

Het bestemmingsplan, het bouwplan en de parkeernorm

Hoe parkeren is verworden tot vast onderdeel van ruimtelijke planvorming

Mr. D.S.P. Roelands-Fransen, datum 16-08-2018

Datum

16-08-2018

Auteur

Mr. D.S.P. Roelands-Fransen^[1]

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

Vakgebied(en)

Omgevingsrecht / Omgevingsvergunning

Ruimtelijk bestuursrecht / Ruimtelijke ordening

Omgevingsrecht / Algemeen

Op 1 juli 2018 is artikel 2.5.30 van de Bouwverordening vervallen. Per genoemde datum dienen bestemmingsplannen over een parkeerregeling te beschikken. Inmiddels heeft een groot aantal gemeenten – al dan niet middels een Paraplubestemmingsplan Parkeren – een parkeerregeling in bestemmingsplannen opgenomen. Daarmee is echter niet gezegd dat op het gebied van parkeren alles in kannen en kruiken is. Aan de hand van jurisprudentie zal in dit artikel een uiteenzetting worden gegeven van belangrijke aandachtspunten bij het vormgeven van een parkeerregeling in een bestemmingsplan en het opstellen van een parkeeronderbouwing bij een concreet bouwplan.

1. Parkeernormen in het bestemmingsplan

1.1 1 juli 2018: einde parkeernormen in de Bouwverordening

Op 29 november 2014 is de Reparatiwet BZK 2014^[2] in werking getreden. Per genoemde datum is artikel 8, vijfde lid van de Woningwet vervallen. Dat betekent dat stedenbouwkundige voorschriften, zoals parkeernormen, voor nieuwe bestemmingsplannen niet langer in een gemeentelijke bouwverordening mogen worden opgenomen. Vooruitlopend op het vervallen van artikel 8, vijfde lid, van de Woningwet is per 1 november 2014 artikel 3.1.2, tweede lid, onder a, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) in werking getreden. 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.

In de Reparatiwet BZK was voorzien in een overgangsregeling tot 1 juli 2018. Dat betekent dat gemeenten tot die tijd de ruimte hadden om bestemmingsplannen aan te passen.

Bestemmingsplannen die na 29 november 2014 zijn vastgesteld, vallen echter niet onder de overgangsregeling. Dat betekent dat die bestemmingsplannen een parkeerregeling moeten bevatten. De Bouwverordening geldt immers niet meer voor plannen waarvoor die bestemmingsplannen de grondslag bieden. Voor die bestemmingsplannen is het, indien geen (verwijzing naar) parkeernormen is opgenomen, niet mogelijk om in het kader van de beoordeling van een aanvraag om omgevingsvergunning aan parkeernormen te toetsen. Dat volgt uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de 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.^[3] Als gevolg daarvan werd het bestemmingsplan vernietigd.

1.2 Ingrediënten voor een goede planregeling in een bestemmingsplan

1.2.1 Voldoende parkeergelegenheid als toetsingsnorm voor omgevingsvergunning

Per 1 juli 2018 geldt dat alle bestemmingsplannen moeten beschikken over een planregeling die borgt dat wordt voorzien in 'voldoende parkeergelegenheid'. Dat kan 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.

Op 9 september 2015 heeft de Afdeling twee relevante uitspraken 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 deze formulering van de planregel onvoldoende waarborgen bood 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 omgevingsvergunning, 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.^[4]

1.2.2 Bouwen of gebruikswijziging?

Van oudsher geldt de Bouwverordening als toetsingsnorm bij omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen op grond van het bepaalde in artikel 2.10, eerste lid, onder b, Wabo. Zoals bekend, kunnen in bestemmingsplannen ook regels rondom gebruik van gronden worden opgenomen. Met het opnemen van regels rondom parkeren in bestemmingsplannen, ontstaat dus de mogelijkheid om plannen waarbij het gebruik wijzigt, te toetsen aan de parkeernormen die van toepassing zijn. Dit is uitdrukkelijk een mogelijkheid, een verplichting hiertoe bestaat niet.

