zonder belemmering geraadpleegd kunnen worden. Terinzagelegging van de CROW publicatie 317 vindt feitelijk plaats in de bibliotheek van het CROW waar belangstellenden van de CROW parkeernormen gratis kunnen kennis nemen. De Afdeling gaat er daarbij vanuit dat voor de burger voldoende kenbaar is of kan zijn dat deze normen, voor zover deze niet al bij de gemeente zelf kunnen worden ingezien, bij het CROW kunnen worden ingezien.'*⁸

Deze overweging dat de kenbaarheid voldoende is verzekerd als deze parkeernormen ter inzage liggen in de bibliotheek van het CROW en zonder belemmering geraadpleegd kunnen worden, komt overeen met de overwegingen van de Afdeling en de Hoge Raad waar het ging om de kenbaarheid van de zogeheten NEN-normen.⁹ Op zichzelf opmerkelijk, omdat de CROW-normen geen naar buiten werkende, de burgers bindende regels zijn, in tegenstelling tot de NEN-normen.¹⁰ Wel zijn de normen niet alleen van belang voor het parkeren en de autoverkeersgeneratie, maar ook voor andere onderzoeken. Bijvoorbeeld voor onderzoeken naar de hoeveelheid geluid, de luchtkwaliteit¹¹ en de hoeveelheid stikstof die een bepaalde ontwikkeling genereert.¹² Vooral nu de Afdeling in haar uitspraken van 29 mei 2019 heeft geoordeeld dat het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet meer mag worden gebruikt als toestemming vooraf, komt aan de onderzoeken hoeveel stikstof als gevolg van verkeer wordt uitgestoten en neerslaat op naburige Natura 2000-gebieden meer waarde toe.¹³ Zoals de Afdeling in de uitspraak van 29 mei 2019 constateert, hebben verschillende bevoegde bestuursorganen geen individuele passende beoordeling voor een bestemmingsplan gemaakt, maar hebben zij voor het aspect stikstof verwezen naar de passende beoordeling die ten grondslag is gelegd aan het PAS. Het kan daarbij onder meer gaan om bestemmingsplannen waarin een concrete ontwikkeling is geregeld of waarin uitbreidingsmogelijkheden zijn geboden die de

4. ABRvS 9 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1426, r.o. 4.3 en ABRvS (vzr.) 30 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1614, r.o. 6.3.
5. ABRvS 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1722, r.o. 8.3 en ABRvS 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2522, r.o. 5.1: 'De in de CROW-publicatie 317 "Kencijfers parkeren en verkeersgeneratie" aanbevolen normen hebben tot doel om, vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, te waarborgen dat voor een voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling voldoende parkeer capaciteit aanwezig is om parkeeroverlast in de directe omgeving van de gronden waarop de ontwikkeling is voorzien te voorkomen.'
6. CROW, Kencijfers parkeren en verkeersgeneratie, oktober 2012.
7. ABRvS 25 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX2562, r.o. 2.7.4, ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1538, r.o. 10.3 en ABRvS 10 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1140, r.o. 18.2.

8. ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1028, r.o. 8.2.2.
9. ABRvS 2 februari 2011, AB 2011/85 m.nt. P.M.J. de Haan en HR 22 juni 2012, AB 2012/228 m.nt. F.J. van Ommeren.
10. ABRvS 2 februari 2011, AB 2011/85, r.o. 2.4.5.
11. Een plan draagt niet in betekenende mate bij aan de concentratie in de buitenlucht van een stof waarvoor in bijlage 2 van de Wet milieubeheer een grenswaarde is opgenomen, indien wordt uitgegaan van een verkeersgeneratie van 1200 motorvoertuigen per etmaal, waarvan 0,5 procent vrachtverkeer.
12. Zie bijv. ABRvS 14 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3192 en ECLI:NL:RVS:2015:3194, r.o. 4.2: stikstofonderzoek is gebaseerd op verkeersgeneratie.
13. ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ECLI:NL:RVS:2019:1604.

drempel- of grenswaarde niet overschrijden (zie ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3530, r.o. 4.9).¹⁴ De conclusie in de uitspraak van 29 mei 2019, dat de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS niet voldoet aan de eisen die het Hof van Justitie¹⁵ daaraan stelt, betekent dat de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet kan verwijzen naar de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS. De raad heeft in die gevallen het bestemmingsplan of het plandeel dat in de ruimtelijke ontwikkeling voorziet vastgesteld in strijd met art. 19j, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998) of art. 2.8, derde lid, van de Wet natuurbescherming (Wnb), aldus de Afdeling.¹⁶ In veel gevallen bleef de stikstofdepositie als gevolg van de hoeveelheid verkeer die een ruimtelijke ontwikkeling genereert, onder de drempelwaarden die ingevolge het PAS waren vastgesteld (afhankelijk van de uitgangspunten van het onderzoek) en kon de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan verwijzen naar het PAS. Moeilijke vragen zoals of, en zo ja in hoeverre, de verkeersontwikkeling van belang was bij de neerslag van stikstof op een Natura 2000-gebied konden eenvoudig worden afgedaan met een verwijzing naar het PAS. Na de uitspraken van 29 mei 2019 zal meer onderzoek nodig zijn. Daarbij zal ook ongetwijfeld meer aandacht komen voor de wijze waarop wordt berekend hoeveel verkeer een bepaalde ontwikkeling genereert.

