

**Mobiliteitstoets: personenverkeer in
ruimtelijke planprocessen
*naar een veelvormig programma***

Peter Kroeze
Dirk Ligtermoet

In opdracht van en in samenwerking met :
Adviesdienst Verkeer en Vervoer
Carmen Leutscher

Gouda, 20 maart 2002

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding.....	7
1.1 Opdracht en vraagstelling	7
1.2 Opzet van de studie	7
1.3 Inhoud van de rapportage	8
2. Planproces en afstemming	9
2.1 Het beïnvloedingspunt van een mobiliteitstoets	9
2.2 Ruimtelijke schaalniveaus en planfasering	10
2.3 Besluitvorming in ruimtelijk beleid	13
2.4 RO en personenverkeer: opinies over de praktijk	18
2.5 Conclusies	22
3. Uitwerking van de zes hoofdpunten	28
3.1 Hoofdpunt 1: organisatie van de verkeersinbreng	28
3.2 Hoofdpunt 2: overtuiging van de RO-wereld	29
3.3 Hoofdpunt 3: inbreng structuurplanning	29
3.4 Hoofdpunt 4: integrale verkeersstructuur	34
3.5 Hoofdpunt 5: toetsing bouwplannen	37
3.6 Hoofdpunt 6: creatiever ontwerpen	38
4. Eerste uitwerking van een mobiliteitstoet voor het thema personenverkeer	41
4.1 De mobiliteitstoets: een veelvormig programma voor decentrale mobiliteitsinbreng	41
4.2 Welke typen middelen zijn nodig?	42
4.3 Acties en doelgroepen per hoofdpunt: een aanzet	43
4.4 Beschikbare middelen	46

Bijlage A: deelnemers workshop.

Bijlage B: gebruikte literatuur.

Bijlage C: overzicht geïnterviewde praktijkexperts.

Bijlage D: overzicht aanvullend geïnterviewde personen.

Samenvatting

Aanleiding

Verkeers- en vervoeraspecten worden niet, niet tijdig of onvoldoende meegenomen in ruimtelijke planprocessen. Daarom is in het NVVP een mobiliteitstoets aangekondigd. De mobiliteitstoets moet een hulpmiddel worden voor decentrale overheden dat eraan kan bijdragen dat aan verkeer en vervoer tijdig en op passende wijze aandacht wordt besteed. Om problemen op het raakvlak van ruimtelijke ordening en mobiliteit inzichtelijk te maken en mogelijkheden voor verbetering aan te geven zijn drie deelonderzoeken uitgevoerd: naar de relatie tussen ruimtelijke ordening enerzijds en personenverkeer, goederenverkeer en verkeersveiligheid anderzijds. Ligtermoet+Louwerse bv heeft het onderzoek naar de relatie tussen ruimtelijke ordening en personenverkeer uitgevoerd.

Het onderzoek

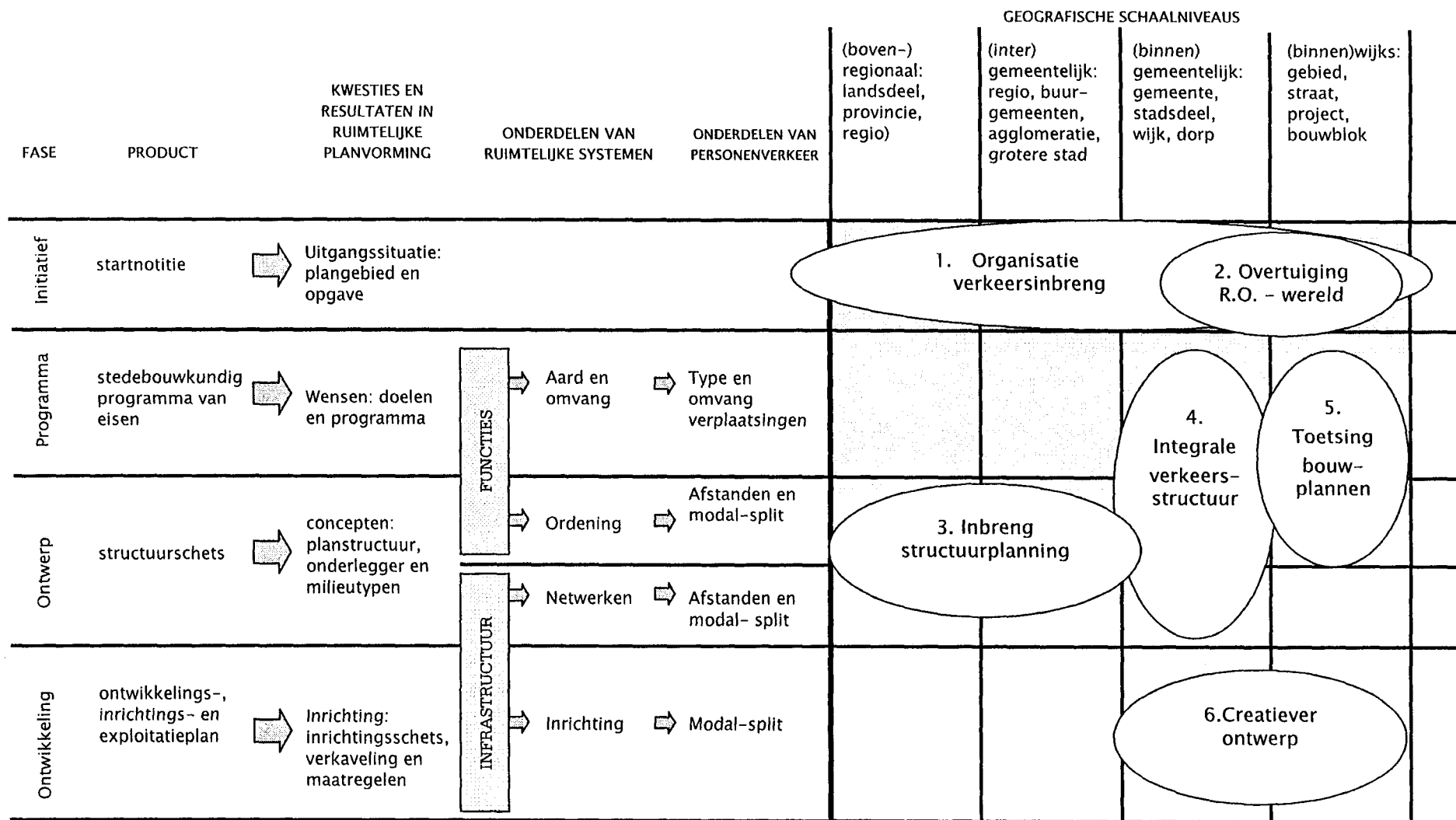
Het onderzoek bestond uit vier fasen. In de eerste fase is in een workshop met mensen van Rijk, provincies, kaderwetgebieden, gemeenten en adviesbureaus nagegaan welke aspecten van (personen)verkeer relevant zijn op verschillende schaalniveaus van ruimtelijk beleid. De tweede fase van de studie betrof een literatuurstudie, primair gericht op de praktijk van (beslismomenten in) ruimtelijke planvormingsprocessen. In de derde fase van het onderzoek zijn interviews gehouden met 15 praktijkexperts, werkzaam op het raakvlak van ruimtelijke ordening en verkeer. Het doel van deze gesprekken was om na te gaan hoe ruimtelijke processen in praktijk verlopen, welke (informele) beslismomenten relevant zijn en tegen welke problemen men aanloopt. In de laatste fase van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met personen die in het recente verleden betrokken waren -of nu nog zijn- bij initiatieven vanuit landelijk niveau om regionaal en lokaal de relatie tussen mobiliteit en ruimtelijke planvorming te verbeteren. Deze gesprekken waren vooral bedoeld om de conclusies die op basis van de fasen 1, 2 en 3 waren getrokken te toetsen.

De gevonden problemen

In het onderzoek zijn zes hoofdpunten gevonden, waarop een mobiliteitstoets zich wat personenverkeer betreft zou moeten richten. Het zijn punten op het grensvlak van personenverkeer en ruimtelijk beleid waarop voor verkeer iets te winnen valt en de huidige situatie in het algemeen niet perfect is. Deze punten zijn:

- Organisatie verkeersinbreng.
- Overtuiging r.o- wereld.
- Inbreng structuurplanning.
- Integrale verkeersstructuur.
- Toetsing bouwplannen.
- Creatiever ontwerp.

(zie ook het schema op de volgende pagina).



Bij '*organisatie verkeersinbreng*' gaat het erom te blijven benadrukken en bewerken dat verkeer in projectteams 'hoort'. Hoewel het met de inbreng van verkeer veelal minder slecht gesteld is dan sommige publicaties beweren, is het zaak te blijven benadrukken dat dat zinvol is en aan te geven hoe het georganiseerd kan worden. Het punt '*overtuiging RO-wereld*' is relevant omdat geconstateerd is dat bij 'kleinere' plannen de verkeersdiscipline veelal niet via organisatorische weg bij de planvorming betrokken worden. Stedebouwkundige en architectenbureaus maken vaak zelfstandig hun plannen. Het is daarom zaak de meeweging van verkeers- en mobiliteitsaspecten door die bureaus te stimuleren. Feitelijk door de producten die hierna worden genoemd ook bij die bureaus te brengen, vergezeld met overtuigende argumentaties van het belang. Het punt '*inbreng structuurplanning*' is een meer 'klassieke' invulling van de mobiliteitstoets. Bij het zoeken naar en de afweging tussen mogelijke bouwlocaties spelen aspecten van personenmobiliteit nauwelijks een rol. Dit kan worden verbeterd door een instrumentarium te ontwikkelen dat mobiliteits- en verkeerseffecten op regionaal en lokaal schaalniveau goed inzichtelijk maakt. In scherpe tegenstelling tot het voorgaande punt is het punt '*integrale verkeersstructuur*.' Geconstateerd is dat de inbreng van verkeer op wijk- en buurtniveau -bij het nadenken over netwerken en structuren- te monofunctioneel is, men gaat te veel uit van richtlijnen en blauwdrukken e.d. Om hierin verbetering te brengen is geen rekenkundig instrumentarium nodig, maar juist kwalitatief en beeldend ontwerp materiaal, met stedebouwkundige principes als uitgangspunt. Het punt '*toetsing bouwplannen*' heeft betrekking op de vele bouw- en verbouwplannen waarmee iedere gemeente te maken heeft. Geconstateerd is dat de rol van verkeer doorgaans sterk toetsend is. Men kijkt achteraf of een bouwplan problemen en verkeer mag alleen nog iets zeggen over de parkeernorm en de ontsluiting. Het is gewenst dat men bouwplannen meer fundamenteel beoordeelt mobiliteitsaspecten. Daarbij gaat het om eenvoudig toepasbare checklists, vuistregels, methodieken e.d. Het laatste punt tenslotte (*creatief ontwerp*) is opgevoerd omdat geconstateerd is dat zowel verkeers- als ruimtelijk ontwerpers weinig creatief zijn en te weinig oog hebben voor de werkelijke gebruikers van de infrastructuur en ook weinig rekening houden met de wensen van andere disciplines. Dit kan bereikt worden door beeldende en inspirerende voorbeelden te verspreiden.

De conclusie en ons advies

Deze zes punten lopen sterk uiteen qua karakter en qua doelgroep. Daarom is de conclusie van het onderzoek dat de mobiliteitstoets niet één toets, één activiteit of één hulpmiddel kan zijn. Bovendien zou het ook niet een éénmalig iets moeten zijn, want juist het éénmalige is de oorzaak van het beperkte effect van pogingen in het verleden op dit terrein. Daarom wordt voorgesteld de mobiliteitstoets vorm te geven in een langdurig **programma**, vol met (nader te bepalen) acties rond informatie, argumentatie en instrumentatie op de zes onderscheiden hoofdkwesties. *Argumentaties* als duidelijk gemaakt moet worden waarom iets van belang is; als nut & noodzaak moeten worden aangetoond. Dit speelt vooral bij de 'organisatie verkeersinbreng', 'overtuiging r.o.-wereld' en 'toetsing bouwplannen'. Een tweede middel is dat van *concepten*. Die zijn nodig als

er op onderdelen wel het nodige bekend is, maar een goede toepassing ervan uitblijft of wordt gefrustreerd omdat de samenhang ertussen ontbreekt. Dit middel speelt met name bij het punt 'integrale verkeersstructuur'. Naast concepten is er het middel van *voorbeelden*. Voorbeelden kunnen duidelijk maken dat iets ook daadwerkelijk kan, hoe het kan en dat het effect heeft. Goede voorbeelden werken stimulerend en willen inspireren om zelf na te denken en om ook op zoek te gaan naar creatieve en effectieve oplossingen. Dit middel kan vooral gebruikt worden bij de thema's 'organisatie verkeersinbreng', 'integrale verkeersstructuur' en 'creatief ontwerp'. Voorts kan er gebruik worden gemaakt van *checklisten*. Die helpen om dingen op een inhoudelijk goede en tegelijkertijd efficiënte manier op te pakken. Checklisten zijn soms nodig omdat ze zaken op een rij zetten, concretiseren, operationaliseren, kwantificeren, hanteerbaar maken, e.d. Dit middel speelt vooral bij de thema's 'overtuiging r.o-wereld', 'inbreng structuurplanning' en 'toetsing bouwplannen'. Tenslotte zijn er nog *procesinstrumenten*. Die helpen om zaken op een goede manier aan te pakken, om een werkwijze te volgen die kan leiden tot succes, om een proces efficiënt en effectief op te zetten en uit te voeren. Dit middel kan vooral een rol spelen bij 'inbreng structuurplanning', integrale verkeersstructuur' en 'creatief ontwerp'.

1. Inleiding

1.1 Opdracht en vraagstelling

In opdracht van AVV heeft Ligtermoet+Louwerse bv een voorbereidend onderzoek uitgevoerd binnen het project 'Mobiliteitstoets'. De komst van een dergelijke mobiliteitstoets is aangekondigd in het NVVP. In deel C staat erover vermeld dat "het rijk in overleg met andere overheden en belangenorganisaties een mobiliteitstoets ontwikkelt. Die mobiliteitstoets kan de vorm hebben van een handleiding, rekeninstrument en/of checklist waarmee provincies, kaderwetgebieden en gemeenten ruimtelijke plannen kunnen beoordelen". Inmiddels is het denken over dit instrument zodanig ontwikkeld, dat het woord 'toets' de lezer op een verkeerd been kan zetten.

De inhoudelijk aanleiding van het onderzoek, en daarmee feitelijk ook het kernprobleem, is dat verkeers- en vervoersaspecten niet goed, niet tijdig of geheel niet in het ruimtelijke ordeningsproces worden meegenomen. De mobiliteitstoets moet een hulpmiddel voor (ruimtelijke) plannenmakers worden en heeft als doel te bevorderen dat verkeers- en vervoersaspecten wél goed en wél tijdig worden betrokken en afgewogen met andere belangen. De opdracht aan Ligtermoet+Louwerse bv was om voor het onderdeel 'ruimtelijke ordening en personenverkeer' op een rij te zetten wat er bekend is over problemen en oplossingen rond het inbrengen van personenverkeeraspecten in ruimtelijke planvorming; dit met een accent op 'informele processen' en 'beslismomenten'. Naast dit onderzoek naar de relatie tussen ruimtelijk beleid en personenverkeer, zijn vergelijkbare onderzoeken uitgevoerd naar de relatie van ruimtelijk beleid met verkeersveiligheid resp. goederenvervoer. Naast deze drie meer inhoudelijke onderzoeken dient door de projectgroep die werkt in opdracht van het NVVB, ook een 'bestuurlijke procesarchitectuur' te worden gemaakt: in welke setting wordt de mobiliteitstoets toegepast? De studie is uitgevoerd in de periode november 2001 - februari 2002.

1.2 Opzet van de studie

De studie is in vier fasen uitgevoerd:

1. Een workshop, waarin vooral bezien is welke aspecten van verkeersbeleid relevant zijn op verschillende schaalniveaus van ruimtelijk beleid.
2. Een uitgebreide literatuurstudie, primair gericht op de praktijk van (beslismomenten in) ruimtelijke planvormingsprocessen. In bijlage B is een overzicht opgenomen van gevonden en gebruikte literatuur.
3. Interviews met 15 praktijkexperts, vanuit zowel de verkeers- als stedenbouwkundige discipline.
4. In afwijking van de planning (waarin fase 4 werd ingevuld met korte casestudies van bestemmingsplannen) zijn in deze fase gesprekken gevoerd met personen die in het recente verleden betrokken waren -of

nu nog zijn- bij initiatieven vanuit landelijk niveau om regionaal en lokaal de relatie tussen mobiliteit en ruimtelijke planvorming te verbeteren.

De literatuurstudie van fase 2 is de basis van deze rapportage. Noties uit de workshop van fase 1 zijn daarin verwerkt toen de tussenrapportage over de literatuurstudie werd gemaakt. In die tussenrapportage stonden al duidelijke voorlopige conclusies over de kern van de problematiek en mogelijke oplossingen. Fase 3 en 4 hebben daardoor in sterke mate een toetsend karakter gekregen: klopten onze voorlopige conclusies? In fase 3, de interviews met praktijkexperts, ging het dan vooral over conclusies over 'wat het probleem is' en in fase 4 over de voorgestelde oplossingen c.q. de gewenste inhoud van de mobiliteitstoets.

De uitkomsten van fase 3 en 4 zijn grotendeels 'onzichtbaar' in deze rapportage verwerkt. Als uitspraken van gesprekspartners sterk strookten met onze voorlopige conclusies, is de formulering scherper gemaakt. Als uitspraken onze conclusies nuanceerden, zwakte dat de betreffende teksten af. In één geval is op basis van de gesprekken van fase 3 en 4 een werkelijke hoofdlijn in de voorlopige conclusies gewijzigd: de aanvulling van een apart hoofdpunt in de problematiek, op het schaalniveau van 'projecten, bouwplannen en straten'. Dit staat beschreven in paragraaf 2.5.

1.3 Inhoud van de rapportage

Hierna worden in hoofdstuk 2 eerst de kaders van de studie geschetst. Daarbij wordt vooral ingegaan op:

- X Doelen, doelgroepen en 'doelmomenten' van een mobiliteitstoets.
- X Een bruikbare indeling voor het brede terrein van 'ruimtelijk beleid en personenverkeer', om problemen en oplossingen op een gestructureerde manier in onder te kunnen brengen.

Vervolgens wordt die indeling gebruikt om de gevonden empirische gegevens over 'problemen' rond het inbrengen van mobiliteitsaspecten in ruimtelijke planprocessen te groeperen, waarbij enerzijds rekening is gehouden met de juridische kanten van het planproces en anderzijds vooral ook met opinies uit de praktijk. Daaruit volgen zes hoofdkwesties op het grensvlak van mobiliteit en ruimtelijke ordening, ofwel zes hoofdkwesties voor de mobiliteitstoets. Die hoofdkwesties worden in hoofdstuk 3 toegelicht en uitgewerkt. In hoofdstuk 4 gaan we in op de vraag hoe een mobiliteitstoets er in onze opinie uit zou moeten zien en wat er reeds aan beschikbare middelen aanwezig is, want onze conclusie is dat er zeker al heel wat ligt.

2. Planproces en afstemming

2.1 Het beïnvloedingspunt van een mobiliteitstoets

De diepste logica achter een mobiliteitstoets is de constatering dat er redenen zijn om inspanningen gericht op het beïnvloeden van ruimtelijk beleid vanuit verkeer niet te staken. Want er is op dit terrein zeker 'winst' te halen. De feitelijke effectiviteit van vele eerdere pogingen op dit terrein, die over het algemeen geringer was dan beoogd, doet dan ten principale niet ter zake. Uitgangspunt is dat die winst, op welke manier dan ook, behaald kan worden. Er zijn immers bewezen relaties tussen ruimtelijk beleid en personenverkeer (vooral samengevat in Van der Spek en Jorritsma 2001). De vaak beperkte effectiviteit van eerdere pogingen op dit terrein in het verleden moet wel als een belangrijke waarschuwing worden gezien. Het zal niet eenvoudig zijn om die 'theoretische' winst binnen te halen; de mobiliteitstoets zal moeten staan voor een erg slim beleid.

