

## Parkeren in het omgevingsrecht

### Van technische onderbouwing tot juridisch breekpunt

Gst. 2016/53

**Parkeren vormt een vast onderdeel van ieder ruimtelijk besluit. Dat geldt zeker sinds 29 november 2014. Bestemmingsplannen die worden vastgesteld na die datum moeten op juiste wijze de parkeernormen borgen in de planregels. Uitsluitend opnemen dat ‘voldoende parkeergelegenheid beschikbaar moet zijn’ is onvoldoende, blijkt uit recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In dit artikel wordt ingegaan op deze verplichting die volgt uit de Reparatielwet BZK.<sup>2</sup> Daarnaast wordt stilgestaan bij tal van aspecten die komen kijken bij het vaststellen van de parkeerbehoefte van een beoogde ontwikkeling in het kader van vergunningverlening: wel of niet salderen, het juiste maatgevende moment bepalen, parkeernormen vs. parkeercijfers, ontheffing van de parkeernormen en storting in het parkeerfonds.<sup>3</sup> Tot slot wordt een doorkijkje geboden naar de Omgevingswet.**

#### 1 Parkeernormen in het bestemmingsplan

##### 1.1 Einde parkeernormen in de Bouwverordening

Als sluitstuk van de wijzigingen die met de inwerkingtreding van de Wro per 1 juli 2008 zijn doorgevoerd, is met de Reparatielwet BZK 2014<sup>4</sup> artikel 8, vijfde lid van de Woningwet vervallen per 29 november 2014. Dat artikel maakte het mogelijk dat stedenbouwkundige voorschriften, zoals parkeernormen, in een gemeentelijke bouwverordening werden opgenomen. Uit hoofde van artikel 2.10, eerste lid onder b van de Wabo vormt de Bouwverordening toetsingskader bij een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen. Het vervallen van artikel 8, vijfde lid, van de Woningwet leidt ertoe dat voor bestemmingsplannen die na 29 november 2014 zijn vastgesteld, geen rekening meer kan worden gehouden met hetgeen in een gemeentelijke bouwverordening is opgenomen.

In de nieuwe regeling is voorzien in een overgangsregeling tot 1 juli 2018. Dat betekent dat gemeenten tot die tijd de ruimte krijgen om een en ander vast te leggen in hun bestemmingsplannen. Let wel, dat geldt voor bestemmings-

plannen vastgesteld vóór 29 november 2014. Op basis van de overgangsregeling, vastgelegd in artikel 133 van de Woningwet, heeft de wetgever beoogd op termijn een einde te kunnen maken aan de aanvullende werking van de bouwverordening voor alle plannen. Artikel 133 spreekt over het tijdstip van *wijziging* van het bestemmingsplan, uit de memorie van toelichting volgt dat het gaat om het moment van *vaststelling* van het bestemmingsplan.<sup>5</sup> Voor bestemmingsplannen vastgesteld vóór 29 november 2014 blijft de bouwverordening van kracht tot 1 juli 2018.

Bestemmingsplannen van na die datum vallen niet onder de overgangsregeling. Voor die bestemmingsplannen is het, indien geen (verwijzing naar) parkeernormen zijn opgenomen, niet mogelijk om in het kader van de beoordeling van een aanvraag om omgevingsvergunning aan de door de raad vastgestelde parkeernormen te toetsen. Dat volgt uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) van 19 augustus 2015. In die uitspraak had de raad van de gemeente Langedijk geen parkeernormen opgenomen in het bestemmingsplan. Het plan was echter vastgesteld na 29 november 2014 waardoor de parkeernormen uit de bouwverordening geen gelding meer hadden voor ontwikkelingen binnen het plangebied.<sup>6</sup> Hoe moet dit dan voor bestemmingsplannen die na 29 november 2014 zijn vastgesteld, worden opgelost? Vooruitlopend op het vervallen van artikel 8, vijfde lid, van de Woningwet is per 1 november 2014 artikel 3.1.2, tweede lid, sub a, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) in werking getreden.<sup>7</sup> Dat artikel bepaalt dat het ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening mogelijk is een planregel op te nemen in het bestemmingsplan, waarbij de uitoefening van een daarbij aangegeven bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels. Dit artikel maakt het mogelijk dat een bestemmingsplan niet zelf parkeernormen hoeft te bevatten, maar dat op dit punt wordt verwezen naar gemeentelijk beleid dat parkeernormen bevat.

##### 1.2 Ontbreken parkeernormen in bestemmingsplan vormt een probleem

Voor bestemmingsplannen die zijn vastgesteld na 29 november 2014 is het van belang om in de planvoorschriften goed te borgen hoe in “voldoende parkeergelegenheid” wordt voorzien. Dat kan dus door parkeernormen rechtstreeks in de planvoorschriften op te nemen of door in de planregels te verwijzen naar bijvoorbeeld de Nota parkeernormen. Een en ander laat zich het best verduidelijken aan de hand van een aantal uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak.

