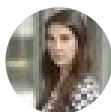


Mobility as a Service (“MaaS”) in bestemmingsplannen. Hoe werkt dat?

Op 29 oktober 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2403) schorste de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een bestemmingsplan omdat de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt onvoldoende voorziet in de parkeerbehoefte op eigen terrein, aangezien deelname aan MaaS uiteindelijk is gebaseerd op vrijwilligheid. Deze uitspraak is aanleiding voor dit blogbericht om te bezien hoe MaaS-oplossingen, als onderdeel van duurzame mobiliteit, wel in bestemmingsplannen kunnen worden geregeld.



Molenaar-Wingens, Rut



Angeren, Jan Reinier van

1 december 2021

Blog

[bestemmingsplan](#)

[omgevingsplan](#)

[ruimtelijke-ordering](#)



1. Inleiding

Duurzame mobiliteit staat hoog op de politieke agenda, maar het is nog best lastig om duurzame mobiliteit op een juiste manier te integreren in de ruimtelijke ordening. In dit blogbericht bespreken wij naar aanleiding van twee uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (“de Afdeling”) van dit jaar enkele handreikingen voor een juiste toepassing van Mobility as a Service

(“MaaS”) in een bestemmingsplan. MaaS is een innovatief middel om mobiliteit te verduurzamen. In de kamerbrief van de toenmalig Minister van Infrastructuur en Waterstaat wordt MaaS geïntroduceerd als nieuw flexibel mobiliteitsconcept. Wij schreven over MaaS al eerder dit [blogbericht](#), waarin MaaS werd omschreven als een geïntegreerde mobiliteitsdienst, waarbij een klant via één platform zijn volledige reis van A naar B kan plannen, boeken en betalen, waarbij rekening wordt gehouden met de persoonlijke (reis)voorkeuren van de klant. Als er een goede MaaS-oplossing is, is het bezit van een auto niet meer nodig. Voor de ruimtelijke ordening betekent dit dat

indien voor een ontwikkeling goede MaaS-oplossingen aanwezig zijn, minder rekening behoeft te worden gehouden met eigen autobezit. Dat betekent een lagere parkeerbehoefte, zodat een ontwikkeling toch in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening indien niet aan de ‘standaard’ parkeernormen wordt voldaan.

2. Parkeernormen in het bestemmingsplan

Op grond van artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening (“Wro”) stelt de gemeenteraad een bestemmingsplan vast. Een bestemmingsplan moet voldoen aan de norm “een goede ruimtelijke ordening”. Voor een goede ruimtelijke ordening moet onder meer worden gekeken naar de parkeerbehoefte behorend bij de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkelingen. Indien een bestemmingsplan een ontwikkeling mogelijk maakt die onvoldoende voorziet in parkeerplaatsen op eigen terrein, vergroot dit de parkeerdruk op de al bestaande parkeerplaatsen in de nabije omgeving. Dit kan leiden tot (parkeer)hinder voor omwonenden en zal daarmee het woon- en leefklimaat voor omwonenden verslechteren. Het bestemmingsplan voldoet in dat geval niet aan de norm van “een goede ruimtelijke ordening” uit artikel 3.1 Wro.

Uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt dat de gemeenteraad bij het vaststellen van een bestemmingsplan steeds de parkeerbehoefte beoordeelt (ABRvS 9 oktober 2013, [ECLI:NL:RVS:1426](#), r.o. 4.3 en ABRvS 22 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1668](#), r.o. 9.3). Het is gebruikelijk dat de gemeenteraad voor deze berekening de algemeen aanvaarde CROW-richtlijnen hanteert. Het probleem bij verwijzing naar de CROW-richtlijnen in een bestemmingsplan is dat het lastig(er) is om rekening te houden met factoren zoals de nabijheid en het gebruik van openbaar vervoersfaciliteiten of deelmobiliteit. CROW stelt ook dat de invloed van MaaS op de parkeernorm lastig te bepalen is omdat het er vooral om gaat wat de gemeente verwacht van het mobiliteitsgedrag van bewoners en bezoekers (1). De parkeernormen van CROW houden dus geen rekening met het gebruik van MaaS.

