



Gemeente Reimerswaal

Regulering van de huidige en toekomstige parkeerbehoefte in de gemeente Reimerswaal

Onderzoeksrapport

Auteur: Marjolein Baas (2069556)
30-5-2016



Onderzoeksrapport

Onderzoek naar toetsingscriteria omtrent de wijze van het reguleren van de huidige en toekomstige parkeerbehoefte in de gemeente Reimerswaal, in het kader van een goede ruimtelijke ordening.

Student: Marjolein Baas (studentnummer: 2069556)

Opleiding: HBO Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg

Klas: 4Z deeltijd

Docenten: Mr. W.J.H. Struijlaart
Mr. M.J. van Loon
Drs. J.R.H.V.J. Oltheten

Opdrachtgever: Gemeente Reimerswaal (Oude Plein 1 te Kruiningen)

Plaats en datum: Tilburg, 30 mei 2016

Voorwoord

Het jaar 2016 is voor mij het jaar van afstuderen bij de Juridische Hogeschool. In de periode van december 2015 tot en met mei 2016 heb ik een onderzoek verricht en hier een afstudeerscriptie over geschreven. De afstudeeropdracht van de Juridische Hogeschool is de aanleiding van dit onderzoeksrapport. Mijn opdrachtgever is de gemeente Reimerswaal, een gemeente in de provincie Zeeland. Ik ben sinds geruime tijd werkzaam bij de gemeente Reimerswaal, op de afdeling Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling.

Het doel van het onderzoek is om toetsingscriteria te creëren ten behoeve van het reguleren van de huidige en toekomstige parkeerbehoefte bij nieuwe ontwikkelingen, zodat parkeerproblemen in de toekomst voorkomen kunnen worden in de gemeente Reimerswaal. De toetsingscriteria moeten ingezet kunnen worden bij de toetsing van een aanvraag om omgevingsvergunning, zodat iedere nieuwe ontwikkeling moet voorzien in zijn eigen parkeerbehoefte. Het onderzoeksrapport kan door het gemeentebestuur van de gemeente Reimerswaal en de ambtenaren die bij het onderwerp parkeren betrokken zijn gebruikt worden.

Ik wil mevrouw mr. S. Reubens, senior van de afdeling Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling bij de gemeente Reimerswaal, bedanken voor de tijd die ze heeft genomen om mij te begeleiden tijdens het afstuderen, haar accurate wijze van meelezen en het voorzien van de scriptie van constructieve kritiek. De heer mr. W.J.H. Struijlaart van de Juridische Hogeschool wil ik bedanken voor zijn uitgebreide en waardevolle feedback op dit onderzoek. Tevens wil ik de heer drs. J.R.H.V.J. Oltheten, van de Juridische Hogeschool, bedanken voor zijn bijdrage aan de vormgeving van dit onderzoek. Tenslotte wil ik iedereen bedanken die op enige wijze hebben geholpen bij de totstandkoming van dit onderzoeksrapport en mij hebben gesteund in de periode van het afstuderen.

Marjolein Baas

Tilburg, 30 mei 2016

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding	8
1.1 Gemeente Reimerswaal	8
1.2 Probleemomschrijving	10
1.3 Doelstelling	13
1.4 Centrale vraag en deelvragen	13
1.5 Onderzoeksstrategie en methoden	13
1.6 Verantwoording van bronnen en methoden	15
1.7 Leeswijzer	15
2. De wetswijziging	16
2.1 Inleiding	16
2.2 De wetswijziging	16
2.3 De gevolgen	17
2.4 Conclusie	17
3. Mogelijkheden regulering parkeerbehoefte	18
3.1 Inleiding	18
3.2 De huidige parkeerbehoefte	18
3.3 De toekomstige parkeerbehoefte	22
3.4 Gevolgen in de praktijk	23
3.5 Parkeernormen	25
3.6 Toetsingscriteria	26
3.7 Instrumenten	27
3.8 Conclusie	29
4. Beleid andere gemeenten	32
4.1 Inleiding	32
4.2 Gemeente Kapelle	32
4.3 Gemeente Overbetuwe	33
4.4 Gemeente Noord-Beveland	33
4.5 Conclusie	34
5. Praktische uitvoerbaarheid	36
5.1 Inleiding	36
5.2 Wenselijkheid mate van flexibiliteit	36
5.3 Voorwaarden realiseren parkeervoorzieningen	37
5.4 Voorwaarden aanvraag	39
5.5 Conclusie	39
6. Omgevingswet	42
6.1 Inleiding	42
6.2 Mogelijke gevolgen	42
6.3 Conclusie	44
7. Conclusies en aanbevelingen	46

7.1 Inleiding.....	46
7.2 Conclusies.....	46
7.3 Aanbevelingen.....	48
8. Literatuurlijst.....	50
9. Jurisprudentielijst	52
10. Bijlagen	54
Bijlage 1 – Enquête gemeente Kapelle	55
Bijlage 2 – Enquête gemeente Overbetuwe.....	56
Bijlage 3 – Enquête gemeente Noord-Beveland	57

Samenvatting

Op 29 november 2014 is de Reparatiewet BZK 2014 in werking getreden. Hiermee is de grondslag uit de Woningwet voor het opnemen van stedenbouwkundige aspecten in de bouwverordening verdwenen. De gemeente Reimerswaal maakte tot 29 november 2014 gebruik van deze mogelijkheid door in de Bouwverordening Reimerswaal een parkeernormbepaling op te nemen. Omdat de gemeentelijke bouwverordening op grond van artikel 2.10, lid 1, onder b, van de Wabo juncto artikel 1b, lid 1, van de Woningwet een wettelijk verplichte toetsingsgrond voor aanvragen om omgevingsvergunning is, werden aanvragen om omgevingsvergunning getoetst aan de parkeernormbepaling uit de Bouwverordening Reimerswaal. Nu de wettelijke grondslag voor het opnemen van de parkeernormbepaling in de gemeentelijke bouwverordening verdwenen is, heeft de gemeente Reimerswaal geen toetsingsgrond voor aanvragen om omgevingsvergunning met betrekking tot het onderwerp parkeren. Om onwenselijke situaties in de praktijk, zoals overlast in het openbaar gebied door het ontbreken van voldoende parkeergelegenheid bij nieuwe ontwikkelingen, te voorkomen wil de gemeente toetsingscriteria ten behoeve van aanvragen om omgevingsvergunning creëren om de huidige en toekomstige parkeerbehoefte te reguleren.

De gemeente Reimerswaal maakt momenteel gebruik van de CROW-richtlijnen. Uit het onderzoek blijkt dat deze richtlijnen toereikend zijn om de huidige en toekomstige parkeerbehoefte in de gemeente Reimerswaal te bepalen. De parkeerbehoefte van een ontwikkeling is onder andere afhankelijk van de functie van de ontwikkeling, de oppervlakte van de ontwikkeling, het gebied waarin de ontwikkelingslocatie is gelegen en de stedelijkheidsgraad van het betreffende gebied. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente Reimerswaal een weinig stedelijke plattelandsgemeente betreft die matig bereikbaar is met het openbaar vervoer. Dit heeft als gevolg dat het autobezit in de gemeente Reimerswaal in vergelijking met de rest van Nederland relatief hoog is. Bij het berekenen van de parkeerbehoefte moet hiermee rekening worden gehouden. De uiteindelijke parkeerbehoefte leidt tot een parkeernorm waaraan voldaan moet worden.

Er kan worden geconcludeerd dat het bestemmingsplan als instrument ingezet kan worden om de parkeernormen juridisch bindend te maken. In de huidige bestemmingsplannen kan door middel van een parapluperziening een parkeernormbepaling opgenomen worden. Om te voorkomen dat in de bestemmingsplannen uitgebreide regelingen opgenomen moeten worden kan in het bestemmingsplan verwezen worden naar een parkeernota waarin de parkeernormbepaling wordt uitgewerkt in toetsingscriteria en op basis waarvan de parkeerbehoefte kan worden berekend. In de toetsingscriteria moet onderscheid gemaakt worden in:

- de functie;
- de oppervlakte;
- het aantal bezoekers;
- de piekmomenten van het aantal bezoekers;
- de gemiddelde parkeerduur van de bezoekers;
- de verstedelijking van het gebied;
- de bereikbaarheid van het gebied met de auto en het openbaar vervoer.

De aanvraag om omgevingsvergunning voor de activiteiten 'bouwen' of het 'gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met de regels van het bestemmingsplan' moet gegevens bevatten waaruit de parkeerbehoefte van de ontwikkeling kan worden berekend, bijvoorbeeld een bedrijfsplan. Ook dient er een situatietekening te worden bijgevoegd waaruit blijkt hoe en waar er wordt voorzien in de parkeerbehoefte. Het uitgangspunt is dat de initiatiefnemer op eigen terrein, bij voorkeur het terrein waarop de ontwikkeling plaatsvindt, in de parkeerbehoefte voorziet. Indien noodzakelijk kan in overleg met de gemeente worden overwogen of de openbare ruimte of een terrein elders mogelijkheden biedt om parkeervoorzieningen te realiseren. De loopafstand van de functie naar het parkeerterrein ten behoeve van de desbetreffende functie moet acceptabel zijn. Of de afstand acceptabel is hangt onder andere af van de functie en van het gebied waarin de functie is gelegen. In sommige gevallen kunnen parkeerplaatsen dubbel gebruikt worden ten behoeve van meerdere functies.

In bijzondere gevallen kan het noodzakelijk zijn om af te wijken van de parkeernota. Hiervoor kan de inherente afwijkingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht worden gebruikt.

In 2018 is de inwerkingtreding van de Omgevingswet voorzien. De parkeernormbepaling kan na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden opgenomen in het omgevingsplan als een algemeen geformuleerde juridisch bindende regel. Beleidsregels kunnen deze juridisch bindende regel nader uitleggen door middel van het weergeven van de parkeerbehoefte per gebied, functie van de ontwikkeling en oppervlakte van de ontwikkeling. De parkeernormen blijven op deze wijze een toetsingskader voor omgevingsvergunningen omdat ze de voorwaarden aangeven waaronder een functie op een bepaalde locatie kan worden uitgeoefend. Het overgangsrecht zal voor zorgen dat de bestemmingsplannen en de gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving van een gemeente samengevoegd worden tot één omgevingsplan.

1. Inleiding

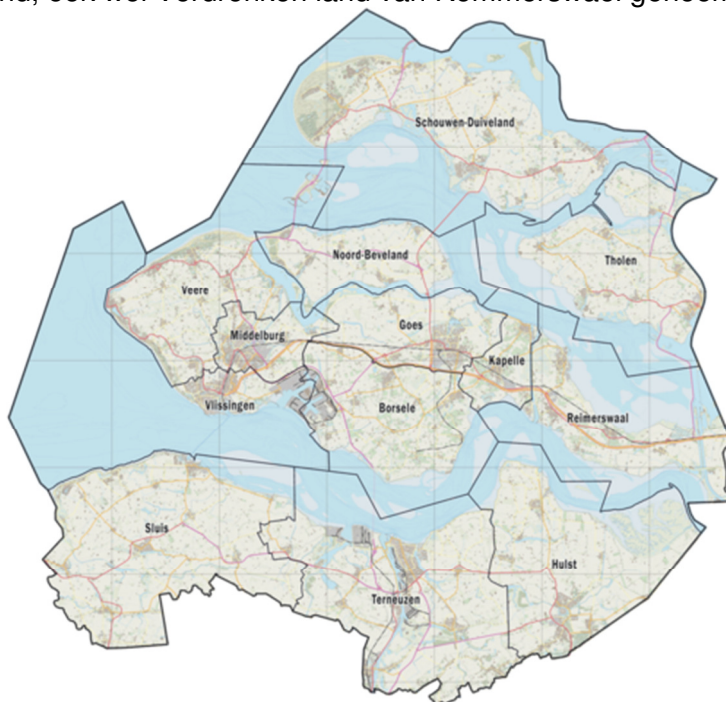
1.1 Gemeente Reimerswaal

De gemeente Reimerswaal is gelegen in Zuid-Beveland in de provincie Zeeland. Deze provincie bestaat uit dertien gemeenten. De gemeente Reimerswaal heeft circa 22.255 inwoners¹. De gemeente bestaat uit de zeven dorpen Kruiningen, Krabbendijke, Yerseke, Hansweert, Waarde, Oostdijk, en Rilland. Ook zijn er de bebouwingsconcentraties Gawege, Bath, Vlakte, Middenhof, Roelshoek, Stationsbuurt en Völckerdorp. De gemeente heeft een oppervlakte van 243,08 km² en is wat dat betreft één van de grootste gemeenten van Zeeland. Het grootste deel van de gemeente bestaat uit polders en water. Het water betreft de Oosterschelde en de Westerschelde waarvan de oppervlakte 133,89 km² bedraagt.

Het grootste dorp van de gemeente is Yerseke, hier wonen 6824 mensen. Het dorp Krabbendijke heeft 4382 inwoners, het dorp Kruiningen heeft 4303 inwoners, het dorp Rilland heeft 3095 inwoners, het dorp Hansweert heeft 1678 inwoners, het dorp Waarde heeft 1400 inwoners en het kleinste dorp Oostdijk heeft 573 inwoners.

De gemeente beschikt over een viertal grote bedrijventerreinen, namelijk Nishoek, De Poort, Korringaweg en Olzendepolder. Ook beschikt de gemeente over een tweetal kleinere bedrijventerreinen, namelijk Zuidweg en Oostpolder.

De gemeente Reimerswaal is in 1970 ontstaan uit de gemeenten Krabbendijke, Kruiningen, Rilland-Bath, Waarde en Yerseke en is genoemd naar de middeleeuwse stad Rommerswael, ook wel Reymerswael genoemd². Deze stad lag ten noorden van de gemeente, op het Verdronken Land van Zuid-Beveland, ook wel Verdronken land van Rommerswael genoemd³.



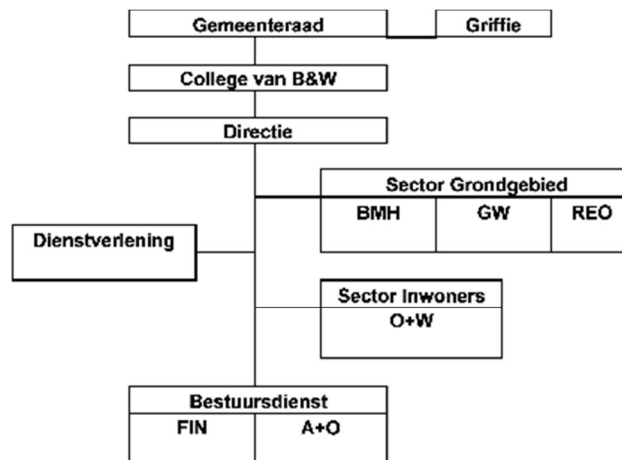
Afbeelding: Provincie Zeeland

¹ 'Bevolkingscijfers', CBS 31 december 2015, www.reimerswaal.nl.

² 'Reimerswaal (historische stad)', www.wikipedia.nl.

³ 'Historie', www.reimerswaal.nl.

De ambtelijke organisatie van de gemeente Reimerswaal bestaat uit circa 140 medewerkers die verdeeld zijn over verschillende afdelingen⁴. In onderstaand organogram wordt de structuur van de organisatie weergegeven.



BMH: Bouwen, Milieu en Handhaving

GW: Gemeentewerken

REO: Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling

O+W: Onderwijs en Welzijn

FIN: Financiën

A+O: Advies en Ondersteuning

Iedere afdeling is werkzaam ten behoeve van een bepaald beleidsterrein en heeft zijn eigen taakvelden binnen dat desbetreffende beleidsterrein. Iedere afdeling wordt aangestuurd door een leidinggevende en een senior medewerker die de leidinggevende ondersteunt. Het dagelijks bestuur bestaat uit de directie en het college van burgemeester en wethouders. De directie bestaat uit twee leden, ieder directielid heeft een bepaald aantal afdelingen onder zijn verantwoordelijkheid. Er zijn drie wethouders met elk hun eigen portefeuilles.