1 Daniëlle Roelands-Fransen en Laura van der Meulen zijn beiden advocaat gespecialiseerd in het omgevingsrecht bij Pels Rijcken & Droogleeveer Fortuijn Advocaten en Notarissen. Aukje van de Reijt en Danny van Beusekom zijn beiden adviseur Parkeren & Locatieontwikkeling bij Goudappel Coffeng.

2 Zie ook H.C.W.M. Moesker, ‘De Reparatielwet BZK 2014 en de Bouwverordening, herallocatie gemeentelijke stedenbouwkundige voorschriften’, *TBR* 2015/94.

3 In dit artikel wordt voor deze aspecten een update van de jurisprudentie gegeven. Voor oudere jurisprudentie verwijzen wij naar E.M. van Bommel en F. Güner, ‘Parkeren en het omgevingsrecht’, *StAB* 2011, nr. 1, waarin deze onderwerpen ook worden behandeld.

4 *Stb.* 2014, 458.

5 *Kamerstukken II* 2013/14, 33951, nr. 3, p. 10 en 11, *ABRvS* 5 augustus 2015, *ECLI:NL:RVS:2015:2517*, *TBR* 2015/152, m.nt. J.A. Mohuddy.

6 *ABRvS* 19 augustus 2015, *ECLI:NL:RVS:2015:2634*, *AB* 2015/350, m.nt. A.G.A. Nijmeijer; *TBR* 2015/165, m.nt. H.C.W.M. Moesker.

7 *Stb.* 2014, 333.

Op 9 september 2015 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak een relevante uitspraak gedaan. In de eerste uitspraak had de raad van de gemeente Utrecht in het bestemmingsplan niet vastgelegd hoe het begrip “voldoende parkeergelegenheid” moet worden uitgelegd. Nagelaten was namelijk vast te leggen dat bij de invulling van dat begrip aan het gemeentelijk beleid – de Nota Parkeernormen Fiets en Auto – moet worden getoetst. Ook was nagelaten aan te geven op welke bevoegdheid de uitoefening van deze planregel betrekking had. De Afdeling oordeelde dat met deze formulering van de planregel onvoldoende waarborg werd geboden om als toetsingsnorm bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning te hanteren. De Afdeling biedt in deze uitspraak direct aanknopingspunten hoe dit wel voldoende geborgd kan worden. Het vastleggen dat in voldoende parkeergelegenheid wordt voorzien kan door middel van artikel 3.1.2, tweede lid, onder a, Bro worden geregeld door in een bestemmingsplan te verwijzen naar beleid dat in de concrete normen voorziet. In een planregel moet dan worden vastgelegd dat bij de uitoefening van de bevoegdheid voor het verlenen van een vergunning, de regel geldt dat voldoende parkeergelegenheid wordt gerealiseerd. Daarnaast moet zijn vastgelegd wat onder ‘voldoende’ wordt verstaan: dat wordt voldaan aan de normen in de beleidsregels zoals vastgelegd in het parkeerbeleid.<sup>8</sup>

In voornoemde uitspraak gaat de Afdeling ook in op de dynamische verwijzing, een volgend belangrijk punt bij het vastleggen van de regels rondom parkeren in de planregels. Indien ervoor wordt gekozen om voor de invulling van het begrip “voldoende parkeergelegenheid” te verwijzen naar het parkeerbeleid, kan worden bepaald dat daarbij rekening wordt gehouden met eventuele wijzigingen van dat beleid gedurende de planperiode van een bestemmingsplan. De dynamische verwijzing bestond overigens al onder de Bouwverordening. Het hanteren van een dynamische verwijzing in bestemmingsplannen is echter nieuw want dit volgt immers uit bovengenoemde wijziging van het Bro per 1 november 2014. Het is winst dat de Afdeling bestuursrechtspraak een dergelijke dynamische verwijzing zo expliciet accepteert. Parkeernormen zijn namelijk periodiek aan wijzigingen onderhevig. Aan de hand van nieuwe ontwikkelingen kan de noodzaak bestaan om ook nieuwe parkeernormen vast te stellen. Zo gold enige jaren geleden één parkeernorm voor alle supermarkten, terwijl nog niet zo lang geleden voor supermarkten zelfs helemaal geen aparte parkeernorm bestond. Nu wordt voor supermarkten gedifferentieerd tussen de verschillende typen supermarkten die bestaan: discount of fullservice, laag of hoog segment. Door een dynamische verwijzing naar het parkeerbeleid op te nemen in de planregels, wordt verzekerd dat een concreet bouwplan altijd aan de meest recente inzichten rondom parkeernormen wordt getoetst. Deze mogelijkheid tot een dynamische verwijzing heeft de Afdeling recent nog eens bevestigd.<sup>9</sup>

8 ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2837, Gst. 2016/7, m.nt. A. Snijders; BR 2015/108, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker; AB 2015/337, m.nt. A.G.A. Nijmeijer; TBR 2015/166, m.nt. H.C.W.M. Moesker.