Sommige bestuursorganen hebben overigens eigen verkeers- en parkeerbeleid ontwikkeld, dat in de meeste gevallen is gebaseerd op de CROW-publicatie. Landelijk door een bestuursorgaan vastgestelde uitgangspunten op basis waarvan de verkeersgeneratie moet worden berekend, ontbreken. Op zichzelf bezien wekt dat wel enige verwondering, omdat het bepalen van de hoeveelheid verkeer dat een ruimtelijke ontwikkeling met zich brengt relevant is voor meer onderzoeken.

De kencijfers van het CROW bevatten namelijk nogal wat keuzemogelijkheden. Zo is de stedelijkheidsgraad van belang. Bij zeer sterk stedelijk gebied zijn er minder mensen die met de auto naar een bepaalde locatie komen, zodat het kengetal op basis waarvan wordt berekend hoeveel verkeer een ruimtelijke ontwikkeling genereert afhankelijk is van de stedelijkheidsgraad van het gebied van de betrokken ruimtelijke ontwikkeling. Die stedelijkheidsgraad wordt weer bepaald aan de hand van de omgevingsadressendichtheid, dat wil zeggen het aantal adressen per vierkante kilometer. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) brengt de adressendichtheid per gemeente in kaart.¹⁷ De vraag rijst dan dus of bij het bepalen van de verkeersgeneratie moet worden aangesloten bij de adressendichtheid van de gehele gemeente of bij de adressendichtheid van het gebied waarin de ruimtelijke ontwikkeling wordt mogelijk gemaakt. De Afdeling heeft geoordeeld dat het niet onredelijk is als het bestuursorgaan kijkt naar de adres-

sendichtheid van de gehele gemeente en niet naar de adressendichtheid van een bedrijventerrein als daar een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt.¹⁸ Het ligt verder voor de hand dat onderzoeken naar de mate waarin een ruimtelijke ontwikkeling verkeer genereert, voor wat betreft de mate van stedelijkheid van het gebied waarin de ruimtelijke ontwikkeling plaatsvindt, uitgaan van de gegevens van het laatste CBS-onderzoek voor de adressendichtheid, indien andere objectieve gegevens ontbreken.

Naast de stedelijkheidsgraad van een gebied zijn ook de kenmerken van een bepaald gebied van belang. De CROW-publicatie onderscheidt er vier, te weten centrum, schil centrum, rest bebouwde kom en buitengebied.¹⁹ De logica hierachter is dat ruimtelijke ontwikkelingen in het centrum minder autoverkeer genereren dan ruimtelijke ontwikkelingen buiten het centrum. Dit betekent wel dat het bestuursorgaan dat een ruimtelijk plan opstelt een oordeel moet geven over de vraag tot welk gebied een bepaalde ontwikkeling behoort.

De berekening van de parkeerbehoefte en de verkeersgeneratie geschiedt aan de hand van kencijfers. Hoofdstuk 2 van de CROW-publicatie bevat, ingedeeld naar type woonmilieu, kencijfers voor het gemiddeld aantal motorvoertuigenbewegingen per etmaal, terwijl hoofdstuk 3 van de CROW-publicatie gedetailleerde kencijfers bevat. De kencijfers van hoofdstuk 2 worden, volgens de toelichting in de CROW-publicatie, toegepast als bij een planontwikkeling niet altijd de precieze invulling van een plan of gebied bekend is. De Afdeling achtte aanvaardbaar dat de raad ten tijde van de vaststelling van het plan ervoor kiest om voor het bepalen van de verkeersgeneratie aan te sluiten bij hoofdstuk 2 van de CROW-publicatie 317, als ten tijde van de vaststelling onzekerheid over de precieze invulling van het plan en over de aantallen en typen woningen bestaat. Het feit dat er na de vaststelling van het plan wel concrete bouwplannen beschikbaar zijn, maakte dit volgens de Afdeling niet anders, omdat die bouwplannen ten tijde van het vaststellingsbesluit nog niet bekend waren.²⁰ Gelet op het grotere belang dat verkeersgeneratieonderzoeken zullen gaan krijgen, is het belangrijk dat zo goed mogelijk de verkeersgeneratie in beeld wordt gebracht. Deze uitspraak kan leiden tot een onwenselijke situatie om ten tijde van de vaststelling van het plan met opzet onzekerheid te laten bestaan over de precieze invulling, om vervolgens na de vaststelling meer bebouwing mogelijk te maken dan waarvan de onderzoeken uitgingen.

Verder gaan de kencijfers van de CROW-publicatie uit van een minimum- en een maximumkengetal per ruimtelijke ontwikkeling. Die kencijfers zijn gebaseerd op

14. ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 35.

15. HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882.

16. ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 35.1.

17. CBS, Demografische kerncijfers per gemeente 2015. Voor het laatst zijn de adressendichtheidsgegevens in kaart gebracht per 1 januari 2015.

18. ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694, r.o. 23.3.

19. Bij de vraag of een bepaald gebied als 'schil centrum' of 'rest bebouwde kom' dient te worden aangemerkt, moet het bestuursorgaan rekening houden met de geografische ligging ten opzichte van het centrum, de (bedrijfsmatige) gebruiksmogelijkheden van de gronden en de infrastructuurle voorzieningen (Rb. Overijssel 26 juli 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:2693, r.o. 10.2).

20. ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:489, r.o. 5.3.

literatuuronderzoek en praktijkervaringen.²¹ In de publicatie is verder niet vermeld op welk onderzoek die cijfers zijn gebaseerd en welke praktijkervaringen tot welke cijfers hebben geleid. Zo genereert bijvoorbeeld een vrijstaand woonhuis in het buitengebied van een niet-stedelijk gebied minimaal 7,8 motorvoertuigbewegingen per woning per week en maximaal 8,6, maar waarom dat zo is, wordt uit de publicatie niet duidelijk. Het bestuursorgaan moet dan beoordelen of het van het minimum uitgaat of van het maximum. De Afdeling acht het niet in strijd met de rechtszekerheid dat de raad in een bestemmingsplanregel wat betreft het aantal parkeerplaatsen een minimumnorm en een maximumnorm opneemt. Het is dan aan het bestuursorgaan dat de vergunning verleent om aan de hand van het bouwplan, en zo nodig aan de hand van beleidsregels, gemotiveerd te bepalen welke parkeernorm moet worden toegepast.²² De Afdeling heeft ook aanvaard dat het bestuursorgaan bij de vergunningverlening of bij het opnemen van een planregel in het bestemmingsplan van het gemiddelde van de minimumnorm en maximumnorm uitgaat. Zowel voor wat betreft het aantal parkeerplaatsen, indien het bouwplan een gebruikelijke invulling heeft en de functie geen bijzondere verkeersaan-trekkende werking heeft,²³ alsook voor wat betreft de verkeersgeneratie.²⁴ Tenzij aannemelijk wordt gemaakt, bijvoorbeeld door het overleggen van een tegenrapport, dat door het toepassen van gemiddelden zodanig andere uitkomsten zijn te verwachten, dat in zoverre niet van de conclusies kan worden uitgegaan. Van de minimumnorm mag ook gebruik worden gemaakt indien er op loopafstand van de locatie haltevoorzieningen zijn voor openbaar vervoer, dat in het bijzonder voor werknemers een goed alternatief is.²⁵ De CROW-publicatie vermeldt weliswaar dat bij de kencijfers rekening kan worden gehouden met de mobiliteitskenmerken van gebruikers of bezoekers, maar noemt daar het voorbeeld van een bedrijf dat zijn personeel een abonnement geeft voor het openbaar vervoer. Uit de desbetreffende uitspraak wordt niet duidelijk of dat voor het bedrijf in kwestie ook gold. Verder geldt, zoals de Rechtbank Oost-Brabant oordeelde, dat de bereikbaarheid per openbaar vervoer al is meegenomen in de norm voor de stedelijkheidsgraad van een gebied.²⁶

Uit de jurisprudentie komt verder het volgende beeld naar voren over de kencijfers. In zijn algemeenheid geldt dat het bestuursorgaan dat het ruimtelijk besluit neemt voor de verkeersgeneratie mag uitgaan van de CROW-

publicatie,²⁷ maar de raad is er niet toe gehouden.²⁸ Verder geldt in zijn algemeenheid dat indien de raad is uitgegaan van de CROW-publicatie en daarbij bepaalde keuzes heeft gemaakt, het aan appellanten is om deze keuzes te betwisten. In geval van een gemotiveerde betwisting moet de raad, aan de hand van recente onderzoeken of ervaringscijfers, motiveren waarom de kencijfers van het CROW desalniettemin moeten worden gevolgd.²⁹ Indien de CROW-publicatie geen kencijfers voor een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling bevat, kan de raad bij het vaststellen van een bestemmingsplan uitgaan van kencijfers van een vergelijkbare ontwikkeling.³⁰ Een andere mogelijkheid die voor de vaststelling van het aantal parkeerplaatsen is aanvaard, is dat het bestuursorgaan het aantal benodigde parkeerplaatsen afzonderlijk berekent aan de hand van de activiteiten.³¹ In gevallen waarbij de CROW-publicatie 317 wel parkeerkencijfers bevat, maar geen kencijfers voor verkeersgeneratie, mag het bestuursorgaan voor de bepaling van de verkeersgeneratie uitgaan van een volledig bezet parkeerterrein.³² Een andere mogelijkheid is dat voor die gevallen wordt aangesloten bij de CROW-publicatie 256, die voor restaurants wel een verkeersgeneratiekencijfer bevat, terwijl de CROW-publicatie 317 die niet bevat.³³ Bij sommige functies heeft het CROW bij de kencijfers expliciet in de publicatie vermeld dat het globale cijfers zijn waarbij een forse marge in acht moet worden genomen. Indien het bestuursorgaan in dat geval de maximumnorm als uitgangspunt neemt, oordeelt de Afdeling dat in dat geval een ruime marge in acht is genomen, waarvan het bestuursorgaan mag uitgaan.³⁴ Een marge van één parkeerplaats ten opzichte van het minimumkencijfer acht de Afdeling in elk geval geen forse marge.³⁵

21. CROW 2012, p. 13.

22. ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2851, r.o. 17.2, ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1028 r.o. 8.2.2 en ABRvS 25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2908, r.o. 23.3.

23. ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2851, r.o. 16.1 en ABRvS 7 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:430, r.o. 18.1.

24. ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:965, r.o. 10.2 en ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694, r.o. 23.4.

25. ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1028, r.o. 8.2.4.

26. Rb. Oost-Brabant 29 oktober 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:6591, r.o. 7.6. Zie verder CROW 2012, p. 14.

27. Zie bijv. ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2841, r.o. 5.2 en ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2851, r.o. 15.2.

28. ABRvS 2 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1414, r.o. 8.1, ABRvS 18 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:814, r.o. 9.3, ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1538, r.o. 12.3 en ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3432, r.o. 5.3.