In een systematische opzet van de zoektocht naar een bruikbare en effectieve mobiliteitstoets is het relevant onderscheid te maken tussen:

- Inhoudelijke, vakmatige aanbevelingen op het grensvlak van ruimtelijk en mobiliteitsbeleid.
- Meer procesmatige, beleidsmatige aanbevelingen over de wijze van afstemming op dit grensvlak.

Opvallend daarbij is het verschil in *doelgroepgerichtheid*, zoals in de literatuur gevonden. Procesmatige aanbevelingen blijken vaak sterk gericht te zijn op de verkeersdiscipline, op verkeerskundigen en beleidsmedewerkers verkeer en veel minder op personen in de ruimtelijke discipline, zoals beleidsmedewerker r.o. en stedenbouwers. In publicaties - die overigens nagenoeg allemaal vanuit de sector verkeer zijn geïnitieerd - wordt dan vooral tegen de verkeersdiscipline gezegd wat men (anders) moet doen om effectief de verkeerswensen in ruimtelijke plannen te krijgen. Inhoudelijke aanbevelingen daarentegen, zijn in het algemeen (vaak impliciet!) gericht op zowel stedenbouw- als verkeerskundigen. Dat zijn voor een deel dus aanbevelingen vanuit de sector verkeer die - over het hoofd van de (decentrale) verkeersmedewerkers heen - direct zijn gericht op de sector ruimtelijk beleid.

Dit onderscheid is essentieel en vormt een kernpunt in de zoektocht naar een effectieve mobiliteitstoets. Wordt de toets een instrument dat wordt aangereikt aan personen werkzaam in de ruimtelijke ordening en stedenbouw of is het iets dat gericht is op verkeerskundigen, opdat die in het contact met stedenbouwkundigen en planologen beter beslagen ten ijs kunnen komen? Natuurlijk kan het antwoord zijn: 'allebei'. Of: 'afhankelijk van planniveau'. En dat is ook precies de kwestie: voor welk type beslispunten moet de mobiliteitstoets meer procesmatig zijn en voor welk type beslispunten meer inhoudelijk? Met daarbij natuurlijk een directe relatie naar de vraag wie de doelgroep vormt. Om hierop een antwoord te

kunnen formuleren gaan we in dit hoofdstuk nader in op het ruimtelijk planproces en de rol daarin van mobiliteit en verkeer. In de eerste plaats (paragraaf 2.2) gaan we in doelgroepen, schaalniveaus en planfasering. Vervolgens beschrijven we in paragraaf 2.3 het proces, zowel de meer juridische aspecten daarvan als de praktijkkant. Die paragraaf sluit af met een opinie over hoe dat proces vanuit mobiliteit beïnvloed kan worden. Daarna gaan we in paragraaf 2.4. in op de afstemming binnen ruimtelijke processen. Deze paragraaf is vooral gebaseerd op opinies uit de praktijk en gevonden relaties in de literatuur. Het hoofdstuk sluit af met de vaststelling van een aantal hoofdpunten, punten waar de mobiliteit en ruimtelijk ordening elkaar raken, maar waar de interactie tussen beide niet optimaal is. Punten dus waar ons inziens een mobiliteitstoets zich op zou moeten richten.

2.2 Ruimtelijke schaalniveaus en planfasering

Ruimtelijk plannen en processen zijn er in vele soorten en maten. Het is voor de ontwikkeling van een mobiliteitstoets noodzakelijk om een hierin structuur aan te brengen. Twee publicaties geven een heldere, algemene fasering van de ruimtelijke planvorming (Witberg en Zinger 1999; BRO 2001). Dit zijn procesindelingen die niet gaan over de juridische vastlegging in WRO-vereisten (Voogd 1996). Daarnaast zijn er zeer veel indelingen naar schaalniveau. Dat zijn bijna altijd driedelingen, die vaak niet alleen iets zeggen over schaalniveaus maar ook over 'volgtijdelijkheid'! De benamingen laten zien dat men met 'schaalniveaus' vaak ook 'planfasen' bedoelt (tabel 2.1).

Opvallend is dat de terminologie van deze schaalindelingen volstrekt niet eenduidig is. Wel in de laatste kolom, daar staat het woord 'inrichting' centraal. Maar in zowel de eerste als tweede kolom komt vaak het woord 'structuur' voor. In de eerste kolom is het woord 'locatie' daarvoor vaak een alternatief; in de tweede kolom is dat echter ook wel eens het geval, naast andere benamingen. Dit op twee niveaus door elkaar praten over 'structuur' en 'locatie' is verklaarbaar en op een bepaalde manier ook wel terecht. Feitelijk lopen hier namelijk een externe en interne blik door elkaar:

- Extern: vanuit een onderzoeksgebied kan gezien worden hoe dat gebied in een groter geheel ligt: de wijk binnen het totaal van de stad, ofwel de wijk in de structuur van de stad. Het woord structuur heeft dan betrekking op het hogere schaalniveau, analoog aan 'structuurplan' in WRO.
- Intern: kijkend naar de structuren binnen een onderzoeksgebied; de klassieke verkeerskundige blik ('netwerken'). Het woord structuur slaat dan nadrukkelijk op verkeersstructuren, op infrastructuur.

Dezelfde redenatie kan men houden voor het begrip 'locatie': de locatie van een wijk binnen de stad (extern), of de locatie van functies binnen de wijk (intern). Feitelijk hanteren al deze indelingen twee niveaubegrippen tegelijk, namelijk abstractieniveau (functies, verkeersstructuren en inrichting) en geografisch schaalniveau. En met die twee indelingen op één as, raakt men in de knoop.

	Eerste niveau		tweede niveau	derde niveau
Witberg en Zinger 1999	Strategische keuze: of en hoe groei accommoderen	Locatiekeuze: waar groei accommoderen	Gebiedsgerichte opgave	Inrichtingsopgave
Witberg en Zinger 1999	Structuurplan		Stadsdeel/wijk	Wijk/lokaal
AGV 1994	Structuurniveau: scheiding verkeers- / verblijfsruimte		Locatiekeuzeniveau: concurrentieposities vervoerwijzen	Inrichtingsniveau: bescherming tegen snelverkeer
AVV e.a. 1999	Planologisch kader: regionale indeling van wegen en gebieden		Ruimtelijke structuur v.d. locatie: ruimtelijke en verkeersprincipes	Inrichtingsniveau: vormgeving openbare ruimten
BRO 2001	Structuurniveau: stad, stadsdeel		Planniveau: wijk, buurt	Inrichtingsniveau: straat
PDS 1996	Locatiekeuze		Hoofdstructuur	Inrichting openbare ruimte
Kroeze 2001	Locatieniveau: waar nieuwe functies		Structuurniveau: stedenbouwkundige en verkeerskundige hoofdstructuur	Inrichtingsniveau: inrichting openbare ruimte
AGV 1993	Ruimtelijke structuur: woning-, werk- en winkellocaties			Inrichting en herinrichting
AGV 1995	Structuurniveau: streekplan en structuurplan		Locatieniveau: haalbaarheidsstudie; globaal bestemmingsplan	Inrichtingsniveau: gedetailleerd bestemmingsplan of uitwerkingsplan

Tabel 2.1: overzicht indelingen naar schaalniveau

Hoewel de waarde van een goed indelingsschema van het terrein ‘mobiliteit en ruimtelijke ordening’ beperkt is in de zin dat het altijd een simpele schematisering van een complexe werkelijkheid blijft, is een dergelijk schema toch erg relevant om de veelheid aan kwesties inzichtelijk te kunnen presenteren. Uiteindelijk zijn we tot een schema gekomen met twee assen: een indeling van onderdelen van een planproces, dat op verschillende geografische schaalniveaus plaats kan hebben (*zie volgende pagina*). In die indeling van het planproces is primair uitgegaan van de mobiliteitsbepalende elementen van ruimtelijke keuzes: enerzijds de functies (en daarvan dan de aard, de omvang en de locatie) en anderzijds de infrastructuur (netwerken en inrichting). Aan deze indeling van het planproces hebben we enkele andere indelingen gekoppeld die zo ongeveer dezelfde aspecten met andersoortige trefwoorden karakteriseren.

FASE	PRODUCT	KWESTIES EN RESULTATEN IN RUIMTELIJKE PLANVORMING	ONDERDELEN VAN RUIMTELIJKE SYSTEMEN	ONDERDELEN VAN PERSONENVERKEER	GEOGRAFISCHE SCHAALNIVEAUS			
					(boven-) regionaal: landsdeel, provincie, regio)	(inter) gemeentelijk: regio, buur- gemeenten, agglomeratie, grotere stad	(binnen) gemeentelijk: gemeente, stadsdeel, wijk, dorp	(binnen)wijken: gebied, straat, project, bouwblok
Initiatief	startnotitie	➡ Uitgangssituatie: plangebied en opgave						
Programma	stedebouwkundig programma van eisen	➡ Wensen: doelen en programma	FUNCTIONES	➡ Aard en omvang ➡ Type en omvang verplaatsingen				
				➡ Ordening ➡ Afstanden en modal-split				
Ontwerp	structuurschets	➡ concepten: planstructuur, onderlegger en milieutypen		➡ Netwerken ➡ Afstanden en modal-split				
Ontwikkeling	ontwikkelings-, inrichtings- en exploitatieplan	➡ Inrichting: inrichtingsschets, verkaveling en maatregelen	INFRASTRUCTUUR	➡ Inrichting ➡ Modal-split				

In het schema onderscheiden we uiteindelijk vier ruimtelijke schaalniveaus en vijf planfasen of -stappen; en daarmee dus twintig cellen. In theorie kunnen in al die cellen 'problemen' in de afstemming tussen ruimtelijke ordening en personenverkeer bestaan. Problemen die meer inhoudelijk of meer procesmatig -of nog anderszins- kunnen zijn. Natuurlijk is op voorhand wel duidelijk dat:

- Niet alle cellen belangrijk, relevant zijn. En problemen daarin dus zeker geen kernkwesties zijn;
- problemen in aangrenzende cellen wellicht als één probleem kunnen worden gezien;
- er ook cellen kunnen zijn waarbinnen er helemaal geen (grote) problemen zijn.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt vanuit empirische informatie gezien welke problemen belangrijk zijn - en wordt tegelijk gepoogd om te komen tot een hanteerbare set aan heldere probleemformuleringen. In de eerste plaats (paragraaf 2.3) gaan we in op het proces, zowel de meer juridische aspecten daarvan als de praktijkkant. Die paragraaf sluit af met een opinie over hoe dat proces vanuit mobiliteit beïnvloed kan worden. Daarna gaan we in paragraaf 2.4 in op de afstemming binnen ruimtelijke processen. Deze paragraaf is vooral gebaseerd op opinies uit de praktijk en gevonden relaties in de literatuur.

2.3 Besluitvorming in ruimtelijk beleid

2.3.1 Wet ruimtelijke ordening in de praktijk

De Wet op de ruimtelijke ordening (WRO), zoals geldend sinds april 2000, regelt vooral hoofdlijnen van ruimtelijk planprocessen, met een uitwerking in het Bro, een algemene maatregel van bestuur. Voor het onderwerp 'ruimtelijk beleid en personenvervoer' lichten we er enkele kernpunten uit:

1. Provinciale staten kunnen "een streekplan vaststellen, waarin de toekomstige ontwikkeling van het in het plan begrepen gebied in hoofdlijnen wordt aangegeven". Daarbij moet worden aangegeven hoe het streekplan is afgestemd op of doorwerkt in provinciaal milieu-, waterhuishoudings- en verkeersbeleid (art. 4a (1)). Die laatste formulering duidt op het 'haasje-over principe' dat vooral in provinciale planvorming de oplossing is om uit de spanning tussen integraliteit en sectorale planvormen en planfrequenties te komen. Poppe e.a. 1994 noemt nog andere voorbeelden van plannen die relevant zijn voor de relatie RO/verkeer:

"(...) een beleidsplan voor toerisme en recreatie, de ziekenhuisplanning en de scholenplanning. In dergelijke plannen worden uitspraken gedaan over de schaalgrootte van de voorzieningen en over de regionale spreiding ervan. Daarmee is de beleidsruimte bij de locatiekeuze (die vaak pas later plaats vindt) beperkt, en is de hoeveelheid mobiliteit die gepaard gaat met het bezoek van die voorzieningen al voor een gedeelte bepaald."

Van belang is dat juist dit haasje-over principe een fixatie vanuit mobiliteit en verkeer op (formeel) ruimtelijke planvormingsprocessen weinig effectief maakt. Want het kan zo zijn -en is vaak zo- dat het ruimtelijk plan in feite niet meer is dan een vastlegging van

ruimtelijke beslissingen of een ruimtelijke vertaling is van beslissingen die in andere beleidssectoren in de voorafgaande periode genomen zijn. In ieder geval in locatiekeuze is verkeer dan 'te laat', keuzes zijn reeds gemaakt.

2. De WRO geeft een "gemeenteraad (of raden van aangrenzende gemeenten)" de mogelijkheid een structuurplan vast te stellen "waarin de toekomstige ontwikkeling van de gemeente(n) wordt aangegeven" (art. 7). Voor Kaderwetgebieden is een regionaal structuurplan (RSP) verplicht. "In dat plan worden concrete beleidsbeslissingen opgenomen over de locatie van projecten of voorzieningen van regionaal belang" (art. 36c(1)). Op dergelijke structuurplannen (-visies, -schetsen) wordt in paragraaf 3.3 nader ingegaan, omdat we van oordeel zijn dat daar een hoofdpunt voor een mobiliteitstoets in zit, namelijk belangrijke en vroegtijdige locatiekeuzes. Van belang is hier de constatering dat juist 'structuurplannen en hun broertjes' allerlei informele beslispunten belangrijker maken:

"Mede door de toenemende intergemeentelijke samenwerking, ontstaan op structuurniveau steeds meer plantypes die geen wettelijk kader kennen. Voorbeelden hiervan zijn structuurvisies of structuurschetsen (AGV 1995)".

3. Een door de gemeenteraad vastgesteld bestemmingsplan is verplicht voor het gebied buiten de bebouwde kom en mogelijk voor het gebied binnen de bebouwde kom. In een bestemmingsplan wordt:
"(..) voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is, de bestemming van de in het land begrepen grond wordt aangewezen en zo nodig, in verband met de bestemming, voorschriften worden gegeven omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond en de zich daarop bevindende opstallen" (art. 10). In de eerste plaats is hierbij relevant dat uit jurisprudentie blijkt dat wat in bestemmingsplannen vastgelegd wordt, echt een duidelijk verband moet houden met 'bestemming' of 'goede ruimtelijke ordening'. Lang niet alle verkeersmaatregelen kunnen daarom in bestemmingsplannen worden vastgelegd. Bijvoorbeeld snelheidsremmende maatregelen: dat verandert de bestemming 'verkeer' of 'autoverkeer' niet. Veel gemakkelijker is het bijvoorbeeld om aantallen parkeerplaatsen en breedtes van wegprofielen in bestemmingsplannen vast te leggen - dat gaat immers om 'bestemming' van vierkante meters (Poppe e.a. 1994). Ofwel: vooral op inrichtingsniveau ben je er vanuit verkeer wellicht niet met alleen een bestemmingsplan proberen te beïnvloeden.

In de tweede plaats is van belang dat er in de WRO verschillende soorten bestemmingsplannen worden mogelijk gemaakt (Damen 2001):

- Een 'normaal', gedetailleerd bestemmingsplan conform art. 10;
- Een globaal plan met (latere) uitwerkingsplannen conform art. 11 ("Bij een bestemmingsplan kan worden bepaald, dat (..) burgemeester en wethouders volgens bij het plan te geven regelen het plan moeten uitwerken of binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kunnen wijzigen.");
- Eventueel 'slechts' een structuurplan, waar 'losse' bouwplannen aan worden toegevoegd, die pas na realisatie worden vastgelegd in een gedetailleerd bestemmingsplan. Dit is een soort ruim gebruik van artikel 19:
"De gemeenteraad kan (..) ten behoeve van de verwezenlijking van

een project vrijstelling verlenen van het geldende bestemmingsplan, mits dat project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing. (...) Onder een goede ruimtelijk onderbouwing wordt bij voorkeur een gemeentelijk of intergemeentelijk structuurplan verstaan. Indien er geen structuurplan is of wordt opgesteld, wordt bij de ruimtelijke onderbouwing in ieder geval ingegaan op de relatie met het geldende bestemmingsplan, dan wel wordt er gemotiveerd waarom het te realiseren project past binnen de toekomstige bestemming van het betreffende gebied.”

In het algemeen worden door deze juridische varianten de vanuit mobiliteit en verkeer te beïnvloeden planprocessen divers en lastig te overzien. Specifieker wordt vooraf-toetsing erg lastig, vooral bij de constructie met art. 19 plannen. De concrete maatregelen zijn immers op het juridische beslismoment nog niet bekend.

2.3.2 Ruimtelijke besluitvormingsprocessen in de praktijk

De gevonden literatuur gaat met name in op de meer bestuurlijke aspecten, actoren en processen - en veel minder op de empirie van actoren die in het daadwerkelijke ‘werkveld’ opereren. Een belangrijke constatering is wel dat (stedebouwkundige) adviesbureaus in de praktijk vaak een rol hebben die veel verder gaat dan ‘advies’. Van Damme en Verdaas 1996 vinden bij 6 van hun 8 casestudies een duidelijke (zelfstandige) rol van een adviesbureau; bij kleinere gemeenten kan zelfs geconcludeerd worden dat adviesbureaus vaak ‘de kar trekken’ in de ruimtelijke planvorming. In een enquête onder praktijkbetrokkenen bij bestemmingsplannen zeggen slechts 4 van de 21 bureaus dat “gemeenten precies weten wat ze willen”. En liefst 16 van de 21 bureaus zeggen dat “gemeenten niet weten wat ze willen en steunen op het adviesbureau”. De auteurs gebruiken daarom zelfs de benaming ‘surrogaatgemeenten’ voor adviesbureaus (Van Damme en Verdaas 1996). Dit spoort met de bevindingen in een recente empirische studie. Kroeze 2001 constateert dat kleinere bestemmingsplannen “voor een groot deel in een grote mate van zelfstandigheid door externe stedebouwkundige adviesbureaus worden gemaakt”.

Naast de rol van adviesbureaus is een tweede kernpunt de rol van ‘marktpartijen’. Damen 2001 geeft aan dat sinds een tiental jaren marktpartijen (beleggers, corporaties en projectontwikkelaars) al in de planfase om tafel zitten met de gemeente. Voorheen vulden zij in het algemeen slechts op ‘gebouwniveau’ het plan in. Hun eerdere, en daardoor sterkere, betrokkenheid wordt verklaard uit hun *grondposities*: “Hun grondpositie wordt zo vertaald in stedenbouwkundige invloed. Wijk, omgeving en ontsluiting van de omgeving zijn voor de marktpartijen een onderdeel van hun product geworden” (Damen 2001).

Wat breder beschouwd kan men spreken van diffuse maar intensieve samenwerkingsconstructies tussen gemeenten, adviesbureaus en marktpartijen. Samenwerking met tussenresultaten die vervolgens ook nog in allerlei stadia aan provincie en rijk worden voorgelegd. De (voormalige) IRO is bijvoorbeeld vaak erg ‘meedenkend’ met gemeenten en werkt samen om de lastige spanning tussen rijks- en lokale doelen op te heffen. Provincies hebben “verschillende taakopvattingen” maar zijn regelmatig ook dergelijke ‘meedenkers’ (Van Damme en Verdaas 1996). Dergelijke publiekprivate ‘netwerken’, waarin dus vaak ook toetsende partijen

informeel al vroegtijdig betrokken zijn, kunnen theoretisch gekarakteriseerd worden als 'institutionele arrangementen'. Toetsing van dergelijke 'bottom-up groeiende' plannen aan de top-down formele eisen vindt zelden hard plaats.