9 ABRvS 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3820.

Het hanteren van een (dynamische) verwijzing naar parkeerbeleid heeft nog een ander groot voordeel. Aan de hand van een (dynamische) verwijzing, wordt het parkeerbeleid met de parkeernormen geen onderdeel van het bestemmingsplan. Met het rechtstreeks opnemen van het parkeerbeleid en de parkeernormen in een bestemmingsplan, vormen deze onderdeel van een appellabel besluit. Daarmee komen het parkeerbeleid en de normen dus als zelfstandig planonderdeel in aanmerking voor toetsing door de bestuursrechter. Een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 16 december 2015 laat dit zien.<sup>10</sup> Als gevolg van het opnemen van het parkeerbeleid als onderdeel van het bestemmingsplan, worden tegenstanders van een plan in de gelegenheid gesteld om hun beroep ook tegen dat beleid te richten. Het is aan gemeenten om te bepalen of dit wenselijk wordt geacht. Indien dat onwenselijk wordt geacht, dan verdient aanbeveling om middels de (dynamische) verwijzing een knip aan te brengen tussen de planregel enerzijds en het beleid waaraan feitelijk wordt getoetst anderzijds.

Om op uiterlijk 1 juli 2018 alle bestemmingsplannen op basis van de Reparatiwet BZK te hebben aangepast, is niet nodig om alle bestemmingsplannen integraal opnieuw vast te stellen. Gedacht kan worden aan een parapluperziening of facetplan om uitsluitend het borgen van parkeernormen in de bestaande bestemmingsplannen te regelen. Zo kan een parkeerregeling in één keer aan alle bestemmingsplannen worden toegevoegd. De volledige implementatie van de Reparatiwet BZK valt vanwege de datum van 1 juli 2018 min of meer samen met de (beoogde) inwerkingtreding van de Omgevingswet. Bestemmingsplannen gelden op grond van het overgangsrecht bij inwerkingtreding van de Omgevingswet als gemeentelijk omgevingsplan. Om onnodige overgangsrechtelijke problemen te voorkomen, strekt tot aanbeveling om alle bestemmingsplannen tijdig – dat wil zeggen voor 2018 – aan de Reparatiwet BZK te laten voldoen.

Voor bestemmingsplannen vastgesteld na 29 november 2014 die geen parkeerregeling bevatten en toch onherroepelijk zijn geworden, is een snellere oplossing vereist. Voor deze plannen geldt de overgangstermijn tot 1 juli 2018 niet en is artikel 2.5.30 van de Bouwverordening dus niet meer van toepassing. Om problemen te voorkomen bij het beslissen op aanvragen om omgevingsvergunning – een toetsingskader voor het bepalen van het benodigde aantal parkeerplaatsen ontbreekt dan immers – strekt in dat geval tot aanbeveling om snel een partiële herziening van het bestemmingsplan voor te bereiden.

### 1.3 *Niet alleen parkeernormen opnemen in de planregels: ook mogelijkheid tot ontheffing*

Bij het opnemen van regels rondom parkeren in het bestemmingsplan is van belang om te realiseren dat de Bouwverordening meer behelst dan enkel de regel dat in voldoende parkeerplaatsen op eigen terrein dient te worden voorzien. Van deze regel kan op basis van de Bouwverordening onder voorwaarden ontheffing worden verleend. Eenzelfde sys-

10 ABRvS 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3820, r.o. 5.2.

tematiek zal in een bestemmingsplan opgenomen moeten worden. Dit kan door te bepalen dat bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van de algemene regel dat in voldoende parkeerplaatsen op eigen terrein dient te worden voorzien. Bij het vormgeven van deze planregels is van belang om de planregel ondubbelzinnig en niet voor meerdere uitleg vatbaar te formuleren.<sup>11</sup> Daarbij geldt als aandachtspunt dat de regels uit de Bouwverordening als algemeen verbindende voorschriften niet appellabel zijn terwijl de regels uit een bestemmingsplan wel onderhevig zijn aan beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit dient in het achterhoofd gehouden te worden bij het 'omzetten' van de regels uit de Bouwverordening naar regels in een bestemmingsplan.

## 2 Parkeerbehoefte

### 2.1 Opstellen parkeerbalans: hoe doe je dat?

Ongeacht de vraag of een bouwplan dient te worden goetst aan de Bouwverordening of aan de regels in een bestemmingsplan, moet voor ieder ruimtelijk plan de parkeervraag worden bepaald. Om de parkeervraag van een ruimtelijk plan te bepalen, kan een parkeerbalans worden opgesteld. Binnen een parkeerbalans wordt de berekende parkeervraag afgezet tegen het aantal parkeerplaatsen dat wordt gerealiseerd. Om de parkeervraag te berekenen wordt de omvang van de functie vermenigvuldigd met de parkeernorm voor de specifieke functie. Wanneer binnen een ruimtelijk plan verschillende functies worden gerealiseerd, geldt dat de parkeervraag wordt berekend door de omvang van de losse functies te vermenigvuldigen met de bijbehorende parkeernorm en deze bij elkaar op te tellen.