29. ABRvS 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1288, r.o. 3.2.

30. ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3720. In die uitspraak ging het om de situatie dat de CROW-publicatie geen kencijfers voor verkeersgeneratie bevatte voor verpleeg- en verzorgingstehuizen. De Afdeling aanvaardde dat de raad aansloot bij de kencijfers voor de functie 'aanleunwoning en serviceflat'. In ABRvS 6 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1, r.o. 5 was de Afdeling van oordeel dat de raad in redelijkheid heeft kunnen aansluiten bij het kencijfer voor een camping/kampeerterrain, nu kencijfers voor een kampeerderij ontbraken.

31. ABRvS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2149, r.o. 8.1. In die uitspraak ging het om een uitvaarthuis, waarbij de Afdeling op basis van ervaringen en navraag bij andere uitvaartondernemers in de regio een berekening maakte van de aan de condoleancebijeenkomsten toe te rekenen parkeerbehoefte.

32. ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:888, r.o. 15.1.

33. ABRvS 4 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3353, r.o. 8.3.

34. ABRvS 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3117, r.o. 4.1.

35. ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:915, r.o. 12.3.

3 Mobiliteit in de omgevingswet

Art. 1.2, tweede lid, onder b, van de Ow bepaalt dat de fysieke leefomgeving in elk geval ook infrastructuur bevat. Art. 1.3 Ow bepaalt het doel van de Ow. Het artikel luidt:

‘Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu gericht op het in onderlinge samenhang: a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.’

De vraag is of hieronder ook het investeren in mobiliteit voor de toekomst valt, om aan te sluiten bij de titel van het rapport van de Rli. Enerzijds kan worden betoogd van wel. Een veilige en gezonde fysieke leefomgeving betekent ook dat men zich veilig van A naar B moet kunnen verplaatsen. Verder is mobiliteit een maatschappelijke behoefte, zodat betoogd kan worden dat mobiliteit het gebruiken en ontwikkelen is van de fysieke leefomgeving ter vervulling van een maatschappelijke behoefte. Anderzijds kan worden gesteld dat de Ow weliswaar specifiek ziet op infrastructuur, maar dat een passende integrale mobiliteitsoplossing voor bepaalde ruimtelijke-orderingsprojecten niet specifiek tot de doelen van de Ow behoort.

De memorie van toelichting (hierna: MvT) bij art. 1.3 stelt:

‘Opmerking verdient dat noch uit artikel 1.3 noch uit meer specifieke kaders voor het uitoefenen van bevoegdheden elders in de Omgevingswet conclusies kunnen worden getrokken over het onderlinge gewicht van de betrokken belangen. Doel a staat niet in de weg aan activiteiten die vooral doel b dienen, zoals de ontwikkeling van een weg ter vervulling van de maatschappelijke functie “mobiliteit”.’³⁶

Hieruit kan worden afgeleid dat de wetgever in elk geval voor ogen had dat de Ow mede dient ter invulling van de maatschappelijke functie ‘mobiliteit’. Ook elders in de MvT worden de samenhang en integraliteit tussen ruimtelijke ordening en mobiliteit benadrukt. De MvT wijst erop dat op rijksniveau het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) verbreed is naar het MIRT, en dat de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit zijn vervangen door één Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR).³⁷ De MvT benadrukt dat sectorale beleidsplannen soms het sectorale doel zoals water,

mobiliteit of natuur centraal stellen, waarna de uitvoering tegenvalt omdat daarbij ook andere belangen een rol spelen en alsnog een bredere afweging moet worden gemaakt. De Ow is ontworpen vanuit de gedachte dat de overheid een eenduidig beleid heeft, vastgelegd in een omgevingsvisie, en dat ook uitvoert.³⁸

In de MvT wordt benadrukt dat het woord ‘duurzaam’ in combinatie met het woord ‘ontwikkeling’ ook ziet op duurzame mobiliteit. Duurzame mobiliteit impliceert een mobiliteitssysteem dat voorziet in de behoefte van burgers en bedrijven door vervoer dat voldoende schoon, stil en zuinig is, aldus de MvT. Mobiliteit heeft een belangrijke sociale en economische functie, maar legt een relatief groot beslag op de eindige voorraad fossiele brandstoffen en veroorzaakt luchtverontreiniging. Daarom moeten ook hier milieuaspecten worden meegewogen. Bij duurzaam bouwen gaat het om het gebruik van materialen, energie en water en de invloed op mobiliteit en de fysieke leefomgeving. Daarnaast heeft het een sociale component. Een integrale benadering van een groot aantal aspecten is dus noodzakelijk.³⁹