1.2.3 (Dynamische) verwijzing naar beleidsregel in planregels

In de eerder genoemde uitspraak van 9 september 2015 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 (beleidsregel), 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 volgt immers uit bovengenoemde wijziging van het Bro per 1 november 2014. Het is winst dat de Afdeling 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 nadien nog meerdere malen bevestigd.^[5] Daarbij is bovendien expliciet bepaald dat een dynamische verwijzing niet rechtsonzeker is. Weliswaar kan het beleid tussentijds wijzigen, maar de Afdeling acht doorslaggevend dat bij een concrete aanvraag moet worden getoetst aan het op dit moment vigerende beleid.^[6] Indien een dynamische verwijzing wordt beoogd, dient dat wel helder uit de planregels te volgen. De formulering die door de Afdeling zonder meer wordt geaccepteerd luidt dat:

"(...) indien de beleidsregels gedurende de planperiode worden gewijzigd, rekening wordt gehouden met de wijziging."

Een planregeling waarin enkel is opgenomen dat moet worden voorzien in voldoende parkeergelegenheid waarbij het gemeentelijk parkeerbeleid als uitgangspunt dient, doorstaat de toets van de Afdeling niet. Niet duidelijk is dat hiermee een dynamische verwijzing wordt beoogd. In deze uitspraak oordeelde de Afdeling overigens ook dat ten onrechte niet tot uitdrukking was gebracht dat het om een toetsingsnorm voor het verlenen van een omgevingsvergunning ging.^[7] Evident is dat een dynamische verwijzing naar een beleidsregel die nog niet is vastgesteld, de toets van de Afdeling niet kan doorstaan.^[8] Immers moet het beleid wel kenbaar en raadpleegbaar zijn voor eenieder.

Met het rechtstreeks opnemen van het parkeerbeleid en de parkeernormen in een bestemmingsplan, vormen deze onderdeel van een appellabel besluit. Als gevolg daarvan komen het parkeerbeleid en de normen dus als zelfstandig planonderdeel in aanmerking voor toetsing door de bestuursrechter. Een uitspraak van de Afdeling van 16 december 2015 laat dit zien.^[9] Hierdoor is het voor tegenstanders van een plan mogelijk 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. Door het hanteren van een (dynamische) verwijzing in de planregels, wordt het parkeerbeleid met de parkeernormen immers geen onderdeel van het bestemmingsplan. Om die knip daadwerkelijk te bewerkstelligen, is van belang om het beleid niet alsnog als bijlage bij de planregels te voegen. In een groot aantal

bestemmingsplannen is weliswaar een dynamische verwijzing beoogd, maar wordt het beleid vervolgens als bijlage bij de planregel gevoegd. Daarmee maakt het beleid alsnog onderdeel uit van het verbindende deel van het bestemmingsplan waarmee het in feite tot een algemeen verbindend voorschrift is verworden.^[10] Indien een beleidsregel onderdeel uitmaakt van de bindende planregel, is het niet mogelijk om deze door het college te laten wijzigen. Anders gezegd: het opnemen van de beleidsregel als bijlage bij de regels staat haaks op de planregel die een dynamische verwijzing beoogt. Beter is daarom om een beleidsregel nooit als bijlage bij de planregels dan wel toelichting op te nemen maar ervoor te zorgen dat het beleid eenvoudig raadpleegbaar is via de gemeentelijke website of het gemeenteblad.