Niet elke functie genereert op alle momenten van de week een even grote parkeervraag. Een goed voorbeeld hiervan is dat bewoners op doordeweekse dagen overdag niet allemaal thuis zijn en daarom geen gebruikmaken van de parkeervoorzieningen, terwijl kantoorfuncties juist op doordeweekse dagen overdag worden gebruikt. Door toepassing van aanwezigheidspercentages wordt rekening gehouden met dit effect. Het aanwezigheidspercentage geeft dan aan hoeveel procent van de parkeervraag op een bepaald moment door een bepaalde functie wordt gegeneereerd.

Er zijn verschillende mogelijkheden om de parkeervraag van een ruimtelijk plan te bepalen. Soms zijn in het bestemmingsplan parkeernormen opgenomen die daarvoor gebruikt kunnen worden. Veel gemeenten hebben in beleidsplannen of parkeernormennota's overkoepelende parkeernormen voor de gehele gemeente vastgelegd. Parkeernormen zijn vastgelegde beleidsuitgangspunten waarmee berekend wordt hoeveel parkeerplaatsen de gemeente bij een functie (per eenheid) gerealiseerd wenst te hebben.

Verkeerskundigen maken bij het berekenen van de parkeervraag vaak gebruik van CROW-parkeerkencijfers. Deze

kencijfers zijn bedoeld als ontwerprijfers waarmee een indicatie van de parkeervraag wordt bepaald. Deze rijfers kennen daarom ook een bandbreedte waarin onder andere de onzekerheid van het rijfer en de effecten van mobiliteitsgedrag en bezoekersaantallen zit verwerkt.

Een derde mogelijkheid om de parkeervraag te bepalen is om vanuit de specifieke eigenschappen van een functie te redeneren. Parkeernormen en parkeerkencijfers bestaan voor een aantal veel voorkomende en gemiddelde functies. Soms zijn ontwikkelingen niet zo eenvoudig in zo'n hokje te stoppen. Denk daarbij aan bijzondere woonvormen of een poppodium. Op die momenten is maatwerk vereist.

### 2.2 Parkeerkencijfers en parkeernormen: twee verschillende begrippen

Parkeerkencijfers en parkeernormen worden vaak door elkaar gebruikt. Dit komt onder andere doordat veel gemeenten de parkeernormen hebben overgenomen vanuit de CROW-parkeerkencijfers. Toch is er een wezenlijk verschil. Parkeerkencijfers zijn ontwerprijfers die verkeerskundigen gebruiken bij het berekenen van de parkeervraag. Parkeernormen zijn vastgesteld gemeentelijk beleid dat aangeeft hoeveel parkeerplaatsen bij een plan gerealiseerd moeten worden. In de parkeernormen is onder andere gemeentelijk parkeerbeleid en de wijze waarop de gemeente omgaat met de invulling van de parkeeroplossing verdisconteerd. Daarom zijn de parkeernormen ook per gemeente verschillend.

Bij het bepalen van het aantal benodigde parkeerplaatsen dient te worden uitgegaan van een representatieve invulling van hetgeen op grond van een bestemmingsplan planologisch maximaal mogelijk is. Uitsluitend uitgaan van een concreet bouwplan is onvoldoende, zo volgt uit een uitspraak van de Afdeling over een bestemmingsplan van de gemeente Bernheze. Als een plan meer mogelijk maakt dan dat concrete bouwplan, dan kan dat meerdere niet buiten beschouwing worden gelaten. In dat geval maakt de raad namelijk niet inzichtelijk wat een representatieve invulling is van hetgeen maximaal mogelijk is.<sup>12</sup> Ook een bestemmingsplan van de gemeente Utrecht kwam op dit punt in de problemen. Dat bestemmingsplan voorzag gecoördineerd met een omgevingsvergunning in het veranderen en vergroten van het winkelpand La Vie (de Bijenkorf). De Afdeling overweegt dat de raad ten onrechte niet was uitgegaan van hetgeen op grond van het plan maximaal aan gebruiksmogelijkheden is toegestaan. Binnen de geldende bestemming, "Centrum", is zowel detailhandel als kantoor toegestaan en het plan bevat geen maximering voor deze toelaatbare functies. Detailhandel kent een hogere parkeernorm dan kantoor. De Afdeling gaat niet mee in de uitleg van de raad dat voor de kantoorfunctie een langlopend contract is afgesloten zodat de verdeling in oppervlakte tussen detailhandel en kantoor zijn te beschouwen als een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden. De omstandigheid van het langlopende contract

<sup>11</sup> Bijvoorbeeld: ABRvS 30 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP9587, r.o 2.7, BR 2011/93, m.nt. M. Fokkema en E.J. van Baardewijk.