"Het veelvuldig contact tussen de verschillende overheden draagt er zorg voor dat over veel potentiële conflicten een compromis wordt gesloten tussen de betrokken overheden en dat relatief weinig conflicten tot in hoogste instantie worden uitgevochten" (T.J.M. Spit, Het ABC-locatiebeleid, in: Dieleman en Priemus 1996).

Dit 'sociocratische' (Faludi en Van der Valk 1994) karakter van veel ruimtelijke planprocessen maakt het dan ook weinig zinvol om met klassieke middelen te pogen invloed te verwerven in die ruimtelijke planprocessen. Daarvoor zijn actoren en beslismomenten te diffuus. De meest klassieke vorm om invloed te verwerven is 'toetsing vanuit de sector'. Daarbij worden twee aannames gehanteerd:

1. De betreffende sector krijgt de kans om op beslismomenten conceptkeuzes te toetsen op sectorbelangen.
 2. De uitkomst van die toetsing heeft invloed op definitieve keuzes.
- Simpel en gechargeerd: de afdeling verkeer wacht tot ze een ruimtelijk plan in concept krijgen. Dan maakt men een keurige toetsing op mobiliteitsaspecten. Als de toetsing een negatieve conclusie heeft, gaat het plan niet door. Natuurlijk, zo simpel en naïef werkt het niet - en heeft het ook nooit gewerkt. Pogen om eigen sectorbelangen als een formele en zware toets aanvaard te krijgen, is werken aan een droom. Ook in een recente empirische studie werd duidelijk dat de toetsing door provincies van bestemmingsplannen op het aspect verkeersveiligheid erg weinig effectief is (Kroeze 2001).

2.3.3. Indirecte beïnvloeding via betrokken verkeersmensen

Op alle planniveaus is er daarmee een zelfde type probleem in beïnvloeding van ruimtelijke beslissingen, namelijk dat beslismomenten divers kunnen zijn en moeilijk te overzien. En dat naast overheidsdiensten in ruimtelijke planprocessen ook marktpartijen -vooral stedenbouwkundige adviesbureaus en projectontwikkelaars- een belangrijke en vaak zelfstandige rol spelen. Specifiek geldt nog dat:

- Haasje-over constructies vooral regionale en provinciale ruimtelijke planprocessen maken tot een moeilijk te overzien geheel van uiteenlopende beslispunten, specifiek voor locatiekeuze.
- Voor (inter)gemeentelijke ruimtelijke structuren een grote belangstelling bestaat. Vanuit mobiliteit en verkeer bezien is dit 'niveau' erg relevant (locatiekeuzes op lokaal niveau), maar tegelijk divers en moeilijk te overzien. De vaak minder formele planvormingsprocessen zijn uiterst divers.
- Bestemmingsplannen op inrichtingsniveau geen afdoende afstemmingskader zijn, omdat er alleen nadrukkelijk ruimtelijke zaken in geregeld mogen worden. Bestemmingsplannen kunnen erg globaal blijven en daarmee mobiliteits- en verkeersrelevante beslissingen vooruitschuiven en, alweer, minder overzienbaar maken.

Divers en moeilijk te hanteren, maakt dat een effectieve mobiliteitstoets onmogelijk? Duidelijk is in ieder geval dat complexe samenwerkingsprocessen de effectiviteit van een externe

toetsingsmethodiek vanuit verkeer sterk beperken, ongeacht het feit hoe die eruit ziet. Het is niet realistisch te denken dat een externe, afstandelijke, achteraf mobiliteitstoets invloedrijk kan zijn. De mobiliteitstoets is in het AVV-projectplan ook zeker niet zo naïef opgezet. Het gaat er niet om 'achteroverleunend' de kans te krijgen om te toetsen, het gaat erom actief argumenten en instrumenten in te zetten om mobiliteitsaspecten meegewogen te krijgen. Ons inziens is het gedachtegoed achter de mobiliteitstoets -en de gevonden literatuur evenzeer- helder over welke twee opties verre de voorkeur hebben boven 'externe toetsing':

- A.** Vanuit verkeer 'van buitenaf' ruimtelijke beslissingen beïnvloeden, maar dan niet door een afstandelijke toetsing, maar door actief informatie, argumenten en instrumenten te verspreiden - te gebruiken door de actoren in die ruimtelijke planprocessen;
- B.** Vanuit verkeer niet van buitenaf, maar van binnenuit, ruimtelijke beslissingen beïnvloeden, namelijk door actief deel te nemen in ruimtelijke planprocessen, daardoor beslispunten te kennen en rond die beslispunten met informatie, argumenten en instrumenten zorgen voor het meewegen van mobiliteitsaspecten.

Optie B heeft een aanname, namelijk dat het praktisch meestal mogelijk is om vanuit verkeer dusdanig dicht op of in ruimtelijke planprocessen te zitten, dat beslispunten kenbaar zijn. Als die aanname klopt, lijkt optie B een veel effectievere weg dan optie A. Het 'van binnenuit' zorgt voor maatwerk en een veel beter getimede beïnvloeding. Een keuze dus ook voor indirecte beïnvloeding, via betrokken verkeersmensen naar ruimtelijke mensen. De vraag is dus primair in hoeverre, bij welke planprocessen en -fasen, afdelingen verkeer 'dichtbij' of 'in' ruimtelijke planprocessen kunnen komen. En natuurlijk vervolgens: wat verkeersmensen daarbij dan aan invloed kunnen uitoefenen. Praktijkspraken hieromtrent komen in de volgende paragraaf aan de orde.

2.4 RO en personenverkeer: opinies over de praktijk

2.4.1 Gevonden aanbevelingen over de afstemming

Tal van publicaties geven praktijkinformatie over de relatie tussen mobiliteit en ruimtelijk beleid en leiden daar ook vaak aanbevelingen uit af. In een recent rapport is een globaal overzicht gemaakt van 'hoofdaanbevelingen met een meer of minder empirische basis' (Kroeze 2001). Daar zijn aanbevelingen uit andere rapporten aan toegevoegd. Het geheel aan (geclusterde) aanbevelingsuitspraken staat aangeven in navolgende tabel.

Voorlopige cluster	gevonden probleemorzaken/-aanbevelingen
'Hoger' kijken dan alleen inrichting en ontwerp	<p>B " Denk op verschillende schaalniveaus (locatie-, structuur- en inrichtingsniveau). De oplossing voor een probleem op inrichtingsniveau ligt misschien wel op het structuurniveau of zelfs locatieniveau."</p> <p>B Herkennen van de samenhang tussen inrichting, structuur en planologie (AVV e.a. 1999).</p> <p>B " Verkeersleefbaarheid wordt grotendeels bepaald op structuurniveau en is zeker niet alleen een zaak van inrichten" (Walraad en Poppe 1998).</p> <p>B " Meer aandacht voor het totale stedenbouwkundige en verkeersplanologische concept. (...) Er is weinig oog voor het totale stedenbouwkundige en verkeersplanologische concept. Hiermee bedoelen we dat er weinig oog is voor de functionele relaties van een te ontwikkelen gebied met de rest van een stad of dorp. Ondanks soms mooie bewoordingen, lijken veel bestemmingsplannen slechts betrekking te hebben op het creëren van veilige 'wooneilanden'."</p>
Meer verkeersconcepten	<p>B " Werk vanuit een integrale benadering, met de disciplines stedenbouw, verkeer, civiel-techniek, architectuur en beheer."</p> <p>B " Meer informatie over structuren en wegcategorisering."</p> <p>B Zet een geheel andere bril op. Duidelijk is dat de verkeerskundige opgave bij naoorlogse wijken vooral gaat over minder asfalt en meer groen. Dat is voor een verkeerskundige echt wel een revolutie (PDS 1998a).</p>
Inrichting en beheer	<p>o Duidelijker, hedendaagse aanbevelingen voor structuren en profielen in kleinere wijken en buurten."</p> <p>o Meer verkeerskundige creativiteit en detaillering op inrichtingsniveau: een benadering, waarin wordt gekeken naar het gehele ruimtelijke profiel in plaats van naar alleen het wegprofiel (dus ook naar de architectuur, groen, particuliere gronden). Aandacht voor het toekomstige functioneren van de openbare ruimte. Er wordt nauwelijks getoetst op loop- en fietsroutes, conflictpunten, ontmoetingplaatsen enz. Ten slotte is opgevallen dat men op inrichtingsniveau tamelijk behoudend en ook weinig creatief is."</p> <p>o Werk vanuit een wijkgericht verkeersbeleid: Als je je verkeersbeleid al zo georganiseerd hebt, ben je veel effectiever (PDS 1998a).</p>
Organisatie	<p>B " Zorg ervoor dat verkeer vroegtijdig aan tafel zit bij de stedenbouwer."</p> <p>B " Altijd werken met vroegtijdig opgezette projectgroep, bestaande uit verschillende disciplines."</p> <p>B " Het aanwijzen van een teamlid die gedurende het planproces expliciet verantwoordelijk is voor verkeersveiligheid (AGV 1995)."</p> <p>B Wees er op tijd bij. Gezien het belang van verkeer in herstructureringswijken is het erg wenselijk maar ook haalbaar dat verkeerskundigen gewoon in de projectgroep zitten, vanaf begin. En voortouw nemen mag ook wel eens. (PDS 1998a).</p> <p>B Integrale benadering van ruimtelijke ordening en verkeersvraagstukken leidt tot een heroverweging van de verkeerskundige overwegingen bij het begin van een ruimtelijk proces. Samenwerking tussen stedenbouwers en verkeerskundigen is daarbij een vereiste (KUN e.a. 1998).</p> <p>B " In een VPL-traject zitten verkeerskundigen en stedenbouwkundigen vanaf het begin met elkaar aan tafel. Dit is wellicht nog belangrijker dan de aandacht voor het energiegebruik. Er is geen verkeerskundige toets achteraf, zoals vaak gebeurt, maar er wordt gezamenlijk nagedacht over de meest wenselijke structuur van een wijk of een bedrijventerrein. Hierdoor ontstaat meer inzicht in elkaars knelpunten en ideeën. Veranderingen in bijvoorbeeld de verkeersstructuur, die gedurende het proces wordt voorgesteld, kunnen gelijk worden getoetst aan de effecten voor de omgeving. Dit kan weer aanleiding geven tot het bijstellen van het stedenbouwkundig plan en/of de verkeersstructuur. De VPL doet duidelijk een beroep op de creativiteit van de verkeers- en stedenbouwkundige" (Scheper 2000).</p>

'Cultuur': principes en concepten in plaats van richtlijnen en regels	B	" Stel vooraf uitgangspunten op. Waak daarbij voor algemeenheden maar wees zo concreet mogelijk. Een (recent) verkeersbeleidsplan of recente verkeersvisie kan daarbij een goed kader vormen."
	B	" Het opnemen van een doel dat het op te stellen plan aan de eisen voldoet die gesteld worden aan een verkeersveilige omgeving (AGV 1995)."
	B	Inlevingsvermogen en open communicatie om elkaars verschillende culturen geen belemmering te laten zijn (AVV e.a. 1999).
	B	" Verkeer dicteert niet de vorm, maar heeft wel behoefte om –afhankelijk van de omgeving– een aantal principes veilig te stellen. Door de verkeersdiscipline in een vroeg stadium te betrekken, zal de verkeersdiscipline beter 'kunnen spelen met regels' en ook eerder daartoe genegen zijn omdat ze het belang ervan inziet" (Walraad en Poppe 1998).
	B	Cultuur: ruimtelijke kwaliteit is voor de stedenbouwer de kern en voor de verkeerskundige vaagheid (liever: functionaliteit) (Poppe e.a. 1994).
	B	Recepturen vanuit verkeer worden door stedenbouw verafschuwd (Poppe e.a. 1994).

Aansluitend bij de conclusie van paragraaf 2.3 is in de eerste plaats de constatering relevant dat nagenoeg alle lessen en aanbevelingen vooral of alleen gericht zijn op de verkeerskundigen die in aanraking (moeten) komen met ruimtelijke planprocessen. Men gaat er klaarblijkelijk van uit dat de lokale/regionale/provinciale verkeerskundige degene is die moet beïnvloeden! Evenzeer opvallend is dat er vooral veel aanbevelingen zijn die pogen de kwaliteiten van de inbreng van verkeersmensen te verbeteren. In het algemeen lijkt dus ook de verwachting te leven dat de beïnvloeding van ruimtelijke processen door verkeersmensen sterk verbeterd kan worden.

2.4.2 Relaties tussen de praktijkaanbevelingen

Meer in detail kijkend naar de empirische basis achter en de relaties tussen de vijf hoofdclusters, blijken er sterke en 'logische' relaties te zijn tussen de vijf onderscheiden hoofdonderwerpen in de gevonden aanbevelingen.

1. 'hoger' kijken dan alleen inrichting/ ontwerp
2. meer integrale verkeersconcepten
3. inrichting en beheer
4. organisatie
5. 'cultuur': principes en concepten in plaats van richtlijnen en regels

Punt 4, *organisatie*, is wellicht de crux. Het is van groot belang om te constateren dat in veel gevallen verkeerskundigen feitelijk volledig en min of meer vanaf de start meedraaien in projectteams die ruimtelijke plannen voorbereiden. Dat maakt immers de 'keuze' voor een mobiliteitstoets die focust op een indirecte beïnvloeding - via betrokken verkeersmensen - realistisch. In een empirische studie van zeven bestemmingsplannen: "Als we kijken naar de betrokkenheid van de discipline verkeer, dan blijkt dat die er bij vier van de zeven plannen zeer zeker was. (...) Als we nu kijken welke plannen het betreft, dan blijkt dat het vooral de 'grotere' zijn. En vervolgens kijkend naar de bij deze plannen gevolgde werkwijze, dan blijkt dat bij al deze plannen een belangrijke rol was weggelegd voor een werk- of projectgroep, bestaande uit meerdere disciplines. Daarnaast blijkt dat vooral bij de kleinere plannen verkeer niet bij de planvorming is betrokken. Deze plannen zijn deels gemaakt zonder begeleiding door een (inhoudelijk meedenkende) project- of werkgroep. (...) Het probleem van 'onvoldoende aandacht voor verkeer' of 'onvoldoende communicatie' speelt niet bij de (middel)grote ontwikkelingslocaties, maar in hoofdzaak bij de kleinere plannen, plannen die voor een groot deel in een grote mate van zelfstandigheid door externe stedenbouwkundige adviesbureaus worden gemaakt (Kroeze 2001)."

In een oudere studie naar de inbreng van verkeersveiligheid in ruimtelijke plannen, werd gekeken in vijf gemeenten waarvan verwacht werd dat

verkeersveiligheid er een zekere plaats had in ruimtelijke plannen. De conclusie (Smaal en Spit 1992):

- Tiel: een formeel intern draaiboek waarin staat dat bij planontwikkeling alle sectoren om input wordt gevraagd en dat die de conceptplannen steeds voor commentaar krijgen.
- Tilburg, Leiden, Vlaardingen: altijd een stuurgroep en projectgroep met meerdere disciplines. In de praktijk komt het echter voor dat verkeer een minimale betrokkenheid heeft (irrelevant plan, capaciteitsproblemen bij verkeer e.a.).
- Alkmaar: bij kleinere plannen als Tiel; bij grotere als Tilburg/Leiden/Vlaardingen.

Ook hier dus een zelfde beeld, zeker bij grotere plannen is verkeer wel degelijk betrokken; bij kleinere plannen veel minder. Het beeld is voorts nog eens bevestigd vanuit de interviews uit fase 3 van ons onderzoek. Uit vrijwel alle interviews komt naar voren dat het niet-betrekken van verkeer in de planvorming eigenlijk niet aan de orde is. Het werken in multidisciplinaire projectgroepen blijkt vrijwel overal goed gebruik, zeker bij de grotere en belangrijkere plannen.

Of verkeer tijdig en voldoende invloed heeft, gegeven een organisatie die dat mogelijk maakt, is afhankelijk van de vier andere hoofdonderwerpen:

- *cultuurverschillen* (punt 5) maken het lastig om wensen en belangen in te brengen;
- punten 1, 2 en 3 zijn feitelijk aanbevelingen om de verkeerskundigen meer in de cultuur van stedenbouwers te brengen:
 - S* *'hoger' kijken dan alleen inrichting/ ontwerp* (punt 1);
 - S* *meer en betere verkeersconcepten* (punt 2);
 - S* *inrichting en beheer* (punt 3).

Over de vraag of die cultuurverschillen tussen stedenbouw en verkeer er zijn en hoe zwaar ze wegen, is weinig onderbouwd geschreven; het zijn vaak niet meer dan algemeenheden als 'men spreekt elkaars taal niet'.

Desondanks, de signalen zijn vele en het punt lijkt daarom plausibel.

Grofweg (en al te schematisch) komt het neer op (AVV e.a. 1999):

	verkeerskundige	stedebouwkundige
identiteit	resultaatgericht, kwantitatief	creativiteit, totaalbeelden
valkuil	schijnwetenschap, mechanistisch	eigen waarheid boven gebruiker
angst	afwijking concept en praktijk	keurslijf tegen creativiteit
uitdaging	contextueel, integraal werken	open opstelling

Tabel 2.3: typeringen verkeers- en stedebouwkundige

Natuurlijk, de verkeerskundige wordt op deze manier wel erg onnozel neergezet. Maar in essentie lijkt er toch wel een zekere waarheid in te schuilen. Opvallend, of juist niet, is dat het punt ook in de gesprekken met de praktijkexperts diverse malen is aangekaart. Het hier gechargeerd geschetste beeld van de verkeerskundige heeft overigens een belangrijke logica: de stedebouwkundige is klaar, of voelt zich klaar, of wordt door anderen als klaar-zijnde beschouwd als de 'papierfase' eindigen. Na realisatie van een ruimtelijk plan is het voor een belangrijk deel de

verkeerskundige die de fouten en onvolkomenheden in een stedenbouwkundig ontwerp te horen krijgt en op moet lossen (PDS 1998b).

Nadrukkelijk staat er na de benaming *cultuur* van punt 5 als ondertitel: 'principes en concepten in plaats van richtlijnen en regels'. Dat wil aangeven dat het hier om een hardere zaak dan 'taalgebruik' gaat. En feitelijk is het een eerste uitwerking van de drie andere hoofdpunten, die vooral willen zeggen in welke richtingen de cultuur van verkeerskundigen, specifiek bij ruimtelijke plannen, zou moeten veranderen. De drie uitwerkingen van 'andere cultuur' zijn zo ongeveer ook drie aanbevelingen op verschillende planniveaus:

- *Kijk hoger dan alleen inrichting/ ontwerp* is een aanbeveling die verwijst naar het belang van keuzes omtrent aard en omvang van functies en hun locaties. Verkeer bemoeit zich daar, zo laat de literatuur zien, slechts zelden mee. Kroeze 2001 acht bij geen van de 7 bestudeerde bestemmingsplannen de locatiekeuze vanuit verkeer gezien goed -maar vindt geen enkele opmerking van verkeersambtenaren daaromtrent. Dit beeld wordt bevestigd uit de workshop waar een algemene conclusie was dat verkeer zich niet behoeft te manifesteren in discussie over aard en omvang van functies. Indien vanuit andere beleidssectoren wensen en behoeften komen, zijn dat schijnbaar maatschappelijk gewenste ontwikkelingen. Men wil nadrukkelijk wel meepraten als er wordt nagedacht over de ordening van functies.
- *Meer verkeersconcepten* is een aanbeveling op vooral structuurniveau: verkeersnetwerken. Opvallend is hoezeer het model Houten in stedenbouwkundige kringen navolging krijgt. Het lijkt zo ongeveer het enige verkeerskundige concept dat ingebracht en/of verwerkt wordt. Te pas, maar naar ons idee ook steeds meer te onpas, want op wijk- of buurtniveau heeft het model-Houten feitelijk niets meer te maken met de realiteit van Houten: de rondweg die in Houten het verkeer buiten de stad afwikkelt wordt op wijk- of buurtniveau al snel een barrière tussen wijk en stad (Kroeze 2001).
- *Inrichting en beheer* is een groep aanbevelingen die nadrukkelijk weer op dat verwijt van 'richtlijnen en regels' in gaat. De aanbeveling is vooral dat verkeerskundigen meer creativiteit in het detailniveau van inrichting moeten brengen, met de blik meer gericht op achterliggende doelen dan op concretisering daarvan in richtlijnen. Kroeze 2001 beoordeelt slechts twee van de zeven bestudeerde inrichtingsvormen in bestemmingsplannen positief:
"Een benadering, waarin wordt gekeken naar het gehele ruimtelijke profiel in plaats van naar alleen het wegprofiel (dus ook naar de architectuur, groen, particuliere gronden) zien we veel minder. Een speelplek ligt bijvoorbeeld in een stukje groen maar tegelijkertijd langs een drukke weg. Als oplossing zien we dan een drempel, maar dat is natuurlijk een lapmiddel. Ook wordt er geen of weinig aandacht besteed aan het toekomstige functioneren van de openbare ruimte. Er wordt nauwelijks getoetst op loop- en fietsroutes, conflictpunten, ontmoetingsplaatsen enz. Ten slotte is opgevallen dat men op inrichtingsniveau tamelijk behoudend en ook weinig creatief is. In veel plannen wordt een wegprofiel van 4.50 of 5.00 meter gehanteerd, met als motivatie dat dat nodig is voor twee elkaar tegemoetkomende auto's. De mens of de auto als maat der dingen?"