De afdelingen GW, BMH en REO hebben voornamelijk te maken met het aspect parkeren. Deze afdelingen zijn werkzaam ten behoeve van het openbaar gebied en alles wat hieraan verwant is. De afdeling GW houdt zich bezig met de inrichting van het openbaar gebied en de civiele werkzaamheden, de afdeling BMH houdt zich bezig met de vergunningverlening waaraan het onderwerp parkeren gekoppeld dient te worden en de afdeling REO houdt zich bezig met ruimtelijke ordening en beleidsvorming. Ik ben als administratief juridisch medewerker werkzaam op de afdeling REO. Mijn dagelijkse werkzaamheden bestaan onder andere uit het opstellen van bestemmingsplannen, het voeren van planologische procedures, het behandelen van omgevingsvergunningen met de activiteit 'het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met de regels van het bestemmingsplan' en het creëren van beleid.

⁴ 'Gemeentelijke organisatie', www.reimerswaal.nl.

1.2 Probleemomschrijving

Bouwverordening en de parkeerkencijfers van het CROW

Artikel 8, lid 5, artikel 9 en artikel 10 van de Woningwet (oud) bepaalden dat de bouwverordening stedenbouwkundige aspecten mocht bevatten. De gemeente Reimerswaal heeft gebruik gemaakt van deze mogelijkheid en heeft in de bouwverordening stedenbouwkundige bepalingen, waaronder een parkeernormbepaling, opgenomen.

Omdat de gemeentelijke bouwverordening een wettelijk verplichte toetsingsgrond is, werden de aanvragen om bouwvergunning, en sinds 2010 de aanvragen om omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen' en 'het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met de regels van het bestemmingsplan', getoetst op het aspect parkeren. Volgens artikel 2.5.30 van de Bouwverordening Reimerswaal moet er bij een gebouw in voldoende mate ruimte zijn aangebracht ten behoeve van parkeren. De gemeente Reimerswaal maakte gebruik van de parkeerkencijfers van het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek (hierna: CROW) om de term 'voldoende mate' invulling te geven. Het CROW is een kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte. Het CROW heeft parkeerkencijfers ontwikkeld die de benodigde of het gewenste aantal parkeerplaatsen bij ontwikkelingen weergeven. De parkeerkencijfers zijn de basis voor parkeernormering en leveren input voor gemeenten⁵.

Op 29 november 2014 is de Reparatiewet BZK 2014 in werking getreden. Hiermee is de grondslag uit de Woningwet voor het opnemen van stedenbouwkundige aspecten in de bouwverordening verdwenen⁶. Dit houdt in dat onder andere de parkeernormbepaling uit de bouwverordening niet meer toegepast kan worden waardoor de toetsingsgrond voor omgevingsvergunningen wegvalt. Daarom moet de regulering van de parkeernormen tegenwoordig op een andere wijze geregeld worden. Omdat een beleidsnota geen normen mag bevatten op grond van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), aangezien uit de strekking van deze wet blijkt dat er een verschil gemaakt wordt tussen beleid en normen, moet een ander instrument ingezet worden om normen te stellen. Op grond van artikel 3.1.2, lid 2, onder a, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) kan het bestemmingsplan een instrument zijn voor het regelen van het aspect parkeren. Bestemmingsplannen die voor 29 november 2014 zijn vastgesteld vallen onder het overgangsrecht. Voor deze bestemmingsplannen zijn de parkeernormen uit de bouwverordening tot 1 juli 2018 nog steeds van toepassing, zoals bepaald in artikel 133, lid 1, van de Woningwet. De bestemmingsplannen die na 29 november 2014 zijn vastgesteld, vallen echter niet onder het overgangsrecht waardoor problemen kunnen ontstaan. Er kan namelijk bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen' en/of de activiteit 'het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met de regels van het bestemmingsplan' niet meer getoetst worden of er voldoende parkeergelegenheid wordt gerealiseerd.

Het niet regelen van het aspect parkeren kan tot onwenselijke situaties leiden omdat bouwplannen niet meer op het aspect parkeren kunnen worden getoetst en dus bij het ontbreken van voldoende parkeergelegenheid niet afgewezen kunnen worden op grond daarvan. Dit zal leiden tot het realiseren van te weinig parkeergelegenheid op eigen terrein wat overlast in het openbaar gebied veroorzaakt. Er zijn toetsingskaders en toetsingsinstrumenten voor het aspect parkeren benodigd voor het maken van de afweging om een omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen' en/of de activiteit 'het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met de regels van het bestemmingsplan' al dan niet te verlenen.

⁵ I.W. Koster e.a., *Kencijfers parkeren en verkeergeneratie. CROW publicatie 317*, Ede: CROW oktober 2012, p. 7.

⁶ 'Vervallen stedenbouwkundige bepalingen bouwverordening', VNG 16 april 2015, www.vng.nl (zoek op *bouwverordening*).

Praktijkvoorbeeld: problematiek kernen Reimerswaal

De gemeente Reimerswaal bestaat uit een aantal dorpskernen. De mate van verstedelijking is erg klein. De dorpskernen in Reimerswaal beschikken over een ouder centrum waar de ruimte om parkeergelegenheid te realiseren beperkt is. Aangezien het gemiddelde autobezit per inwoner/huishouden nog steeds toeneemt, is er behoefte aan steeds meer parkeergelegenheid⁷. De woonwijken die rond het centrum liggen, worden steeds vaker belast met parkeerproblematiek vanuit het centrum. Groenstroken worden opgeofferd ten behoeve van parkeren wat zorgt voor versterking van het straatbeeld en steeds meer 'blik' op straat. Er moet nagedacht worden hoe in de toekomst omgegaan kan worden met deze tendens.



Foto Nieuwe Kerkstraat, Yerseke



Fragment verbeelding bestemmingsplan 'Yerseke'

Praktijkvoorbeeld: problematiek bedrijventerreinen

De kavels op de grote bedrijventerreinen in de gemeente Reimerswaal mogen op grond van het vigerende bestemmingsplan 'Grote Bedrijventerreinen' voor een groot deel worden bebouwd. Op sommige delen mogen de kavels voor 85% worden bebouwd en op sommige delen zelfs voor 100%. Van deze ruime bestemmingsplanregeling is gebruik gemaakt door de initiatiefnemers en de kavels zijn nagenoeg volledig bebouwd. Toen in het verleden de bouwvergunningen / omgevingsvergunningen zijn verleend, is er niet getoetst aan de parkeernormen. Er is te soepel omgegaan met artikel 2.5.30 van de Bouwverordening Reimerswaal. Omdat de kavels grotendeels bebouwd zijn, ontstaat er een parkeerprobleem. De werknemers van bedrijven, klanten en vrachtwagenchauffeurs die komen om te laden en/of te lossen kunnen hun voertuigen niet op het eigen terrein van het bedrijf kwijt en gaan daarom in de openbare ruimte parkeren. Er moet nagedacht worden over de omvang van dit probleem. Voor wie is dit een probleem? Waaruit bestaat het probleem? Waaruit blijkt dit probleem? Hoe kunnen we dit soort problemen in de toekomst voorkomen? Hoe kunnen we het huidige probleem oplossen?



Fragment verbeelding bestemmingsplan 'Yerseke', bedrijventerrein Olzendepolder

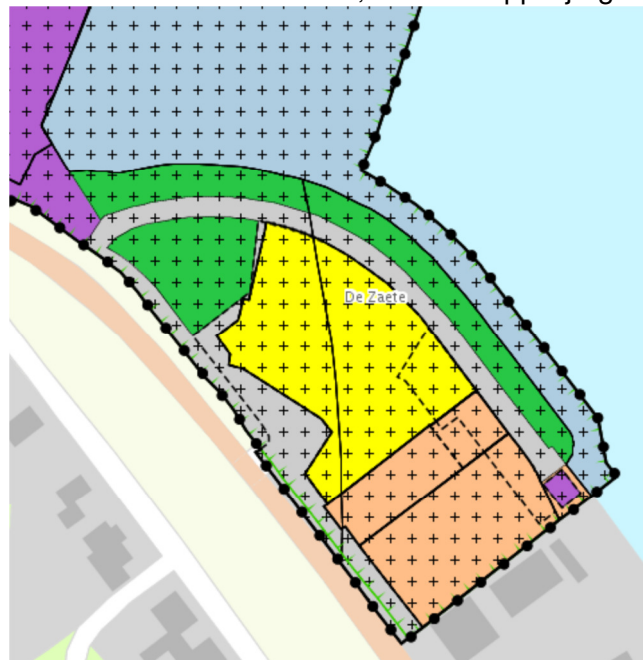
⁷ I.W. Koster e.a., *Kencijfers parkeren en verkeergeneratie*. CROW publicatie 317, Ede: CROW oktober 2012, p. 11.

Tevens zijn er vrachtwagenchauffeurs die een plaats nodig hebben om te kunnen overnachten in de buurt van een bedrijventerrein. Er worden regelmatig klachten ontvangen van overlast op de bedrijventerreinen door overnachtende vrachtwagenchauffeurs langs de kant van de weg omdat ze hun afval en ontlasting dumpen op de terreinen van de bedrijven. Hoe kunnen we dit probleem aanpakken? Hoe gaan andere gemeenten hiermee om?

Praktijkvoorbeeld: problematiek project 'De Zaete'

De gemeente Reimerswaal is in samenwerking met een projectontwikkelaar bezig met het ontwikkelen van een project genaamd 'De Zaete'. Dit project betreft de realisering van 4 torens, waarvan 2 woontorens met 36 appartementen en 2 torens waarin horeca, maatschappelijk gebruik, ondergeschikte detailhandel, appartementen en recreatieve studio's zijn gepland.

In 2012 is er een bestemmingsplan vastgesteld teneinde het project planologisch mogelijk te maken. Door wijzigingen in het programma moet dit bestemmingsplan herzien worden. Er is echter sprake van een parkeerprobleem op de projectlocatie. In eerste instantie zou in de parkeerbehoefte worden voorzien door middel van een parkeergarage. Echter, om kosten te drukken is van dit plan afgezien. Op het maaiveld is niet voldoende ruimte om aan de parkeerbehoefte zoals weergegeven in de parkeerkencijfers van het CROW te voldoen. Bovendien heeft de afdeling GW aangegeven geen voorkeur te hebben voor parkeren aan de naastgelegen Korringaweg aangezien dit een drukke doorgaande weg is waar veel zwaar verkeer passeert.



Fragment verbeelding bestemmingsplan 'Yerseke', De Zaete

Hoe kan het initiatief mogelijk worden gemaakt? Welke instrumenten kunnen ingezet worden ter waarborging van een parkeernorm? Is het bestemmingsplan het aangewezen instrument om vast te leggen dat er voldaan moet worden aan een bepaalde parkeernorm? Hoe wordt die parkeernorm berekend? Kan er in de parkeerbehoefte worden voorzien elders dan op de projectlocatie? Zo ja, wat is de maximale afstand tussen de projectlocatie en de aan te leggen parkeerplaatsen om de parkeerplaatsen nog toe te kunnen rekenen aan de projectlocatie?

Conclusie

Het ontbreken van normen omtrent het aspect parkeren waaraan kan worden getoetst, zorgt voor problemen. Er zijn handvatten aanwezig zoals de parkeerkencijfers van het CROW maar dit zijn richtlijnen en geen juridisch bindende toetsingscriteria voor een omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen' of de activiteit 'het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met de regels van het bestemmingsplan'. Er moet nagedacht worden op welke wijze er omgegaan kan worden met de huidige problemen en op welke manier meer problemen in de toekomst voorkomen kunnen worden. Er moet gekeken worden op welke manier er toetsingscriteria gecreëerd kunnen worden en welke instrumenten er ingezet kunnen worden om deze toetsingscriteria bindend te maken. Er moet nagedacht worden over de inhoud van de toetsingskaders die gecreëerd moeten worden en welke parkeernormen er opgenomen moeten worden. Daarbij moet rekening worden gehouden met het soort ontwikkeling en het gebied waarin de ontwikkeling plaatsvindt. Er moeten tevens voorwaarden gecreëerd worden omtrent de locatie en de afstand van de te realiseren parkeerplaatsen tot de ontwikkeling en het voldoen aan deze voorwaarden moet afgedwongen kunnen worden.

Het probleem ten aanzien van het wijzigen van de Woningwet doet zich voor bij de gemeenten in heel Nederland. Maar ook voor initiatiefnemers en burgers is dit indirect een probleem. Het probleem is echter niet hetzelfde in ieder gebied aangezien de mate van verstedelijking van een gebied een grote rol speelt in de omvang en de aanpak van het probleem. In dit onderzoek richt ik me specifiek op de gemeente Reimerswaal.

1.3 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is als volgt:

‘Het voor 30 mei 2016 opleveren van toetsingscriteria ten behoeve van het reguleren van de huidige en toekomstige parkeerbehoefte bij nieuwe ontwikkelingen in het kader van een goede ruimtelijke ordening, zodat parkeerproblemen in de toekomst voorkomen kunnen worden in de gemeente Reimerswaal.’

1.4 Centrale vraag en deelvragen

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

‘Op welke wijze kunnen er ten behoeve van de gemeente Reimerswaal toetsingscriteria gecreëerd worden om de huidige en toekomstige parkeerbehoefte te reguleren in het kader van een goede ruimtelijke ordening?’

Om de centrale vraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de redenen, de gevolgen en de reikwijdte van de wijziging van de Woningwet van 29 november 2014 met betrekking tot de grondslag voor het opnemen van stedenbouwkundige aspecten in de bouwverordening?
2. Hoe kan de huidige en de toekomstige parkeerbehoefte in de gemeente Reimerswaal vertaald worden in parkeernormen en op welke wijze kunnen deze parkeernormen vormgegeven worden in toetsingscriteria?
3. Door middel van welke instrumenten kunnen deze toetsingscriteria een toetsingsgrond worden voor nieuwe initiatieven die invloed hebben op de parkeerdruk?
4. Hoe gaan andere gemeenten om met deze wetswijziging, op welke wijze gaan zij de parkeerbehoefte reguleren?
5. Hoe groot moet de mate van flexibiliteit van de regeling zijn; is het wenselijk om een afwijkingsbevoegdheid op te nemen zodat er in specifieke gevallen afgeweken kan worden van de standaard parkeernormen?
6. Aan welke voorwaarden moet er worden voldaan; kan een parkeerplaats in specifieke gevallen dubbel gebruikt worden en moet er binnen het plangebied worden voldaan aan de parkeernorm of mag dit ook op een terrein elders? Zo ja, wat is een redelijke afstand?
7. Op welke wijze dient een initiatiefnemer aan te tonen dat aan de parkeernorm wordt voldaan?
8. Welke veranderingen zullen het inwerkingtreden van de Omgevingswet met zich meebrengen voor het reguleren van de parkeerbehoefte? Op welke wijze kunnen parkeernormen worden opgenomen en vormgegeven in het toekomstige omgevingsplan?

1.5 Onderzoeksstrategie en methoden

Om de deelvragen te kunnen beantwoorden is rechtsbronnen- en literatuuronderzoek nodig maar ook praktijkonderzoek.

De volgende deelvraag wordt beantwoord aan de hand van rechtsbronnen- en literatuuronderzoek:

1. Wat zijn de redenen, de gevolgen en de reikwijdte van de wijziging van de Woningwet met betrekking tot de grondslag voor het opnemen van stedenbouwkundige aspecten in de bouwverordening?