<sup>12</sup> ABRvS 9 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1426, TBR 2013/164, m.nt. H.J. de Vries.

biedt volgens de Afdeling bestuursrechtspraak onvoldoende aanknopingspunten om uit te sluiten dat de maximale planologische mogelijkheden niet binnen de planperiode kunnen en zullen worden benut.<sup>13</sup>

### 2.3 *Salderen: hoe zit het ook alweer?*

Bij functiewijzigingen of verbouwingsprojecten dient bij het bepalen van de parkeervraag niet alleen rekening te worden gehouden met het nieuwe gewijzigde plan, maar heeft ook de oude, bestaande functie zijn doorwerking op de parkeerbehoefte. Door het salderen van de parkeervraag, houd je alleen rekening met de toevoeging in parkeervraag ten behoeve van het ruimtelijke plan. Bij salderen verminder je de parkeervraag van het ruimtelijke plan met de parkeervraag van de reeds bestaande situatie. Voor de bestaande situatie zijn immers al parkeerplaatsen aanwezig. Daarbij verdient wel aantekening dat indien een bestaande functie al geruime tijd – enkele jaren – niet in gebruik is en het betreffende gebouw dus leegstaat, niet langer gesaldeerd mag worden met de parkeervraag die van die betreffende functie uitging. Aangenomen wordt in dat geval dat aan een leegstaand pand geen parkeervraag kan worden toegerekend.

Wanneer voor de verschillende functies van het plan de parkeerplaatsen in de openbare ruimte zijn gelegen, dien je bij het salderen niet alleen de omvang van de functie te vermenigvuldigen met de parkeernorm, maar dienen ook de aanwezigheidspercentages gebruikt te worden. Het maatgevende moment, het moment waarop de parkeerbehoefte maximaal is, kan voor het nieuwe plan namelijk op een ander moment liggen dan voor het reeds bestaande (en oude) situatie. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een verdieping van een kantoorgebouw wordt verbouwd tot restaurant of supermarkt.

Voor zover gemeenten voor hun parkeernormen verwijzen naar de CROW-parkeercijfers is bovendien van belang om in het kader van het salderen uit te gaan van dezelfde bandbreedte voor de verschillende functies. Met andere woorden: het berekenen van de parkeervraag van de oude functie door aan de bovenkant van de bandbreedte (hoge parkeervraag) te zitten terwijl de parkeervraag van de nieuwe functie wordt berekend met inachtneming van de onderkant van de bandbreedte (lage parkeervraag), levert een risico op bij de bestuursrechter.

Als laatste geldt dat je salderen zowel toepast op de parkeervraag als op het parkeeraanbod. Dit betekent dat als bij een verbouwingsproject parkeerplaatsen komen te vervallen, deze eveneens in de parkeerbalans meegenomen moeten worden.

## 3 **Ontheffing parkeerbeleid**

### 3.1 *Parkeren niet op eigen terrein: ontheffing mogelijk?*

Wat nu als de berekende parkeerbehoefte voor een nieuwe ontwikkeling niet op eigen terrein kan worden gerealiseerd?

<sup>13</sup> ABRvS 18 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2172.

seerd? Dat betekent nog niet het einde van de ontwikkeling. Het college van B&W kan namelijk ontheffing verlenen van dit vereiste. De grondslag voor het verlenen van deze ontheffing komt voort uit artikel 2.5.30 van de Bouwverordening. Dit zal – gelet op de eerdergenoemde wijziging van de Woningwet – voor nieuwe plannen moeten worden geregeld in het bestemmingsplan zelf door middel van de mogelijkheid om bij omgevingsvergunning af te wijken van de algemene regel dat parkeren op eigen terrein moet worden opgelost.

### 3.2 *Opstellen parkeeronderzoek voor ontheffing: waar moet je rekening mee houden?*

Wanneer bij een aanvraag om omgevingsvergunning niet wordt voorzien in voldoende parkeerplaatsen op eigen terrein, dan zal bij de aanvraag een parkeeronderzoek bijgevoegd moeten worden waaruit volgt dat elders voldoende parkeerplaatsen aanwezig zijn. Als voor het opvangen van de parkeervraag gebruik wordt gemaakt van reeds bestaande openbare parkeerplaatsen, dan zal moeten worden aangetoond dat deze parkeerplaatsen ook daadwerkelijk beschikbaar zijn.<sup>14</sup> Dat mag zowel in de openbare ruimte als in (openbare) parkeergarages. Als het gaat om restcapaciteit in een particuliere parkeergarage, dan biedt het huren of kopen van parkeerplaatsen uitkomst. Het is dus zaak om goed onderzoek te doen naar de restcapaciteit in de omgeving van de voorziene ontwikkeling waarbij de bezetting van de parkeerplaatsen in de omgeving van het bouwplan wordt gemeten.<sup>15</sup> Dit parkeeronderzoek dient aan een aantal voorwaarden te voldoen:

- Het onderzoek moet worden gehouden tijdens de maatgevende momenten van de ontwikkeling en tijdens de maatgevende momenten van de omgeving.
- Het parkeeronderzoek beperkt zich tot de parkeerplaatsen die op acceptabele loopafstand van de ontwikkeling zijn gelegen.
- Het parkeeronderzoek wordt uitgevoerd tijdens representatieve perioden in het jaar.<sup>16</sup> Representatieve perioden zijn over het algemeen perioden zonder schoolvakanties, evenementen of extreme weersituaties, zoals zware sneeuwval of een storm.