In de gesprekken uit fase 4 is vooral dit aspect ook sterk benadrukt. Gesteld werd dat de inbreng van verkeer op dit niveau nog te veel en te vaak een simpele optelsom is van een aantal deeleisen, waardoor er veel ruimte 'verspild' wordt en er onnodig veel verharding, ofwel ruimte voor de auto wordt aangebracht in buurten en wijken. Vooral op dit niveau geldt dat zowel verkeerskundig als stedenbouwkundig ontwerpers zich te weinig afvragen wie de (hoofd)gebruikers van de ruimte worden of zijn.

2.5 Conclusies

2.5.1 Scharnierpunt: beïnvloeding via betrokken verkeersmensen

In paragraaf 2.1 is geconcludeerd dat op alle drie planniveaus eenzelfde probleem in beïnvloeding van ruimtelijke beslissingen speelt - namelijk dat beslismomenten divers en moeilijk te overzien zijn. Regionaal vanwege haasje-over constructies, gemeentelijk vanwege niet-formele 'structuurprocessen' en binnengemeentelijk vanwege globale bestemmingsplannen. Het weinige dat uit de literatuur bekend is over actoren bij ruimtelijke besluitvorming maakt in ieder geval duidelijk dat er vaak complexe samenwerkingsprojecten zijn, met een belangrijke rol voor stedenbouwkundige adviesbureaus en projectontwikkelaars. Ook de expertinterviews wijzen op deze complexe en vooral diffuse planvormingsprocessen. "Het is een soort markt of ruilhandel, met veel handelen, waarin we langzaam proberen alle belangen in te dikken tot één plan", aldus één van de experts.

Dientengevolge is onze conclusie dat de effectiviteitskansen voor een externe toetsingsmethodiek vanuit mobiliteit en verkeer beperkt zijn. Verkeers- en vervoersaspecten effectief meegewogen krijgen vraagt om een *actieve opstelling*. De variant van een indirecte beïnvloeding via verkeerskundigen die -vanaf de start- betrokken zijn bij ruimtelijke planprocessen heeft daarbij de voorkeur boven een directe beïnvloeding van ruimtelijke beslissers. Dit gezien de onvermijdelijke ongerichtheid van een beïnvloeding van grote afstand. Bovendien gebeurt het steeds vaker dat de grote, ruimtelijke projecten worden geleid door een (eventueel extern) stedenbouwkundig manager of projectleider. En juist deze mensen vallen vaak terug op de vakspecialisten. Dit maakt de doelgroep daarmee erg ondoorzichtig. In dit verband kunnen we ook leren van de evaluatie van het Nationaal Pakket Duurzame Stedebouw. Vooral vanwege de complexiteit van het pakket, heeft het NPDS als product geen duidelijke positionering. De aanbeveling is dan ook om bij een vervolg of actualisatie duidelijker doelgroepen te onderscheiden en wellicht ook meerdere (deel)producten te onderscheiden.

Op basis van literatuur over de feitelijke invloed van verkeer en mobiliteit in ruimtelijke planprocessen en de gesprekken met praktijkexperts kan derhalve geconcludeerd worden dat het centraal stellen van die indirecte beïnvloeding via betrokken verkeerskundigen een begaanbare weg is. Bij grotere ruimtelijke plannen is een afdeling verkeer in het algemeen reeds

nauw betrokken. De kwestie is dan vooral hoe die afdelingen, die personen opereren en welke instrumenten er beschikbaar zijn - zie de punten hierna. Vanuit de expertinterviews kwam overigens nog wel naar voren dat bij de allergrootste plannen - denk aan grote Vinex-wijken en plannen met een grote 'uitstraling', bijvoorbeeld vanwege een architect met naam- het voor een relatief klein onderwerp als mobiliteit vaak lastig is om werkelijk in de buurt van de (vaak ook externe) beslissers te komen.

Bij kleinere ruimtelijke plannen in kleinere gemeenten is er vaak geen betrokkenheid van een afdeling verkeer -of in het geheel geen afdeling verkeer. Het voortouw hier ligt vaak bij stedenbouwkundige en architectenbureaus. Die bureaus zijn daarmee dus, direct of indirect, een belangrijke doelgroep van de mobiliteitstoets. Maar belangrijker zijn en blijven de aanbevelingen gericht op het opereren van verkeerskundigen.

2.5.2 Na betrokkenheid gaat het om het feitelijk opereren

Naast dit meer organisatorische punt van betrokkenheid, zijn er op basis van de literatuur drie kwesties te onderscheiden rond het opereren van verkeerskundigen in ruimtelijke planprocessen:

- Verkeerskundigen bemoeien zich weinig tot niet met de hoogste niveaus van ruimtelijke planvorming (welke functies mogen in welke omvang op welke locatie worden toegelaten). Deze houding wordt wellicht ingegeven door het feit dat er niet direct verkeerskundige vragen aan vast zitten. Het belang van deze onderwerpen voor mobiliteit en verkeer is echter bijzonder groot. Inbreng van het verkeersbelang op deze punten is daarom zeer gewenst.
- Op het niveau van structuren, netwerken en concepten is de inbreng van verkeerskundigen vaak te verkeerskundig, of 'te roestvrij staal', zoals één van de praktijkexperts het verwoordde; richtlijnen, blauwdrukken en nadrukkelijke 'monofunctionele' verkeerskundige concepten. Hier is een bredere blik gewenst: het verwerken van verkeers- en mobiliteitsaspecten in bredere stedenbouwkundige concepten, waarin stedenbouwkundige wensen aanvaard en voor verkeer aanvaardbaar vertaald worden - en dan van het kaliber voorbeelden in plaats van blauwdrukken.
- Op inrichtingsniveaus dienen verkeerskundigen vaker hun klassieke 'richtlijnenbijbels' te verlaten en creatiever en integraler te ontwerpen, meer vanuit doelen en gebruikers in plaats vanuit richtlijnen. Overigens geldt dit evenzeer voor stedenbouwkundig ontwerpers.

Vanuit de expertinterviews voegen we hier nog een punt aan toe: de beoordeling van relatief kleinschalige bouw- en verbouwplannen door afdelingen verkeer. Het gaat dan om de 'wekelijkse stroom' aan bouwvergunningen en bestemmingsplanwijzigingen die in de regel langs komen bij gemeentelijke afdelingen verkeer. De (achteraf) inbreng van verkeer bestaat dan in het algemeen uit het faciliteren van realisatie van het betreffende plan: parkeer- en verkeersonveiligheidsproblemen die mogelijk uit het plan volgen proberen te voorkomen met infrastructurele middelen. Over de aanvraag zelf en de locatie, aard en omvang van het plan of de functie(s) wordt zelden nog iets gezegd. Waarschijnlijk mede omdat men

denkt daar weinig hards over te kunnen zeggen vanuit verkeer. Een actievere bemoeienis met dit 'ruimtelijk beleid van alledag op het laagste schaalniveau' is ons inziens gewenst én mogelijk.

2.5.3 Zes hoofdpunten

Deze zes hoofdpunten kunnen we vertalen naar het in paragraaf 2.2 gepresenteerde schema - zie het schema op de volgende pagina.

Zes hoofdpunten waarop verbeteringen nodig zijn om het aspect personenverkeer of personenmobiliteit beter en effectiever te laten meespelen in ruimtelijke beslissingen.

Van de twintig onderscheiden cellen blijven er vijf leeg. Bij alle vijf is de reden dezelfde: de cel is niet relevant. Verkeer kan zich, realistisch gezien, niet echt 'bemoeien' met de vraag naar functies, in aard en omvang, op (boven) regionale schaal. Dat er in een regio een woningbehoefte is van X hectare, is voor verkeer een gegeven. Ook op gemeentelijke schaal is dat in het algemeen het geval. Verkeer kan moeilijk 'zeggen' dat het bedrijventerrein beter in de buurgemeente dan de eigen gemeente kan komen. Verder zijn netwerken niet meer relevant op het laagste schaalniveau van 'binnenwijkse plannen'; netwerken zijn daar een gegeven. En andersom spelen inrichtingskwesties niet op de hoogste geografische schaalniveaus. De zes onderscheiden hoofdpunten omvatten elk meerdere cellen. Het zijn dan ook geen heel exact te benoemen en exact te plaatsen kwesties; het schema dient meer om aan te geven 'in welk veld' de betreffende hoofdpunten spelen.

We denken met deze zes punten de kern te pakken te hebben. Het zijn de zes hoofdpunten in het grensvlak van personenverkeer en ruimtelijk beleid waarop:

- a. voor verkeer iets te winnen valt en
- b. de huidige situatie in het algemeen niet perfect is.

Het zijn tegelijk onvergelykbare punten:

Ad 1: organisatie verkeersinbreng.

Hierbij gaat het erom te blijven benadrukken en bewerken dat mobiliteit en verkeer in projectteams 'hoort'; laten zien hoe zinvol dit is en hoe het georganiseerd kan worden.

Ad 2: overtuiging van de RO-wereld.

Bij kleinere plannen, waar verkeersmensen veelal niet via organisatorische weg bij de planvorming betrokken worden omdat stedenbouwkundige en architectenbureaus zelfstandig plannen maken, de meeweging van verkeers- en mobiliteitsaspecten door die bureaus stimuleren. Feitelijk dus door de producten op punt 4, 5 en 6 ook bij die bureaus te brengen, vergezeld met overtuigende argumentaties van het belang.

Ad 3: inbreng structuurplanning.

Een meer 'klassieke' invulling van de mobiliteitstoets met de nadruk op 'toets'. Instrumentarium ontwikkelen en gebruiken om mobiliteits- en verkeerseffecten op dit schaalniveau zichtbaar te maken.

Ad 4: integrale verkeersstructuur.

In scherpe tegenstelling tot punt 3, geen rekenkundig instrumentarium, maar kwalitatief en beeldend ontwerp materiaal ontwikkelen en met de stedenbouwkundige principes als uitgangspunt, gebruiken voor verkeersleefbare ontwerpen. Dit gericht op aanvaarding door stedenbouwkundige beslissers.

Ad 5: toetsing bouwplannen.

Checklists en methodieken om op relatief eenvoudige wijze bouwplannen te beoordelen op hun mobiliteits- en verkeersconsequenties.

Ad 6: creatief ontwerp.

Dicht aanliggend tegen punt 3, maar nu niet gericht op stedenbouwkundigen, maar evenzeer op verkeerskundigen of meer specifiek verkeerskundig ontwerpers: creatieve en integrale inrichtingsontwerpen die aansluiten bij stedenbouwkundige wensen en verkeerskundige doelen.

Er zitten sterke verschillen in 'object' en 'subject' van de zes hoofdpunten. De algemene lijn is dat het 'subject', de doelgroep van de hoofdpunten, de verkeersdiscipline is: verkeersambtenaren en hun adviesbureaus. Zoals gezegd, deze indirecte weg, om via betrokken verkeersmensen de ruimtelijke planvorming te beïnvloeden, is in het algemeen mogelijk en effectief (punt 1 gaat daarover). In vervolg daarop zijn de meeste hoofdpunten gericht op die verkeersmensen. Met één uitzondering: bij punt 2 (overtuiging RO-wereld) wordt noodgedwongen de blik direct op de wereld van ruimtelijke planvormers en hun adviesbureaus gericht. Omdat het over kwesties gaat ('kleinere plannen') waar verkeersmensen vaak niet bij betrokken zijn.

Wat het object betreft, het onderwerp, zijn de zes hoofdpunten meer uiteenlopend:

- Bij punt 2 (overtuiging RO-wereld) en 5 (toetsing bouwplannen) wordt de nadruk sterk gelegd op 'inhoud', op 'toetsing', op 'rekenen'. Die beide punten zijn dan ook de punten waarbij het vooral om checklists kan gaan, om 'rijtjes' van mobiliteits- en verkeersthema's. Tegelijk zijn dit ook de twee punten waarbij het doel nadrukkelijk is dat mobiliteitsaspecten erkend, meegewogen en meegenomen worden in beslissingen van de ruimtelijke sector.
- Daar tegenover staan vooral punt 4 (integrale verkeersstructuur) en 6 (creatief ontwerp). Daar gaat het niet zozeer om 'RO afstemmen op mobiliteit' maar eerder andersom: mobiliteit beter afstemmen op RO en verkeer beter inbrengen in RO. Het gaat hierbij ook niet primair om 'inhoud' of 'toetsing', maar om 'werkwijzen' en 'houdingen' van verkeersmensen.
Vervolgens zitten er ook tussen punt 4 en 6 weer duidelijke verschillen: op structuurniveau (punt 4, over aard, omvang en

ordering van locaties en netwerken op binnengemeentelijk schaalniveau) zal de verkeerskundige een andere inbreng moeten leveren om effectief te zijn in beïnvloeding van de besluitvorming door andere partijen. Op inrichtingsniveau (punt 6) is het veel meer een 'interne' verkeerskwestie, beslissingen omtrent weginrichting zijn vooral ook een zaak van de verkeersdiscipline zelf. Het hoofdpunt gaat over een 'anders omgaan met richtlijnen', maar blijft vooral verkeerskundig van aard. Ook zit er een onderscheid in disciplines. Op structuurniveau de verkeersplanoloog en de stedenbouwer; op inrichtingsniveau de verkeerskundig ontwerper, stedenbouwkundig ontwerper en landschapsarchitect.

- Punt 3 (inbreng structuurplanning) zit tussen deze beide extremen in: een inhoudelijke aspect -namelijk veel meer dan voorheen mobiliteitsconsequenties inbrengen in ruimtelijke structuurplanning- maar tegelijkertijd ook een procesmatig aspect: simultane planvorming over ruimtelijke en mobiliteitsontwikkelingen.
- Punt 1 (organisatie verkeersinbreng) is weer puur 'procesmatig'.

Dit laat overigens onverlet dat er ook bij de punten 4 en 6, die staan voor bepaalde cellen in het veld van mobiliteit en ruimtelijke ordening, natuurlijk 'inhoud' is, dat er 'rijtjes' zijn. Alleen, het hoofdprobleem is niet zozeer dat die rijtjes met relevante aspecten niet voldoende verwerkt worden in ruimtelijke plannen. Het hoofdprobleem is eerder dat vanuit mobiliteit en verkeer teveel alleen maar die rijtjes worden ingebracht.

In hoofdstuk 3 worden de zes hoofdpunten uitgewerkt. Voor sommige blijft dat erg summier - vooral omdat het 'duidelijke' punten zijn; bij andere hoofdpunten is de concretisering een omvangrijke exercitie.

3. Uitwerking van de zes hoofdpunten

3.1 Hoofdpunt 1: organisatie van de verkeersinbreng

Kernpunt in de analyse van deze studie is de constatering dat verkeersmensen op alle schaalniveaus en in alle planfasen in het algemeen betrokken zijn -of kunnen zijn- bij de planvorming in de ruimtelijke sector. Daarom zal de mobiliteitstoets gericht moeten zijn op het verbeteren van de inbreng vanuit de verkeersdiscipline. Die betrokkenheid van verkeersmensen in ruimtelijke planvorming dient natuurlijk wel bestendig en waar mogelijk uitgebreid te worden.

Dit hoofdpunt is daarom een (beperkte) lijn van het uitdragen van een boodschappen en het geven van voorbeelden:

- Overheden (bestuurlijk en ambtelijk) blijven vertellen dat het vanwege het belang van het aspect mobiliteit en verkeer zaak is en blijft om verkeer direct bij ruimtelijke planvorming te betrekken.
- En vooral ook laten zien dat dat op verschillende manieren kan. Natuurlijk door de verkeersdiscipline op te nemen in een werk-/projectgroep die een ruimtelijk plan moet voorbereiden. Maar toch ook via de weg van consultatie: de discipline verkeer buiten de werk-/projectgroep, de kans geven op alle planstappen te reageren. Het moet geen pleidooi zijn voor slechts formaliseringen van betrokkenheid; het gaat erom dat de projectleider zinvolle input vanuit de verkeerssector wil en dat de verkeerssector wil meedenken.

In de sfeer van 'boodschappen' is het zaak een goede argumentatie te hebben. Waarom moet (juist) verkeer betrokken worden bij de ruimtelijke planvorming? Dit is van belang omdat er ook vele andere disciplines zijn die allemaal hun eigen eisen, richtlijnen en wensen hebben. Overtuigende feiten over het belang van de afstemming RO/mobiliteit voor brede maatschappelijke doelen als bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid zijn noodzakelijk en de wijze waarop verkeer daarbij een inbreng kan leveren. Evenzeer kan gedacht worden aan feiten die laten zien hoezeer burgers belang hechten aan een goede afstemming en hoezeer burgers mobiliteits- en verkeersproblemen relevant vinden. Bij voorbeelden kan gedacht worden aan het laten zien van goede resultaten die bereikt zijn door een goede samenwerking –en dat kan op vele manieren. Als achterliggende motivatie hierbij geldt ook dat hiermee tevens bereikt kan worden dat de stereotype beelden die verkeer en stedenbouw over en weer van elkaar hebben (zie tabel 2.3) wellicht eens bijgesteld kunnen worden.

3.2. Hoofdpunt 2: overtuiging van de RO-wereld

De argumentatie die nodig is om overheden te overtuigen om het aspect mobiliteit organisatorisch een goede plaats te geven in ruimtelijke planvorming, is in de kern dezelfde argumentatie die nodig is om stedenbouwkundige en architectenbureaus te overtuigen. Het overtuigen van die bureaus is van belang omdat ze vaak zelfstandig, zonder veel ambtelijke betrokkenheid, kleinere ruimtelijke plannen ontwikkelen en invullen. De wens is dat stedenbouwkundige en architectenbureaus inzien dat mobiliteit en verkeer echt relevante aspecten zijn - en vervolgens dat ze aan dat inzicht ook handen en voeten kunnen geven.

Deze ‘instrumentatie’ is echter een lastig punt. Want ook de verkeerssector zelf ziet toch op verschillende punten vaak niet goed kans om bruikbare voorstellen te doen over een effectieve verwerking van het aspect mobiliteit, vandaar immers de hoofdpunten 3, 4 en 6. De verleiding is dan groot om richting ‘externe partijen’, zoals adviesbureaus van andere disciplines, weer vooral te werken met eenvoudige, korte checklisten van relevante issues en vuistregels. Toch zal daar terughoudend mee omgegaan moeten worden. Zoals hierna blijkt, (vooral paragrafen 3.4 en 3.6) heeft het werken met ‘strakke’ richtlijnen ook veel gevaren. Tegenover het vervaardigen van specifieke ‘lijstjes’ richtlijnen en vuistregels staat een aanpak waarin in principe alle middelen die op de navolgende hoofdpunten worden gemaakt en ingezet, ook naar stedenbouwkundige en architectenbureaus gebracht worden - al of niet in aangepaste vorm.