1.2.4 Afwijkingsbevoegdheid

In veel gevallen zal een planregeling de verplichting behelzen om – al dan niet op eigen terrein – te voorzien in voldoende parkeergelegenheid. In de praktijk is het niet altijd mogelijk om aan die regel te kunnen voldoen. Volgens gebruikelijke systematiek kan een planregel daarom een afwijkingsmogelijkheid bevatten voor het college om onder voorwaarden bij het verlenen van een omgevingsvergunning af te wijken van de algemene regel. Inmiddels is ook jurisprudentie voorhanden waaruit volgt dat de voorwaarden waaronder kan worden afgeweken van de algemene regel voldoende rechtszeker moeten zijn en dus niet voor meerdere uitleg vatbaar.^[11] Een planregel die – in navolging van de tekst van artikel 2.5.30 van de Bouwverordening – bepaalt dat bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van de algemene regel mits dit geen *onevenredige afbreuk doet aan de parkeersituatie* is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende rechtszeker. De Afdeling meent dat het begrip ‘parkeersituatie’ onvoldoende gedefinieerd is waardoor onvoldoende inzichtelijk is in welke gevallen en onder welke voorwaarden het bevoegd gezag gebruik kan maken van de bevoegdheid om af te wijken.^[12] Van belang is bovendien dat iedere afwijking van een hoofdregel goed gemotiveerd dient te worden. Daarbij is van belang om steeds alle criteria waaronder mag worden afgeweken, langs te lopen teneinde na te gaan of afwijking in het specifieke geval gerechtvaardigd is.^[13] De criteria om van de algemene regel af te wijken, hoeven niet in de planregel zelf te worden opgenomen. Deze mogen ook in de beleidsregel worden opgenomen onder de voorwaarde dat in de planregel wel tot uitdrukking wordt gebracht dat moet worden voldaan aan de criteria zoals opgenomen in de beleidsregel.

1.2.5 Laden en lossen?

In artikel 2.5.30 van de Bouwverordening is de regel opgenomen dat laden en lossen al dan niet op eigen terrein dient plaats te vinden. Opvallend is echter dat veruit de meeste bestemmingsplannen niets bepalen over laden en lossen. Dat kan betekenen dat laden en lossen in een plangebied niet aan de orde is en daarom geen regeling behoeft. Het kan echter ook betekenen dat in concrete gevallen – onbedoeld – een haakje mist om bijvoorbeeld laden en lossen op eigen terrein af te dwingen. Het verdient daarom aanbeveling om voor elk plangebied na te gaan of een regeling rondom laden en lossen wenselijk wordt geacht.

Hieronder treft u een voorbeeld-planregel aan waarin alle hierboven besproken onderdelen terug komen. Vanzelfsprekend vormt dit een voorbeeld en zijn verschillende varianten mogelijk. De elementen die in dit voorbeeld terugkomen, zijn in jurisprudentie van de Afdeling geaccordeerd.

Algemene regels Parkeren

Algemene regels Parkeren

1.

De gronden zoals aangewezen in de verschillende bestemmingen mogen slechts worden bebouwd of gebruikt onder de voorwaarde dat op eigen terrein voldoende parkeergelegenheid wordt gerealiseerd en in stand wordt gehouden alsmede voor het laden en lossen van goederen voldoende voorzieningen worden getroffen op eigen terrein.

2.

Bij omgevingsvergunning wordt aan de hand van de parkeernormen voor auto's en fiets in de Nota parkeren bepaald of sprake is van voldoende parkeergelegenheid met dien verstande dat indien voornoemde beleidsregels gedurende de planperiode worden gewijzigd, rekening wordt gehouden met die wijziging.

3.

Bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van de eis dat parkeren en/of laden en lossen op eigen terrein dient plaats te vinden (sub a) en de parkeernormen zoals opgenomen in de Nota parkeren (sub b) mits wordt voldaan aan de in de Nota parkeren opgenomen regels en voorwaarden.

1.3 Situatie per 1 juli 2018: verschillende situaties

Uiterlijk 1 juli 2018 dienden dus alle bestemmingsplannen op basis van de Reparatiwet BZK te zijn aangepast. Daarvoor was het niet nodig om alle bestemmingsplannen integraal opnieuw vast te stellen. Veel gemeenten hebben inmiddels een Paraplu- of facetbestemmingsplan vastgesteld om zodoende een parkeerregeling over alle bestaande bestemmingsplannen te leggen.^[14]