Indien op basis van parkeeronderzoek vast komt te staan dat in de directe omgeving en op de maatgevende momenten voldoende restcapaciteit beschikbaar is in het bestaande parkeeraanbod, dan vormt dat de onderbouwing om af te wijken van de eis om in voldoende parkeerplaatsen op eigen terrein te voorzien.

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2809 en ABRvS 18 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:814, BR 2015/52, m.nt. M.Y.C.L. de Wit.

<sup>15</sup> Blijkens jurisprudentie is bij het bepalen van de restcapaciteit van belang om alleen officiële parkeerplaatsen in ogenschouw te nemen: ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:459, r.o. 4.5.

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1325, r.o. 6 e.v. waarin in het parkeeronderzoek onderscheid werd gemaakt tussen de situatie in het vaarseizoen (onvoldoende restcapaciteit beschikbaar) en de situatie buiten het vaarseizoen (voldoende restcapaciteit beschikbaar). Indien seizoensgebonden omstandigheden relevant zijn voor de parkeerdruk, dient daarmee rekening te worden gehouden.

Ten aanzien van de vraag wat een acceptabele loopafstand is, is overigens de volgende uitspraak vermeldenswaardig. In de einduitspraak over de uitbreiding van het winkelpand La Vie in Utrecht, werd de gekozen parkeeroplossing door de Afdeling bestuursrechtspraak getoetst. De uitspraak vormt het vervolg op de hiervoor besproken uitspraak van de Afdeling van 18 juni 2014.<sup>17</sup> Voor het voorzien in de parkeerbehoefte van deze ontwikkeling wordt onder meer gebruikgemaakt van het huren van parkeerplaatsen in een parkeergarage op 1.000 meter afstand gelegen van La Vie. Deze afstand wordt aangemerkt als een acceptabele loopafstand. Relevant daarbij is het motief van bezoekers van de nieuwe ontwikkeling. Bezoekers die naar Utrecht komen om te winkelen, zullen bereid zijn een grotere afstand af te leggen dan bijvoorbeeld bezoekers van winkels in een kleine kern.<sup>18</sup>

Bij de beoordeling van de vraag of wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid, hoeft alleen rekening te worden gehouden met de toename van de parkeerbehoefte als gevolg van het realiseren van het bouwplan. Een eventueel bestaand tekort kan buiten beschouwing worden gelaten.<sup>19</sup> Dat geldt blijkens een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak ook als het bestaande tekort 2,7 parkeerplaatsen is en het tekort na realisering van het bouwplan 3,4 parkeerplaatsen. Het is blijkens jurisprudentie toegestaan om bij salderen eerst het nieuwe en het bestaande tekort af te ronden en de uitkomsten vervolgens van elkaar af te trekken. En daarmee was in het geval van een omgevingsvergunning verleend voor het oprichten van een woongebouw met 23 appartementen geen sprake van een toename van de parkeerbehoefte.<sup>20</sup> Hoewel wij deze uitkomst best begrijpen, merken wij wel op dat een afronding van 3,4 parkeerplaatsen naar 3 parkeerplaatsen feitelijk wel een tekort van 0,4 parkeerplaats oplevert. Aangezien 0,4 parkeerplaats niet bestaat, raden wij aan om altijd naar boven af te ronden. Op die manier is verzekerd dat te allen tijde aan de parkeernorm wordt voldaan.

Er zijn twee uitspraken van de Afdeling bekend waarin een bestaand tekort wél moest worden betrokken bij het bepalen van de parkeerbehoefte van een bouwplan.<sup>21</sup> In de uitspraak uit 2013 oordeelde de Afdeling dat de raad moet beoordelen of zich reeds een parkeertekort voordoet en hoe de door het plan mogelijk gemaakte nieuwe ontwikkelingen zich daartoe verhouden. In de uitspraak uit 2005 ging het om een bestaand tekort aan parkeergelegenheid dat als direct gevolg van het voorliggende bouwplan op meer dagen zou gaan optreden dan in de situatie voor realisatie van dat bouwplan. Gelet op die omstandigheid moest in deze uitspraak toch rekening worden gehouden met dat bestaande tekort.

17 ABRvS 18 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2172.

18 ABRvS 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1115, JM 2015/67, m.nt. F. Arents.

19 Dit is vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak, zie voor een recente uitspraak ABRvS 25 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3607.

20 ABRvS 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:133.

21 ABRvS 9 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1426, TBR 2013/164, m.nt. H.J. de Vries en ABRvS 5 oktober 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU3808, Gst. 2006/68, 7250, m.nt. J.M.H.F. Teunissen.

Beide uitspraken vormen een uitzondering op de vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak dat bij de beantwoording van de vraag of wordt voorzien in voldoende parkeerruimte, alleen rekening hoeft te worden gehouden met de gevolgen van realisering van het bouwplan, zonder rekening te houden met een bestaand tekort.