Deze vraag wordt beantwoord door het bestuderen van o.a. de volgende rechtsbronnen:

- de oude en nieuwe wettekst van artikel 133 van de Woningwet en de Reparatiwet BZK 2014;
- de toelichting op de Woningwet en op de Reparatiwet BZK 2014, waardoor de Woningwet is gewijzigd;
- de Memorie van Toelichting van de Woningwet en van de Reparatiwet BZK 2014;

De volgende deelvragen worden beantwoord aan de hand van praktijkonderzoek al dan niet aangevuld met literatuuronderzoek:

2. Hoe kan de huidige en de toekomstige parkeerbehoefte in de gemeente Reimerswaal vertaald worden in parkeernormen en op welke wijze kunnen deze parkeernormen vormgegeven worden in toetsingscriteria?
3. Door middel van welke instrumenten kunnen deze toetsingscriteria een toetsingsgrond worden voor nieuwe initiatieven die invloed hebben op de parkeerdruk?
4. Hoe gaan andere gemeenten om met deze wetswijziging, op welke wijze gaan zij het aspect parkeren reguleren?
5. Hoe groot moet de mate van flexibiliteit van de regeling zijn; is het wenselijk om een afwijkingsbevoegdheid op te nemen zodat er in specifieke gevallen afgeweken kan worden van de standaard parkeernormen?
6. Aan welke voorwaarden moet er worden voldaan; kan een parkeerplaats in specifieke gevallen dubbel gebruikt worden en moet er binnen het plangebied worden voldaan aan de parkeernorm of mag dit ook op een terrein elders? Zo ja, wat is een redelijke afstand?
7. Op welke wijze dient een initiatiefnemer aan te tonen dat aan de parkeernorm wordt voldaan?
8. Welke veranderingen zullen het inwerkingtreden van de Omgevingswet met zich meebrengen voor het reguleren van de parkeerbehoefte? Op welke wijze kunnen parkeernormen worden opgenomen en vormgegeven in het toekomstige omgevingsplan?

Voor het beantwoorden van de 2^e deelvraag zal er literatuuronderzoek verricht worden. Via internet zal worden gekeken of er andere gemeenten zijn die beleid hebben vastgesteld over dit onderwerp en hoe dit beleid in elkaar zit.

Deelvraag 3 zal worden beantwoord aan de hand van literatuuronderzoek.

Voor het beantwoorden van de 4^e deelvraag zullen medewerkers van andere gemeenten worden geïnterviewd en zullen beleidsstukken met betrekking tot parkeren van andere gemeenten worden bestudeerd. Ik ga medewerkers van de gemeente Overbetuwe, gemeente Noord-Beveland en de gemeente Kapelle interviewen ten behoeve van het onderzoek omdat dit soortgelijke plattelandsgemeenten zijn als de gemeente Reimerswaal. De gemeente Overbetuwe is weliswaar groter qua omvang maar heeft in het verleden al een uitgebreide parkeernota opgesteld waardoor er goed nagedacht is over het onderwerp parkeren bij de desbetreffende gemeente. De gemeente Kapelle is een buurgemeente van de gemeente Reimerswaal. Ik ga de volgende vragen stellen:

1. Op welke wijze was de toetsing aan de parkeernormen voor de wetswijziging in 2014 geregeld in uw gemeente?
2. Ervaarde u deze toetsing als effectief? Graag uw antwoord motiveren.
3. Welke actie hebben jullie ondernomen naar aanleiding van de wetswijziging?
4. Op welke wijze hebben jullie de eventuele nieuwe toetsingscriteria vormgegeven? (bijvoorbeeld in het bestemmingsplan gekoppeld aan een parkeernota?)
5. Welke voor- en nadelen zijn er volgens u met betrekking tot de huidige regulering van de parkeerbehoefte? Bent u tevreden over de huidige regeling? Graag uw antwoord motiveren.
6. Wordt er bij uw gemeente al geanticipeerd op de toekomstige Omgevingswet met betrekking tot het onderwerp parkeren? Zo ja, op welke manier gebeurt dat?

Deelvraag 5 zal worden beantwoord aan de hand van literatuuronderzoek en rechtsbronnenonderzoek.

Deelvraag 6 zal worden beantwoord aan de hand van literatuuronderzoek en jurisprudentieonderzoek.

Deelvraag 7 zal beantwoord worden aan de hand van literatuuronderzoek en praktijkonderzoek.

Deelvraag 8 zal beantwoord worden aan de hand van literatuuronderzoek en rechtsbronnenonderzoek.

1.6 Verantwoording van bronnen en methoden

Er wordt een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek verricht worden om de achtergrond, het doel en de reikwijdte van de wetswijziging te achterhalen. In de oude en de nieuwe wetteksten van de Woningwet en in de memorie van toelichting van de Woningwet en de Reparatiwet BZK 2014 is de reden, de achtergrond en het doel van het ontstaan van de gewijzigde wet terug te vinden. Ook zijn er op internet diverse artikelen over deze wetswijziging te vinden. Deze informatie heeft valide resultaten opgeleverd. De huidige en toekomstige parkeerbehoefte en de manier van regulering van deze behoefte wordt onderzocht door literatuuronderzoek, met name de richtlijnen van het CROW en cijfers van het CBS, aangevuld met informatie uit interviews met personen van andere gemeenten en door praktijkonderzoek. Op internet zijn er artikelen gevonden en er is gebruik gemaakt van jurisprudentie van de Raad van State. De richtlijnen van het CROW en de cijfers van het CBS hebben voornamelijk statische informatie opgeleverd. Door het stellen van vragen aan medewerkers van andere gemeenten wordt een beeld gekregen hoe deze gemeenten omgaan met het vervallen van de parkeernormen in de bouwverordening. Omdat er sprake is van een kwalitatief onderzoek wordt het uitzetten van de enquête bij 3 gemeenten voldoende geacht. In de enquête worden voornamelijk open vragen gesteld. Relevante informatie uit de enquête wordt gebruikt voor de beantwoording van de deelvragen en de centrale vraag van het onderzoek. Door het raadplegen van beleidsdocumenten van andere gemeenten met betrekking tot parkeren kan gekeken worden hoe zij de parkeernormen vertalen en vastleggen. De praktische uitvoerbaarheid van de regeling is onderzocht door middel van literatuuronderzoek en jurisprudentieonderzoek. Dit heeft valide informatie opgeleverd.

Er is een projectgroep opgericht met medewerkers van de gemeente Reimerswaal met verschillende expertises om gezamenlijk na te denken over passend beleid. In het onderzoek is gebruik gemaakt van de specialistische kennis van de medewerkers uit de projectgroep.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader geschetst, het hoofdstuk gaat in op de wetswijziging. Hier wordt antwoord gegeven op de vraag 'wat zijn de redenen, de gevolgen en de reikwijdte van de wijziging van de Woningwet met betrekking tot de grondslag voor het opnemen van stedenbouwkundige aspecten in de bouwverordening?'. In hoofdstuk 3 worden de mogelijkheden onderzocht ten aanzien van het reguleren van de parkeerbehoefte. De huidige en toekomstige parkeerbehoefte in de gemeente Reimerswaal wordt onderzocht en er wordt nagedacht over de wijze waarop de huidige en toekomstige parkeerbehoefte vertaald moet worden in parkeernormen en op welke wijze deze vormgegeven kunnen worden in toetsingscriteria.

Door middel van een enquête die is uitgezet bij 3 gemeenten is in hoofdstuk 4 bekeken hoe andere gemeenten omgaan met de wetswijziging.

In hoofdstuk 5 wordt nagegaan of het wenselijk is om flexibiliteit in de regeling omtrent parkeren aan te brengen en worden voorwaarden omtrent het realiseren van de parkeervoorzieningen en voorwaarden met betrekking tot het indienen van de aanvraag om omgevingsvergunning gecreëerd.

Hoofdstuk 6 anticipeert op de Omgevingswet die naar verwachting in 2018 in werking treedt. Er wordt onder andere gekeken hoe de regeling omtrent parkeren opgenomen kan worden in het omgevingsplan. In hoofdstuk 7 worden de conclusies getrokken en worden aanbevelingen gedaan.

2. De wetswijziging

2.1 Inleiding

Stedenbouwkundige bepalingen werden voorheen opgenomen in de bouwverordening. Artikel 8, lid 5, van de Woningwet bepaalde dat de bouwverordening tevens voorschriften kan bevatten van stedenbouwkundige aard. De gemeente Reimerswaal heeft gebruik gemaakt van deze bevoegdheid en een artikel opgenomen in de bouwverordening omtrent het onderwerp parkeren.

Artikel 2.5.30 van de Bouwverordening Reimerswaal luidt⁸:

'Artikel 2.5.30 Parkeergelegenheid en laad- en losmogelijkheden bij of in gebouwen

1 Indien de omvang of de bestemming van een gebouw daartoe aanleiding geeft, moet ten behoeve van het parkeren of stallen van auto's in voldoende mate ruimte zijn aangebracht in, op of onder het gebouw, dan wel op of onder het onbebouwde terrein dat bij dat gebouw behoort. Deze ruimte mag niet overbemeten zijn, gelet op het gebruik of de bewoning van het gebouw, waarbij rekening moet worden gehouden met de eventuele bereikbaarheid per openbaar vervoer.

2 De in het eerste lid bedoelde ruimte voor het parkeren van auto's moet afmetingen hebben die zijn afgestemd op gangbare personenauto's. Aan deze eis wordt geacht te zijn voldaan:

a. indien de afmetingen van bedoelde parkeerruimten ten minste 1,80 m bij 5,00 m en ten hoogste 3,25 m bij 6,00 m bedragen;

b. indien de afmetingen van een gereserveerde parkeerruimte voor een gehandicapte - voorzover die ruimte niet in de lengterichting aan een trottoir grenst - ten minste 3,50 m bij 5,00 m bedragen.

3 Indien de bestemming van een gebouw aanleiding geeft tot een te verwachten behoefte aan ruimte voor het laden of lossen van goederen, moet in deze behoefte in voldoende mate zijn voorzien aan, in of onder dat gebouw, dan wel op of onder het onbebouwde terrein dat bij dat gebouw behoort.

4 Het bevoegd gezag kan de omgevingsvergunning verlenen in afwijking van het bepaalde in het eerste en het derde lid: a. indien het voldoen aan die bepalingen door bijzondere omstandigheden op overwegende bezwaren stuit; of b. voor zover op andere wijze in de nodige parkeer- of stallingruimte, dan wel laad- of losruimte wordt voorzien.'

Wellicht mede vanwege de weinig specifieke omschrijving van het bovengenoemde artikel werd er bij het verlenen van bouwvergunningen en later omgevingsvergunningen met de activiteit 'bouwen' niet of onvoldoende getoetst aan dit artikel. Hierdoor is de parkeerproblematiek op bedrijventerreinen ontstaan.

2.2 De wetswijziging

Op 22 mei 2008 is de Invoeringswet Wro in werking getreden. Met deze wet heeft de wetgever onder andere beoogd de stedenbouwkundige bepalingen die in de bouwverordening waren opgenomen te schrappen. Volgens het bepaalde in artikel 8.17, lid b, van de Wro zou artikel 8, lid 5, van de Woningwet komen te vervallen. Vanwege onvolkomenheden in de overgangsregeling en omdat het veel gemeenten onduidelijk was hoe de stedenbouwkundige bepalingen dan wel als toetsingskader ingezet konden worden, is hier vanaf gezien en is dit gedeelte niet in werking getreden⁹. Het artikel in de bouwverordening dat betrekking had op parkeren bleef daarom van toepassing.

Op 29 november 2014 is de Reparatiwet BZK 2014 in werking getreden. Artikel 8.17, lid b, van de Reparatiwet BZK 2014 bepaalt dat de artikelen 8, vijfde lid, 9 en 10 van de Woningwet komen te

⁸ 'Regelgeving', www.reimerswaal.nl.

⁹ 'Parkeernormen in het bestemmingsplan', www.infomil.nl (zoek op *parkeernormen*).

vervallen. Hiermee is de grondslag uit de Woningwet voor het opnemen van stedenbouwkundige aspecten in de bouwverordening verdwenen¹⁰.

2.3 De gevolgen

Het verdwijnen van de grondslag in de Woningwet voor het opnemen van stedenbouwkundige bepalingen in de bouwverordeningen houdt in dat onder andere de parkeernormbepaling uit de bouwverordening niet meer toegepast kan worden waardoor de toetsingsgrond voor omgevingsvergunningen met de activiteit 'bouwen' en de activiteit 'het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met de regels van het bestemmingsplan' wegvalt.

2.4 Conclusie

Op 29 november 2014 is de grondslag uit de Woningwet voor het opnemen van stedenbouwkundige aspecten in de bouwverordening verdwenen. De parkeernormbepaling die is opgenomen in de Bouwverordening Reimerswaal komt daardoor te vervallen. Er moet nagedacht worden over een andere wijze om de huidige en toekomstige parkeerbehoefte te reguleren.

¹⁰ 'Vervallen stedenbouwkundige bepalingen bouwverordening', VNG 16 april 2015, www.vng.nl (zoek op *bouwverordening*).

3. Mogelijkheden regulering parkeerbehoefte

3.1 Inleiding

Zowel de huidige als de toekomstige parkeerbehoefte in de gemeente Reimerswaal moet gereguleerd worden. Om realistische en praktisch uitvoerbare parkeernormen te creëren is het van belang om uitvoerig onderzoek te doen naar de bestaande parkeerbehoefte en parkeerproblematiek en te anticiperen op de toekomstige parkeerbehoefte. In dit hoofdstuk wordt onderzocht wat de huidige en toekomstige parkeerbehoefte in de gemeente Reimerswaal is en welke gevolgen dit in de praktijk met zich meebrengt. Ook wordt er nagedacht over de wijze waarop de huidige en toekomstige parkeerbehoefte vertaald moet worden in parkeernormen en op welke wijze deze vormgegeven kunnen worden in toetsingscriteria. Nu de mogelijkheid om een parkeernormbepaling op te nemen in de bouwverordening verdwenen is, moet de parkeernorm immers op een andere wijze vastgelegd worden. Daarna wordt gekeken door middel van welke instrumenten deze normen juridisch afdwingbaar gemaakt kunnen worden en zo als toetsingsgrond kunnen fungeren bij nieuwe initiatieven die invloed hebben op de parkeerdruk.

3.2 De huidige parkeerbehoefte

CROW-richtlijnen

Het CROW levert regelmatig geactualiseerde cijfers aan met betrekking tot de actuele parkeerbehoefte. Het CROW maakt gebruik van een staffel in de berekening van de parkeerbehoefte. De parkeerbehoefte is onder andere afhankelijk van de functie van de ontwikkeling, de oppervlakte van de ontwikkeling, het gebied waarin de ontwikkelingslocatie gelegen is en de stedelijkheidsgraad van het betreffende gebied.

De functie van de ontwikkeling kan bijvoorbeeld een restaurant, een woning, een bedrijf of iets dergelijks zijn. In het onderscheid in functies maakt het CROW tevens subcategorieën zoals vrijstaande woningen, twee-onder-een-kap en rijwoningen¹¹.

De oppervlakte van de ontwikkeling is belangrijk om de grootte van de parkeerbehoefte te bepalen, dit is tevens afhankelijk van de functie van de ontwikkeling. In een restaurant van 200 m² kunnen veel meer mensen tegelijkertijd eten dan in een restaurant van 50 m² waardoor de parkeerbehoefte bij eerst genoemd restaurant veel groter is. Voor een woning is het minder relevant of deze een oppervlakte van 100 m² of 500 m² heeft. Bij bedrijven wordt er gerekend per 100 m² bedrijfsvloeroppervlak en wordt er onderscheid gemaakt in verschillende bedrijfstakken zoals kantoren, commerciële dienstverlening, industrie, transportbedrijf en dergelijke. Een belangrijke factor bij een bedrijf is of het bedrijf een baliefunctie heeft of niet. Een bedrijf met baliefunctie ontvangt immers klanten en dit brengt een hogere parkeerbehoefte met zich mee.