De meest effectieve aanpak zal een goede mix zijn van enerzijds concrete, heldere vuistregels en richtlijnen en anderzijds die brede aanpak van de andere hoofdpunten, primair gericht op de verkeerssector, ook gebruiken richting stedenbouwkundige en architectenbureaus.

3.3 Hoofdpunt 3: inbreng structuurplanning

In de literatuur zijn nagenoeg geen voorbeelden ontdekt van situaties waarin mobiliteitsaspecten nadrukkelijk een rol speelden bij aard, omvang en locatie van functies op gemeentelijk of regionaal niveau. Natuurlijk, Vinex-wijken worden aangelegd op locaties die passen bij het geformuleerde compacte-stad beleid. En af en toe wordt ook door (kleinere) gemeenten ‘zelfstandig’ een locatie gekozen mede vanwege mobiliteitseffecten. Maar in het algemeen lijkt het toch zo dat verkeerskundigen weinig invloed kunnen of willen uitoefenen op kwesties rond aard, omvang en locatie van functies - mogelijk ook omdat ze in vroege planvormingsfasen minder of niet betrokken zijn (of niet willen zijn, zie het verslag van de workshop). In deze paragraaf wordt betoogd dat er toch grote kansen zijn om op dit terrein van structuurplanning de aspecten mobiliteit en verkeer effectief in te brengen.

In de wereld van ruimtelijke ordening zijn in toenemende mate pleidooien te horen voor het inruilen van de klassieke reactieve ruimtelijke zonering ('toelatingsplanologie') voor een 'ruimtelijke ontwikkelingspolitiek' ('ontwikkelingsplanologie'). Bekend is de uitwerking die de WRR hieraan gaf (WRR 1998). De VROM Raad ondersteunt dat pleidooi en brengt dat als kritiek op de Vijfde Nota die nog steeds erg restrictief-zonerend wordt geacht (VROM Raad 2001a):

"(..) In de (strategische) beleidsontwikkeling in de Nota verdwijnt echter deze breedheid van aanpak. De voornemens voor het komende beleid in dit land blijken dan (..) vrijwel uitsluitend betrekking te hebben op ruimtelijke zonering van het grondgebruik: op het zo goed mogelijk afschermen van de landelijke bestemmingen in dit land, alsmede op het zoveel mogelijk binnen de perken houden van het stedelijk grondgebruik. Ontwikkelingsstrategieën ter versterking van de kwalitatieve positie van Nederland als vestigingsmilieu voor mondiale topfuncties (...) komen bijvoorbeeld (..) niet aan bod, evenmin als strategieën ter verbetering van de leefbaarheid in de Nederlandse kernsteden."

Vanuit verkeer bezien is het van belang te constateren dat beide positioneringen van ruimtelijk beleid nog steeds relevant zijn en gebruikt kunnen en moeten worden:

- De restrictieve, zonerende uitspraken in Vijfde Nota en NVVP handen en voeten geven om ze decentraal effectief te kunnen gebruiken (zie paragraaf 3.3.2);
- In de planvorming waarin het accent nu al ligt op 'ontwikkelingsplanologie' (structuurplan/-visie/-schets) 'meewerken' in toekomstgericht ruimtelijk beleid (zie paragraaf 3.3.1).

3.3.1 Structuurplanning als kans voor verkeer

De overheersende positie van bestemmingsplannen binnen de ruimtelijke ordening en WRO heeft ervoor gezorgd dat de samenhang op een hoger schaalniveau niet altijd optimaal is (Bregman 2001). Bredenoord 1996 constateerde in een onderzoek onder 31 gemeenten dat er tussen de bestemmings- en projectplannen aan de ene kant en het dekkende geheel aan streekplannen aan de andere kant een 'gat' zit waardoor veel gemeenten geen goede 'totaalvisie op de stad' hebben. De laatste jaren is er daarom steeds meer aandacht voor de planvorm op een hoger schaalniveau die in de WRO erg vrijblijvend geregeld is: een structuurplan van een gemeente of enkele naburige gemeenten. Die sterkere aandacht heeft ook geleid tot het verplicht stellen van een dergelijk structuurplan voor Kaderwetgebieden.

Wissink wijst indirect op een belangrijk punt waarop het met structuurplanning op (inter)gemeentelijk niveau fout zou kunnen gaan. Hij bekritiseert de huidige aandacht voor provinciale 'omgevingsplannen' als een hype ('Nieuwe wijn in oude zakken' in Van de Valk en Musterd 1998).

Omgevingsbeleid wordt gedefinieerd als:

"alle plannings- en beleidsactiviteiten die expliciet zijn gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de fysiek leefomgeving. Relevant in dit verband zijn in elk geval het ruimtelijke ordenings- en inrichtingsbeleid, het milieubeleid, het waterhuishoudingsbeleid en het natuur- en landschapsbeleid."

Dat klinkt mooi, maar Wissink kan er niets anders inzien dan wat voorheen het streekplan was of moest zijn, en op een lager schaalniveau een structuurplan. Zijn kernpunt is dat hij betwijfelt of het wat wordt met die omgevingsplannen omdat ze een dubbele ambitie hebben: zowel *omvattend* als *uitvoeringsgericht*. Die combinatie acht hij funest. Die combinatie lukte

al niet met streekplannen en zal al helemaal niet slagen met een mindere juridische status in een inmiddels weer meer complexe wereld. Indirect is dit een pleidooi voor structuurplannen. Met een logische hieruit volgende keuze: liever omvattend dan uitvoeringsgericht. Want juist dat omvattende, dat visionaire is het huidige manco.

Bredenoord 1996 gebruikt liever de benaming 'stadsplan' en karakteriseert dat als volgt:

"Een compacte, maar integrale visie op de toekomst van de stad."

Een goed stadsplan is compact en helder en biedt een integrale visie op de lange termijn - zo'n tien tot twintig jaar vooruit. Maar het beschrijft geen eindtoestand en moet continu aangepast kunnen worden. Dat betekent niet dat het iets vrijblijvends is. Het heeft juist veel invloed en is de toetssteen voor sectorale plannen (Bredenoord 1996). Juist het onvoldoende nadenken over de toekomst, over het creëren van zo'n lange termijn beeld, is zowel in fase 3 als 4 van het onderzoek door diverse experts naar voren gebracht. Eén van de experts haalde in dat kader aan hoe dit probleem door professor Wever werd aangeduid als *dagmelkplanologie*, "we zijn overal maar even mee bezig, met de waan van de dag, zonder goed en fundamenteel na te denken over en rekening te houden met de toekomstbestendigheid van beleid".

Onder de benaming 'structuurvisie' (in plaats van structuurplan) is (inter) gemeentelijke structuurplanning ook nadrukkelijker terechtgekomen in het voorontwerp voor een fundamentele herziening van de WRO. Een lang citaat van de VROM Raad (VROM Raad 2001b; zie ook Bregman 2001):

"Een belangrijke ambitie van het Voorontwerp is het bevorderen van ruimtelijk samenhangende besluitvorming. (...) Het instrument bij uitstek om ruimtelijke samenhang tot stand te brengen, is (...) de structuurvisie. In dit plan dienen integraal de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen voor een bepaald gebied op hoofdlijnen te worden geschetst en dient richting te worden gegeven aan het ruimtelijk relevant beleid voor de leefomgeving. Een redelijk omvang van het plangebied (schaal) en een bepaalde mate van globaliteit zijn daarbij noodzakelijk om integraal de verbanden tussen de gewenste ontwikkelingen in de verschillende delen van het beschreven plangebied in kaart te brengen. (...) De Raad verwacht dat de structuurvisie, in tegenstelling tot het bestemmingsplan, goed kan dienen als kader voor de gewenste ruimtelijke samenhang. (...) Het bestemmingsplan, zo is gebleken, heeft in de praktijk een reikwijdte op betrekkelijk beperkte schaal (deel van het gemeentelijk grondgebied) en neigt, vanwege zijn juridische waarborgkarakter, al snel tot een hoog detailniveau. De structuurvisie heeft betrekking op het juiste schaalniveau om globale, integrale afwegingen over bestemmingen te maken (...). Trefwoorden ter karakterisering van de structuurvisie zoals de Raad voor ogen staat, zijn derhalve globaal, samenhangend en integraal."

Ons inziens zitten hier de grote kansen om mobiliteits- en verkeersaspecten als onderdeel van ruimtelijk beleid beter verwerkt te krijgen. Want los van de vraag of die structuurvisies er komen of niet, duidelijk is dat dit geheel van structuurplanning een meer dan tijdelijke aandacht gaat krijgen. In structuurplanning kunnen personenverkeersaspecten beleidsmatig de juiste plaats krijgen - en dat is zeker niet hetzelfde als de eerste viool spelen. Natuurlijk mogen direct functionele belangen overheersen, zoals in de praktijk ook vaak gebeurt (T.J.M. Spit, 'Het ABC-locatiebeleid', in Dieleman en Priemus 1996; Damen 2001). Waar het om gaat is dat dat een *bewuste prevalering* moet zijn, waarbij de beslissers de mobiliteitsconsequenties

hebben doorgrond en aanvaard. Mobiliteit moet als beleidselement hebben meegeteld.

Dat vereist wel een specifieke manier van denken, presenteren en optreden. Het zal in discussies rond structuurplanning niet snel gaan over de vraag of iets wel of geen gewenste mobiliteits- en verkeersconsequenties heeft. De verkeersdiscipline zal moeten bereiken dat dergelijke consequenties als relevant voor 'het geheel' worden gezien - en het zo ook moeten onderbouwen. De argumentaties zullen in 'harde' termen moeten. Dat zijn in ieder geval economische belangen en specifieke belangen binnen verkeer - nl. doorstroming en congestie (Hobma 2000). Maar ook veiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid zijn in dit verband natuurlijk aanknopingspunten. Het zijn bovendien punten die op dit moment weinig hard, weinig concreet kunnen worden gemaakt door de verkeerssector, althans op het niveau van structuurplanning.

In een door AVV geïnitieerd boekje, getiteld 'Woonomgeving en verkeersruimte: omgevingskwaliteit als uitgangspunt bij het verkeersontwerp voor nieuwe woonwijken', wordt een heel terechte positionering van verkeerswensen geformuleerd (PDS 1998b):

"Al naar gelang de gemaakte keuzes, kan de verkeersopzet van de woonwijk aan de toekomstige bewoners de volgende meerwaarde bieden: rustiger woonomgeving; visueel aantrekkelijker woonomgeving; meer en veiliger speelgelegenheid; meer verblijfsmogelijkheden in de openbare ruimte; grotere verkeersveiligheid."

Dit is een formulering op wijkniveau en in die zin niet helemaal relevant voor het onderwerp structuurplanning, maar het idee blijft staan: mobiliteits- en verkeersbeleid wil op elk niveau 'dienend' zijn, heeft automatisch achterliggende doelen. Het gaat er dan om de discussie naar die achterliggende doelen te trekken.

Interessant hierbij is een initiatief van de provincie Gelderland. In juni 2000 heeft Gelderland een herziening van het streekplan vastgesteld. Hierin vraagt de provincie Gelderland een 'gemeentelijke visie' op de (toekomstige) ruimtelijke ontwikkeling op te stellen. Men wil een ommezwaai maken van 'kwantiteit' naar 'kwaliteit' in Gelderland, waarbij uitbreiding aan de kernen niet langer vanzelfsprekend is. De provincie vraagt de gemeenten in een visie een afweging te maken tussen de voorhanden zijnde uitbreidingslocaties en de mogelijke inbreidingslocaties in alle kernen binnen de gemeente. Daarbij dient aandacht te worden besteed aan identiteits- en kwaliteitsaspecten, en aan behoud van kwetsbare functies en waardevolle structuren.

Voorontwerpbestemmingsplannen en plannen die ter goedkeuring worden aangeboden, worden namelijk niet eerder in behandeling genomen dan nadat de provincie Gelderland zich positief heeft uitgesproken over een gemeentelijke visie op wonen en werken.

3.3.2 Het richtinggevende locatiebeleid in NVVP en Vijfde Nota

In de inleiding van paragraaf 3.3 is geconstateerd dat mobiliteit in de hogere niveaus van ruimtelijke ordening een dubbele invalshoek zou moeten hebben: enerzijds 'meespelen' in aanzetten tot ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, vooral in structuurplanning, anderzijds de mogelijkheden die er zijn om in Rijksnota's geformuleerde restrictieve

bepalingen te hanteren. Door ze handen en voeten te geven, door ze te beargumenteren en te instrumenteren.

Een mobiliteitstoets kan er namelijk moeilijk aan voorbijgaan, dat in het NVVP niet alleen een mobiliteitstoets is aangekondigd, maar dat in dat document én in de Vijfde Nota RO ook heel duidelijke uitspraken zijn gedaan over een gewenst 'regionaal locatiebeleid nieuwe stijl'. In NVVP en Vijfde Nota staat een locatiebeleid geschetst dat beduidend breder is dan het ABC-locatiebeleid van de jaren '90. Dat locatiebeleid gold alleen voor 'bedrijven en voorzieningen' en omvatte alleen locaties die aan de eisen van A-, B- en C-locaties voldeden - en dat waren er niet zo gek veel in Nederland. Het nieuwe locatiebeleid van NVVP/Vijfde Nota dekt in principe elke m2 in Nederland. Het omvat niet alleen bedrijven en voorzieningen, maar ook woningbouw – of in feite alle ruimtelijke functies. Daarmee vervangt het impliciet ook het concept van de compacte stad.

In dit nieuwe locatiebeleid staat een driedeling in 'milieus' centraal. Een compilatie van teksten uit NVVP en Vijfde Nota:

"Buiten de rode contouren is geen vestiging van bedrijven en voorzieningen toegestaan. Langs deze weg worden onwenselijke verschijnselen als weidewinkels en verspreide bedrijfsvestiging langs snelwegen voorkomen. Binnen de rode contouren zijn drie typen vestigingsmilieus te onderscheiden:

- centrummilieus: concentraties op en rond 'knopen' in het stedelijk netwerk zoals stationsomgevingen, binnensteden en stadsdeelcentra; (..) Ruimte- en bezoekers intensieve kantoren, winkels en andere voorzieningen passen bij uitstek in functioneel gemengde, goed ontsloten en veelzijdig bereikbare centrummilieus. Knooppunten zijn te karakteriseren als centrummilieus (stationsomgeving, binnensteden, nieuwe stedelijke centra en stadsdeelcentra). De doorsnede is 1 a 2 kilometer (loopafstand). Centrummilieus lenen zich voor hoofdvestigingen van bedrijven en instellingen. Functiemenging is voor de ruimtelijke kwaliteit belangrijk.
- gemengde milieus: kleinschalige centra op wijk- en buurtniveau's en individuele verspreide vestigingen, in hetzij buiten centrum, groenstedelijke of dorpse milieus. In deze gebieden, binnen fietsafstand van het knooppunt (ca. 3 km), wonen mensen en vinden kleinschalige economische activiteiten plaats. Hier wordt ingezet op het verder verdichten. Het is voor de stedelijke vitaliteit van belang dat de toenemende discrepantie tussen wonen en werken niet verder in de hand wordt gewerkt: functiemenging verdient voorrang, voorzover eigenschappen als schaal, gevaar of hinder van bedrijven en voorzieningen dat toestaan.
- specifieke werkmilieus: bedrijventerreinen en andere concentraties zoals multimodale locaties langs vervoersassen en bijzondere winkel- en recreatiecomplexen. Specifieke werkmilieus zijn bedrijfsterreinen, gelegen aan of dichtbij autowegen en de randen van verstedelijkte gebieden. Deze zijn vooral geschikt voor ruimte- en bezoekersextensieve bedrijven en voorzieningen die niet inpasbaar zijn in centra of wijken, en afhankelijk zijn van bereikbaarheid via de weg voor de afwikkeling van omvangrijke goederen- en personenstromen. Het gaat dan om industrie, gevaarlijke of hinderlijke bedrijven, vormen van grootschalige recreatievoorzieningen of winkels en transport- en logistieke bedrijven."

Het staat er soms wel heel erg compact - maar al met al lijkt het toch een erg duidelijk geheel aan regels. Kortweg:

- Alleen in of aan bestaand bebouwd gebied bouwen.
- Winkels, (grootschalige) kantoren en andere voorzieningen in stads(deel)centra met station, op loopafstand van elkaar.
- Kleinschalige voorzieningen en bedrijven die geen hinder en gevaar geven, in woonwijken of bestaand stedelijk gebied, voorzover binnen 3 km of fietsafstand van de stads(deel)centra.

Industrie en handel, sterk autoafhankelijke kantoren en GDV aan de stadsrand (en wanneer gewenst aan de snelweg). Het ABC-beleid is hiermee duidelijk genuanceerd: moeizaam gedefinieerde B-locaties zijn verdwenen en voormalige R(est)-locaties en functiemenging erbij. En het compacte stad concept is terug naar de kern: de regionale woonvraag moet opgevangen worden in (impliciet: ook kleinere) steden, mits die daardoor niet zodanig groot worden dat fietsgebruik beperkt wordt - een straal van 3 km.

Ons inziens gaat het hier om een samenhangende set aanbevelingen of richtlijnen die concretisering verdienen in een mobiliteitstoets. Omdat ze het juiste karakter hebben. Zinvol voor mobiliteitsbeleid, maar voortkomend uit ander beleid en grotendeels aansluitend bij maatschappelijke tendensen. En betrekking hebben op de hoogste keuzekwesties in ruimtelijk beleid, namelijk aard, omvang en locatie van functies op regionaal en lokale schaal.

Op dit schaalniveau is tot nu toe nog niet expliciet gesproken over aspecten als veiligheid en leefbaarheid. Natuurlijk geldt in zijn algemeenheid hoe minder (auto)mobiliteit, hoe minder onveiligheid en hoe beter voor de leefbaarheid. En veel verder dan deze algemeenheid komt men 'in het veld' ook niet. Uit de literatuur noch de gesprekken komt een duidelijke lijn naar voren hoe men deze thema's invulling geeft. Bij de concretisering van de set aanbevelingen over structuurplanning is het daarom een belangrijk punt van aandacht.

3.4 Hoofdpunt 4: integrale verkeersstructuur

Wat is het ideaal, als we nadenken over verkeersstructuren? De volgende formulering laat helder het te overbruggen verschil zien tussen stedenbouw en verkeer (PDS 1996):

"De stedenbouwkundige speelt met water en groen, met woningen en werkgelegenheid, mengt oude en nieuwe elementen van geografie en landinrichting tot een aantrekkelijk geheel. Hij ontwerpt een as waarlangs de belangrijkste voorzieningen zijn geconcentreerd (...). Hij zoekt naar het juiste ritme in de bebouwing, manipuleert de spanning tussen nieuw en bestaand via hoog- en laagbouw. De verkeersplanoloog heeft ook een ideale structuur voor ogen. Om te beginnen moet de capaciteit voldoende zijn met het oog op het verwachte aanbod. Tegelijk wil hij zekere weerstanden inbouwen, om massaal gebruik van de auto te voorkomen. (...) Hij ziet de voorzieningen ook het liefst dicht bij elkaar, maar dan op een plaats die gunstig is vanuit het openbaar vervoer."

De opgave is om die verkeersplanologische wensen overeind te houden, maar het dan wel als een inspirerend en integraal stedenbouwkundig deelconcept te 'verpakken'. De literatuur laat ons inziens zien dat publicaties op het grensvlak van ruimtelijk beleid en stedenbouw daar tot op heden zelden in slagen. De eerste stap is al wel gezet: er zijn duidelijke, onderbouwde, gerealiseerde aanbevelingen over verkeersstructuren. Maar 'het structuurniveau' is meer dan 'de verkeersstructuur' of 'de hoofdnetwerken'. Kroeze 2001 beschrijft 2 voorbeelden met een heldere hoofdkeuze over verkeer:

- X Tiel-Passewaay: vanwege de ligging buiten de bestaande stad, moest de nieuwbouwwijk een naar binnen gericht, zelfstandig stadsdeel

worden, met (daarom) een autostructuur die kleinere buurten niet onderling maar wel met het wijkcentrum verbindt.