In dit verband kan overigens ook worden gewezen op een andere ietwat opmerkelijke uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 23 december 2015 waarin wordt geoordeeld dat uit de Reparatiwet BZK niet volgt dat in elk bestemmingsplan parkeernormen opgenomen dienen te worden. Ten aanzien van het bestemmingsplan dat in deze uitspraak centraal stond, oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat de raad in redelijkheid geen parkeernormen hoefde op te nemen nu de parkeercapaciteit in de omgeving voldoende werd geacht.<sup>22</sup> Deze op zichzelf vanuit een goede ruimtelijke ordening begrijpelijke gedachtegang, gaat eraan voorbij dat met het ontbreken van (een verwijzing naar) parkeernormen in het bestemmingsplan ook een basis voor toetsing aan parkeernormen ontbreekt in het geval van bijvoorbeeld functieverandering of anderszins afwijken van het bestemmingsplan. Deze uitleg kan daarom naar ons idee niet beoogd zijn met de Reparatiwet BZK.

### 3.3 Storting parkeerbonds: geen afkoop maar financiering

Als wordt besloten om ontheffing te verlenen van voornoemde eis van voldoende parkeerplaatsen op eigen terrein, dan kan daaraan op basis van de meeste Bouwverordeningen een financiële voorwaarde worden verbonden. Dit houdt in dat een storting in het parkeerbonds kan worden verlangd indien niet de volledige parkeerbehoefte op eigen terrein kan worden gerealiseerd. Dit wordt dan als voorwaarde aan de ontheffing op grond van de Bouwverordening verbonden.<sup>23</sup>

Het verbinden van een financiële voorwaarde is in beginsel een bevoegdheid. In beginsel, want de 'bestendige bestuurspraktijk' van een gemeente kan meebrengen dat het wel of juist niet toelaatbaar is een financiële voorwaarde te verbinden aan de ontheffing. Dat volgt uit jurisprudentie van de Afdeling.<sup>24</sup> Het is dus relevant hoe binnen een gemeente normaal gesproken wordt omgegaan met de bevoegdheid om een financiële storting in het parkeerbonds te verlangen van een initiatiefnemer. Indien nooit een financiële storting wordt verlangd, dan zal dus bij het verbinden van een financiële voorwaarde aan een ontheffing goed gemotiveerd moeten worden waarom dit nu wel wordt verlangd. En andersom.

22 ABRvS 23 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3940, r.o. 9.

23 Hetgeen wij onder 3.1 hebben genoemd, geldt onverkort voor de financiële storting. Ook de mogelijkheid een financiële voorwaarde te verbinden aan de ontheffing zal voortaan een basis moeten vinden in het bestemmingsplan. Jurisprudentie zal moeten uitwijzen of de mogelijkheid tot het opleggen daarvan en de voorwaarden daarbij, dezelfde blijven als onder de Bouwverordeningen.

24 ABRvS 19 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7719, r.o. 5.1.

Een volgend aandachtspunt bij het verbinden van een financiële voorwaarde aan een ontheffing, is dat de gevraagde financiële bijdrage aan het parkeerfonds moet worden aangewend voor het aanleggen en in stand houden van parkeerplaatsen om te voorzien in de parkeerbehoefte ten gevolge van het desbetreffende bouwplan. Dit volgt uit jurisprudentie van de Afdeling. Het moet voldoende aannemelijk zijn dat de financiële bijdrage zal worden aangewend om te voorzien in de parkeerbehoefte van dat bouwplan. Daarvoor dient ten tijde van het besluit om ontheffing te verlenen met een financiële voorwaarde, een concreet voornemen te bestaan om de storting aan te wenden voor de parkeerbehoefte ten gevolge van het bouwplan. Het is onvoldoende om 'in algemene zin te kennen te geven dat die bijdrage ten goede komt aan de gemeentelijke reserve voor parkeervoorzieningen'.<sup>25</sup>

Op grond van jurisprudentie geldt dus een zware motiveringsplicht bij het aantonen dat de desbetreffende bijdrage ook daadwerkelijk voor de parkeerbehoefte van het bijbehorende plan wordt aangewend. Daarvoor zal in het besluit waarbij ontheffing wordt verleend, moeten worden aangegeven binnen welke concrete termijn en aan welke concrete parkeervoorziening de gestorte bijdrage wordt besteed. Het is overigens niet nodig dat in de parkeernota de hoogte van de storting wordt gerelateerd aan de werkelijke kosten van de aan te leggen parkeervoorziening.<sup>26</sup> Onvoldoende is als uitsluitend wordt gesteld dat de financiële bijdrage wordt gebruikt om het parkeerprobleem op te lossen wanneer de kans zich voordoet. Op basis daarvan oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat geen sprake was van een concreet voornemen voor het aanwenden van de financiële bijdrage voor de benodigde parkeerplaatsen van het betreffende bouwplan.<sup>27</sup> Relevant is dus of in de nabijheid van het bouwplan in nieuwe parkeerplaatsen wordt voorzien binnen afzienbare termijn vanaf het moment waarop de omgevingsvergunning wordt verleend.