Het gebied waarin de ontwikkelingslocatie gelegen is heeft betrekking de infrastructuur en de bereikbaarheid van de ontwikkeling. Het CROW maakt onderscheid in gebieden waarin de nieuwe ontwikkeling zich bevindt. In het centrum brengt een ontwikkeling een lagere parkeerbehoefte met zich mee dan in de schil rondom het centrum, de rest van de bebouwde kom en het buitengebied. De reden hiervan is dat het centrum in een stedelijk gebied beter bereikbaar is door middel van andere vervoersmiddelen, zoals openbaar vervoer, dan de gebieden rondom het centrum. Veel mensen maken in stedelijk gebied gebruik van het openbaar vervoer in plaats van de auto als ze naar het centrum gaan, waardoor de parkeerbehoefte in het centrum afneemt. Omdat gebieden buiten het

¹¹ I.W. Koster e.a., *Kencijfers parkeren en verkeergeneratie. CROW publicatie 317*, Ede: CROW oktober 2012, p. 24.

centrum minder goed bereikbaar zijn met het openbaar vervoer komen meer mensen met de auto waardoor de parkeerbehoefte hier hoger is¹².

Tenslotte maakt het CROW onderscheid in de stedelijkheidsgraad van een gebied¹³. Dit bedraagt het aantal adressen per km².

commerciële dienstverlening (kantoor met baliefunctie)									
Parkeerkencijfers (per 100 m² bvo)									
	centrum		schil centrum		rest bebouwde kom		buitengebied		aandeel bezoekers
	min.	max.	min.	max.	min.	max.	min.	max.	
zeer sterk stedelijk	0,9	1,4	1,1	1,6	1,4	1,9	3,3	3,8	20%
sterk stedelijk	1,3	1,8	1,6	2,1	2,0	2,5	3,3	3,8	
matig stedelijk	1,8	2,3	2,1	2,6	2,6	3,1	3,3	3,8	
weinig stedelijk	2,2	2,7	2,7	3,2	3,3	3,8	3,3	3,8	
niet stedelijk	2,2	2,7	2,7	3,2	3,3	3,8	3,3	3,8	
Verkeersgeneratie (per 100 m² bvo)									
	centrum		schil centrum		rest bebouwde kom		buitengebied		aandeel bezoekers
	min.	max.	min.	max.	min.	max.	min.	max.	
zeer sterk stedelijk	4,2	6,6	5,1	7,5	6,5	8,8	15,4	17,7	50%
sterk stedelijk	6,3	8,6	7,5	9,9	9,4	11,8	15,4	17,7	
matig stedelijk	8,4	10,8	10,0	12,4	12,4	14,8	15,4	17,7	
weinig stedelijk	10,5	12,9	12,5	14,8	15,4	17,7	15,4	17,7	
niet stedelijk	10,5	12,9	12,5	14,8	15,4	17,7	15,4	17,7	

Fragment tabel actuele parkeerkencijfers en verkeersgeneratie CROW, functie commerciële dienstverlening (kantoor met baliefunctie)¹⁴

De gemeente Reimerswaal

Alleen het dorp Yerseke bevat een centrumgebied. De centra van de andere kernen zijn dusdanig kleinschalig dat deze niet als centrum aan te merken zijn. De centra zijn niet beter bereikbaar met het openbaar vervoer dan de schil rond het centrum en de rest van de bebouwde kom. Er wordt wel vaak de fiets gepakt naar het centrum door mensen die in het desbetreffende dorp wonen omdat de afstanden in het dorp zelf niet zo groot zijn. De kernen in de gemeente Reimerswaal, met uitzondering van de kern Yerseke, kunnen beschouwd worden als 'rest bebouwde kom'.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) publiceert betrouwbare en samenhangende statistische informatie¹⁵.

¹² I.W. Koster e.a., *Kencijfers parkeren en verkeersgeneratie. CROW publicatie 317*, Ede: CROW oktober 2012, p. 13.

¹³ I.W. Koster e.a., *Kencijfers parkeren en verkeersgeneratie. CROW publicatie 317*, Ede: CROW oktober 2012, p. 14.

¹⁴ I.W. Koster e.a., *Kencijfers parkeren en verkeersgeneratie. CROW publicatie 317*, Ede: CROW oktober 2012, p. 32.

¹⁵ 'Organisatie', www.cbs.nl.

Uit cijfers van het CBS blijkt dat de omgevingsadressendichtheid per km² in de gemeente Reimerswaal op 31 maart 2016 502 bedraagt¹⁶.

Klasse	Omgevingsadressendichtheid (adressen per km ²)
zeer sterk stedelijk	>2500
sterk stedelijk	1500-2500
matig stedelijk	1000-1500
weinig stedelijk	500-1000
niet stedelijk	<500

Fragment tabel stedelijkheidsgraad van Nederlandse gemeenten¹⁷

Op grond van bovenstaande tabel kan geconcludeerd worden dat de gemeente Reimerswaal een weinig stedelijke gemeente betreft.

Uit cijfers van het CBS blijkt tevens dat het autobezit over het algemeen lager ligt in stedelijke gemeenten en hoger ligt in niet stedelijke gemeenten. De reden hiervan is dat er in stedelijke gemeenten een fijnmaziger openbaar vervoernetwerk aanwezig is¹⁸. Als de mate van stedelijkheid van een gebied afneemt, neemt het percentage huishoudens dat in bezit is van een auto toe.

Mate van stedelijkheid	Percentage huishoudens in bezit van auto
Zeer sterk stedelijk	52,5%
Sterk stedelijk	70,1%
Matig stedelijk	78,7%
Weinig stedelijk	82,9%
Niet stedelijk	84,1%

Fragment stedelijkheid en autobezit, bron CBS 2014

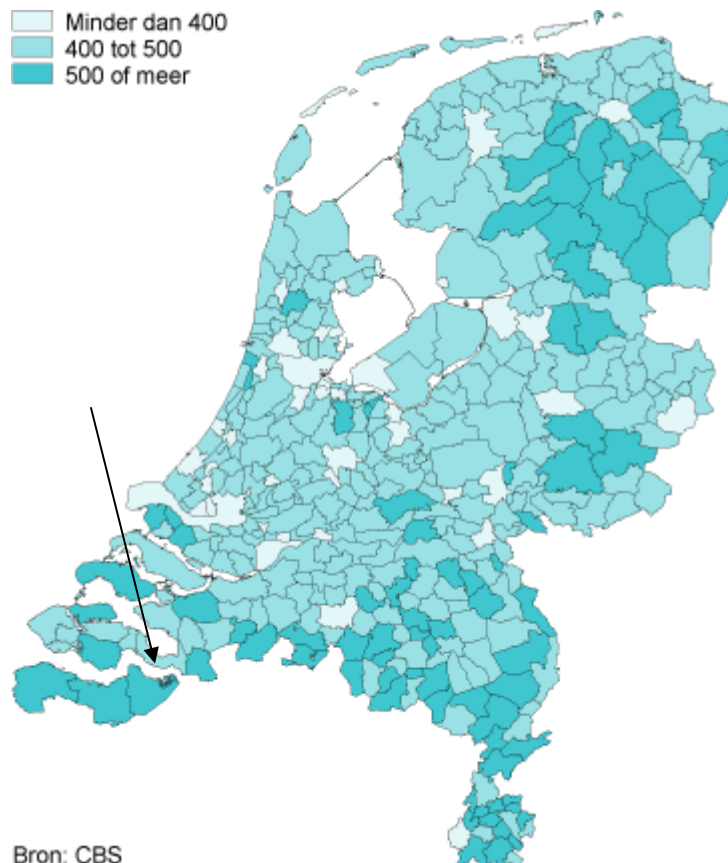
Gebied	Autobezit per 1.000 huishoudens			Groeipercentage
	2005	2010	2015	2005-2015
Gemeente Reimerswaal	1.130	1.208	1.232	9,1%
Nederland	986	1.032	1.041	5,6%

Fragment tabel autobezit per 1.000 huishoudens, bron CBS 2015

¹⁶ 'Regionale kerncijfers Nederland', CBS 31 maart 2016, www.statline.cbs.nl (zoek op *omgevingsadressendichtheid*).

¹⁷ I.W. Koster e.a., *Kencijfers parkeren en verkeergeneratie. CROW publicatie 317*, Ede: CROW oktober 2012, p. 14.

¹⁸ F. Leenders & D. Ewalds, 'Nederland op weg naar 8 miljoen auto's', CBS 22 augustus 2014, www.cbs.nl.



Bron: CBS

Fragment kaart aantal personenauto's per 1.000 inwoners, bron CBS 2014¹⁹

Uit bovenstaande tabellen kan geconcludeerd worden dat de gemeente Reimerswaal een waarschijnlijk autorijke gemeente is. In de gemeente Reimerswaal beschikt alleen het dorp Krabbendijke over een treinstation in de kern zelf. De dorpen Yerseke, Kruiningen, Hansweert, Waarde en Oostdijk beschikken echter niet over een treinstation in de kern. De afstand van het dorp Yerseke naar het treinstation Kruiningen-Yerseke bedraagt circa 4 km en de afstand van de kern Kruiningen naar dit treinstation bedraagt circa 2,5 km. De afstand van de kern Waarde naar het dichtstbijzijnde station Krabbendijke bedraagt circa 6 km en de afstand vanaf de kern Oostdijk naar dit treinstation bedraagt circa 3 km. De afstand van de kern Rilland naar het treinstation Rilland-Bath bedraagt circa 2 km. Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Reimerswaal niet beschikt over een fijnmazig openbaarvervoersnetwerk. De kernen Waarde en Oostdijk beschikken tevens niet over een uitgebreid winkelbestand waardoor de inwoners moeten uitwijken naar andere dorpen om boodschappen te doen. Inwoners van de gemeente Reimerswaal zijn om die redenen genoodzaakt om over een auto te beschikken. Al deze auto's hebben een parkeerplaats nodig wat rechtstreeks invloed heeft op de parkeerbehoefte in de gemeente. Een hoog autobezit leidt tot een hoge parkeerdruk.

Omdat het CROW duidelijk onderscheid maakt in verschillende functies, de gebieden waarin de ontwikkeling zich bevindt en in stedelijkheidsgraden, zijn de richtlijnen ook toepasbaar voor een plattelandsgemeente als de gemeente Reimerswaal. Het CROW geeft per gebied een minimum en een maximum parkeerkencijfer aan. Afhankelijk van de specifieke situatie kan hieruit een gemiddelde parkeernorm genomen worden waardoor maatwerk mogelijk is. Door de uitgebreide mogelijkheden zijn de parkeerkencijfers van het CROW te gebruiken voor de huidige parkeerbehoefte.

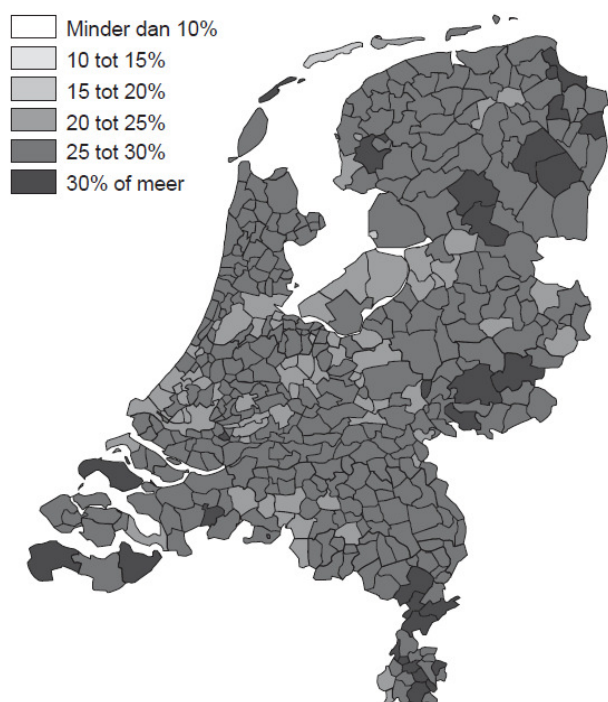
¹⁹ F. Leenders & D. Ewalds, 'Nederland op weg naar 8 miljoen auto's', CBS 22 augustus 2014, www.cbs.nl.

3.3 De toekomstige parkeerbehoefte

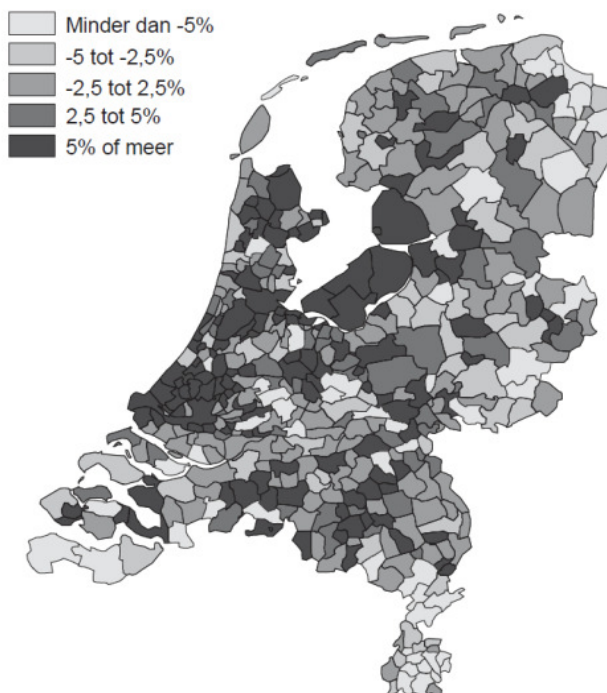
De verwachting is dat de parkeerbehoefte in de toekomst alleen maar zal toenemen²⁰. Dit is echter van veel factoren afhankelijk en per gebied verschillend. Uit bovenstaande tabel 'autobezit per 1.000 huishoudens' blijkt dat de gemeente Reimerswaal in vergelijking met de rest van Nederland met 9,1% een flink groeipercantage heeft gehad in de afgelopen 10 jaren. Uit onderzoek van het CBS blijkt dat de provincie Zeeland aan het vergrijzen is. De vergrijzing in de gemeente Reimerswaal is echter opvallend laag. Dit komt wellicht omdat de gemeente Reimerswaal in de zogenaamde 'Biblebelt' gelegen is waarin veelal grote gezinnen met veel kinderen wonen²¹. Vergrijzing kan van invloed zijn op het autobezit omdat oudere mensen op een gegeven moment niet meer in staat zijn om auto te rijden en daarom hun auto van de hand doen. Dit zou kunnen leiden tot afname van de parkeerbehoefte. Omdat de vergrijzing in de gemeente Reimerswaal tot 2040 naar verwachting niet zeer sterk is, zal dit geen grote gevolgen hebben voor de parkeerbehoefte.

Uit onderzoek van het CBS blijkt tevens dat in de gemeente Reimerswaal tot 2040 een bevolkingsgroei is voorzien. Dit heeft er wellicht ook mee te maken dat de gemeente Reimerswaal in de 'Biblebelt' gelegen is. Mede door de grote gezinnen die in de gemeente Reimerswaal wonen en doordat mensen uit andere gebieden van Nederland komen wonen in de gemeente Reimerswaal om zo in gemeenschap met hun soortgelijken te kunnen leven. Uit cijfers van het CBS blijkt dat grotere huishoudens vaker een auto hebben dan kleinere huishoudens en waarschijnlijk ook meerdere auto's per huishouden²².

2. Aandeel personen van 65 jaar of ouder, 2040



5. Bevolkingsgroei per gemeente, 2008–2025



Fragmente kaarten Nederland vergrijzing en bevolkingsgroei²³

²⁰ I.W. Koster e.a., *Kencijfers parkeren en verkeergeneratie*. CROW publicatie 317, Ede: CROW oktober 2012, p. 11.

²¹ A. de Jong & C. van Duin, 'Regionale prognose 2009 – 2040: vergrijzing en omslag van groei naar krimp', CBS 11 januari 2010, www.cbs.nl.

²² J. van Beuningen, H. Molnár - in't Veld & I. Bouhuijs, 'Personenautobezit van huishoudens en personen', CBS 4 april 2012, www.cbs.nl.

²³ A. de Jong & C. van Duin, 'Regionale prognose 2009 – 2040: vergrijzing en omslag van groei naar krimp', CBS 11 januari 2010, www.cbs.nl.