De integrale afweging gaat niet zover dat de investeringen die in mobiliteit worden gedaan óók binnen het bereik van de Ow vallen. De rijksinvesteringen in infrastructuur vallen namelijk buiten het bereik van de Ow. De beleidsmatige afweging voor welke mobiliteitsprojecten geld ter beschikking wordt gesteld, wordt gemaakt in het MIRT.⁴⁰ Ook het heffen van mobiliteitstarieven (tol), waarvan de wettelijke grondslag is gelegen in de Wet bereikbaarheid en mobiliteit, behoort naar zijn aard niet tot de reikwijdte van de Ow, aldus de regering.⁴¹ Het plaatsen van betaalpunten voor mobiliteitstarieven valt wel onder de reikwijdte van de Ow, alsmede de gedoogplicht voor het bevestigen van betaalpunten aan eigendommen van een ander dan de wegbeheerder, en zou wel in de Ow worden geregeld. Die gedoogplicht was ook geregeld in art. 10.13, eerste lid, onder a, van de Ow, maar bij de Invoeringswet Omgevingswet is art. 10.13 aangepast, omdat de Wet bereikbaarheid en mobiliteit met de inwerkingtreding op 15 maart 2016 van de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 is ingetrokken. De Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 voorziet evenwel niet in het plaatsen van betaalpunten voor mobiliteitstarieven en ook niet in een gedoogplicht voor het bevestigen van betaalpunten. Het onderwerp mobiliteitstarieven zal overigens op korte termijn weer actueel worden, nu de regering de invoering van een vrachtwagenheffing voorbereidt. Op 9 november 2018 zond de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) het beleidskader voor de vrachtwagenheffing naar de Tweede Kamer.⁴² Het conceptwetsvoorstel vrachtwagenheffing is inmiddels op 26 juni 2019 voor internetconsultatie geopend.⁴³

38. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 47.

39. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 280.

40. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 12, p. 34.

41. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 12, p. 322.

42. Kamerstukken II 2018/19, 31 305, nr. 269.

43. Zie www.internetconsultatie.nl/wet_vrachtwagenheffing.

36. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 394.

37. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 11.

Een wet die als doelstelling had het bevorderen van de integraliteit tussen ruimtelijke ordening en mobiliteit was de Planwet verkeer en vervoer. Art. 2, eerste lid, van de Planwet verkeer en vervoer bepaalt dat er een Nationaal Verkeers- en Vervoersplan is, dat richting geeft aan de te nemen beslissingen inzake verkeer en vervoer. Het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan kan het karakter hebben van een structuurvisie als dit in het plan is bepaald. In dat geval is art. 2.3 Wro hierop van toepassing. Het laatste Nationaal Verkeers- en Vervoersplan was het NVVP 2001-2020, dat bij brief van 16 oktober 2000 door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Tweede Kamer werd aangeboden.⁴⁴ De bedoeling is dat de Ow in de plaats komt van de Planwet verkeer en vervoer.⁴⁵ Niet alle onderdelen van de Planwet verkeer en vervoer komen terug in de Ow. Zo zal het verkeers- en vervoer-beraad op nationaal en provinciaal niveau, dat in art. 13 Planwet verkeer en vervoer wordt geregeld, niet terugkeren in de Ow. Dat beraad is primair belast met het bewerkstelligen van onderlinge afstemming van het verkeers- en vervoerbeleid. De regering acht een wettelijke regeling voor deze specifieke vorm van beleidsafstemming niet nodig, omdat op veel verschillende onderdelen van het beleid voor de fysieke leefomgeving uiteenlopende vormen van en voorzieningen voor beleidsafstemming bestaan. Uit het oogpunt van deregulering keert deze regeling daarom niet terug in de Ow.⁴⁶

Verder keert er ook geen zelfstandige planvorm voor verkeer en vervoer terug in de Ow. In het planstelsel van de Ow past geen zelfstandig strategisch plan voor verkeer en vervoer, aldus de regering. Daar is volgens de regering ook geen noodzaak toe, omdat in de praktijk de betrokken overheden hun verkeers- en vervoerbeleid al steeds meer gezamenlijk ontwikkelen en opgaven gebiedsgericht oppakken, en verkeers- en vervoerbeleid en de uitvoering daarvan afstemmen op ontwikkelingen van ruimte en economie. De bestaande praktijk van de gebiedsagenda's en het bestuurlijk overleg MIRT heeft daaraan bijgedragen en het laten opgaan van de planwet in het omgevingsrecht bevestigt deze aanpak en zal deze versterken, aldus de regering.⁴⁷ Het verkeers- en vervoerbeleid kan dan integraal onderdeel zijn van de provinciale omgevingsvisie en voor de twee vervoerregio's Amsterdam en Rotterdam-Den Haag geldt dat het kabinet rechtstreeks de ov-taken en -middelen zal toekennen, die vrijvallen bij de afschaffing van de Wgr-plusregio's. Omdat in de plannen van het kabinet de provincies deelnemen aan de vrijwillige gemeenschappelijke regeling waarmee beide vervoerregio's worden ingesteld, mag worden verwacht dat in de vervoerregio samenwerkende partijen een samenhangende visie ontwikkelen op verkeer en vervoer in die regio. In deze situatie is het niet nodig voor de vervoerregio's een afzonderlijke wettelijke planvoorziening in het

wetsvoorstel te treffen. De in goed overleg in de vervoerregio tot stand gebrachte visie kan de provincie vervolgens verwerken in de provinciale omgevingsvisie.⁴⁸ De Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer⁴⁹ hadden nog gepleit voor het behouden van de intergemeentelijke omgevingsvisie, die qua hiërarchie gelijkwaardig is aan die van de provincies, om aldus het regionale verkeers- en vervoerplan in stand te laten, maar dat heeft de regering niet overgenomen.⁵⁰

In de Nationale Omgevingsvisie zal het verkeers- en vervoerplan van het Rijk terugkomen.⁵¹ Het provinciale verkeers- en vervoerplan zal terugkomen in de provinciale omgevingsvisie en het gemeentelijke verkeers- en vervoerplan zal terugkomen in de gemeentelijke omgevingsvisie.