Hoewel ons hierover geen jurisprudentie bekend is, kunnen wij ons voorstellen dat in lijn met bovenstaande jurisprudentie wel voor een mobiliteitsfonds gekozen kan worden waarin met financiële bijdragen vanwege concrete bouwplannen alternatieve vervoersmiddelen gestimuleerd en bekostigd kunnen worden. Wij denken hierbij aan fietsvoorzieningen en openbaar vervoer. De gedachte hierbij is dat in bepaalde gevallen kan worden afgezien van het parkeren op eigen terrein indien goede alternatieve vervoersmogelijkheden beschikbaar zijn.

## 4 Doorkijkje Omgevingswet

Per 1 juli 2015 is de Omgevingswet door de Tweede Kamer aangenomen. De bedoeling is om deze wet, samen met de

Invoeringswet Omgevingswet en een viertal AmvB's<sup>28</sup> in 2018 in werking te laten treden. De Omgevingswet biedt een integraal wettelijk kader voor beheer en ontwikkeling in de fysieke leefomgeving. Door de regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht te bundelen en te vereenvoudigen, ontstaat meer samenhang in het beleid. Daarnaast beoogt de Omgevingswet meer ruimte voor maatwerk, een verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming, komen er minder regels, planvormen en procedures, minder onderzoekslasten en toetsingskaders. De Omgevingswet heeft tot doel om meer toestemmingen onder één procedure, bij één loket en onder één aanvraag af te geven met minder onderzoekslasten.<sup>29</sup>

Een belangrijk instrument vormt het omgevingsplan. Dat is de opvolger van het bestemmingsplan maar bevat daarnaast ook omgevingsrechtelijke delen van andere gemeentelijke verordeningen. Het omgevingsplan beoogt daarmee een integraal kader te bieden aan regels dat alle aspecten van de fysieke leefomgeving omvat. Op dit moment is nog niet duidelijk op welke manier het onderwerp 'parkeren' in de Omgevingswet wordt geregeld. In het algemeen geldt dat met de Omgevingswet het accent verschuift van het planmatig denken naar het projectmatig denken. Vanuit dat perspectief zal geborgd moeten worden dat in het kader van een concreet project ook de geldende parkeernormen in acht genomen moeten worden. Op voorhand kan al wel worden vastgesteld dat het omgevingsplan een minder vastomlijnd kader beoogt te bieden in vergelijking tot het huidige bestemmingsplan. Zo gaan er geluiden op om binnen het omgevingsplan ook gebieden aan te wijzen waar vergunningvrij bouwen wordt mogelijk gemaakt. Op welke manier dan geborgd kan worden dat wordt voldaan aan parkeernormen is daarbij (nog) niet duidelijk. Een punt van aandacht daarbij is dat regels in de Bouwverordening en/of bestemmingsplannen in sommige gevallen juist ook borgen dat niet te veel parkeerplaatsen worden gerealiseerd. Vanuit de wens om ter plaatse een goede fysieke leefomgeving te creëren, wordt in sommige gevallen beleidsmatig ervoor gekozen om gebieden verkeersluw te maken. Dat brengt veelal een aangepaste parkeernormering met zich waarvan, in dit concrete voorbeeld, wenselijk zou zijn om die als toetsingskader te borgen in een omgevingsplan. Wij wachten de nadere uitwerking rondom de Omgevingswet met belangstelling af!

## 5 Afsluiting

Als gevolg van het moeten borgen van het onderwerp 'parkeren' in het bestemmingsplan, heeft dit vraagstuk zich ontwikkeld tot een volwaardig onderdeel van het planologisch proces. Het borgen van parkeernormen in een bestemmingsplan is van essentieel belang om een concrete aanvraag om omgevingsvergunning te kunnen toetsen. Om voldoende flexibiliteit te creëren, moet bij de vaststel-

25 ABRvS 15 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:23, r.o. 11, *MenR* 2014/74, m.nt. W.J.B. Claassen-Dales en ABRvS 30 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4052, r.o. 15.3.

26 ABRvS 6 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ3340.

27 ABRvS 30 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4052.

28 Omgevingsbesluit, Besluit kwaliteit leefomgeving, Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit bouwwerken leefomgeving.

29 Zie <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/omgevingswet/voorlopige/#Dekerninstrumenten>.

ling van een bestemmingsplan niet alleen nagedacht worden over de wijze waarop naleving van de parkeernormen wordt geborgd, maar ook over de wijze waarop in het geval van een concreet project kan worden afgeweken van die normen. Het in een vroegtijdig stadium van de planvorming samenwerken tussen verkeerskundigen en (plan)juristen rondom dit 'parkeervraagstuk' vormt naar ons idee de sleutel tot een werkbare bestemmingsplanplanregeling en zorgvuldige besluitvorming in het kader van een aanvraag om omgevingsvergunning. Wij hopen met deze bijdrage de handvatten te bieden voor besluitvorming die 'Raad van State-proof' is.