3. MaaS & het bestemmingsplan

Voor een effectieve inzet van MaaS is het van belang dat MaaS in een bestemmingsplan op een juiste wijze wordt gestimuleerd en geïmplementeerd. Op basis van de jurisprudentie van de Afdeling die over MaaS is verschenen, komen wij tot de volgende aanpak om toepassing van MaaS in een bestemmingsplan succesvol te maken.

3.1 Goed vaststellen van parkeerbeleid

Een juiste toepassing van MaaS start met het aanbrengen van flexibiliteit in de parkeernormen. Door in een bestemmingplan gebruik te maken van een dynamische verwijzing naar beleidsregels, kan de lokale parkeerbehoefte in een plangebied meer flexibel worden vastgesteld. Hierdoor is het mogelijk om rekening te houden met reductiefactoren zoals MaaS of deelmobiliteit. Over dynamische verwijzingen naar beleidsregels in een bestemmingsplan schreven wij al eerder dit [blogbericht](#). In de uitspraak van de Afdeling van 17 maart 2021 ([ECLI:NL:RVS:2021:569](#)) oordeelt de Afdeling dat de gemeenteraad van Rotterdam dit succesvol heeft gedaan door dynamische verwijzing naar beleidsregels. In zijn parkeerbeleid heeft de gemeenteraad van Rotterdam geregeld dat het gebruik van MaaS voor een periode van minimaal 10 jaar, de parkeereis met maximaal 20% verlaagt.

Bij de vaststelling van parkeernormen heeft een gemeenteraad beleidsruimte. Hierdoor kan de gemeenteraad bij de vaststelling van zijn parkeerbeleid rekening houden met verschillende reductiefactoren zoals MaaS, maar ook de nabijheid van OV-stations, deelauto's en –fietsen. Door in beleidsregels de toepassing van MaaS te regelen, ontstaat een mogelijkheid om in bepaalde gevallen de parkeernorm omlaag te brengen. Daarbij kan de gemeenteraad afwijken van de standaard CROW-normen, mits hij dat goed motiveert. In het bestemmingsplan kan dan vervolgens weer naar dit parkeerbeleid worden verwezen. Door toepassing van lagere parkeernormen – die overigens natuurlijk wel met de vereiste zorgvuldigheid moet worden vastgesteld – wordt autogebruik ontmoedigd en worden alternatieven zoals MaaS juist gestimuleerd.

De gemeenteraad kan in zijn parkeerbeleid overigens ook de mogelijkheid tot “afkoop” van het voldoen aan de parkeereis opnemen. Deze mogelijkheid kwamen wij in het parkeerbeleid van de gemeente Den Haag tegen. De gemeenteraad regelt in zijn beleidsregels de mogelijkheid om minder parkeerplaatsen aan te (laten) leggen dan de parkeernorm voorschrijft, mits een bedrag wordt gestort in een mobiliteitsfonds. Het gestorte geld wordt vervolgens gebruikt om mobiliteitsmaatregelen te treffen in het gebied van de nieuwe ontwikkeling. Deze praktijk is al eerder door de Afdeling geaccepteerd toen de parkeernormen nog via de Bouwverordening werden geregeld (ABRvS 19 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7719). Destijds ging het echter om een parkeerfonds, waarbij het gestorte geld moest worden besteed aan parkeerplekken. Het geld dat in het mobiliteitsfonds wordt gestort kan aan meer worden besteed dan aan parkeerplekken, bijvoorbeeld aan extra vervoersmiddelen binnen het MaaS-abonnement. Wij vragen ons wel af of een dergelijk mobiliteitsfonds ook op korte termijn mogelijkheden biedt om te voorzien in de parkeerbehoefte. Een en ander hangt af van de mate van concreetheid waarin het storten van geld in een mobiliteitsfonds daadwerkelijk leidt tot investeringen welke binnen afzienbare termijn een mobiliteitsoplossing mogelijk maken die het reduceren van de parkeernormen rechtvaardigt.