4 MIRT

De Ow houdt de scheiding tussen de afweging welke investeringen in infrastructuur worden gemaakt en welke ruimtelijke afwegingen worden gemaakt in stand. In de woorden van de nota naar aanleiding van het verslag:

‘De rijksinvesteringen in infrastructuur vallen buiten het bereik van de Omgevingswet, maar worden bepaald in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). De Omgevingswet waarborgt dat bij concrete projecten een goede belangenafweging wordt gemaakt tussen de verschillende belangen van onder andere economie en natuur.’⁵²

Hoewel het desbetreffende meerjarenprogramma het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport wordt genoemd, bepaalt art. 4, eerste lid, van de Wif nog steeds dat de Minister van Verkeer en Waterstaat jaarlijks gelijktijdig met de begroting voor het nieuwe jaar een Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (dus zonder het woord ‘Ruimte’) aan de Staten-Generaal aanbiedt.⁵³ Op grond van art. 2, eerste lid, van de Wif bevat het meerjarenprogramma de verdeling van de middelen van het Infrastructuurfonds ten behoeve van het verkeer en vervoer over afzonderlijke projecten, projectpakketten of beleidsterreinen voor een periode van vijf jaar. Art. 4, derde lid, van de Wif bepaalt dat het meerjarenprogramma zichtbaar maakt in welke mate in ieder geval de infrastructurele doelstellingen van het vigerende Structuurschema Verkeer en Vervoer naderbij worden gebracht. Art. 5, eerste lid, van de Wif bepaalt dat Onze Minister bij de opstelling

44. *Kamerstukken II 2000/01*, 27 455, nr. 1.

45. *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 8 en 26.

46. *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 238.

47. *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 306.

48. *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 306 en *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 12, p. 303.

49. In de MvT aangeduid als Stadsregio's kader Verkeer en Vervoer (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, p. 373).

50. *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 373.

51. *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 12, p. 175 en *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 12, p. 304.

52. *Kamerstukken II 2014/15*, 33 962, nr. 12, p. 34.

53. Eerst met art. 2.40 Invoeringswet Omgevingswet wordt dit aangepast (*Kamerstukken I 2018/19*, 34 986, nr. A, p. 118).

van het meerjarenprogramma rekening houdt met het geldende Structuurschema Verkeer en Vervoer, de geldende Nota op de Ruimtelijke Ordening en het geldende nationale milieubeleidsplan. Met Onze Minister is bedoeld de Minister van Verkeer en Waterstaat (thans de Minister van IenW). Na inwerkingtreding van de Invoeringswet Omgevingswet zal dit artikel bepalen dat rekening moet worden gehouden met ‘de aan de infrastructuur gerelateerde hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid zoals opgenomen in de nationale omgevingsvisie’, waarbij het huidige art. 5, eerste lid, van de Wif zal vervallen.⁵⁴ Uit de toelichting op de Invoeringswet Omgevingswet volgt dat de vaststelling van de omgevingsvisie van het Rijk door de Minister van BZK geschiedt in overeenstemming met de ministers die verantwoordelijk zijn voor specifieke onderdelen van het beleid voor de fysieke leefomgeving. Omdat de Minister van BZK al gebonden is aan de Nationale Omgevingsvisie bij het opstellen van het meerjarenprogramma, is het eerste lid van art. 5 van de Wif overbodig geworden.⁵⁵

Het meerjarenprogramma is dus in feite een beleidsdocument dat bepaalt (1) voor welke infrastructurale projecten gelden ter beschikking worden gesteld, en (2) hoe de gelden in het Infrastructuurfonds worden besteed. Het Infrastructuurfonds zelf, zo bepaalt art. 3, eerste lid, van de Wif, is een begrotingsfonds als bedoeld in art. 2.11, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016 en wordt beheerd door de Minister van IenW. Art. 2.11, eerste lid, van de Comptabiliteitswet bepaalt dat een begrotingsfonds kan worden ingesteld ten behoeve van het afzonderlijk beheren van ontvangsten en uitgaven van het Rijk die voor een specifiek doel bestemd zijn. Art. 2.11, tweede lid, van de Comptabiliteitswet bepaalt dat de instelling van een begrotingsfonds bij wet geschiedt. Art. 2, eerste lid, van de Wif vormt de wettelijke grondslag voor de instelling van het begrotingsfonds. Het doel van het Infrastructuurfonds is tweërlei. In de eerste plaats de financiering en bekostiging van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur die door het Rijk wordt of zal worden beheerd, alsmede de financiering en bekostiging van daarmee samenhangende basisinformatie en, in de tweede plaats, de financiering en bekostiging van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur die niet door het Rijk wordt of zal worden beheerd.⁵⁶ Het begrip infrastructuur is een ruim begrip. Het omvat ‘alle onroerende voorzieningen ten behoeve van het verkeer en vervoer van personen en goederen, met inbegrip van de daarbij behorende voorzieningen ten behoeve van de verkeersveiligheid en de bescherming van het milieu’.