- X Zutphen-De Leesten: een principiële keuze voor een directe relatie met de stad via een hoofdfietsroute en een indirecte, omrij-relatie per auto (via de rondweg aan de oost- en zuidkant van de wijk).

Beide wijkontwerpen kennen zo een zeer heldere hoofdkeuze op verkeersterrein. Bij De Leesten blijft het daarbij; structuur is verkeersstructuur. Bij Passewaay is er een aanzet tot een achterliggende, bredere visie: een zelfstandige wijk. Maar ook daar mist de inbedding van de verkeersstructuur in een 'totaalconcept', een visie op het verkeersplanologisch functioneren van de stad, wijk en verbindende wegen. Het is en blijft vooral 'verkeer'.

De visie op hoofd(auto)structuren is er zeker. Walraad en Poppe 1998 tonen zes hoofdvormen van autostructuren - met duidelijke formuleringen over wat er goed en slecht aan is. Maar het blijft geïsoleerd om verkeersstructuren gaan. In het Nationaal Pakket Duurzame Stedebouw (Witberg en Zinger 1999) is het deel over verkeersstructuren ('concepten verkeersinfrastructuur') dan ook het zwakste deel van het boek: drie simpele structuurschema's van een fietsstad, OV-stad en autostad. Ook de verkeerskundige bijbel, het ASVV, heeft op het grensvlak van mobiliteit en ruimtelijke ordening weinig te melden dat boven inrichtingskwesaties uitstijgt (CROW 1996).

De kernelementen liggen er!

Het vreemde is dat er in tal van publicaties wel duidelijke en onderbouwde rijtjes te vinden zijn van de kernelementen die in een structuurvisie op mobiliteit en verkeer thuis horen. We geven hier slechts enkele voorbeelden:

Voet 1995 noemt vijf kernpunten die in goede verkeersontwerpen steeds te zien zijn:

- OV- en fietsroutes als dragers van hoofdstructuur;
- OV- en fietsroutes gestrekt, direct en via vrije infrastructuur;
- Gehele wijk in OV-invloedsgebied met hoogste intensiteiten nabij hoofdlijn;
- Geen directe autoverbindingen tussen buurten - en dus omrijfactor;
- Parkeren op afstand.

Kroeze 2001 vindt als aanbevelingen in de literatuur onder meer:

"Maak grote verblijfsgebieden, met duidelijke verkeersaders, duidelijke structuren, duidelijke kruisingen en logische overgangen."

Het zijn 'rijtjes' die wel vaak vertaald worden in visies op verkeersstructuren, maar niet ingebed in een aansprekende stedebouwkundige integraliteit.

Het enige 'integrale verkeersconcept' dat bekend is en gebruikt wordt, is het model Houten. Eerder is aangegeven hoezeer dit in stedebouwkundige kringen bekend is - en hoezeer het ons inziens ten onrechte ook vaak op wijk- en buurt niveau wordt toegepast. Maar buiten model Houten? We missen, zoals gezegd, verkeersconcepten die effectief passen op de in stedebouwkundige kringen gangbare kritiek op de 'kneuterigheid' van het model Houten en die een verkeersuitwerking geven van de wens tot heldere structuren, brede zichtlijnen en 'grandeur'. Nu is in veel plannen te zien dat

deze stedenbouwkundige wensen voor verkeer vertaald worden in (brede) radialen voor de auto: 'lanen'. Gesteld dat deze weergave van sym- en antipathieën bij stedenbouwers klopt - waarom zijn er dan vanuit verkeer nog geen ontwerpen gemaakt waarin wordt getoond dat het idee van grandeur en lanen ook gerealiseerd kan worden zonder autoboulevards? Waarom geen voorbeelden van brede radialen van wandel-, fiets-, speel- en waterzones? Ofwel: die wensen van stedenbouwkundigen moeten niet aangevallen worden - de verkeerskundige vertaling moet beïnvloed worden!

Voorbeeld van onhandige versimpelingen

Een ons inziens jammerlijke ontwikkeling van de afgelopen jaren is dat sinds het SVV-2 vaak minder zinvolle mobiliteitsaspecten van ruimtelijke plannen door afdelingen verkeer 'getoetst' worden. Een voorbeeld dus van waar de mobiliteitstoets niet naartoe moet. In veel publicaties (en toetsingsprocessen) worden ruimtelijke plannen voor nieuwbouw of herstructurering van woonwijken vooral gekarakteriseerd en beoordeeld op twee punten:

1. De relatie met het openbaar vervoer, vertaald in afstanden naar OV-haltes of stations;
2. De mate waarin men in nieuwbouwwijken poogt het autogebruik af te remmen door hantering van een lage parkeernorm per woning.

Ad 1: ov-afstand

Het SVV en wellicht meer nog Vino/Vinex verwachtten erg veel van een gerichtheid op het openbaar vervoer. Bij werkgelegenheid uitte dat zich in het ABC-beleid. Bij woningbouwlocaties is het behalve in het compacte stad concept in de decentrale praktijk ook vaak vertaald in de OV-beschikbaarheid. Niet overal kon natuurlijk HOV komen (in de praktijk: bijna nergens), maar een goede 'normale' OV-bediening werd essentieel geacht. Bestemmingsplannen werden (zie vooral Kroeze 2001) beoordeeld op loopafstanden naar bushaltes c.q. het percentage woningen dat binnen X meter van een halte zou komen te liggen. Verkeerskundig gezien is dit echter voor de meeste nieuwbouwlocaties zinloos. Het openbaar vervoeraandeel buiten de Randstad en buiten de directe omgeving van (grotere) treinstations is meestal minimaal: 3-6% van de modal-split (Van der Spek en Jorritsma 2001). Het heeft met het oog op mobiliteitsbeheersing weinig zin om het aspect mobiliteit bij een uitbreidingswijkje van een kern als bijvoorbeeld Winterswijk te concretiseren in 'afstand tot station'.

Ad 2: parkeernorm

Bij de toetsing van plannen lijkt vanuit verkeersafdelingen vooral 'gevochten' te worden over de parkeernorm in nieuwbouwplannen (Kroeze 2001). Sowieso worden parkeernormen in nieuwe woonwijken in de literatuur ook in meer algemene zin gebruikt om plannen te beoordelen (Voet 1995 en vooral Damen 2001). Een lage norm staat dan voor 'autoluw' en 'verkeersleefbaar' en 'goed'.

Het centraal stellen van parkeernormen in beoordelingen van nieuwe woonwijken is een uiterst 'sturende' lijn, nogal tegen het marktdenken in. Het heeft ook een grote aanname, namelijk dat een lage parkeernorm het autogebruik zal verminderen, al of niet via autobezit. Buiten Amsterdam is die aanname ons inziens nooit bewezen en het lijkt ons een uiterst

twijfelachtige. Laten mensen zich door een wat langere parkeerzoektijd of een wat grotere loopafstand verleiden om geen auto aan te schaffen? Veel juister lijkt ons het advies in Witberg en Zinger 1999:

“Het is raadzaam om niet zonder meer de parkeernorm te verlagen, dit leidt meestal tot verschuiving van het probleem, het beïnvloedt het autobezit niet.”

In dit Nationaal Pakket Duurzame Stedebouw wordt als alternatief gepleit voor parkeren “op enige afstand”. Parkeren-op-afstand, of neutraler geformuleerd: loopafstanden tot parkeerplaatsen en geconcentreerd parkeren, is niet een van bovenaf door het Rijk als relevant benoemd thema, maar is dat in de praktijk altijd al. Zelfs met beperkte loopafstanden en beperkte concentratie geeft het al relatief veel autovrije openbare ruimte. Het boekje van Van de Poll over woonparken (Van de Poll 1995) geeft heel duidelijk aan wat de waarde van parkeren-op-afstand kan zijn. Witberg en Zinger 1999 geven een interessante tabel waarin loopafstanden gevarieerd worden voor een identiek plangebied. Zonder dat verkeersintensiteiten te hoog worden, blijkt geconcentreerd parkeren tot zo’n 25% minder verhard oppervlak te kunnen leiden.

3.5 Hoofdpunt 5: toetsing bouwplannen

Op hogere schaalniveaus is ruimtelijke planvorming een min of meer éénmalig, of hoogstens ‘periodiek repeterend’ proces. Als het plan er ligt, beleidskeuzes zijn gemaakt, is het weer een tijdje rustig. Geheel anders is dat op het lokale schaalniveau. Daar is er een constante ‘stroom’ van plannen voor toevoeging of verandering van functies: bouw, verbouw en herinrichting op het niveau van afzonderlijke gebouwen en ‘bouwblokken’. Dergelijke ‘plannen’ moeten natuurlijk voldoen aan de vereisten van een bestemmingsplan (of in ieder geval: de bestemmingsplanprocedure). Deze detailinvullingen of -veranderingen van een ruimtelijk plan zouden daarom de hoofdlijn, de karakteristiek en het doel van een ruimtelijk plan niet moeten aantasten. En in grote lijnen is dat natuurlijk altijd zo: door bouw en verbouw wordt een woonwijk niet opeens een bedrijventerrein.

Maar als het specifiek om het aspect mobiliteit gaat, kan de optelsom van alle concrete bouwplannen wel eens de beoogde ‘mobiliteitskarakteristiek’ van een gebied sterk veranderen, soms met één groot plan of anders heel geleidelijk, in de loop der jaren. Voor een belangrijk deel omdat bestemmingsplanbepalingen zelden mobiliteitsgericht zijn en een variëteit aan invullingen mogelijk maken. Vanuit de personenverkeeroptiek bezien is het daarom zeker relevant om dit soort plannen te beoordelen: zijn de consequenties vanuit mobiliteitsoptiek gewenst, of in ieder geval aanvaardbaar? In de praktijk gebeurt dat nu vaak niet. De afdeling verkeer krijgt wel alle bouwplannen te zien, maar beoordeelt vaak niet - men ‘verwerkt’. Het bouwplan is een gegeven en de afdeling verkeer ziet het, al of niet op eigen initiatief, als voornaamste taak om ervoor te zorgen dat de realisatie van het bouwplan niet tot verkeersproblemen leidt. Daarbij wordt vooral op parkeren gelet en aansluitingen op het wegennet. Veel breder gaat het meestal niet.

Afdelingen verkeer zullen er (vaak) nog van overtuigd moeten worden dat beoordeling van bouwplannen terecht is: een hele hoop kleintjes maken één grote. En vervolgens moeten ze het ook kunnen. Want dat wordt vaak ook als een blokkade voor beoordeling gezien: men meent bouwplannen niet goed te kunnen beoordelen, omdat niet voldoende zeker is welke mobiliteitsaspecten nu precies een rol spelen en hoe ze beoordeeld moeten worden. Wat bij dit punt ook meespeelt, zoals uit de interviews naar voren is gekomen, is dat het beoordelen van bestemmingsplannen door vele verkeerskundigen niet echt als belangrijke taak wordt gezien - men 'doet het erbij'. Gecombineerd met het punt van tijdsgebrek is dat er mede een oorzaak van dat de beoordeling soms uitermate summier is.

Het materiaal om tamelijk stevig te kunnen beoordelen is er echter wel. Alleen is, om dat materiaal te kunnen gebruiken, een wat creatieve omgang met en combinatie van de vele beschikbare gegevens nodig. Op persoonsniveau gaat het dan bijvoorbeeld om OVG-gegevens die zeker bij gemeenten vaak minder bekend zijn (ook al staan de nodige algemene gegevens in het ASVV) en waarvan men sowieso niet goed weet wat men er mee kan doen.

Als een afdeling verkeer zo tot de conclusie komt dat een bouwplan grote, onaanvaardbare consequenties heeft en dat er goede alternatieven zijn, past geen 'volgende' opstelling waarbij de verkeersafdeling de onvermijdelijke problemen oplost met lapmiddelen.

Voorbeeld:

De afdeling verkeer krijgt een plan te zien waarin in een leegstaande school een 'zorgcentrum' komt. Wat moet men ermee? Eerst gegevens verzamelen:

- Wat is dat 'zorgcentrum'? Schaal van het bedieningsgebied.
- Aantal bezoekers dat tegelijkertijd in het zorgcentrum is, per dagdeel.
- Eventueel leeftijd van bezoekers
- Schaal en aantal/leeftijd klanten combineren tot aantallen verplaatsing per afstandsklasse.
- Per afstandsklasse uitgaan van een 'passende' vervoerswijzeverdeling uit bijvoorbeeld OVG (vergelijkbare gemeente, vergelijkbaar motief etc..)
- Omrekenen in verwachte aantallen auto's per tijdstip en parkeercapaciteit bezien.
- Routekeuze inschatten en zoeken naar veiligheids- of doorstromingsknelpunten.
- Alternatieven bezien, vooral gerelateerd aan de schaal van een bedieningsgebied (lokale schaal: in of nabij centrum; wijk-schaal: centraal in de wijk; regionale schaal: in centrum of juist sterk aan de rand).

In dit hoofdpunt gaat het er derhalve om die fundamentele beoordeling van bouwplannen door afdelingen verkeer te stimuleren (overtuigen!) en te faciliteren (checklisten, eenvoudige rekeninstrumenten, vuistregels e.d.).

3.6 Hoofdpunt 6: creatiever ontwerpen

Een kernpunt op dit planniveau is wellicht dat 'alles' op inrichtingsniveau voor de verkeerskundige vaak zo duidelijk is. In de literatuur komen we

vooral 'vaststaande overzichten van hoe het moet' tegen - doorvertaald tot in de (CROW-)richtlijnen over precieze vormgeving van drempels (denk aan 'roestvrijstaal'). Overigens is het niet zo dat iedereen het eens is over richtlijnen voor verkeersontwerp. Wellicht kan men op het concrete niveau van weginrichting en verkeersontwerp drie scholen onderscheiden:

- De klassieke verkeersontwerpers, die starten bij het autoprofiel en voldoende, ruime parkeerplaatsen.
- De ontwerpers die sterk geïnspireerd zijn door het gedachtegoed van 'verkeersleefbare wijken' en focussen op dragende fietsroutes, beperking van parkeercapaciteit en vooral ook kwaliteit voor de gebruiker.
- De ontwerpers die primair een Duurzaam Veilige infrastructuur willen realiseren en veel aandacht besteden aan categorisering en de een vormgeving van de wegen en straten volgens de DV-richtlijnen.

Na het SVV-II en na Duurzaam Veilig kunnen ontwerpers van alle drie scholen inmiddels vele richtlijnen hanteren, richtlijnen die het meest aansluiten op hun gedachtegoed, of dat van hun bestuurders. En vervolgens kan met zeggen de richtlijnen te hebben gevolgd. Maar de veelheid aan richtlijnen, de (politieke) druk om ze als rechtvaardiging te gebruiken en het gemak van gedachteloze navolging, leiden in het algemeen tot verkeersontwerpen die:

- Weinig maatwerk bieden, de richtlijn is belangrijker dan de specifieke situatie. En de vormgeving wordt afgestemd op een situatie die slechts enkele keren per jaar voorkomt;
- Sterk sectoraal zijn: oplossing voor verkeersproblemen, afgeschermd van de bredere inrichting van de openbare ruimte.

We missen sterk een uitgewerkte benadering waarin de inrichting van openbare ruimte niet alleen het etiket 'verkeer' krijgt. Wat dat betreft is als uitgangspunt een uitspraak in Adriaensens e.a. 1999 illustratief: "een woning heeft vele functies (praten, denken, lezen, slapen, koken, eten, verplaatsen e.v.a.); de publieke ruimte zou ook die veelheid aan functies optimaal moeten faciliteren". Waar in het gedachtegoed van Duurzaam Veilig wordt uitgegaan van (grote) verblijfsgebieden –gebieden waarbinnen de verkeersfunctie niet centraal mag staan- blijkt dat in de praktijk het domein van de verkeerskundige. Terwijl er in die denklijn van Duurzaam Veilig impliciet wordt gezegd dat binnen verblijfsgebieden het verkeer ondergeschikt is, wordt toch een 'wegontwerp' gemaakt. Alleen al de terminologie van DV laat die tegenstrijdigheid zien: verblijfsgebieden kennen erftoegangswegen - maar zouden helemaal geen 'wegen' moeten kennen! De infrastructuur rond woningen zou primair gericht moeten zijn op de activiteiten die rond de woning plaatsvinden, en niet op het (auto)verkeer. Misschien vraagt dit wel om een ander soort ontwerpers dan verkeerskundig ontwerpers. Met verkeersontwerp als apart vak, wordt een technocratische, richtlijnenvolgende werkwijze min of meer uitgelokt. Het blijft vaak mijlenver af van wat Vahl als zijn persoonlijke stedenbouwkundige visie neer zet (Vahl 1985):

- de openbare ruimte is er voor de bewoner en 'dus' vooral de speler, verblijver, voetganger, fietser;

- erg veel aandacht voor 'zinvol groen': geborgenheid, windvang, 'wildspelen', bestrating optisch versmallen e.v.a.;
- minimale maten: bijna alles acht hij te ruim opgezet;
- erg tegen 'verstening': de beste speelplaats is een geaccidenteerd groen, halfbraakliggend gebiedje;
- bewoners faciliteren in hun 'zelf gevonden doorsteekjes'.
- een sterke aandacht voor beheer - omdat functies en functiegebruik constant wijzigen.

We hebben twee verkeerskundige publicaties gevonden waarin de inrichtingsaanbevelingen het meest verwijderd blijven van dat al te technische denken in richtlijnen en waar integraliteit in doorklinkt. Dat zijn, waarschijnlijk niet toevallig, twee publicaties die gericht zijn op kinderen resp. voetgangers: geen vervoermiddelen maar mensen! CROW 2000 geeft als hoofdaanbevelingen voor een verkeersveilige en kwalitatief goed het openbare ruimte voor kinderen:

- Zoek conflictvrije oplossingen voor kinderroutes.
- 30 km/u is bij kinderroutes een absoluut maximum.
- Kinderbestemmingen (school, speelplaats, buurthuis) moeten binnen het verblijfsgebied liggen.
- Het zicht tussen stoep en straat mag niet belemmerd worden door een lange rij obstakels.

Deze 'basisaanbevelingen' worden uitgewerkt voor 2 deelterreinen:

'Ontwerpaanbevelingen veilig verplaatsen' (schoolroutes, kinderroutes, oversteken) en 'Ontwerpaanbevelingen veilig en prettig verblijven'.

Damen 2000 noemt enkele concrete aanbevelingen voor het faciliteren van voetgangers:

- brede trottoirs aan beide kanten;
- gestrekte routes (slingerend kan mooi zijn, maar in een park - niet in een wijk);
- in 1 vlak (geen bruggetjes/tunnels);
- voorrang waar conflicten zich kunnen voordoen;
- auto mag straatbeeld niet teveel domineren;
- deconcentratie van voorzieningen binnen de wijk.

Dat juist een publicatie als 'Handboek ontwerpen voor kinderen' (CROW 2000) het meest de indruk wekt van een uitstijgen boven (pseudo)technische richtlijnen, heeft ons inziens twee, verbonden redenen:

1. Het gaat over (een groep) *mensen*. Dat geeft al snel een integraler perspectief dan een technische onderwerpkeuze, ondanks de eenzijdigheid van het perspectief, namelijk, alleen of specifiek vanuit de optiek kinderen.
2. Het doet niet alsof verkeerskunde een non-politiek, keuzeloos onderwerp is. Met de ingang 'kinderen' is de politieke keuze min of meer al gemaakt: Een handboek voor een gemeente die wil dat kinderen goed gebruik kunnen maken van de openbare ruimte.

4. Eerste uitwerking van een mobiliteitstoet voor het thema personenverkeer

4.1 De mobiliteitstoets: een veelvormig programma voor decentrale mobiliteitsinbreng

De zes onderscheiden hoofdpunten lopen sterk uiteen qua karakter. Het zijn ook geen min of meer éénmalige acties. Daarom achten we volkomen helder wat de mobiliteitstoets als beleidsinstrument in de kern zou moeten zijn: geen éénmalige ontwikkelingsactie, maar een langduriger **programma**, vol met (nader te bepalen) acties rond informatie, argumentatie en instrumentatie op de zes onderscheiden hoofdkwesties. Want, de kernfout van alle pogingen in het verleden ligt vooral in het éénmalige.