In de praktijk bestaat op dit moment echter ook een groot aantal bestemmingsplannen dat niet over een parkeerregeling beschikt maar desalniettemin wel onherroepelijk is geworden ofwel omdat geen beroep is aangetekend, ofwel omdat in beroep het onderdeel parkeren niet ter discussie is gesteld. Indien deze bestemmingsplannen ontwikkelmogelijkheden bieden, dan geldt vanaf 1 juli 2018 dat niet langer afdwingbaar is dat voldoende parkeerplaatsen worden gerealiseerd. Het bevoegd gezag kan van een aanvrager dan dus niet verlangen dat aan die eis wordt voldaan en voor derden is evenmin afdwingbaar dat wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid. Ook zijn situaties denkbaar waarbij weliswaar een planregeling is opgenomen maar waarbij die in de praktijk onvolledig blijkt. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een planregeling waar niets over laden en lossen is opgenomen of waarbij de eis alleen betrekking heeft op bouwen en niet op (strijdig) gebruik. Om zo snel mogelijk te voorzien in een (adequaat) toetsingskader voor het bepalen van het benodigde aantal parkeerplaatsen, strekt in dat geval tot aanbeveling om snel een partiële herziening van het bestemmingsplan voor te bereiden. Ik weet dat een aantal gemeenten de datum van 1 juli 2018 niet gehaald heeft. Daar geldt op dit moment geen afdwingbare regel die eist dat in voldoende parkeren wordt voorzien. Ook voor die gemeenten geldt de aanbeveling om zo snel mogelijk een nieuw bestemmingsplan voor te bereiden, eventueel vooraf te gaan door een voorbereidingsbesluit dat een bouwverbod of gebruikswijzigingsverbod bevat voor het bouwen of gebruiken in strijd met het geldende parkeerbeleid.^[15]

2. Parkeeronderbouwing

2.1 Bepalen van de parkeervraag middels een parkeerbalans

Om de parkeervraag van een ontwikkeling 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 zoals opgenomen in een planregel of in een beleidsregel. 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 gebruik maken 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 gegenereerd.

2.2 Salderen mogelijk?

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 gesaldeerbaar mag worden met de parkeervraag die van die betreffende functie uitging.^[16] 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 de reeds bestaande (en oude) situatie. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een verdieping van een kantoorgebouw wordt verbouwd tot restaurant of supermarkt. Het maatgevend moment wijzigt dan van wekdagen naar avonden respectievelijk zaterdag.

Voor zover gemeenten voor hun parkeernormen verwijzen naar de CROW-parkeerkcijfers 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. Parkeeronderbouwing bij afwijking planregel

3.1 Onderbouwing afwijking van de algemene regel uit het bestemmingsplan

Wanneer bij een aanvraag om omgevingsvergunning niet wordt voorzien in voldoende parkeerplaatsen op eigen terrein, terwijl dat wel de eis vormt op grond van het bestemmingsplan, dan zal bij de aanvraag een parkeeronderzoek bijgevoegd moeten worden ter onderbouwing van het verzoek om toepassing te geven aan een binnenplanse afwijking. Afhankelijk van de eisen die aan een dergelijke binnenplanse afwijking worden gesteld in de planregel of in het beleid, zal over het algemeen moeten worden onderbouwd 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.^[17] 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.^[18] 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.^[19] Representatieve perioden zijn over het algemeen perioden zonder schoolvakanties, evenementen of extreme weersituaties, zoals zware sneeuwval of een storm.

Ten aanzien van de vraag wat een acceptabele loopafstand is, is in eerste instantie het beleid van de gemeente van belang. Hoe zeer dit ingekleurd kan worden door de bijzondere omstandigheden van het geval, illustreert de uitspraak rondom het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning voor de uitbreiding van het winkelcentrum La Vie in Utrecht. Voor het voorzien in de parkeerbehoefte van deze ontwikkeling wordt onder meer gebruik gemaakt van het huren van parkeerplaatsen in een parkeergarage op 1.000 meter afstand gelegen van het winkelcentrum. 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.^[20]

3.2 Alleen parkeervraag van betreffende ontwikkeling in kaart brengen

In het kader van een concrete aanvraag om een omgevingsvergunning, dient alleen de parkeervraag inzichtelijk te worden gemaakt van de betreffende ontwikkeling. Geen rekening hoeft te worden gehouden met de parkeervraag van andere ontwikkelingen. Ieder plan dient dus op zijn eigen merites te worden beoordeeld. Daarbij geldt uiteraard wel dat indien en voor zover het parkeren niet (volledig) op eigen terrein wordt opgelost en wordt afgewenteld op de beschikbare restcapaciteit in de openbare ruimte, voldoende verzekerd moet zijn dat de gestelde restcapaciteit ook daadwerkelijk beschikbaar is. In de jurisprudentie is bovendien geaccepteerd dat een historisch parkeertekort bij een concreet initiatief niet gecompenseerd hoeft te worden onder de voorwaarde dat de concrete ontwikkeling niet leidt tot een verergering van het bestaande tekort.^[21]