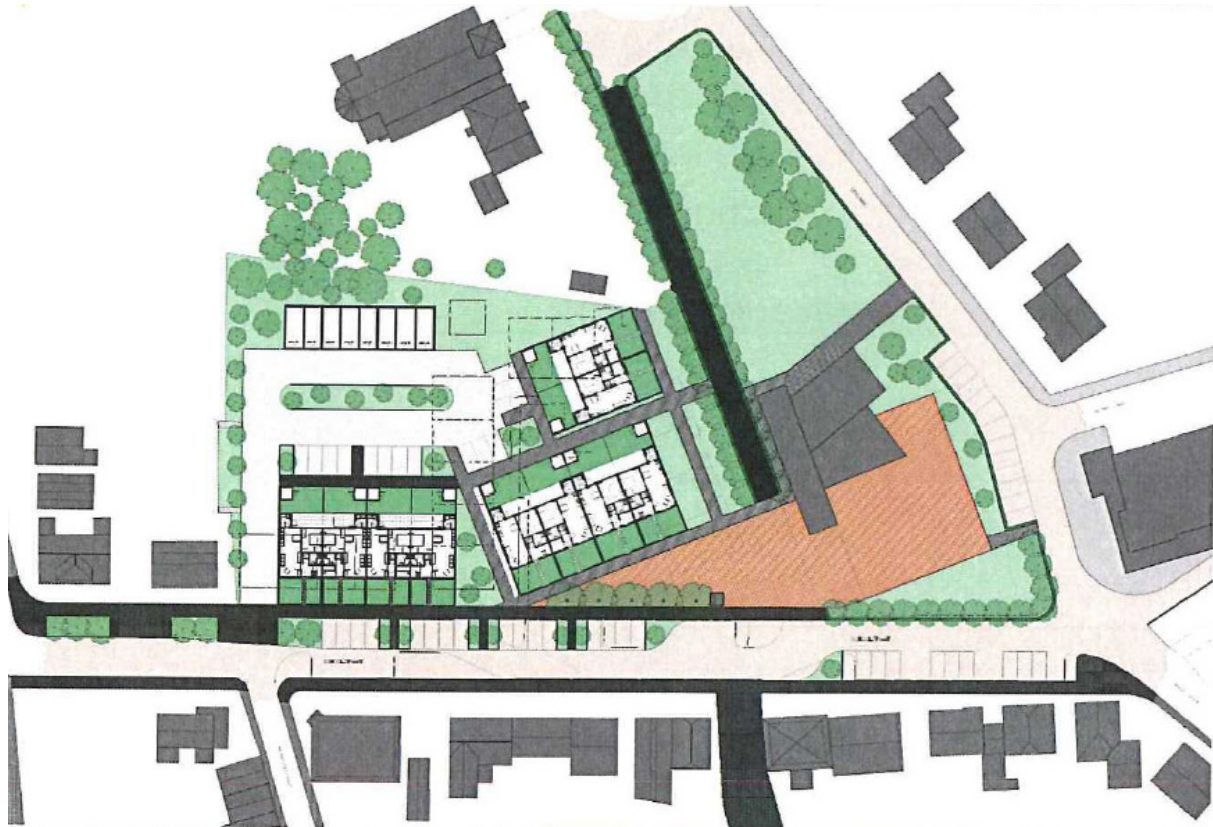
In Nederland komt het steeds vaker voor dat mensen vanuit huis hun werk verrichten in plaats van op kantoor. Dit heeft invloed op de verkeersbewegingen, de parkeerbehoefte bij het bedrijf en wellicht ook op het autobezit. Omdat de gemeente Reimerswaal veel laag opgeleide mensen kent, is deze trend momenteel niet erg waarneembaar.

Bij het opstellen van de parkeernormbepalingen moet er geanticipeerd worden op de toekomstige parkeerbehoefte. Dit is lastig omdat we alleen kunnen inschatten of parkeerbehoefte stijgt of afneemt in de toekomst. Dit is afhankelijk van veel factoren, zoals een aantal hierboven beschreven. De parkeernormbepaling zal daarom regelmatig geactualiseerd moeten worden om aan te sluiten op de actuele parkeerbehoefte.

Ook bij nieuwe ontwikkelingen of bij de herinrichting van bestaande (centrum)gebieden zal rekening gehouden moeten worden met de veranderende parkeerbehoefte. Bij nieuwe initiatieven moet als eerste de vraag worden gesteld hoeveel verkeersbewegingen het initiatief zal genereren. Aan de hand van deze informatie kan de parkeerbehoefte berekend worden waarbij ook geanticipeerd moet worden op de toekomst. Er moet ruimte worden vrijgehouden in plannen om in de toekomstige parkeerbehoefte te kunnen voorzien.

3.4 Gevolgen in de praktijk

Er bestaan in de praktijk reeds problemen om te voorzien in de huidige parkeerbehoefte in de gemeente Reimerswaal. De oude dorpscentra en oudere woonwijken bevatten weinig ruimte omdat de bebouwingsdichtheid hoog is. Vroeger werd met een aanzienlijk lagere parkeernorm gerekend in vergelijking met de huidige parkeernorm. In oudere woonwijken werd gerekend met een norm van gemiddeld 1 auto per woning, tegenwoordig bedraagt deze norm gemiddeld 2 auto's per woning. De stedenbouwkundige structuur en de bebouwingsdichtheid worden in nieuwbouwwijken aangepast aan deze hogere parkeerbehoefte zodat er meer ruimte overblijft voor parkeerplaatsen.



Fragment stedenbouwkundig ontwerp project Schoolstraat, Hansweert

Voornamelijk in woonwijken waar veel starters, tweeverdieners en gezinnen met nog thuiswonende kinderen wonen, is de parkeerbehoefte erg groot. In de centrumgebieden zijn voornamelijk functies aanwezig die een hoge parkeerbehoefte met zich meebrengen zoals winkels, kantoren en horecagelegenheden. In combinatie met de hoge bebouwingsdichtheid in de oudere centrumgebieden leidt dit regelmatig tot problemen. Bij de herontwikkeling van de centrumgebieden wordt rekening gehouden met de huidige en de toekomstige parkeerbehoefte.

Groenstroken

Toch blijkt de ruimte vaak niet toereikend en worden bestaande plantsoenen en groenstroken opgeofferd om parkeerruimte te creëren. Dit leidt tot verstening van het straatbeeld waardoor een gebied er minder aantrekkelijk uitziet. Bovendien ontstaan er problemen met de afvoer van hemelwater. Verharding zorgt ervoor dat het rioolstelsel extra wordt belast. De Wet gemeentelijke watertaken (januari 2008) en de Waterwet (2009) geven aan dat gemeenten de plicht hebben om het overtollige hemelwater, afvalwater en grondwater te ontvangen en af te voeren. Steeds vaker vinden er heftige regenbuien plaats waarbij er zeer veel water in een korte tijd valt. Het rioolstelsel kan deze piekbelasting niet aan. Groenstroken binnen de gemeente kunnen tijdens extreme neerslaggebeurtenissen een belangrijke bijdrage leveren aan de robuuste waterhuishouding van een kern. Wanneer tijdens extreme neerslag de afvoercapaciteit van de riolering onvoldoende blijkt, zal de overtollige neerslag oppervlakkig afstromen. Groenstroken hebben hierbij een bijzonder nuttige functie, namelijk het tijdelijk bergen dan wel infiltreren van de overtollige neerslag. Verder kunnen groenstroken als stepping-stone (groene corridor) tussen bebouwde gebieden fungeren. Deze stepping-stones (groene corridors) kunnen dienen als doorsteek naar oppervlaktewater voor gebieden met oppervlakkige afstroming. In een volledig versteende omgeving kan het water nergens heen. Groen levert vooral in de toekomst een belangrijke bijdrage aan bovengenoemde zorgplicht, waarbij water in woningen misschien voorkomen kan worden.

Ruimte voor parkeren

Omdat het gemeentebestuur het niet wenselijk vindt om betaald parkeren in te voeren, is het realiseren van een parkeergarage financieel niet haalbaar. Derhalve moeten de parkeervoorzieningen in centrumgebieden op het maaiveld aangelegd worden, wat veel ruimte in beslag neemt. In woonwijken is het bij onder andere vrijstaande woningen en 2-onder-een-kap woningen vaak mogelijk om op eigen terrein te parkeren, daarentegen moet de inrit vrijgehouden worden zodat deze ruimte in het openbaar gebied niet benut kan worden. Regelmatig wordt de vraag gesteld om in de voortuin te mogen parkeren. Enerzijds is het wenselijk dat mensen voorzien in hun eigen parkeerbehoefte. Anderzijds leidt dit in veel gevallen tot verstening en verloedering van het straatbeeld en wellicht in de toekomst tot problemen met de afvoer van het hemelwater tijdens piekbuien. Uit onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen is gebleken dat sinds 1998 in Groningen ten minste 5% meer tuinen versteend raken en dat de trend van verstening landelijk waarneembaar is²⁴.

Bedrijventerreinen

Ook op de bedrijventerreinen blijkt een tekort aan parkeerruimte. Omdat in het verleden niet consequent getoetst is aan de parkeernormbepaling in de bouwverordening hebben veel bedrijven geen rekening gehouden met de huidige en toekomstige parkeerbehoefte. Ze hebben hun percelen dusdanig ingericht dat er onvoldoende ruimte over is om te voorzien in hun eigen parkeerbehoefte. Sommige bedrijven hebben niet zoveel parkeerruimte nodig omdat ze bijvoorbeeld geen klanten ontvangen maar andere bedrijven hebben een flinke parkeerbehoefte omdat ze klanten ontvangen, veel personeel in dienst hebben of omdat er vrachtwagens moeten laden en lossen en soms zelfs overnachten. De parkeerdruk op de openbare ruimte neemt daardoor toe, wat leidt tot klachten bij de gemeente omtrent de doorstroming van verkeer op de bedrijventerreinen.

²⁴ Jacqueline van Wetten, 'Gemeenten strijden tegen verstening', *Tuin en Landschap*, nr. 5 2015.

3.5 Parkeernormen

Om de parkeerbehoefte van een nieuwe functie vast te stellen, zal er door de gemeente een berekening gemaakt moeten worden. Om deze berekening te kunnen maken, heeft de gemeente cijfers nodig die door de initiatiefnemer aangeleverd moeten worden. De initiatiefnemer kan bijvoorbeeld een bedrijfsplan aanleveren. De parkeerbehoefte is namelijk van een groot aantal factoren afhankelijk²⁵, onder andere van:

- de functie;
- de oppervlakte;
- het aantal bezoekers;
- de piekmomenten van het aantal bezoekers;
- de gemiddelde parkeerduur van de bezoekers;
- de verstedelijking van het gebied;
- de bereikbaarheid van het gebied met de auto en het openbaar vervoer.

Er is een rekenmodel ontwikkeld dat uitgaat van een gemiddelde acceptabele bezettingsgraad. Professor P. Hakkesteegt van de TU Delft heeft in het jaar 1990 het criterium ontwikkeld dat op het drukste uur van de dag nog circa 10% vrije parkeerplaatsen beschikbaar moet zijn²⁶. Is dit niet het geval dan ontstaat er zoekverkeer omdat aankomend verkeer dan niet eenvoudig een parkeerplaats kan vinden en gaat zoeken naar een parkeerplaats. De gemiddelde acceptabele bezettingsgraad moet om die reden altijd 10% meer dan de berekende parkeerbehoefte bedragen. Naar aanleiding van dit rekenmodel zijn er na 1990 verschillende meer actuele rekenmodellen ontwikkeld. Zo maakt het CROW gebruik van een eigen methode voor het bepalen van de parkeerkencijfers. Hierbij is een relatie gelegd tussen de parkeerkencijfers en de kencijfers verkeersgeneratie, die als basis zijn genomen voor het berekenen van de parkeerkencijfers²⁷.

In sommige gevallen kunnen parkeerplaatsen worden uitgewisseld omdat er een verschil is in de momenten van piekbelasting met omliggende functies. Een winkel kan gelegen zijn naast een horecagelegenheid. De piekbelasting van de winkel zal veelal overdag en op zaterdagmiddag zijn terwijl de piekbelasting van de horecagelegenheid voornamelijk in de avonduren is. De piekbelasting van kantoorgebouwen en bedrijfsgebouwen vindt ook voornamelijk overdag plaats. In deze gevallen kan de horecagelegenheid de parkeerplaatsen van het kantoor of de winkel in de avonduren gebruiken en is er sprake van uitwisselbaarheid. De parkeerplaatsen worden dubbel gebruikt zodat het totaal aantal benodigde parkeerplaatsen minder zal bedragen.

	Werkdag					Zaterdag		Zondag-middag
	Ochtend	Middag	Avond	Koop-avond	Nacht	Middag	Avond	
Woningen bewoners	50%	50%	90%	80%	100%	60%	80%	70%
Woningen bezoekers	10%	20%	80%	70%	0%	60%	100%	70%
Kantoren/bedrijven	100%	100%	5%	5%	0%	0%	0%	0%
Commerciële dienstverlening	100%	100%	5%	75%	0%	0%	0%	0%
Detailhandel	30%	60%	10%	75%	0%	100%	0%	0%
Grootschalige detailhandel	30%	60%	70%	80%	0%	100%	0%	0%
Supermarkt	30%	60%	40%	80%	0%	100%	40%	0%
Sportfuncties binnen	50%	50%	100%	100%	0%	100%	100%	75%

²⁵ S.J. Stienstra, 'Parkeerbehoefte berekenen, niet schatten', *Bureau Stedelijk Verkeer B.V.*, bijdragenr. 71, www.verkeerskunde.nl.

²⁶ P. Hakkesteegt, 'Bezettingsgraad, toelaatbare bezettingsgraad', *TU Delft* ca 1990, collegedictaat hb 15, par. 13.4.3.

²⁷ I.W. Koster e.a., *Kencijfers parkeren en verkeergeneratie. CROW publicatie 317*, Ede: CROW oktober 2012, p. 115.

Sportfuncties buiten	25%	25%	50%	50%	0%	100%	25%	100%
Bioscoop/theater/ podium/enzovoort	5%	25%	90%	90%	0%	40%	100%	40%
Sociaal medisch: arts/maatschap/therapeut/ consultatiebureau	100%	75%	10%	10%	0%	10%	10%	10%
Verpleeg- /verzorgingstehuis/ aanleunwoning/ verzorgingsflat	50%	50%	100%	100%	25%	100%	100%	100%
Dagonderwijs	100%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Avondonderwijs	0%	0%	100%	100%	0%	0%	0%	0%

Fragment tabel CROW aanwezigheidspercentages²⁸

De omgeving waarin de functie is gelegen, heeft grote invloed op de invulling van de parkeerbehoefte. In de oude centrumgebieden is er weinig ruimte door de hoge bebouwingsdichtheid en dichtheid van functies met een hoge parkeerbehoefte. In deze gevallen kan er gekozen worden voor bijvoorbeeld een centraal parkeerterrein waar de parkeerplaatsen voor verschillende functies uitwisselbaar zijn.

De CROW parkeernormen bevatten in de categorie centrum, schil centrum, rest bebouwde kom en buitengebied een minimum aantal benodigde parkeerplaatsen en een maximum aantal benodigde parkeerplaatsen. De gemeente Reimerswaal is een weinig stedelijke plattelandsgemeente. De afstand tussen de dorpen is vrij groot en de bereikbaarheid met het openbaar vervoer is slecht te noemen. Om die reden is het autobezit per huishouden groter dan in andere gebieden. Geconcludeerd kan worden dat het autobezit per huishouden in Reimerswaal hoog is. Hier dient bij het ontwikkelen van de parkeernormen rekening mee gehouden worden door gebruik te maken van de cijfers voor het maximum aantal benodigde parkeerplaatsen. Het lijkt gemakkelijker om te werken met een gemiddelde in plaats van met een range omdat er dan geen sprake kan zijn van onderhandelingsruimte. Als er gebruik gemaakt wordt van de range kunnen initiatiefnemers het bestuursorgaan proberen te bewegen om flexibeler om te gaan met de cijfers. Een gemiddelde is een hard cijfer waar niet van afgeweken kan worden en waar dus ook niet over onderhandeld kan worden.