Onze conclusie: de mobiliteitstoets wordt niet éénmalig als 'product' gemaakt en verspreid; het is een langlopend en veelvormig programma. In plaats van in het vervolg op dit onderzoeksproject de aandacht te richten op het 'maken' van een mobiliteitstoets, zou naar ons idee het vervolg direct gericht mogen zijn op het van de grond krijgen van een beïnvloedingsprogramma. En binnen dat programma wordt dan de mobiliteitstoets vorm gegeven.

Zo'n programma vergt een projectmatige aanpak en een projectorganisatie zoals die gebruikelijk was en is bij tal van andere thema's die vanuit Verkeer en Waterstaat zijn geïnitieerd en gefaciliteerd. Soms bewust binnen de organisatie geplaatst, soms bewust daarbuiten. Bij een programma Mobiliteitstoets lijkt het van belang om in de positionering direct als de sterke band met de stedenbouwkundige sector te benadrukken en het 'programmabureau' niet onder te brengen bij een organisatie uit de verkeerssector.

Het opzetten en positioneren van het programma vergt in ieder geval in eerste instantie een verkenning van de omgeving. Gekeken moet worden naar mogelijke aansluiting met andere programma's en instrumenten. Denk aan o.a. VPL/VPK, Nationaal Pakket Duurzame Stedebouw, Stimulering Intensief Ruimtegebruik, Programma Stedelijke Netwerken, Korte Ritten. De relatie tussen VPL/VPK en Mobiliteitstoets is ons inziens uitzonderlijk (sterk) - we gaan daar in paragraaf 4.3 apart op in.

Het vergt tegelijkertijd een diepere analyse en segmentatie van de doelgroep (verkeerskundigen/stedenbouwers, ambtenaren/politici, adviesbureaus, belangenorganisaties etc.). En een duidelijke bepaling van de strategie: hoe willen we de beoogde doelen bij de beoogde doelgroepen bereiken (direct of indirect; zelfstandig of in samenwerking met gezaghebbende intermediairs; veelal schriftelijk of evenzeer mondeling; etc.) Gevolgd door het vaststellen van de belangrijkste te ontwikkelen

basiscommunicatiemiddelen (een adressenbestand, een nieuwsbrief, een website etc.).

Het is hier niet de plaats om dit al verder uit te werken. Toch geven we in de volgende paragrafen een eerste, globale invulling van hoe zo'n programma er uit zou kunnen zien, met de nadruk op eerste aanzet. In paragraaf 4.1 laten we zien welke veelheid aan typen instrumenten gewenst zijn. In paragraaf 4.2 wordt meer inhoudelijk per hoofdpunt gekeken naar onderwerpen en doelgroepen.

4.2 Welke typen middelen zijn nodig?

Voor de zes hoofdpunten zijn sterk uiteenlopende 'middelen' nodig om het gewenste effect bij de doelgroep te bereiken. Schematisch:

	1. Organisatie verkeers- inbreng	2. Overtuiging RO-wereld	3. Inbreng structuur- planning	4. Integrale verkeers- structuur	5. Toetsing bouwplannen	6. Creatief ontwerp
argumentaties: doelgroepgericht onderbouwde opinies	X	X			X	
checklisten: onderwerpen, vuistregels, richtlijnen, rekeninstrumenten		X	X		X	
Voorbeelden, als onderbouwing en inspiratie, verbeelding	X			X		X
Concepten met onderbouwing, als inspiratie, verbeelding		X		X		
Proces- instrumentarium			X	X		X

Tabel 4.1: overzicht middelen per hoofdthema

In dit schema staan, aansluitend op de uitwerkingen in hoofdstuk 3, per kernpunt de belangrijkste soorten beïnvloedingsmiddelen waarop de mobiliteitstoets zich zou moeten richten. Nadrukkelijk 'belangrijkste' - want natuurlijk maakt een effectieve beïnvloedingsstrategie bij elk hoofdpunt gebruik van alle mogelijke middelen. Maar hier gaat het erom te laten zien waar de kern zit. Voor de zes hoofdpunten zijn sterk uiteenlopende 'middelen' nodig om het gewenste effect bij de doelgroep te bereiken:

Argumentaties

Argumentaties zijn nodig als moet worden duidelijk gemaakt waarom iets van belang is; als nut & noodzaak moeten worden aangetoond; met als doel te overtuigen. Het is beïnvloeding van het 'willen'.

Concepten

Concepten zijn nodig als er op onderdelen wel het nodige bekend is, maar een goede toepassing ervan uitblijft of wordt gefrustreerd omdat de samenhang ertussen ontbreekt, omdat de rode-draad niet duidelijk is, omdat er een totaalvisie ontbreekt. Met een goed concept valt alles automatisch op z'n plek.

Voorbeelden

Voorbeelden kunnen helpen om duidelijk te maken dat iets ook daadwerkelijk kan, hoe het kan en dat het effect heeft. Goede voorbeelden werken stimulerend, willen niet voorschrijven maar juist inspireren om zelf na te denken en om ook op zoek te gaan naar creatieve en effectieve oplossingen.

Checklisten

Checklisten helpen om dingen op een inhoudelijk goede en tegelijkertijd efficiënte manier op te pakken. Checklisten zijn soms nodig omdat ze zaken op een rij zetten, concretiseren, operationaliseren (soms kwantificeren) , hanteerbaar maken, zorgen dat je niks vergeet, valkuilen voorkomen e.d.

Procesinstrumentarium

Procesinstrumenten helpen om dingen op een goede manier aan te pakken, om een werkwijze te volgen die kan leiden tot succes, om een proces efficiënt en effectief op te zetten en uit te voeren. Ze zorgen ervoor dat bepaalde zaken ook daadwerkelijk aan de orde kunnen komen. Of dat er ook echt dingen worden besloten en uitgevoerd.

4.3 Acties en doelgroepen per hoofdpunt: een aanzet

Organisatie verkeersinbreng

Hoewel het met de organisatorische inbreng van verkeer en mobiliteit minder slecht gesteld is dan sommige publicaties ons willen laten geloven, gaat het erom ervoor te zorgen dat de organisatorische betrokkenheid van verkeer blijft benadrukt; mobiliteits- en verkeersmensen 'behoren' in projectteams. Het programma zou door argumentatie en voorlichting kunnen laten zien dat dit zinvol is en hoe het in praktijk op een goede manier georganiseerd kan worden. Het gaat daarbij om argumentaties over nut & noodzaak - en om voorbeelden van (uiteenlopende) effectieve en creatieve organisatorische oplossingen. Dit programma kent een brede doelgroep, zowel binnen als buiten de verkeerswereld. Naast de verkeersdiscipline kan gedacht worden aan bestuurders, stedenbouwkundige en architectenbureaus en projectontwikkelaars, maar ook aan bijvoorbeeld

projectmanagementbureaus. In feite alle actoren die zijn betrokken bij ruimtelijke planvorming, zowel op ambtelijke als bestuurlijk niveau.

Overtuiging RO-wereld

Verkeer en mobiliteit worden hier in alle situaties via organisatorische weg bij de planvorming betrokken. Daarmee vormen de stedenbouwkundige en architectenbureaus een doelgroep voor de mobiliteitstoets. Er moet gestimuleerd worden dat deze bureaus beter en meer rekening houden met verkeers- en mobiliteitsaspecten in hun plannen. Feitelijk dus door vooral de producten op punt 4, 5 en 6 ook bij die bureaus te brengen, vergezeld met overtuigende argumentaties van het belang.

Naast argumentaties zijn speelt hier ook het punt van 'inhoudelijke instrumentatie': men moet die overtuiging dan ook handen en voeten kunnen geven. Dan komt men, behalve bij inspirerende concepten, wellicht ook uit bij concrete lijstjes van *do & don't*.

Inbreng structuurplanning

Op regionaal en (boven)lokaal schaalniveau worden zeer fundamentele keuzes gemaakt als we praten over personenverkeer. Mobiliteit speelt bij de afweging nauwelijks een rol, hoewel met de VPR daar wel verandering in komt. Ervoor zorgen dat mobiliteit een blijvende, passende plaats heeft in regionale structuurplanning, vraagt om procesinstrumentarium (faciliteren dat verkeer meedenkt) en om inhoudelijke 'regels'. Mobiliteitseffecten van wijzigingen in ruimtelijke structuren moeten bewezen duidelijk zijn. Die kennis kan in een model gestopt worden en zo 'onzichtbaar' meespelen, maar kan ook expliciet gemaakt worden in vuistregels e.d.

Een instrument dat met de VPR als basis mobiliteits- en verkeerseffecten zichtbaar maakt, is de meer 'klassieke' invulling van de mobiliteitstoets op dit onderdeel en zou een uitstekende basis kunnen zijn voor dit onderdeel. Er zou moeten worden nagedacht over de vraag of van de VPR een niet nog breder mobiliteitsinstrument gemaakt zou kunnen worden. Is er bijvoorbeeld integratie mogelijk van modellen die op dat niveau uitspraken doen over verkeersveiligheid. Ook zou kunnen worden nagegaan of het zinvol is leefbaarheids- en milieuaspecten te integreren. We willen overigens niet de indruk wekken dat een superrekenmodel ontwikkeld moet worden, want juist het aspect 'toepasbaarheid' is van groot belang. Het programma zou ertoe moeten leiden dat er een samenhang in beleidsinstrumenten op deze niveaus teweeg wordt gebracht, waardoor het voor decentrale overheden eenvoudige wordt mobiliteitseffecten inzichtelijk te maken.

De doelgroepen voor dit programma zijn primair verkeers- en ruimtelijk planologen. Dit zijn de mensen die 'in het veld' die met het instrument moeten werken. Daarnaast geldt dat er op brede schaal bekend zou moeten zijn dat een dergelijk instrument beschikbaar is. Hierbij kan men denken aan de lokale en regionale politiek en de verkeers- en r.o-wereld in zijn algemeenheid.

Integrale verkeersstructuur

Op wijk- en buurniveau is de inbreng van verkeer vaak te verkeerskundig, te veel richtlijnen en blauwdrukken ('te roestvrijstaal'). Een andere manier van inbreng kan gestimuleerd worden door kwalitatief en beeldend ontwerp materiaal te ontwikkelen en -met de stedenbouwkundige principes als uitgangspunt - te gebruiken voor verkeersleefbare ontwerpen. Dit gericht op aanvaarding door stedenbouwkundige beslissers. Dit punt vraagt nadrukkelijk niet om 'checklisten'. Het is vooral een werkwijze-in-samenwerking en deels ook een inhoudelijke kwestie. Op dit moment is bijvoorbeeld 'water' een belangrijk thema in de stedenbouw. Verkeer zou zich de vraag kunnen stellen op welke wijze men structuren en oplossingen voor waterbeheer kan benutten. Maar ook is het gewenst dat men 'naar zichzelf kijkt'. Staat bijvoorbeeld het concept 'laan' altijd voor autoverkeer? Of kan een laan ook iets anders zijn. En Kattenbroek, een befaamde wijk, maar hoe staat het met veiligheid en leefbaarheid.

Binnen dit programmaonderdeel is in de eerste plaats natuurlijk het procesinstrumentarium relevant, maar daarbinnen toch vooral inspirerende voorbeelden en concepten die een goede verkeersoplossing stedenbouwkundig inbedden.

Als doelgroepen voor dit programma gelden vooral de verkeers- en ruimtelijk planologen, zowel bij de overheid als bij adviesbureaus. Daarnaast zijn projectontwikkelaars wellicht een doelgroep.

Toetsing bouwplannen

Alle gemeenten worden geconfronteerd met bouwaanvragen. De rol van verkeer daarbij is vooral toetsend, en dan nog met name gericht op parkeren en verkeerstechnische aspecten. Bij toetsing van bouwplannen wordt van de verkeerskundige, binnen bestaande procedures, een meer actieve opstelling vereist. Niet alleen 'verkeerskundig verwerken', maar wanneer nodig ook 'aanpassen'. Die andere opstelling vraagt argumentaties: waarom zou men dat doen en 'het gevecht aangaan'? Vervolgens instrumentatie, via checklisten die laten zien hoe vanuit mobiliteit en verkeer zonder duur onderzoek en een grote tijdsbesteding bouwplannen met voldoende onderbouwing beoordeeld kunnen worden. Naast het verzamelen, ontwikkelen en verspreiden van referentiecijfers, kencijfers, vuistregels en rekenmethodieken kan misschien ook gedacht worden aan het ontwikkelen van mobiliteits- of gebiedsprofielen (of -typologieën). Dergelijke gebiedstypologieën worden vanuit de milieusector omarmd, juist omdat ze de gelegenheid bieden om milieubelangen met andere belangen te integreren. Misschien is dat een lijn die ook vanuit mobiliteit perspectieven biedt.

Doelgroep is primair de gemeentelijk verkeersafdeling. Maar tegelijkertijd zou ook de afdeling die verantwoordelijk is voor de bouwvergunning (Bouwzaken, Bouw en Woningtoezicht e.d.) aangesproken kunnen worden.

Creatiever ontwerpen

Creatieve verkeersontwerpen op inrichtingsniveau vragen om een sterkere en betere samenwerking met andere inrichters van de openbare ruimte (procesinstrumentarium) en om inspirerende voorbeelden van creatieve maatwerkoplossingen. Het hoofdpunt vraagt vooral *geen richtlijnen*, maar voorbeelden, ideeën. Onder meer van belang is de vraag hoe de

verschillende disciplines elkaars wensen en oplossingen kunnen 'gebruiken'. Gedacht zou kunnen worden aan een programma van 'onderzoekend ontwerpen', waarbij door creatieve en integrale inrichtingsontwerpen die aansluiten bij stedenbouwkundige wensen en verkeerskundige doelen én effecten van maatregelen inzichtelijk worden gemaakt.

De doelgroepen voor dit programma zijn ontwerpers, en niet alleen verkeerskundig ontwerpers, maar ook ontwerpers uit andere disciplines.

Nog niet genoemd, maar voor alle thema's geldt ook het onderwijs als doelgroep.

4.4 Beschikbare middelen

4.4.1 Een veelheid aan publicaties

Inhoudelijk is er erg veel bekend en geschreven over de vanuit verkeer gezien gewenste maatregelen op het grensvlak van ruimtelijk beleid en mobiliteit. Vele boekwerken en -werkjes zijn zeker waardevol, zoals AVV 1995, Walraad en Poppe 1998, Witberg en Zinger 1999, BRO 2001 en verschillende uitgaven van het Platform voor Duurzaam Stadsverkeer. Het gaat dan bijna altijd om publicaties die nadrukkelijk vanuit de sector verkeer over dit grensvlak geschreven zijn en die ook nadrukkelijk bedoeld waren om in de praktijk gebruikt te worden en zo tot een betere afstemming tussen ruimtelijk en verkeersbeleid te komen.

Weten we het dus al en is er voor de mobiliteitstoets weinig extra nodig boven (eventueel: omvorming van) de beschikbare publicaties? Ja en nee, voor een deel is dat het geval. We durven wel de conclusie aan dat inhoudelijk-verkeerskundig gezien een slimme, doordachte samenvoeging van de beschikbare publicaties een uitstekende set aan aanbevelingen, maatregelen en afwegingen geeft voor het onderwerp 'mobiliteit en ruimtelijke ordening op structuur- en inrichtingsniveau'. Tegelijk geven we daarmee de kritiek en het missende weer:

1. De publicaties dekken zeker niet alle hoofdpunten. Feitelijk betreffen ze meestal alleen de hoofdpunten 4 (integrale verkeersstructuur) en 6 (creatief ontwerp). En op die beide onderwerpen geven ze dan ook nog niet primair de kern weer, want die is vooral niet-inhoudelijk, of in ieder geval niet 'richtlijnen-achtig'. De optelsom van de bestaande publicaties levert toch vooral een serie aanbevelingen, items, maatregelen etc, die ons inziens precies de boot mist op die beide hoofdpunten: op structuur- en inrichtingsniveau is het niet conceptueel, integraal, inspirerend. Het geheel biedt wel de bouwstenen voor effectieve (want integrale inspirerende voorbeelden) beïnvloeding, maar 'is het nog niet'.
2. Uitgezonderd mogelijkerwijs (dat moet nog blijken) het recente VPL-handboek, zijn die mooie publicatie op een weinig effectieve wijze ingezet. We hebben sterke aanwijzingen dat ze, zoals het zo vaak gaat, 'verstuurd' zijn - en niet meer dan dat. Beleid dat afwegingen op een

zo complex terrein wil beïnvloeden, eindigt bij de eenmalige verzending van mooie publicaties - zonder ook maar een poging te doen om het als 'bijbel' te profileren! Het feitelijk gebruik, de praktische waarde, is naar wij vrezen minimaal. Wellicht staan ze hier en daar in de kast - ooit doorgebladerd, vervolgens in de kast gezet en inmiddels vergeten.

Hoe moet het dan volgens ons wel? Voorbeeldsgewijs kunnen we twee publicaties noemen die we wel integraal, conceptueel en integraal durven noemen - voorbeelden van hoe het moet. Tegelijk zijn het twee publicaties die laten zien hoezeer een veelheid aan detailaanbevelingen op inrichtingsniveau verbonden moet en kan zijn met een breed concept op structuurniveau:

1. **Vahl 1985:** *Prikkel in de stedenbouw: zwart-witboek voor een groene woonwijk - suggesties voor het méér bruikbaar maken van nieuwe woonwijken in Delft, Gouda en Lelystad*
Dit wat vroegtijdige testament van een sterk betrokken stedenbouwer die behalve in de genoemde steden later ook in Culemborg heeft gewerkt, blinkt uit in inspirerende betrokkenheid, perfect 'aangetoond'. Er staat geen keurig totaalconcept beschreven, maar het geheel heeft een heerlijke rode draad. Het is overduidelijk waar het hem in het algemeen om gaat en op welke onderwerpen dat allemaal uitgewerkt kan en moet worden: steden zijn om in te leven - ook de openbare ruimte. Al lezend is volkomen duidelijk dat dat zowel consequenties heeft voor singeloevers (geen beschoeiingen!) en voor het verplaatsen van straatlantaarns (als de begroeiing te hoog is geworden) als voor het 'laten ontstaan' van loop- en fietsroutes en het versmallen van wegprofielen.
2. **Van de Poll 1995:** *Woonparken: wonen voorbij de auto*
Dit boekje handelt over een 'klein' onderwerp: parkeren-op-afstand. Maar op dat kleine terrein is het een voorbeeld van perfectie in (onbedoelde) schriftelijke beleidsbeïnvloeding. Het betoog staat als een huis, van concept en argumentatie tot uitwerkingen, voorbeelden en visualiseringen. Parkeren-op-afstand wordt gebracht als een methode om de overlast van autobezit te beperken en rust en veiligheid in de wijk te brengen en ruimte te maken voor mooie en functionele verkavelingen en openbare ruimtes.

Het is wellicht illustratief dat deze twee publicaties -in onze visie toch wel behorend tot de beste- geschreven zijn door niet-verkeerskundigen! Ze hebben (daardoor?) heel nadrukkelijk een doel: zorgen dat de lezer wenst wat zij als 'droom' hebben. Het is beïnvloeding van het 'willen' - en daar blijven de meeste verkeerskundige publicaties ver vandaan. Die geven hoogstens aan 'hoe het moet', ervan uitgaand dat men het al 'wil' of dat het 'nu eenmaal zo moet'. En dat is een essentieel verschil.

4.4.2 VPL en VPR als belangrijk deel van de Mobiliteitstoets

VPL en -al is dat nog in ontwikkeling- VPR vormen ons inziens belangrijke en nuttige instrumenten binnen het 'veld' van de Mobiliteitstoets. We zouden het onjuist vinden als de Mobiliteitstoets zonder enige afstemming 'naast' VPL/VPR wordt gezet; afstemming of integratie is gewenst - omdat VPL/VPR inhoudelijk zo goed passen binnen de Mobiliteitstoets.