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.^[22] In een 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 dat bouwplan. Gelet op die omstandigheid moest in deze uitspraak toch rekening worden gehouden met dat bestaande tekort.

Beide uitspraken vormen een uitzondering op de vaste jurisprudentie van de Afdeling 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.

3.3 Storting parkeerfonds: geen afkoop maar financiering

Onder het systeem van de Bouwverordening kende veel gemeenten de mogelijkheid om een financiële voorwaarde te verbinden aan een te verlenen ontheffing. Dit houdt in dat een storting in het parkeerfonds kan worden verlangd indien niet de volledige parkeerbehoefte op eigen terrein kan worden gerealiseerd. Sommige bestemmingsplannen of beleidsregels kennen een vergelijkbare regeling in de mogelijkheid om af te wijken van de eis om op eigen terrein in voldoende parkeergelegenheid te voorzien. Om die reden wordt in dit artikel kort stilgestaan bij de mogelijkheid van een dergelijke constructie.

De jurisprudentie van de Afdeling rondom het verlangen van een storting in het parkeerfonds is helder: de gevraagde financiële bijdrage moet worden aangewend voor het aanleggen en in stand houden van de parkeerplaatsen die nodig zijn om te voorzien in de parkeerbehoefte ten gevolge van het bouwplan waar een omgevingsvergunning voor wordt verleend. 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 met toepassing van een binnenplanse afwijking medewerking te verlenen aan een concreet plan, een concreet voornemen te bestaan om de financiële bijdrage 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'. ^[23] Onvoldoende is ook 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 dat geen sprake was van een concreet voornemen voor het aanwenden van de financiële bijdrage voor de benodigde parkeerplaatsen van het betreffende bouwplan. ^[24] 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 de omgevingsvergunning moeten worden onderbouwd binnen welke concrete termijn en aan welke concrete parkeervoorziening de gestorte bijdrage wordt besteed.

4 Tot slot: bouwen met parkeernorm 0 en toekomstbeeld

Dit artikel is grotendeels ingestoken vanuit het traditionele denken dat iedere ontwikkeling een parkeervraag genereert zodat in voldoende (nieuwe) parkeerplaatsen dient te worden voorzien. Met de bouwopgave die voor ons ligt en de wens om binnenstedelijk te verdichten, is het realiseren van voldoende parkeerplaatsen op eigen terrein of in de directe nabijheid echter niet altijd mogelijk of wenselijk. Inmiddels bestaat een aantal initiatieven waar bouwplannen worden ontwikkeld zonder te voorzien in parkeren: bouwplannen met een nul-norm. Een voorbeeld hiervan vormt het bouwplan dat op dit moment wordt gerealiseerd op het Koningin Julianaplein in Den Haag. Met Den Haag CS pal naast de deur en beschikbare restcapaciteit in parkeergarages in de nabijheid, kiest de ontwikkelaar ervoor om woningen zonder parkeerfaciliteiten te realiseren. De doelgroep van de betreffende woningen zijn mensen zonder auto of met een abonnement voor een deelauto. Voor een steeds toenemende groep mensen is gebruik immers belangrijker dan bezit. Voor die groep hoeven woningen niet over een parkeerplaats te beschikken. Initiatieven waarin de ontwikkelaar zelf mobiliteit faciliteert door middel van het aanbieden van bijvoorbeeld deelauto's ^[25] wordt dan een aantrekkelijke optie. Dit soort ontwikkelingen gaat gepaard met beleid van gemeenten waarin bijvoorbeeld wordt vastgelegd dat deze mensen geen recht hebben op een parkeervergunning. Ontwikkelaars en beleggers hebben vertrouwen in dit soort concepten omdat in de praktijk blijkt dat bij binnenstedelijke ontwikkelingen waarbij woningen worden gebouwd conform de parkeernorm, een groot deel van de beschikbare parkeerplaatsen ongebruikt blijft.