3.6 Toetsingscriteria

Bij de toetsing van een bouwplan ten behoeve van een aanvraag om omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen' en de activiteit 'het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met de regels van het bestemmingsplan' worden verschillende aspecten bekeken. Het onderwerp parkeren moet deel uit gaan maken van deze toetsing. De parkeerbehoefte zal vertaald moeten worden in parkeernormen die als toetsingscriteria gebruikt kunnen worden bij nieuwe ontwikkelingen. Hiervoor kunnen de parkeerkencijfers van de CROW als richtlijn worden gebruikt.

De initiatiefnemer moet zelf voorzien in de parkeerbehoefte en moet dit in de aanvraag om omgevingsvergunning door middel van een situatietekening aantonen. De omgevingsvergunning kan niet worden verleend als er niet voldaan wordt aan de parkeernorm. Indien op eigen terrein niet voldoende ruimte is om in de parkeerbehoefte te voorzien, kan in overleg met de gemeente worden onderzocht of er in de openbare ruimte een overschot is aan parkeerplaatsen of eventueel ruimte om extra parkeerplaatsen te realiseren. Hierbij moet in acht worden genomen dat er voldoende groen moet blijven ten behoeve van de infiltratie van hemelwater.

²⁸ I.W. Koster e.a., *Kencijfers parkeren en verkeergeneratie. CROW publicatie 317*, Ede: CROW oktober 2012, p. 93.

3.7 Instrumenten

Nu de bouwverordening als instrument voor de parkeernorm verdwijnt, zal er een ander instrument ingezet moeten worden om de toetsingscriteria juridisch bindend te maken zodat deze afdwingbaar zijn. Hiervoor kunnen meerdere instrumenten ingezet worden:

1. Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) of overige gemeentelijke verordeningen: de APV betreft een algemeen verbindend voorschrift omtrent de openbare orde en veiligheid binnen de gemeente en is bindend voor burgers. Ook overige verordeningen betreffen algemeen verbindende voorschriften en zijn bindend voor burgers. De gemeente kan sancties verbinden aan het overtreden van bepalingen uit de APV of een andere verordening zoals een straf stellen op grond van artikel 154 van de Gemeentewet, of een bestuurlijke boete opleggen op grond van artikel 154b van de Gemeentewet. In de APV kunnen regels worden opgenomen omtrent het parkeren van auto's en fietsen. Het bestuursorgaan kan deze echter niet bij de toetsing van een aanvraag om omgevingsvergunning, dus aan de voorkant, gebruiken. Het bestuursorgaan kan ten aanzien van verordeningen alleen sanctioneren, dus aan de achterkant optreden. Om die reden is de APV of een andere verordening geen geschikt instrument om toetsingscriteria ten behoeve van een aanvraag om omgevingsvergunning op te nemen.
2. Bouwbesluit: dit betreft een Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: AMvB) die op grond van het bepaalde in artikel 2 van de Woningwet bouwtechnische voorschriften bevat waaraan te bouwen en bestaande bouwwerken moeten voldoen. Het Bouwbesluit is daarom geen geschikt instrument om toetsingscriteria ten behoeve van een aanvraag om omgevingsvergunning op te nemen.
3. Welstandsnota: dit betreft een beleidsregel waarin de eisen aan de uitstraling en de architectonische kwaliteit van bouwwerken neergelegd zijn op grond van het bepaalde in artikel 12a van de Woningwet. De welstandsnota is geen geschikt instrument om toetsingscriteria met betrekking het onderwerp parkeren op te nemen omdat dit betrekking heeft op de verplichte kwantiteit van parkeergelegenheid bij een ontwikkeling.
4. Bestemmingsplan: dit is een besluit van algemene strekking als bedoeld in artikel 1:3, lid 1, van de Awb en is het belangrijkste instrument voor gemeenten om regels op te nemen omtrent de ruimtelijke ordening. Op grond van artikel 3.1 van de Wro dient de gemeenteraad ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het gehele grondgebied van de gemeente één of meerdere bestemmingsplan(nen) vast te stellen. Op grond van het bepaalde in artikel 2.1, lid 1, onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) is het verboden om zonder een omgevingsvergunning een project uit te voeren dat in strijd is met het bestemmingsplan. Dit maakt het bestemmingsplan een goed instrument om toetsingscriteria op te nemen ten aanzien van het onderwerp parkeren. Iedere aanvraag om omgevingsvergunning moet getoetst worden aan het ter plaatse vigerende bestemmingsplan.
5. Beleidsregel: dit betreft een bij besluit vastgestelde richtlijn ten behoeve van het bestuursorgaan zelf omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan, zoals bepaald in artikel 1:3, lid 4, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Beleidsregels binden het bestuursorgaan en geven richting aan de wijze waarop een bepaalde bevoegdheid kan worden uitgeoefend. Beleidsregels zijn een goed instrument om nadere invulling te geven aan de parkeernormbepaling die opgenomen is in een bestemmingsplan.

Bestemmingsplan

De Wro, die in 2008 in werking is getreden, bepaalt dat een beleidsplan geen juridisch bindende normen mag bevatten maar alleen beleidslijnen²⁹. Daarom moet een ander instrument dan een beleidsplan worden ingezet om normen te stellen. Op grond van artikel 3.1.2, lid 2, onder a, van het Bro kan het bestemmingsplan een instrument zijn voor het opnemen van de juridisch bindende normen ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening, waarvan de uitleg bij de uitoefening van een daarbij aangegeven bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels. In de wet wordt het

²⁹ N.S.J. Koeman e.a., *Parlementaire geschiedenis Wet ruimtelijke ordening*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2008, p.32, www.estibbe.com.

begrip 'goede ruimtelijke ordening' niet specifiek gedefinieerd. De Memorie van Toelichting van de Wro verwoordt het begrip 'goede ruimtelijke ordening' als volgt: *"het leiding geven bij de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied teneinde het ontstaan van een voor de gemeenschap zo gunstig mogelijk geheel te bevorderen"*. Artikel 3.1, lid 1, van de Wro bepaalt dat het bestemmingsplan regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken kan bevatten en dat deze regels tevens kunnen strekken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen. Uit dit wetsartikel in combinatie met de uitleg in de Memorie van Toelichting blijkt dat er in het bestemmingsplan regels opgenomen kunnen worden omtrent het onderwerp parkeren waarbij beleidsregels de verdere uitwerking van die bepaling weergeven. Het is voor de gemeenschap immers niet gunstig dat er door nieuwe ontwikkelingen parkeerproblemen ontstaan in het openbaar gebied. Uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat de gemeenteraad het aspect parkeren concreet dient op te nemen in de regels van het bestemmingsplan door middel van een parkeernormbepaling³⁰.

Om de regeling uit de Woningwet geleidelijk te laten uitsterven, is er overgangsrecht gecreëerd. Bestemmingsplannen die voor 29 november 2014 zijn vastgesteld, vallen onder het overgangsrecht. Voor deze bestemmingsplannen zijn de parkeernormen uit de bouwverordening tot 1 juli 2018 nog steeds van toepassing, zoals bepaald in artikel 133, lid 1, Woningwet. De bestemmingsplannen die na 29 november 2014 zijn vastgesteld, vallen echter niet onder het overgangsrecht waardoor problemen ontstaan. Er kan namelijk bij het beoordelen van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwplan niet meer getoetst worden of er voldoende parkeergelegenheid wordt gerealiseerd. De vraag is hoe met het aspect parkeren om te gaan in nieuwe bestemmingsplannen. Ook moet worden nagedacht hoe hiermee om te gaan na 1 juli 2018. De wijzigingen in de Woningwet hebben veel voeten in de aarde voor gemeenten omdat parkeren bij veel gemeenten een probleem is. Dit wordt veroorzaakt door de al bestaande parkeerproblemen en ruimtegebrek bij nieuwe ontwikkelingen

Om te voorkomen dat in ieder bestemmingsplan een uitgebreide gedetailleerde regeling opgenomen moet worden, kunnen beleidsregels een verdere uitwerking van de in het bestemmingsplan opgenomen parkeernormbepaling bevatten, en zo richting geven aan de wijze waarop het bestuursorgaan zijn bevoegdheid uit kan oefenen. Beleidsregels zijn bovendien veel sneller en effectiever te wijzigen dan het bestemmingsplan, wat herzien moet worden als de parkeernormen gewijzigd moeten worden. Het bestuursorgaan kan zijn besluit eenvoudiger motiveren aan de hand van de beleidsregels. De beleidsregels bieden tevens rechtszekerheid aan de burger aangezien deze duidelijkheid scheppen zodat de burger weet waar hij aan toe is. Slechts in zeer bijzondere situaties kan door middel van de inherente afwijkingsbevoegdheid als bepaald in artikel 4:84 van de Awb van beleidsregels worden afgeweken. Beleidsregels betreffen een vastgestelde vaste gedragslijn en het bestuursorgaan dient aan de beleidsregels te toetsten. Omdat een besluit, inhoudende beleidsregels, op grond van het bepaalde in artikel in de artikelen 3:40 tot en met 3:43 van de Awb bekendgemaakt en ter inzage gelegd moet worden, zijn de beleidsregels transparant voor burgers. Artikel 4:81 van de Awb bepaalt dat een bestuursorgaan in bepaalde gevallen beleidsregels mag creëren. Dit kan met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid. In het bestemmingsplan dient een parkeernormbepaling opgenomen te worden die aangeeft dat er bij nieuwe functies voorzien moet worden in de parkeerbehoefte zoals weergegeven in de parkeernota Reimerswaal. Dit blijkt uit een uitspraak van Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin het volgende wordt bepaald:

"Voor zover de raad heeft beoogd met gebruikmaking van artikel 3.1.2, tweede lid, van het Bro, een planregel te formuleren die ertoe leidt dat bij de aanvraag voor de omgevingsvergunning voor bouwen zal worden getoetst aan het gemeentelijk parkeerbeleid en de daarbij behorende parkeernormen, overweegt de Afdeling als volgt. Uit de planregels volgt niet dat bij de invulling van het begrip

³⁰ ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1580.

'voldoende parkeergelegenheid' aan dit beleid dient te worden getoetst. Voorts is - anders dan artikel 3.1.2, tweede lid, onder a, van het Bro voorschrijft - in de planregel niet aangegeven op de uitoefening van welke bevoegdheid artikel 8 van de planregels betrekking heeft. Gelet hierop biedt artikel 8, van de planregels onvoldoende waarborg om te worden gehanteerd als toetsingsnorm bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning. De parkeerkwestie kan in zoverre met gebruikmaking van artikel 3.1.2, tweede lid, onder a, van het Bro, in het bestemmingsplan worden geregeld door in een bestemmingsplanregel neer te leggen dat bij de uitoefening van de bevoegdheid voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouwen, de regel geldt dat voldoende parkeergelegenheid voor auto's en fietsen wordt gerealiseerd; dat voldoende betekent dat wordt voldaan aan de normen in de beleidsregels die zijn neergelegd in de "Nota Parkeernormen Fiets en Auto" die als bijlage 1 bij de parkeernota "Stallen en Parkeren 2013" hoort, en dat indien deze beleidsregels gedurende de planperiode worden gewijzigd, rekening wordt gehouden met de wijziging'³¹.

Aan de hand van deze uitspraak kan worden geconcludeerd dat alleen het opnemen dat er 'sprake moet zijn van voldoende parkeergelegenheid' in het bestemmingsplan niet toereikend is. Er moet bepaald worden wat onder voldoende parkeergelegenheid wordt verstaan. Dit kan door te verwijzen naar een beleidsnota waarin parkeernormen zijn opgenomen. Het is mogelijk om een zogenaamde 'dynamische verwijzing' op te nemen in het bestemmingsplan. Zo kunnen de beleidsregels gewijzigd worden gedurende de 10 jaar dat het bestemmingsplan vigerend is. Bij aanvragen om omgevingsvergunning kan er aan de gewijzigde beleidsregels worden getoetst³². Het bestemmingsplan dient als instrument om de parkeernormen juridisch bindend te maken als toetsingskader voor omgevingsvergunningen met de activiteit 'bouwen' en de activiteit 'het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met de regels van het bestemmingsplan'. Het te bereiken doel is dat een omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen' en de activiteit 'het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met de regels van het bestemmingsplan' geweigerd moet worden als er niet voldaan wordt aan de parkeernormen. Het initiatief is dan immers in strijd met het bestemmingsplan, als bedoeld in artikel 2.1, lid 1, onder c, van de Wabo.

Parapluherziening

Het is niet nodig om alle bestemmingsplannen afzonderlijk te herzien. Een parapluherziening kan ervoor zorgen dat deze regeling in alle vigerende bestemmingsplannen wordt opgenomen. Een parapluherziening is een herziening van meerdere bestemmingsplannen tegelijkertijd door middel van één besluit. Dit levert als voordeel op dat er geen afzonderlijke procedures doorlopen moeten worden. Om een parapluherziening vast te stellen dient de uniforme voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3:4 van de Awb te worden doorlopen.

3.8 Conclusie

De huidige en de toekomstige parkeerbehoefte in de gemeente Reimerswaal kan vertaald worden in parkeernormen met gebruikmaking van de parkeerkencijfers van de CROW. Omdat de gemeente Reimerswaal een weinig stedelijke plattelandsgemeente betreft die matig bereikbaar is met het openbaar vervoer, is het autobezit relatief hoog. Het is om die redenen raadzaam om rekening te houden met een hogere parkeerbehoefte bij het opstellen van de parkeernormen.

³¹ ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2837.

³² 'Parkeren en bestemmingsplannen', *Compositie 5 stedenbouw B.V.* 6 november 2015, www.c5s.nl (zoek op *parkeren*).

De parkeernormen kunnen vorm gegeven worden in toetsingscriteria door een onderscheid te maken in:

- de functie;
- de oppervlakte;
- het aantal bezoekers;
- de piekmomenten van het aantal bezoekers;
- de gemiddelde parkeerduur van de bezoekers;
- de verstedelijking van het gebied;
- de bereikbaarheid van het gebied met de auto en het openbaar vervoer.

Het bestemmingsplan kan als instrument worden ingezet om de parkeernormen juridisch bindend te maken. In het bestemmingsplan dient een parkeernormbepaling opgenomen te worden die verwijst naar de parkeernota waarin de parkeernormbepaling wordt uitgewerkt en de parkeerbehoefte gedetailleerd wordt weergegeven. Bij de aanvraag om omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen' en de activiteit 'het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met de regels van het bestemmingsplan' wordt getoetst aan het bestemmingsplan en daarmee ook aan de bepaling dat voldaan moet worden aan de parkeerbehoefte die opgenomen is in de parkeernota. De aanvrager moet bij de aanvraag om omgevingsvergunning middels een situatietekening aantonen dat hij voorziet in de parkeerbehoefte en daardoor voldoet aan de parkeernormbepaling. Uitgangspunt hierbij is dat voorzien moet worden in de parkeerbehoefte op eigen terrein. In overleg met de gemeente kan worden nagegaan of de openbare ruimte mogelijkheden biedt indien uit de parkeervraag en situatietekening blijkt dat niet op eigen terrein voorzien kan worden in de parkeerbehoefte.