Aan de ene kant zien we een grote overlap tussen Mobiliteitstoets en VPL/VPR. Aan de andere kant dekken VPR/VPR niet alle zes hoofdpunten van 'onze' Mobiliteitstoets en kunnen er wellicht enige vraagtekens worden gezet bij (a) de verregaande standaardisatie van proces en inhoud bij VPL/VPR en bij (b) de nadruk in VPL/VPR op 'proces en rekenen'.

We zijn niet geheel overtuigd van de sterke nadruk die er wordt gelegd op de VPR en ook VPL als procesinstrument. Juist bij grotere projecten, en dat zijn projecten op regionale en lokale schaal meestal, is er doorgaans een werkwijze waarbij alle betrokken disciplines zijn betrokken. Dit blijkt zowel uit de literatuur als uit de praktijkinterviews. Laat onverlet het feit, dat de VPR als (reken)instrument een uitstekende basis voor de mobiliteitstoets zou kunnen zijn.

Evenals bij de VPR geldt ook voor de VPL dat onze conclusie is dat samenwerking tussen en inbreng vanuit mobiliteit en verkeer in het ruimtelijk planproces niet het grootste probleem is. Er zijn altijd projectgroepen met alle betrokken disciplines. Het gaat dan veel meer om de manier van samenwerken en de kwaliteit van de inbreng. Maar misschien is er een 'hard' instrument nodig om deze soort zaken te initiëren en stimuleren. Hiervoor hebben wij onvoldoende informatie over kunnen vinden.

Wij zijn van het rekenen minder overtuigd als het gaat om (binnen)gemeentelijke planvorming, plannen op structuur- en inrichtingsniveau. Dan hebben we als probleem toch meer het 'blijven steken in rekenen en richtlijnen' van verkeerskundigen geconstateerd. Essentieel op dat niveau is een andere inbreng van de verkeersdiscipline, met andere concepten en het veel nadrukkelijker centraal stellen van de gebruiker. Hoewel we de VPL vanuit het de duurzaamheidsoptiek zeer zeker waardevol achten, vinden wij het op dat niveau dus niet de kern. Want naast het rekenen, zijn er ook bredere insteken denkbaar. Neem alleen maar iets als 'voorbeeld-modalsplits van nieuwe woonwijken' en die verspreiden als referentiemateriaal of het verzamelen en verspreiden van voorbeelden van werkelijk goede verblijfsruimten.

Samengevat zien wij de volgende lijn:

- De VPL is een goed instrument. Kijkend naar onze 'probleemmatrix' heeft het vooral betrekking op hoofdpunt 1 (samenwerking ruimtelijke ordening en verkeer). Ook raakt het sterk aan de hoofdpunten 4 en 6. Door samen aan tafel te zitten, worden alle disciplines immers aardig gedwongen om het 'richtlijnendenken' terzijde te schuiven en veel meer mee te denken vanuit het 'doel'.
- Ook de VPR als instrument is goed. Het dekt behalve weer hoofdpunt 1 ook hoofdpunt 3 voor een belangrijk deel (gezamenlijk nadenken

over functies en locaties, met goede rekenmodellen waar impliciet zeker 'vuistregels' in zitten).

- Indirect is de achterliggende inhoud van VPL/VPR daarmee ook belangrijk voor hoofdpunt 2, het overtuigen van de RO-wereld.
- De VPL en VPR missen hoofdpunt 5, Novem onderkent dat.
- En ten slotte, op punten 4 en 6 missen ze nog wel het echte argumenterende en inspirerende. Er ligt toch nog erg veel nadruk op de 'verkeerskundige' kant van het ontwerp.
- En tweede punt van kritiek is de sterke aandacht voor het proces. VPL en VPR worden naar ons idee misschien toch te veel als standaardmethode 'verkocht'.

Bijlage A: deelnemers workshop

datum : 7 december 2001

Plaats: Jaarbeursgebouw Utrecht

Rijk

1. Marianne Betten, V&W-DGP
2. Paul van Gurp, V&W-DGP
3. Carmen Leutscher, V&W-AVV
4. Han van der Loop, V&W-AVV
5. Hans Degenaar, RWS Utrecht
6. Jan-Anne Annema, RIVM

Provincie

7. Yvonne Cornelissen, provincie Noord Brabant
8. Max Schurink, provincie Gelderland
9. Bert Tijssen, provincie Limburg

Kaderwetgebieden

10. Theo Dijk, SRE

Gemeenten

11. Astrid Sluis, Apeldoorn
12. Marc Hanou, Amsterdam
13. Joost Vahl, vml. Culemborg

Adviseurs

14. Maarten Ouwens, Wissing adviseurs
15. Lizet Keijzers, BVR-adviseurs
16. Dirk Kuijper, GoudappelCoffeng
17. Peter Kroeze, L+L
18. Koos Louwerse, L+L

Afwezig met kennisgeving :

19. G. Niezink , Regio Twente
20. Florian Molendijk, V&W-DGP
21. Patrick Voet, Royal Haskoning

Afwezig zonder kennisgeving:

22. Peter Heerema, Locus

Bijlage b: gebruikte literatuur

Adriaensens e.a. 1999

Ivo Adriaensens, Koen Stuyven, Gert Zuallaert (Langzaam Verkeer), De vormgeving van de publieke ruimte: krachtlijnen voor een nieuwe aanpak, Vlaamse Stichting Verkeerskunde, juni 1999.

AGV 1993

AGV, Een autootje minder: studie naar de mogelijkheden en effecten van beperking van het autogebruik door gemeenten, VROM, november 1993.

AGV 1994

AGV, Duurzaam Veilig: aangrijpingspunten voor vandaag, AVV, 1994.

AGV 1995

AGV, Voorkomen blijft beter: Mogelijkheden voor een verkeersveilige ruimtelijke ordening, AVV, 1995.

AVM/L+L 1999

AVM en Ligtermoet+Louwerse, Een goede locatie voor activiteit: fact finding en aanbevelingen ten behoeve van een nieuw locatiebeleid, november 1999.

AVV e.a. 1999

AVV/Prov. Gelderland/RWS Oost-Nederland, Mooi, gemakkelijk, leefbaar: verkeersleefbaarheid; verkeersleefbaarheid in nieuwbouwlocaties, AVV, november 1999.

Bertolini 2001a

L. Bertolini, F. Le Clerq, L.Kapoen, E. de Niet, Naar een VervoersPrestatie voor de Regio, handreiking voor een VPR-werkprotocol, AME, februari 2001

Bertolini 2000

L. Bertolini, F. Le Clerq, L.Kapoen, E. de Niet, Naar een VervoersPrestatie voor de Regio, Eindrapportage fase 1, AME, november 2000

Bertolini 2001B

L. Bertolini, F. Le Clerq, L.Kapoen, E. de Niet, Naar een VervoersPrestatie voor de Regio, Eindrapportage fase 2A, AME, februari 2001

Bredenoord 1996

J. Bredenoord, Planning en management voor de stad van de toekomst, TU Delft, december 1996.

Bregman 1999

A.G. Bregman, Ruimtelijke plancoördinatie en projectbesluitvorming: naar maatwerk zonder versnippering, Kluwer, Deventer, 1999.

Bregman 2001

A.G. Bregman (Instituut voor Bouwrecht), Ruimtelijke sturing en de Vijfde nota ruimtelijke ordening, VROM Raad, oktober 2001.

BRO 2001

BRO, Vervoersprestatie op Locatie: VPL de kortste weg naar een betere leefomgeving, CROW, oktober 2001.

Bierman e.a. 1982

M. Bierman, P.J.H.M. Hol en J.R. Verdenius, Over wegen en overwegen: nationale verkeers- en vervoersontwikkelingen in beleid en praktijk, SISWO, Amsterdam, 1982.

CROW 1996

CROW, ASVV 1996: aanbevelingen voor verkeersvoorzieningen binnen de bebouwde kom, CROW, oktober 1996.

CROW 2000

CROW, Handboek Ontwerpen voor kinderen: aanbevelingen voor een kindvriendelijke inrichting van de verblijfs- en verkeersruimte, CROW, november 2000.

Damen 2000

Martin Damen (RIGO), Voetstappen in de sneeuw, augustus 2000.

Damen 2001

Martin Damen (RIGO), Spanning stedelijke ontwikkeling en mobiliteit, mei 2001.

Van Damme en Verdaas 1996

Lennard van Damme en Co Verdaas, Plannen laten zich niet plannen: de betekenis van WRO/Bro'85 voor de gemeentelijke beleidspraktijk, Eburon, Delft, oktober 1996.

Dieleman en Musterd 1999

Frans M. Dieleman en Sako Musterd (red.), Voorbij de compacte stad?, Van Gorcum, Assen, 1999.

Dieleman en Priemus 1996

F.M. Dieleman en H. Priemus (red.), De inrichting van stedelijke regio's: Randstad, Brabantse stedenrij, Ruhrgebied, Van Gorcum, Assen, 1996.

Faludi en Van der Valk 1994

Andreas Faludi and Arnold van der Valk, Rule and order: Dutch planning doctrine in the twentieth century, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1994.

Ginter e.a. 1999

D.J. Ginter, O. Raspe e.a. (TNO Inro), Fact finding ABC locatiebeleid, 1999.

Goudappel Coffeng 1999

H.A. Brand-van Tuijn, S.A.H.M. Govers en H.C. Andriessse (Goudappel Coffeng), Synthese personenvervoer: ontwerpideeën voor duurzaam personenvervoer, Connekt, december 1999.

Goudappel Coffeng 2001

H.A. Brand-van Tuijn, M. Majolée en E. Leisink (Goudappel Coffeng), De stad mobiel: over centrumontwikkeling en mobiliteit, RPD, april 2001.

Heerema 1997

Peter Heerema (RPD), Kiezen voor bewegingsruimte – eindrapport Ruimpad, RPD, 1997.

Ter Heide e.a. 2001

Henk ter Heide, Marten Bierman en Adriaan Bours (red.), Even kennis maken.... Een halve eeuw ervaringen met onderzoek voor ruimtelijk beleid, SISWO,

Amsterdam, 2001.

Hilbers 1996

Hans Hilbers (TNO Inro), Verstedelijking en verkeersveiligheid, 1996.

Hobma 2000

F.A.M. Hobma, Rijkswegen en ruimtelijke ordening: planologische inpassing van rijkswegentracé's door Nederlandse gemeenten, Eburon, Delft, 2000.

Huberts 1988

Leo W. Huberts, De politieke invloed van protest en pressie: besluitvormingsprocessen over rijkswegen, DSWO Press, Leiden, 1988.

Jansen A. 2001

De definitie van Duurzaamheid in de VPR

Klaassen 1994

A.W. Klaassen, Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk, VUGA, Den Haag, 1994.

Kroeze 2001

Peter Kroeze (Ligtermoet+Louwerse), Verkeer in bestemmingsplannen: ervaringen uit de Gelderse praktijk, december 2001.

KUN e.a. 1998

K.U. Nijmegen, Haskoning, Goudappel Coffeng, Mobilopolis: de actieve fietsstad, Projectbureau IVVS, 1998.

L+L 1997a

Ligtermoet+Louwerse, Inventarisatie functiemenging en mobiliteit, 1997.

L+L 1997b

Ligtermoet+Louwerse, Evaluatierapport Masterplan Fiets, DGP, december 1997.

Ligtermoet 2001a

Dirk Ligtermoet (Ligtermoet+Louwerse), Bedrijven langs de snelweg: een overzicht van bestaande kennis, maart 2001.

Ligtermoet 2001b

Dirk Ligtermoet (Ligtermoet+Louwerse), Pendelscan RSP-gebied BRU, mei 2001.

Martens 2000

C.J.C.M. Martens, Debatteren over mobiliteit: over de rationaliteit van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid, proefschrift KU Nijmegen, maart 2000.

MuConsult 1999

MuConsult, Mobiliteit begint bij de woning: het effect van de woonomgeving op de mobiliteit en vervoerwijzekeuze, Connekt, 1999.

Nationaal Dubo Centrum 2001

Kwalitatief Evaluatie-onderzoek Nationaal Pakket Duurzame Stedebouw, Nat. Dubo Centrum, Rotterdam, juli 2001

Nieuwe Gracht 2001

Nieuwe Gracht, Stadsgezichten: een verkenning van de visie van gemeenten op de maakbaarheid van stedelijkheid, RPD, mei 2001.

PDS 1996

Platform voor Duurzaam Stadsverkeer, Steden die lang meegaan: ontmoetingen van verkeersplanologen met stedenbouwkundigen op VINEX-locaties, CROW, 1996.

PDS 1998a

Platform voor Duurzaam Stadsverkeer, Op weg naar leefbare wijken: verkeer en leefbaarheid in naoorlogse wijken, CROW, 1998.

PDS 1998b

Platform voor Duurzaam Stadsverkeer, Woonomgeving en verkeersruimte: omgevingskwaliteit als uitgangspunt bij het verkeersontwerp voor nieuwe woonwijken, CROW, maart 1998.

Van de Poll 1995

Wim van de Poll, Woonparken: wonen voorbij de auto, Delftse Universitaire Pers, 1995.

Poppe e.a. 1994

F. Poppe, M. Slop, Tj. Prins en H. Moning (SWOV/AGV), Hoe sturend is verkeersveiligheid? Over de relatie van verkeersveiligheid en ruimtelijke ordening, SOWV, 1994.

Priemus en Maat 1998

H. Priemus en C. Maat (OTB), Ruimtelijk en mobiliteitsbeleid: interactie van rijksinstrumenten, Delft University Press, 1998.

RLG 1997

Raad voor het Landelijk Gebied, Stad en land in groen verband: advies over de ordening van stad en land, augustus 1997.

Scheper 2000

Willem Scheper (Goudappel Coffeng), Verkeer en stedenbouw vinden elkaar: VPL toegepast in de praktijk, 2000.

Smaal en Spit 1992

P.A. Smaal en T.J.M. Spit (SGB), Wegen naar verkeersveiligheid: verkeersveiligheid in ruimtelijke plannen van gemeenten, VNG, maart 1992.

Van der Spek en Jorritsma 2001

M.I. van der Spek en P. Jorritsma (AVV), Kennisdocument ruimtelijke ordening en mobiliteit, AVV, juni 2001.

Stuyven 1994

Koen Stuyven (eindred.), Uit de ban van de ring: nieuwe stadsbeelden voor het structuurplan Vlaanderen, Langzaam Verkeer, Atelier Urban Design en KVIV, november 1994.

Teisman 2001

G.R. Teisman (EUR), Besluitvorming en ruimtelijk procesmanagement: studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen, Eburon, Delft, 2001.

Tweede Kamer 2001

TK / Werkgroep Vijfde Nota, Notie van ruimte: op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening, Sdu, 2001 (TK 1999-2000 nr 27 210).

Twijnstra Gudde 2000

Twijnstra Gudde, Naar een visie op knooppunten; deelproject 1: inventarisatie concepten en toepassingen, AVV, juni 2000.

Vahl 1985

H.G. Váhl, Prikkel in de stedenbouw: zwart-witboek voor een groene woonwijk - suggesties voor het méér bruikbaar maken van nieuwe woonwijken in Delft, Gouda en Lelystad, Stichting Ruimte, 1985.

Van de Valk en Musterd 1998

A. van der Valk en S. Musterd (red.), Leefbare steden en een duurzame omgeving, Van Gorcum, Assen, 1998.

Vermeulen 1994

Frank Vermeulen, Het Leiden Centraal Project: de historie van een bestuurlijke LAT-relatie, Leiden/LCP, januari 1994.

Voet 1995

Patrick Voet (KUN), De openbaar vervoer- en fietsvriendelijke woonwijk: tussen droom en werkelijkheid, oktober 1995.

Voogd 1996

H. Voogd, Facetten van de planologie, Samson, Alphen a/d Rijn, 1996.

VRM 1997

VRM, Ruimtegebruik en mobiliteit – ideeënboek, 1997.

VRM Raad 2000

VRM Raad, Analyse van de relatie ruimtelijk beleid en mobiliteit, naar schaalniveau; achtergronddocument bij 'Mobiliteit met beleid', 2000.

VRM Raad 2001a

VRM Raad, Kwaliteit in ontwikkeling: uitwerking stedelijke netwerken, contouren en instrumenten, oktober 2001.

VRM Raad 2001b

VRM Raad, Plannen met visie: advies over het Voorontwerp fundamentele herziening Wet op de ruimtelijke ordening, november 2001.

Walraad en Poppe 1998

Adriaan Walraad en Frank Poppe (Walraad Verkeersadviesing/SWOV), Verkeersleefbaarheid in nieuwbouwlocaties: aanbevelingen voor een goede verkeersstructuur, AVV, april 1998.

Witberg en Zinger 1999

M. Witberg en E. Zinger (Nieuwe Gracht), Nationaal Pakket Duurzame Stedenbouw, Nationaal DuBo Centrum, 1999.

WRR 1998

WRR, Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, Sdu, 1998.

Witsen 2000

P.P. Witsen (TNO Inro), Sturen aan ruimtelijk mobiliteitsbeleid: duurzame ruimtelijke inrichtingsconcepten - onderdeel sturing, januari 2000.

Bijlage C: interviews praktijkexperts

- B **C.M (Kees) Pas**, Gemeente Utrecht, adviseur verkeerskunde, vakgroep verkeer, dienst Stadsontwikkeling.
- B **drs. ing. A. (Alice) van de Werfhorst**, provincie Gelderland, beleidsmedewerker op de afdeling Verkeer en Vervoer van de dienst Wegen, Verkeer en Vervoer.
- B **drs. ing. T.A.P. (Piet) Stoop**, gemeente Apeldoorn, hoofd afdeling Mobiliteit.
- B **drs. K. (Klaas) Meester**, Provincie Utrecht, strategisch beleidsadviseur sector Strategische ruimtelijke ontwikkelingen.
- B **drs. M. (Maarten) Post**, provincie Noord- Brabant, stafgroep MCO, eenheid strategie en projecten. Projectleider Grote Stedenbeleid en Brabantstadspoor.
- B **G. (Gerrit) Niezink**, Regio Twente, senior beleidsmedewerker verkeer en vervoer.
- B **H. (Hans) Hansen**, gemeente Hellendoorn, hoofd van de afdeling Wegen, Riolen, Verkeer en Vervoer.
- B **ir. H.M.E. (Henk) van Veldhuizen**, Gemeente Amsterdam, projectmanager Projectmanagementbureau .
- B **ir. J. (Jaap) van Gent**, gemeente Soest, directeur Sector Milieu en Stadsbeheer.
- B **ir. W. (Walter) de Boer**, v.o.f. Bouwfonds/Fortis, directeur projecten.
- B **mr. E. (Eric) den Hertog**, Rijks Planologische Dienst, directie Uitvoering en Coördinatie Beleid, afdeling Regionaal Beleid (voorheen Inspectie Ruimtelijke Ordening).
- B **P. (Peter) de Noord**, gemeente Hellendoorn, wethouder verkeer.
- B **professor H.E. (Riek) Bakker**, BVR adviseurs stedelijke ontwikkeling, landschap en infrastructuur.
- B **S. (Sjoerd) Veenstra**, provincie Gelderland, beleidsmedewerker op de afdeling Ruimtelijke Ordening van de dienst Ruimte, Economie en Welzijn.

Bijlage D: aanvullende interviews

- B Albert Jansen, Novem, over VPL en VPR .
- B Boudewijn Bach. TU-Delft, over processen, structuren en inrichting.
- B Claudia Bouwens, programmabegeleider SEV, over evaluatie en vervolg NPDS.
- B Eric Zinger, Bureau Nieuwe Gracht, over NPDS.
- B Henk van Elburg, Novem, over VPL en VPR.
- B Ineke Spapé, SOAB, over o.a. de werkateliers van SVV-Stad en Focus.
- B Peter Jonquiere, Royal Haskoning (voorheen Zandvoort Ordening en Advies), o.a. betrokken bij SVV-stad.