Dit soort initiatieven gaat naar mijn idee een vlucht nemen onder de Omgevingswet. Vanuit het doel om te voorzien in een goede fysieke leefomgeving, zullen ontwikkelingen vanuit een integraal beleidskader worden ingestoken. Juist in gebieden die overbelast zijn, bijvoorbeeld op het gebied van luchtkwaliteit, stikstof of geluid, zullen mobiliteitsoplossingen een bijdrage kunnen leveren aan de manier waarop plannen wel van de grond kunnen komen zonder de fysieke leefomgeving zwaar te belasten. In die situatie zullen parkeernormen niet langer op de traditionele manier kunnen worden toegepast maar zal gezocht moeten worden naar mobiliteitsoplossingen in brede zin. Daarbij kan gedacht worden aan OV-oplossingen, deelauto's of mobiliteitshubs waar op afstand geparkeerd kan worden om het laatste deel van de route per fiets of openbaar vervoer af te leggen. Projecten zoals de Merwedekanaalzone in Utrecht worden nu al aan de hand van dit concept ontwikkeld. De toekomst zal moeten uitwijzen in hoeverre de parkeernormen en het parkeerbeleid zoals wij die nu kennen hun betekenis gaan verliezen. Niet uitgesloten kan worden dat in de toekomst ieder initiatief om maatwerk vraagt wat betreft parkeer- of mobiliteitsoplossing. Daarbij denk ik ook aan parkeernormen voor elektrische laadpalen waarover op dit moment wordt nagedacht en die hun beslag zullen moeten krijgen in gemeentelijk parkeerbeleid.

Dit toekomstbeeld dat ik u schets, dient nog verder uitgekristalliseerd te worden. Tot die tijd houdt dit artikel (vooralsnog) zijn relevantie!

Voetnoten

[1]

Daniëlle Roelands-Fransen is advocaat-partner bij Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn Advocaten en Notarissen en gespecialiseerd in het omgevingsrecht. Daniëlle publiceert en doceert regelmatig over het onderwerp parkeren.

[2]

Stb. 2014, 458.

[3]

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.

[4]

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.

[5]

ABRvS 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3820 en ABRvS 26 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1136.

[6]

ABRvS 2 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2090.

[7]

ABRvS 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2093.

[8]

ABRvS 8 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3004.

[9]

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

[10]

Vergelijk ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3524 waar uit r.o. 37.2 kan worden afgeleid dat beleidsregels geen onderdeel hoeven uit te maken van een planregeling om te worden gehanteerd als nadere invulling van een planregeling. Een a contrario redenering brengt mee dat indien en voor zover een beleidsregel wel onderdeel uitmaakt van een planregeling, de mogelijkheid tot een dynamische verwijzing tot een dode letter wordt gemaakt.

[11]

ABRvS 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1152 en ABRvS 14 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:656.

[12]

ABRvS 14 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:522.

[13]

ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:656.

[14]

Zie bijvoorbeeld Facetbestemmingsplan Parkeren gemeente Groningen, ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:607.

[15]

Zie artikel 3.7 Wro lid 4 voor een gebruikswijzigingsverbod.

[16]

Zie in dit verband ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5126, r.o. 5.2. In deze uitspraak mocht de parkeervraag van een functie die feitelijk al geruime tijd niet aanwezig is, niet worden toegerekend aan de beschikbare capaciteit in de openbare ruimte. Onvoldoende aannemelijk was dat die restcapaciteit niet reeds door andere functies in gebruik was genomen.

[17]

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.

[18]

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.

[19]

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.

[20]

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

[21]

ABRvS 7 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:384, r.o. 7.7.

[22]

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, 7250/68, m.nt. J.M.H.F. Teunissen.

[23]

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

ECLI:NL:RVS:2015:4052, r.o.15.3.

[24]

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

[25]

MaaS: Mobility as a Service.