4. Beleid andere gemeenten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzocht op welke wijze andere gemeenten omgaan met de wetswijziging en op welke wijze andere gemeenten de parkeerbehoefte gaan reguleren. Het onderzoek bij andere gemeenten wordt gedaan door middel van een enquête waarin de volgende zes vragen zijn gesteld:

1. Op welke wijze was de toetsing aan de parkeernormen voor de wetswijziging in 2014 geregeld in uw gemeente?
2. Ervaarde u deze toetsing als effectief? Graag uw antwoord motiveren.
3. Welke actie hebben jullie ondernomen naar aanleiding van de wetswijziging?
4. Op welke wijze hebben jullie de eventuele nieuwe toetsingscriteria vormgegeven? (bijvoorbeeld in het bestemmingsplan gekoppeld aan een parkeernota?)
5. Welke voor- en nadelen zijn er volgens u met betrekking tot de huidige regulering van de parkeerbehoefte? Bent u tevreden over de huidige regeling? Graag uw antwoord motiveren.
6. Wordt er bij uw gemeente al geanticipeerd op de toekomstige Omgevingswet met betrekking tot het onderwerp parkeren? Zo ja, op welke manier gebeurt dat?

De enquête is uitgezet bij de gemeente Kapelle, de gemeente Overbetuwe en de gemeente Noord-Beveland.

4.2 Gemeente Kapelle

De gemeente Kapelle is de buurgemeente van de gemeente Reimerswaal en van een iets kleinere omvang. De gemeente bestaat uit een viertal dorpen: Kapelle, Wemeldinge, Biezelinghe en Schore. In de gemeente Kapelle wonen 12.630 mensen³³. De gemeente Kapelle wordt betrokken in de enquête omdat het een buurgemeente is van de gemeente Reimerswaal met een vergelijkbare stedelijkheidsgraad.

De gemeente Kapelle heeft als volgt antwoord gegeven op de enquêtevragen:

'Voor de wetswijziging in 2014 werden parkeernormen voor uitbreidingswijken opgenomen in nieuwe bestemmingsplannen. Ook in geval van inbreidingsontwikkelingen werd in het postzegelbestemmingsplan een parkeernorm opgenomen. De gemeente Kapelle maakte hiervoor gebruik van de CROW parkeerkencijfers. In enkele bijzondere situaties is een parkeeronderzoek uitgevoerd, onder andere bij de uitbreiding van de jachthaven in Wemeldinge, de bouw van een woonzorgcomplex en de uitbreiding van de kerk. Deze wijze werd door de gemeente Kapelle als effectief ervaren, al is parkeren een lastig en gevoelig onderwerp, met name voor de omgeving van een initiatief. Toen de Reparatiewet BZK 2014 in werking trad, is door de gemeente Kapelle gekeken of er op geanticipeerd moest worden door middel van bijvoorbeeld een parkeernota. Geconcludeerd is dat dit voor de gemeente weinig toegevoegde waarde heeft. In de geldende bestemmingsplannen is al een parkeernormbepaling opgenomen en bij postzegelbestemmingsplannen of bijzondere omgevingsvergunningen wordt er maatwerk geleverd. Ook dan worden de parkeerkencijfers van het CROW gebruikt. De gemeente Kapelle is zich aan het voorbereiden op de Omgevingswet, het onderwerp parkeren is echter nog niet aan de orde geweest. Mogelijk worden in toekomstige plannen minder harde normen opgenomen en meer open bepalingen die aangeven dat er 'voorzien moet worden in voldoende parkeerruimte' en dat vervolgens bij een concreet plan moet worden aangetoond hoe dit wordt opgelost.'

De ingevulde enquête is te vinden in bijlage 1.

³³ 'Bevolkingsontwikkeling; regio per maand', CBS 28 april 2016, www.statline.cbs.nl (zoek op *bevolkingscijfers*).

4.3 Gemeente Overbetuwe

De gemeente Overbetuwe ligt in de provincie Gelderland. De gemeente is met 47.031 inwoners³⁴ groter dan de gemeente Reimerswaal. Omdat de gemeente Overbetuwe enkele jaren geleden een uitgebreide parkeernota heeft vastgesteld, is ervoor gekozen om deze gemeente te enquêteren. Er is goed nagedacht over het onderwerp parkeren bij de gemeente Overbetuwe.

De gemeente Overbetuwe heeft als volgt antwoord gegeven op de enquêtevragen:

‘Voor 2011 werd in de bestemmingsplannen van de gemeente Overbetuwe verwezen naar de bouwverordening. Dit werd niet als effectief ervaren door de verschillende wijzen van toetsing en omdat er verschillende parkeernormen werden aangehouden. In 2011 is door de gemeenteraad de ‘Nota parkeernormen gemeente Overbetuwe 2011’ vastgesteld. In de bestemmingsplannen wordt nu naar deze parkeernota verwezen. Naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Reparatiewet BZK 2014 is de ‘Nota parkeernormen gemeente Overbetuwe 2011’ gewijzigd in ‘Nota parkeernormen gemeente Overbetuwe 2014’. In deze geactualiseerde parkeernota zijn de parkeerkencijfers van de CROW publicatie 317 verwerkt. Tevens zijn er afwijkingsbevoegdheden opgenomen. De huidige afwijkingsbevoegdheden blijken echter niet voor iedereen helder. De gemeenteraad wenst dan ook een aanpassing en uitbreiding van de parkeernota. Volgens de planning zal de gemeenteraad dit jaar nog de ‘Nota parkeernormen gemeente Overbetuwe 2016’ vaststellen. De gemeente Overbetuwe staat aan het begin van het traject om tot een omgevingsplan te komen. Er bestaat nog geen duidelijkheid over hoe het onderwerp parkeren hier een plaats in te geven.’

De ingevulde enquête is te vinden in bijlage 2.

4.4 Gemeente Noord-Beveland

De gemeente Noord-Beveland is een 7.420 inwoners³⁵ tellende gemeente in de provincie Zeeland. De inwoners zijn verdeeld over zes dorpen. Omdat de gemeente Noord-Beveland vergelijkbaar is met de gemeente Reimerswaal qua omvang en stedelijkheidsgraad is deze gemeente een enquête gestuurd.

De gemeente Noord-Beveland heeft als volgt antwoord gegeven op de enquêtevragen:

‘Voor de wetswijziging in 2014 werd indien er een bestemmingsplanprocedure nodig was vooraf getoetst of er voldaan werd aan de parkeernorm. De gemeente maakte afspraken hierover met de initiatiefnemer. De gemeente Noord-Beveland is voor 2014 al begonnen met het opnemen van een parkeernorm in bestemmingsplannen bij nieuwe ontwikkelingen. Concrete bouwplannen werden getoetst aan de parkeernormbepaling die opgenomen was in de bouwverordening. De gemeente Noord-Beveland ervaarde deze wijze van toetsing als effectief omdat in een vroeg stadium parkeerproblemen werden aangekaart. Naar aanleiding van de wetswijziging nemen stedenbouwkundige bureaus de parkeernormen nu op in de nieuwe bestemmingsplannen. De gemeente Noord-Beveland maakt geen gebruik van een parkeernota. Nu de parkeernormen duidelijk zijn verankerd in het bestemmingsplan wordt er niet meer pas achteraf getoetst. Een nadeel is wellicht, dat er geen achtervang meer is bij de toetsing van concrete bouwplannen, en dat er geen maatwerk meer mogelijk is. Aan de hand van een concreet bouwplan kun je beter beoordelen of een minimum- of maximum parkeernorm van toepassing is. De gemeente anticipeert nog niet op de toekomstige Omgevingswet met betrekking tot het onderwerp parkeren.’

De ingevulde enquête is te vinden in bijlage 3.

³⁴ ‘Bevolkingsontwikkeling; regio per maand’, CBS 28 april 2016, www.statline.cbs.nl (zoek op *bevolkingscijfers*).

³⁵ ‘Bevolkingsontwikkeling; regio per maand’, CBS 28 april 2016, www.statline.cbs.nl (zoek op *bevolkingscijfers*).

4.5 Conclusie

Uit de antwoorden die gegeven zijn op de enquêtevragen blijkt dat de drie gemeenten op verschillende wijzen omgaan met de wetswijziging en de parkeerbehoefte op verschillende wijzen reguleren. De gemeente Overbetuwe heeft beleid opgesteld ten aanzien van het onderwerp parkeren voordat de wetswijziging in werking trad. De kleinere gemeenten Kapelle en Noord-Beveland hebben geen beleid met betrekking tot het onderwerp parkeren. Wellicht heeft dit te maken met de grootte en de stedelijkheidsgraad van de gemeente. De gemeente Overbetuwe is de grootste gemeente van de drie geënquêteerde gemeenten. De gemeente Kapelle maakt, net als de gemeente Reimerswaal, gebruik van de CROW-richtlijnen. Zowel de gemeente Kapelle als de gemeente Noord-Beveland hebben een parkeernormbepaling in de vigerende bestemmingsplannen opgenomen. Dit wordt als effectief ervaren omdat er vooraf getoetst kan worden. De gemeente Noord-Beveland benoemt als nadeel dat er geen maatwerk meer mogelijk is bij concrete bouwplannen. De gemeente Kapelle levert bij postzegelplannen en omgevingsvergunning met een projectafwijkingsbesluit maatwerk.

De gemeente Overbetuwe is tevreden over de wijze van regulering van de parkeerbehoefte door middel van een verwijzing in de bestemmingsplanregels naar de parkeernota.

Er wordt door de ondervraagde gemeenten nog niet actief geanticipeerd op de Omgevingswet.

5. Praktische uitvoerbaarheid

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de praktische uitvoerbaarheid van de regeling omtrent parkeernormen. Er wordt onder andere gekeken hoe groot de mate van flexibiliteit van de regeling moet zijn. Is het wenselijk om een afwijkingsbevoegdheid in de regeling op te nemen zodat er in specifieke gevallen afgeweken kan worden van de standaard parkeernormen?

Verder wordt gekeken aan welke voorwaarden het realiseren van parkeergelegenheid moet voldoen. In sommige gevallen kunnen parkeerplaatsen uitwisselbaar zijn. Bijvoorbeeld in de situatie dat een winkel gevestigd is naast een horecagelegenheid. De winkel zal voornamelijk overdag bezoekers trekken terwijl de horecagelegenheid voornamelijk 's avonds bezoekers trekt. Onderzocht wordt in welke gevallen het mogelijk is om parkeerplaatsen uit te wisselen en of het wenselijk is om in de regeling voorwaarden op te nemen waaraan moet worden voldaan.

Ook wordt er onderzocht of het noodzakelijk is dat binnen het plangebied wordt voldaan aan de parkeernorm of dat dit ook op een terrein elders mogelijk is. Als het mogelijk is om op een terrein elders te voorzien in de parkeerbehoefte wat is dan een redelijke afstand van de voorziening tot het parkeerterrein? En zijn er flankerende maatregelen benodigd om bezoekers naar het parkeerterrein te leiden?

Tenslotte wordt gekeken op welke wijze een initiatiefnemer bij de aanvraag om omgevingsvergunning dient aan te tonen dat aan de parkeernorm wordt voldaan.

5.2 Wenselijkheid mate van flexibiliteit

Beleidsregels worden vastgesteld met het doel dat de normen die daarin opgenomen zijn consequent toegepast moeten worden. Slechts bij hoge uitzondering moet afgeweken kunnen worden van de beleidsregels. Zou er op structurele basis afgeweken worden van de beleidsregels dan komt de rechtszekerheid van burgers in het geding. Beleidsregels omtrent de regulering van de parkeerbehoefte hebben als doel om parkeerproblemen in de toekomst te voorkomen omdat bij ieder nieuw initiatief in de parkeerbehoefte moet worden voorzien. Als er afgeweken wordt van deze parkeernormen, wordt er niet voorzien in de parkeerbehoefte die de betreffende ontwikkeling met zich meebrengt. Eventuele bewoners of bezoekers die de functie bezoeken, zullen hun parkeerplaats elders zoeken. Zo wordt de parkeerdruk op de openbare ruimte wellicht verhoogd of wordt er gebruik gemaakt van parkeervoorzieningen die bedoeld zijn voor een andere functie. Om die reden is het niet wenselijk om van de parkeernormen af te wijken. Toch kan het voorkomen dat het noodzakelijk is om af te wijken van de parkeernormbepaling. Er is dan een aantal mogelijkheden waarvan gebruik kan worden gemaakt.

Inherente afwijkingsbevoegdheid

Artikel 4:84 van de Awb bepaalt dat het bestuursorgaan overeenkomstig de beleidsregel dient te handelen tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Deze zogenaamde inherente afwijkingsbevoegdheid maakt het voor het bestuursorgaan mogelijk om in specifieke gevallen af te wijken van de beleidsregel. Deze afwijkingsmogelijkheid is er voor gevallen waaraan niet gedacht is bij het vaststellen van de beleidsregels en waaraan redelijkerwijs niet aan behoefte te worden gedacht³⁶. Als deze situatie vaker voorkomt, is het in het kader van de

³⁶ R.J.N. Schlössels en F.A.M. Stroink, *Kern van het bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 148.

rechtszekerheid beter om de beleidsregels te wijzigen. Het is niet altijd wenselijk en/of mogelijk om van de beleidsregel af te wijken. Slechts in uitzonderlijke gevallen mag er van de beleidsregels worden afgeweken. Zoals hierboven beschreven, is het doel van de beleidsregel om parkeerproblemen te voorkomen. Welke gevolgen zouden nadeliger zijn dan de gevolgen die ontstaan als er van de parkeernormen wordt afgeweken? Dit hangt af van de specifieke situatie van het geval. Het lijkt alleen wenselijk om van de parkeernormen af te wijken indien er geen parkeerproblemen zullen ontstaan. Daarom zal er iedere keer als zich een dergelijke situatie voordoet een belangenafweging plaats moeten vinden als bedoeld in artikel 3:4, lid 1, Awb en zal het besluit tot afwijking van de beleidsregels goed moeten worden gemotiveerd. Er moet goed onderbouwd kunnen worden waarom er een andere parkeernorm wordt gehanteerd. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat er aan de beleidsregels vastgehouden moet worden als dit in redelijkheid mogelijk is. Er moet dus sprake zijn van een bijzondere omstandigheid om af te kunnen wijken van de beleidsregels³⁷.

Binnenplanse afwijkingsbevoegdheid

Artikel 3.6, lid 1, onder c, van de Wro geeft de mogelijkheid om in een bestemmingsplan en afwijkingsbevoegdheid op te nemen, de zogenaamde binnenplanse afwijkingsbevoegdheid. Door middel van een omgevingsvergunning kan het college van burgemeester en wethouders op grond van het bepaalde in artikel 2.12, lid 1, onder a, onder 1°, van de Wabo afwijken van de regels van een bestemmingsplan. In het bestemmingsplan kunnen er voorwaarden opgenomen worden waaraan voldaan moet worden om gebruik te maken van deze binnenplanse afwijkingsbevoegdheid. Het opnemen van een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid lijkt geen toegevoegde waarde te hebben. Het is alleen in bijzondere gevallen wenselijk om af te kunnen wijken van de beleidsregels en in deze bijzondere gevallen voorziet de inherente afwijkingsbevoegdheid. Bovendien kan een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid een bepaalde onderhandelingsvrijheid creëren. Een burger die van deze afwijkingsbevoegdheid afweet, kan proberen het bestuursorgaan te bewegen om van deze bevoegdheid gebruik te maken.