Inmiddels hebben de Minister en de Staatssecretaris van IenW aangekondigd dat de Wif zal worden omgevormd tot de Wet Mobiliteitsfonds. De Invoeringswet Omgevingswet gaat hier nog niet van uit. De Invoeringswet

bevat nog slechts bepalingen die betrekking hebben op de wijzigingen van de Wif. De kern van die wijziging is dat niet langer de modaliteit, maar de mobiliteit centraal staat.⁵⁷ Verder moet die omvorming bijdragen aan drie doelen, te weten (1) meer flexibiliteit in de te kiezen oplossingsrichting. Het Mobiliteitsfonds bevordert een integrale afweging door de middelen niet meer op voorhand te alloceren aan modaliteiten, zoals (water)wegen of spoor, (2) een verdere verbetering van de doelmatigheid van uitgaven, door ook maatregelen die bijdragen aan betere benutting van infrastructuur direct uit het fonds te bekostigen, en (3) een verbetering van de transparantie en verantwoording van rijksuitgaven aan mobiliteit. Deze doelen kunnen worden toegejuicht. Mijn voorstel zou zijn om in navolging van de verandering van Infrastructuurfonds naar Mobiliteitsfonds ook te spreken van het Meerjarenprogramma Mobiliteit en Transport, in plaats van het MIRT. De Rli constateert terecht dat in de ‘Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport’ niet meer uitsluitend wordt gekeken naar de aanleg van (grootschalige) infrastructuur, maar dat de focus verschuift naar het beter benutten van de bestaande situatie en het inzetten van een breder palet aan maatregelen.⁵⁸

Wat betreft het laatste doel: het bevorderen van transparantie is belangrijk. De wijze waarop een infrastructuurproject wordt opgenomen in het MIRT werd bepaald aan de hand van de zogeheten MIRT-spelregels van 15 november 2016.⁵⁹ De MIRT-spelregels zelf geven geen duidelijkheid over hun juridische status. Volgens de spelregels is het doel ‘het beschrijven van het beleidsmatige proces en de werkwijze, rollen en taken van partijen (Deel I) en de besluitvormingsvereisten bij het Rijk om te komen tot een beslissing over een eventuele financiële rijksbijdrage (Deel II)’.⁶⁰ De spelregels bevatten wel een omschrijving van het proces (Gebiedsagenda, MIRT Onderzoek, Verkenning, Planuitwerking, Realisatie), maar bevatten niet ruimtelijke of nadere criteria waaraan wordt getoetst om te beoordelen of een project wordt opgenomen in het MIRT en daarvoor dus financiering beschikbaar komt. Op 18 september 2018 is het MIRT-overzicht 2019 door de Minister van IenW aangeboden aan de Tweede Kamer.⁶¹ Dat overzicht is een toelichting bij de begroting van het Ministerie van IenW. In dit MIRT-overzicht staan 180 projecten en is aangekondigd dat de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) het dominante beleidskader zou moeten worden voor het MIRT. Hierin werd ook aangekondigd dat de NOVI begin 2019 gereed zou zijn. Inmiddels is de ontwerp-NOVI gereed en wordt zij van 20 augustus 2019 tot en met 30 september 2019 ter inzage gelegd.⁶²

Het MIRT valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van IenW, terwijl de Ow en de daarop te base-

54. Kamerstukken I 2018/19, 34 986, nr. A, p. 118.

55. Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 3, p. 387.

56. Art. 2, tweede lid, onder a en b, van de Wif.

57. Kamerstukken II 2018/19, 35 000 A, nr. 94.

58. Rli 2018, p. 12.

59. Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34 550 A, nr. 19.

60. Spelregels, p. 10.

61. Dit overzicht is te vinden op www.mirtoverzicht.nl.

62. Zie <https://ontwerpnovi.nl/terinzagelegging/default.aspx> (geraadpleegd op 4 juli 2019).

ren omgevingsvisie vallen onder de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK. Het is dus de vraag of de Ow de integrale benadering die voor mobiliteit nodig is, bevordert. Naar mijn mening kunnen daarbij vraagtekens worden gezet. In de eerste plaats is het voor een integrale benadering nodig dat in elk geval hetzelfde bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de ruimtelijke afwegingen ook inzicht heeft in de afwegingen die leiden tot het doen van een bepaalde investering. Om bij het voorbeeld van de woningopgave te blijven: het is bepaald onwenselijk als de Minister van BZK bepaalt dat er per jaar 75.000 woningen moeten worden gebouwd, maar de Minister van IenW van mening is dat er geen geld beschikbaar is voor de aanleg van de infrastructuur om de mobiliteitsvraag als gevolg van die woningen op te vangen. In de tweede plaats is het bijna niet mogelijk om een integrale afweging tussen de verschillende belangen van onder andere economie en natuur te maken voor een bepaalde infrastructurele voorziening zonder dat duidelijk is op welke wijze gelden ter beschikking worden gesteld voor die infrastructuur. In de derde plaats bevatten de MIRT-spelregels geen duidelijke criteria aan de hand waarvan wordt vastgesteld of een bepaald infrastructureel project of mobiliteitsproject wordt opgenomen in de spelregels. Als een integrale benadering nodig is om duurzame mobiliteit mogelijk te maken de inzet is van de Ow, dan is op dit punt nog wel verbetering nodig.

Een stap in de goede richting is in elk geval het bij de Invoeringswet Omgevingswet aangepaste art. 5.44, tweede lid, van de Ow. Dit artikel voorziet erin dat in een ministeriële regeling van de Minister van BZK categorieën projecten kunnen worden aangewezen waarvoor geen overeenstemming tussen bestuursorganen is vereist voor het nemen van een projectbesluit. Uit de MvT volgt dat daarbij in het bijzonder is gedacht aan categorieën projecten waarvoor de ruimtelijke afweging al eerder expliciet heeft plaatsgevonden (in bijvoorbeeld de NOVI of het MIRT).⁶³ Is een project dus in het MIRT of de NOVI aangeduid, dan is er één verantwoordelijk bestuursorgaan dat verder de ruimtelijke besluiten neemt.