3.2 Waarborgen door vaststellen vergunningsvoorschriften

Na het vaststellen van de parkeerbehoefte, moet de gemeenteraad aantonen dat de ontwikkeling waarin het bestemmingsplan voorziet, waarborgt dat inzet van MaaS daadwerkelijk leidt tot een reductie van de parkeerbehoefte en dus de realisatie van minder parkeerplaatsen rechtvaardigt. Op dit punt ging het mis in de uitspraak van de voorzieningenrechter van 29 oktober 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2403). De voorzieningenrechter twijfelt eraan of het bestemmingsplan “Ridder van Catsweg 683, Gouda” (het “Bestemmingsplan”) voldoende voorziet in de parkeerbehoefte op eigen terrein, aangezien deelname van MaaS uiteindelijk is gebaseerd op vrijwilligheid. In het mobiliteitsplan bij het Bestemmingsplan wordt MaaS genoemd als een van de deelfactoren om de parkeereis te verminderen, maar verder voorziet het plan niet in een daadwerkelijke garantie dat MaaS gedurende een bepaalde periode beschikbaar wordt gesteld voor bewoners en andere gebruikers. De voorzieningenrechter oordeelt dat (i) in het Bestemmingsplan niet is geborgd dat MaaS gedurende een bepaalde periode beschikbaar wordt gesteld voor bewoners en andere gebruikers, (ii) in het Bestemmingsplan ook niet is geregeld dat de toekomstige bewoners gebruik moeten maken van de deelauto's, en (iii) uit het mobiliteitsplan bij het Bestemmingsplan blijkt dat deelname

aan MaaS – en ook het daaraan deel blijven nemen – gebaseerd is op vrijwilligheid, waardoor de kans bestaat dat minder bewoners dan verwacht van deze dienst gebruik zullen (blijven) maken en dat meer bewoners een eigen auto zullen hebben.

Wij vinden de overwegingen dat in het Bestemmingsplan niet is geregeld dat toekomstige bewoners gebruik moeten maken van deelauto's en dat het systeem gebaseerd is op vrijwilligheid opmerkelijk. Deelname aan MaaS is uiteindelijk altijd gebaseerd op vrijwilligheid. Verder is het via een bestemmingsplan in ieder geval niet mogelijk om bewoners tot deelname aan deelauto's te verplichten. Ook is het op dit moment niet mogelijk om bewoners publiekrechtelijk te dwingen om van eigen autobezit af te zien. Mogelijk bedoelt de voorzieningenrechter dat voor de concrete ontwikkeling de garantie dat een MaaS-oplossing ook wordt gerealiseerd en langere tijd beschikbaar blijft, onvoldoende aanwezig is.

Dat laatste sluit ook meer aan op een eerdere uitspraak van de Afdeling van 17 maart 2021

([ECLI:NL:RVS:2021:569](#)). In die uitspraak hadden B&W van Rotterdam door een vergunningsvoorschrift bij de omgevingsvergunning gewaarborgd dat MaaS voor een periode van minstens 10 jaar voor bewoners en andere gebruikers beschikbaar was. De Afdeling acht dit voorschrift controleerbaar en handhaafbaar. Het college van B&W legde de verantwoordelijkheid in dat geval bij de vergunninghouder om de beschikbaarheid van MaaS te garanderen.

Naast de mogelijkheid om de beschikbaarheid van MaaS te waarborgen in vergunningsvoorschriften, zien wij ook de mogelijkheid om de beschikbaarheid van MaaS te regelen in een voorwaardelijke verplichting. Deze oplossing is het overwegen waard, aangezien een voorwaardelijke verplichting al iets meer zekerheid biedt in het bestemmingsplan zelf. Uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt wel dat een voorwaardelijke verplichting in een planregel voldoende duidelijk en handhaafbaar dient te zijn (ABRvS 30 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4017, r.o. 4.3).