In de NOVI zullen dus als het goed is belangrijke keuzes worden gemaakt over de mobiliteit in Nederland in samenhang met de ruimtelijke opgave. Die keuzes kunnen in de omgevingsvisie nog niet juridisch ter discussie worden gesteld. Tegen de NOVI staat geen bezwaar en beroep open bij de bestuursrechter. Beroep volgt pas op het moment dat de in de NOVI gemaakte keuzes daadwerkelijk in ruimtelijke besluiten worden neergelegd. Bij grote projecten als het bouwen van 75.000 woningen is het dan wel van belang dat de gemaakte keuzes in de omgevingsvisie daadwerkelijk in de ruimtelijke besluiten worden neergelegd. De vraag is of dat altijd mogelijk is. Indien, bijvoorbeeld, de NOVI ervan uit zou gaan dat een gedeelte van de meerwaarde van een bepaalde woningbouwontwikkeling gebruikt kan worden om een bepaalde mobiliteitsoplossing te faciliteren, dan rijst de

vraag op welke wijze deze samenhang in een ruimtelijk besluit kan worden neergelegd.

5 Conclusies en aanbevelingen

De gevolgen die een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling heeft voor de mobiliteitsbehoefte en de oplossingen daarvoor beperken zich bij gemeentelijke bestemmingsplannen tot parkeernormen en (auto)verkeersgeneratiecijfers. De oorzaak daarvan is dat in het kader van een goede ruimtelijke ordening het bestemmingsplan wordt getoetst aan de algemeen gangbare normen van de publicatie 317 'Kencijfers parkeren en verkeersgeneratie' van het CROW. Hoewel deze kencijfers van grote waarde zijn voor het bepalen van de autoverkeersgevolgen, blijft onduidelijk hoe deze cijfers tot stand zijn gekomen en hoe zij worden geactualiseerd, en geven zij weinig mogelijkheden tot het voeren van een actief mobiliteitsbeleid. Zij blijven beperkt tot autoverkeer. Geen rekening wordt gehouden met andere vormen van mobiliteit, zoals openbaar vervoer, deelauto's, mobiliteitsapps, enzovoort. Mijn aanbeveling zou zijn dat in de NOVI de uitgangspunten die aan de CROW-publicatie ten grondslag liggen, worden opgenomen en daarin duidelijker te maken dat de kencijfers het mobiliteitsbeleid vormen van de verantwoordelijke minister. Daarmee worden zij ook toegankelijker en vormen zij voorwerp van inspraak. Bovendien kunnen zij dan worden geïntegreerd met de andere mobiliteitsoplossingen. Decentrale overheden kunnen dan in hun omgevingsvisies eigen normen opnemen en hebben dan de normen uit de NOVI als referentiekader. Bovendien geeft het decentrale overheden een duidelijke prikkel om mobiliteitsbeleid te ontwikkelen. Als de Planwet verkeer en vervoer wordt ingetrokken, is er geen wettelijke verplichting meer voor decentrale overheden om hun eigen mobiliteitsbeleid te ontwikkelen. Van de NOVI zou die prikkel uit kunnen gaan. Ook zou in de NOVI kunnen worden bepaald dat de provincies Zuid-Holland en Noord-Holland in hun omgevingsvisies rekening moeten houden met het mobiliteitsbeleid van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag en de Vervoerregio Amsterdam. Beide regionale organen hebben veel ervaring met het ontwikkelen van mobiliteitsbeleid en zijn ook belangrijke concessieverleners op grond van de Wet personenvervoer 2000 voor het regionale openbaar vervoer.

De Ow heeft als doel om bij te dragen aan duurzame mobiliteit. Duurzame mobiliteit impliceert volgens de regering een mobiliteitssysteem dat voorziet in de behoefte van burgers en bedrijven door vervoer dat voldoende schoon, stil en zuinig is. Dit vereist dat de Ow daadwerkelijk instrumenten heeft om dit doel te bereiken. De regering verwijst voor het bereiken van het doel naar de NOVI. Omdat op dit moment de ontwerp-NOVI nog niet bekend is, blijft het afwachten op welke wijze dat doel wordt bereikt. Wel is het van belang dat de verantwoordelijke minister voor mobiliteit (de Minister van IenW) en de verantwoordelijke minister voor

63. *Kamerstukken II 2017/18*, 34 986, nr. 3, p. 203.

ruimtelijke ordening (de Minister van BZK) zo veel mogelijk hun beleid op elkaar afstemmen. De brief van 23 mei 2018 waarin de Minister van BZK wel aankondigde dat er 700.000 woningen in zeven jaar moeten worden gebouwd, maar niet voorzag in de wijze waarop moet worden omgegaan met de mobiliteitsaspecten, verdient op dit punt geen navolging.

Het is een goede zaak dat het Infrastructuurfonds wordt vervangen door een Mobiliteitsfonds. Dat maakt zichtbaarder dat het bij mobiliteit niet alleen gaat om meer infrastructuur, maar ook om andere mobiliteitsoplossingen. In dit verband beveel ik aan dat het MIRT wordt vervangen door het Meerjarenplan Mobiliteit. Dat plan zou bij voorkeur worden geïntegreerd in de NOVI. Dat maakt duidelijker inzichtelijk waar de ruimtelijke keuzes voor bepaalde mobiliteitsoplossingen worden gemaakt én dat daarvoor ook geld beschikbaar is. Nu blijft onduidelijk of de echte keuzes worden gemaakt bij de opname van een project in het MIRT, waar uiteindelijk de financiële middelen voor een bepaald project beschikbaar komen, of in de NOVI.