3.3 Civielrechtelijke verankering

De vergunninghouder kan ook aan de verplichting om de beschikbaarheid van MaaS te garanderen voldoen door dit civielrechtelijk te verankeren in een overeenkomst. Bijvoorbeeld in geval van ontwikkeling van een woontoren, bestaat de mogelijkheid voor de vergunninghouder om deelname aan MaaS te verdisconteren in de servicekosten van de VvE. Alle bewoners zouden in dat geval (mee)betalen voor het gebruik van MaaS, ook indien zij geen gebruikmaken van de dienst. Bij de ontwikkeling van een woonwijk kan een vergunninghouder deelname aan MaaS bijvoorbeeld opnemen in een kettingbeding bij de koopovereenkomst. Het meebetalen aan de abonnementskosten van MaaS hoeft echter niet te betekenen dat bewoners afscheid nemen van hun auto of geen auto zullen aanschaffen. In feite houdt het enkel een financiële last in, maar het stimuleert allicht het gebruik van de MaaS-oplossing en ontmoedigt het eigen autobezit. Derden kunnen de naleving van een civielrechtelijke overeenkomst om een MaaS systeem op te zetten niet afdwingen. Mocht de Afdeling de eis stellen dat het opzetten van een MaaS systeem ook publiekrechtelijk moet worden verankerd, dan heeft het de voorkeur om die verplichting vast te leggen in een voorwaardelijke verplichting.

4. Doorkijkje omgevingswet

Hiervoor hebben wij beschreven hoe de gemeenteraad de toepassing van MaaS kan implementeren in een bestemmingsplan, maar naar verwachting moet de gemeenteraad per 1 juli 2022 – met de inwerkingtreding van de Omgevingswet – MaaS regelen in een omgevingsplan. Daarom blikken we kort vooruit op hoe de gemeenteraad MaaS in een omgevingsplan kan regelen.

In de Omgevingswet is niet meer enkel 'een goede ruimtelijke ordening' het uitgangspunt voor de planwetgever. Het omgevingsplan moet zien op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en betreft de gehele fysieke leefomgeving. Duurzame mobiliteit is daarmee een onderdeel van het integrale afwegingskader dat bij opstellen van een omgevingsplan moet worden aangehouden. Naar verwachting biedt het omgevingsplan vanwege deze integraliteit meer ruimte om rekening te houden met MaaS-oplossingen. Wij zijn bijvoorbeeld benieuwd of artikel 4.7 van de Omgevingswet, op grond waarvan een omgevingsplan mag bestaan dat een gelijkwaardige maatregel wordt getroffen te treffen, ruimte biedt om MaaS als gelijkwaardige maatregel voor bereikbaarheid en parkeerbehoefte in te zetten. De hier besproken uitspraken bieden eigenlijk al een voorproefje voor de werking onder de Omgevingswet, omdat in de daar voorliggende gevallen gebruik is gemaakt van de bestaande mogelijkheden om meer integraliteit en flexibiliteit in het bestemmingsplan te hanteren.

5. Conclusie

In het meest ideale scenario wordt MaaS als reductiefactor bij het berekenen van de parkeernorm opgenomen in het bestemmingsplan. Om de beschikbaarheid van MaaS vervolgens publiekrechtelijk te kunnen waarborgen, kan de gemeenteraad in het bestemmingsplan voorsorteren op de mogelijkheid om vergunningsvoorschriften te stellen bij het verlenen van een omgevingsvergunning. Het college van B&W kan hiermee de vergunninghouder verantwoordelijk maken voor de beschikbaarheid van MaaS. De vergunninghouder kan deelname aan MaaS vervolgens weer civielrechtelijk overeenkomen met gebruikers en eigenaren. Uiteindelijk zal het in de praktijk voor het waarborgen van deelname aan MaaS vooral van belang zijn dat gebruik van MaaS aantrekkelijker wordt gemaakt dan (het bezit van) een auto en dat MaaS ook daadwerkelijk beschikbaar is voor een langere periode. Dit past goed in de maatschappelijke trend waarbij bezit minder belangrijk wordt, en gezamenlijk gebruik meer centraal staat.

Voetnoot

1. CROW publicatie Toekomstbestendig Parkeren, December 2018, CROW, p. 134.



[Stibbe](#)

Artikel delen