5.3 Voorwaarden realiseren parkeervoorzieningen

Dubbelgebruik van parkeerplaatsen

In sommige gevallen kunnen bepaalde functies elkaar aanvullen wat betreft voorzien in de parkeerbehoefte. Parkeerplaatsen kunnen dan dubbel worden gebruikt waardoor er sprake is van meervoudig ruimtegebruik binnen het projectgebied. De mogelijkheid om parkeerplaatsen uit te wisselen, is afhankelijk van onder andere de functie van de ontwikkeling, de functies die in de directe omgeving van de ontwikkeling aanwezig zijn, de mate van openbaarheid van de parkeervoorzieningen van de functies in de directe omgeving van de ontwikkeling en de loopafstanden van de ontwikkeling naar die parkeervoorzieningen. In de dorpscentra zijn veel functies binnen een relatief klein gebied geconcentreerd. De dorpscentra bestaan voornamelijk uit bakkerijen, slagerijen, groentewinkels, supermarkten, kappers, restaurants, cafés en dergelijke. In de centra zijn centrale parkeerterreinen aangelegd, meestal rond het dorpsplein. Bezoekers parkeren hun auto op het centrale parkeerterrein of op het parkeerterrein van de supermarkt en gaan naar verschillende winkels toe. De parkeervoorzieningen worden hier ten behoeve van meerdere functies gebruikt. Wanneer er een nieuwe functie gerealiseerd wordt, zal deze wellicht ook gebruik kunnen maken van het centrale parkeerterrein. Om dit te onderzoeken, kan er door de gemeente een parkeerbalans worden opgemaakt. In deze parkeerbalans worden de piekbelastingen van alle functies die gebruik maken van het centrale parkeerterrein weergegeven op grond waarvan beoordeeld kan worden of er nog capaciteit is voor een nieuwe functie in de bestaande parkeergelegenheid. Per functie moet de parkeerbehoefte worden becijferd. Daarna kan worden bekeken of er overcapaciteit is in de nabije openbare ruimte waarvan de nieuwe functie gebruik kan maken. Er zijn bijvoorbeeld situaties waar een horecagelegenheid wordt gerealiseerd naast een winkel of kantoorgebouw. Overdag zal er

³⁷ ABRvS, 26 september 2000, AB 2001, 279.

voornamelijk ten behoeve van de winkel- en kantoorfunctie worden geparkeerd terwijl 's avonds voornamelijk ten behoeve van de horecagelegenheid wordt geparkeerd. In die gevallen kunnen verschillende functies gebruik maken van dezelfde parkeerplaatsen. Als er al openbare parkeervoorzieningen aanwezig zijn, kan berekend worden of er overschot is op bepaalde tijdstippen en in hoeverre daar gebruik van gemaakt kan worden door de nieuwe functie. Als er nog parkeervoorzieningen gerealiseerd moeten worden kan berekend worden hoeveel parkeerplaatsen iedere functie op een bepaald tijdstip nodig heeft. Door deze cijfers naast elkaar te leggen, kan worden beoordeeld of er parkeerplaatsen dubbel gebruikt kunnen worden. Indien er sprake is van overcapaciteit in parkeervoorzieningen die niet openbaar zijn, kunnen er wellicht afspraken gemaakt worden met de eigenaar van de desbetreffende gronden ten aanzien van het gebruik van deze parkeerplaatsen.

Acceptabele loopafstanden

Als een ontwikkeling niet voldoende ruimte heeft om op eigen terrein te voorzien in de parkeerbehoefte, moet er worden gekeken of er in de nabije omgeving in de parkeerbehoefte kan worden voorzien. Het is niet wenselijk om een te grote afstand tussen de projectlocatie en de parkeervoorziening te hebben. Hoewel het niet noodzakelijk is dat de gronden waarop de parkeergelegenheid wordt gerealiseerd ten behoeve van een ontwikkeling in eigendom zijn bij de initiatiefnemer, moeten de gronden wel functioneel behoren bij de gronden waarop de ontwikkeling gerealiseerd wordt en door de gebruikers van de ontwikkeling daadwerkelijk ten behoeve van parkeren worden gebruikt, zo blijkt uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State³⁸. De initiatiefnemer moet dus wel beschikkingsmacht hebben over de gronden zodat de gronden daadwerkelijk ten behoeve van het voorzien in de parkeerbehoefte van de ontwikkeling gebruikt kunnen worden. De functionele samenhang ontbreekt als de gronden waarop de ontwikkeling wordt gerealiseerd niet in de directe nabijheid zijn gelegen van de gronden waarop voorzien wordt in de parkeerbehoefte ten behoeve van de ontwikkeling. Indien de loopafstand tussen de ontwikkeling en de daarvoor benodigde parkeerplaatsen te groot wordt, is er geen sprake meer van functionele samenhang³⁹.

Geconcludeerd kan worden dat een 'redelijke' loopafstand vereist is om te voldoen aan het criterium van functionele samenhang. Hoe 'redelijk' de loopafstand is, is onder andere afhankelijk van het motief van de bezoekers en de parkeerduur. Het CROW heeft ter illustratie acceptabele loopafstanden opgenomen⁴⁰.

Hoofdfunctie	Acceptabele loopafstanden
Wonen	100 meter
Winkelen	200 – 600 meter
Werken	200 – 800 meter
Ontspanning	100 meter
Gezondheidszorg	100 meter
Onderwijs	100 meter

Fragment tabel acceptabele loopafstanden per functie op basis van cijfers van het CROW

³⁸ ABRvS 28 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN2599.

³⁹ E.M. van Bommel & F. Güner, 'Parkeren en het omgevingsrecht', *Stab* 2011 nr. 1, www.stab.nl.

⁴⁰ I.W. Koster e.a., *Kencijfers parkeren en verkeergeneratie. CROW publicatie 317*, Ede: CROW oktober 2012, p. 108.

Uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, blijkt dat een loopafstand van 600 meter tot appartementen acceptabel kan worden bevonden⁴¹. Dit is echter sterk afhankelijk van de stedelijkheidsgraad, de opzet en/of de historie van het gebied. In een historisch stadcentrum is het vrijwel nooit mogelijk om te parkeren in het centrum zelf. Deze centra zijn dusdanig dicht bebouwd met monumenten en historisch waardevolle gebouwen dat er geen ruimte is voor parkeervoorzieningen. Het parkeerterrein is dan meestal naast het stadscentrum gelegen, waardoor de loopafstand naar functies als winkelen en ontspanning groter is.

Flankerende maatregelen

Zeker als er sprake is van een centraal parkeerterrein of van parkeervoorzieningen op een terrein elders dan op de locatie van de ontwikkeling, is het wenselijk om de parkeervoorziening aan te geven door middel van flankerende maatregelen. Hiervoor kunnen bijvoorbeeld verkeersborden worden gebruikt die bij de ontwikkeling zelf aangeven waar de bezoekers kunnen parkeren. Zo kan zoekverkeer worden voorkomen en vertraging in de doorstroom van het verkeer. Ook kan worden voorkomen dat bezoekers van een bepaalde functie ongewenst in de openbare ruimte parkeren of parkeervoorzieningen van andere functies gebruiken om hun auto te parkeren omdat hen niet duidelijk is waar de parkeergelegenheid van de functie die ze gaan bezoeken zich bevindt.

5.4 Voorwaarden aanvraag

De aanvraag om omgevingsvergunning kan ingediend worden via de website www.omgevingsloket.nl. De aanvrager kan door vragen te beantwoorden aangeven wat hij wil realiseren. Op basis van deze antwoorden wordt geconcludeerd voor welke activiteiten een omgevingsvergunning benodigd is. De aanvrager dient zijn aanvraag te voorzien van de benodigde tekeningen en berekeningen die voor de beoordeling van de aanvraag noodzakelijk zijn. Deze kunnen als bijlage bij de aanvraag opgenomen worden in het omgevingsloket. In de Regeling omgevingsrecht zijn de wettelijke indieningsvereisten waar de aanvraag om omgevingsvergunning aan moet voldoen beschreven. Middels een situatietekening en een nauwkeurige beschrijving van de ontwikkeling, bijvoorbeeld in de vorm van een bedrijfsplan, dient de aanvrager aan te tonen dat hij in de parkeerbehoefte voorziet en waar hij in de behoefte voorziet. De ingediende aanvraag wordt door de gemeente ontvangen en beoordeeld. Als de initiatiefnemer kan aantonen dat hij voldoet aan de parkeernormbepaling dan bestaat er geen reden om de aanvraag om omgevingsvergunning op het punt van parkeren te weigeren omdat er geen sprake is van strijd met het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.10, lid 1, onder c, van de Wabo.

5.5 Conclusie

In bijzondere gevallen kan het noodzakelijk zijn om af te wijken van de parkeernota. De inherente afwijkingsbevoegdheid die opgenomen is in artikel 4:84 van de Awb zal in bijzondere gevallen een uitgang bieden om af te wijken van de beleidsregels. Het is daarom niet noodzakelijk om een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid in het bestemmingsplan op te nemen.

In sommige gevallen kunnen parkeerplaatsen ten behoeve van verschillende functies dubbel worden gebruikt waardoor er sprake is van meervoudig ruimtegebruik binnen het projectgebied. De mogelijkheid om parkeerplaatsen uit te wisselen, is afhankelijk van onder andere de functie van de ontwikkeling, de functies die in de directe omgeving van de ontwikkeling aanwezig zijn, de mate van openbaarheid van de parkeervoorzieningen van de functies in de directe omgeving van de ontwikkeling en de loopafstanden van de ontwikkeling naar die parkeervoorzieningen. Door middel van het opstellen van een parkeerbalans kan worden berekend of er in de nabije omgeving sprake is van overcapaciteit in de parkeergelegenheid.

⁴¹ ABRvS 28 januari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH1125.

Indien de parkeervoorzieningen niet op het terrein van de ontwikkeling gerealiseerd kunnen worden, is het mogelijk om deze op een terrein elders te realiseren. Er moet dan wel rekening gehouden worden met acceptabele loopafstanden. Dit is onder andere afhankelijk van de functie van de ontwikkeling, de parkeerduur van de bezoekers en de opzet en stedelijkheidsgraad van het gebied waarin de ontwikkeling gelegen is.

De aanvrager dient in de aanvraag om omgevingsvergunning door middel van een situatietekening en een beschrijving van de ontwikkeling aan te tonen dat hij in de parkeerbehoefte zoals opgenomen in de beleidsregels voorziet en op welke wijze.

6. Omgevingswet

6.1 Inleiding

In 2018 is de inwerkingtreding van de Omgevingswet voorzien. In de Omgevingswet worden 26 wetten die betrekking hebben op het omgevingsrecht geïntegreerd. Op dit moment is er gedeeltelijk een concept van de Omgevingswet en worden de 4 AMvB's vormgegeven. De 4 AMvB's vervangen circa 60 oude AMvB's en treden tegelijkertijd met de Omgevingswet in werking. Ze bevatten de uitwerking van de bepalingen in de Omgevingswet⁴². De Omgevingswet gaat op grond van het bepaalde in artikel 1.2, lid 1, van de concept Omgevingswet over de fysieke leefomgeving en activiteiten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Parkeren is een activiteit die betrekking heeft op de fysieke leefomgeving. In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke instrumenten de Omgevingswet biedt om regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving vast te leggen. Op welke wijze kan het onderwerp parkeren na inwerkingtreding van de Omgevingswet gereguleerd worden? En hoe wordt het overgangsrecht vormgegeven?

6.2 Mogelijke gevolgen

Omgevingsvisie

Op basis van artikel 2.1 van de Wro dient de gemeenteraad ten behoeve van het gehele grondgebied van de gemeente een structuurvisie vast te stellen. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt de structuurvisie vervangen door de omgevingsvisie. De omgevingsvisie zal breder worden als de huidige structuurvisie. Er zullen in de omgevingsvisie meer onderwerpen dan in de huidige structuurvisies verwerkt moeten worden. Op grond van artikel 3.1 van de concept Omgevingswet is het niet verplicht voor de gemeenteraad om een omgevingsvisie op te stellen. Voor de provincies en voor het Rijk is het echter wel verplicht om een omgevingsvisie vast te stellen. In de omgevingsvisie dient het onderwerp parkeren niet opgenomen te worden aangezien in de omgevingsvisie ontwikkelingen en ambities op de lange termijn en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid worden weergegeven, zoals bepaald in artikel 3.2 van de concept Omgevingswet.

Omgevingsplan

De Omgevingswet introduceert het omgevingsplan. In het omgevingsplan worden alle bestemmingsplannen en gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, zoals onder andere de algemene plaatselijke verordening, de kapverordening, de ligplaatsenverordening, de erfgoedverordening, de monumentenverordening, de beheersverordening en de welstandnota, in één gebiedsdekkend plan gebundeld. Het omgevingsplan moet een integrale samenhangende verordening over de fysieke leefomgeving worden⁴³. Het omgevingsplan bevat algemeen geformuleerde regels over alle aspecten wat de fysieke leefomgeving betreft, zoals bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed, zoals bepaald in artikel 1.2, lid 2, van de concept Omgevingswet. Er kunnen regels gesteld worden voor activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Op grond van artikel 1.2, lid 3, van de concept Omgevingswet betreffen dit in ieder geval gevolgen die voortvloeien uit het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan en het nalaten van activiteiten. Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden ook aangemerkt de gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving op grond van het bepaalde in artikel 1.2, lid 4, van de concept Omgevingswet.

De bestemmingsplannen dienen vertaald te worden in een omgevingsplan dat door de gemeenteraad moet worden vastgesteld. Het omgevingsplan kan zowel juridisch bindende regels als

⁴² www.omgevingswet.nl

⁴³ R. de Boer, Sessie A: Omgevingsplan: Bestemmingsplan 3.0, *gebiedsontwikkeling.nu* 25 september 2013, www.gebiedsontwikkeling.nu.

omgevingswaarden bevatten. De juridisch bindende regels zijn appellabele concrete normen, regels en toetsingskaders die de burgers en bedrijven binden. De juridisch bindende regels kunnen aan de hand van wetsinterpreterende beleidsregels worden uitgelegd in het kader van de vergunningverlening. De beleidsregels kunnen betrekking hebben op het gebruik, bouw of de ontwikkeling van locaties. Het omgevingsplan kan specifieke criteria bevatten voor gevallen waarbij een omgevingsvergunning in ieder geval wordt verleend⁴⁴. Het omgevingsplan moet op grond van het bepaalde in artikel 4.2 van de concept Omgevingswet een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en andere regels die daarvoor nodig zijn bevatten. Er moet een goede balans gevonden worden tussen ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden en de bescherming van aanwezige waarden in de fysieke leefomgeving. Er moet aangegeven worden welke functie een locatie heeft en onder welke voorwaarden deze functie kan worden uitgeoefend. De memorie van toelichting geeft aan dat er regels opgesteld kunnen worden waarmee een ontwikkeling mogelijk gemaakt kan worden en het gebruik nader gereguleerd kan worden. De omgevingswaarden zijn regels die zich niet rechtstreeks tot de burgers en bedrijven richten maar een toetsingskader vormen voor het in het omgevingsplan opgenomen vergunningstelsel. De memorie van toelichting geeft aan dat het een toetsingskader voor het bevoegd gezag zelf betreft. In artikel 2.9, lid 2, van de concept Omgevingswet is neergelegd dat een omgevingswaarde de gewenste staat of kwaliteit en/of de toelaatbare belasting door activiteiten voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan bepaalt. De regels omtrent onder andere externe veiligheid, luchtkwaliteit en geluidsbelasting kunnen door middel van omgevingswaarden in het omgevingsplan opgenomen. De fysieke leefomgeving moet voldoen aan een bepaalde kwaliteit, ook kunnen er eisen aan de staat van de fysieke leefomgeving worden gesteld, zo geeft de memorie van toelichting weer. Omgevingswaarden moeten worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden, zo bepaalt lid 3 van bovengenoemd artikel.

Het lijkt het meest voor de hand liggend dat de parkeernormen na inwerkingtreding van de Omgevingswet opgenomen worden in het omgevingsplan als juridisch bindende regels. In het omgevingsplan kan bijvoorbeeld als juridisch bindende regel opgenomen worden dat er bij een nieuwe ontwikkeling 'voldoende parkeergelegenheid' gerealiseerd moet worden. In beleidsregels kan de bepaling 'voldoende parkeergelegenheid' nader uitgewerkt worden in concrete parkeernormen die worden bepaald aan de hand van de parkeerbehoefte per functie en locatie. Als de parkeernormen op deze wijze worden vormgegeven, zijn ze een concreet toetsingskader voor omgevingsvergunningen omdat ze de voorwaarden aangeven waaronder een functie op een bepaalde locatie kan worden uitgeoefend. Een aanvraag kan worden getoetst aan het omgevingsplan in combinatie met de beleidsregels en aan de hand hiervan worden vergund of geweigerd.

Flexibiliteit in het omgevingsplan

De Omgevingswet kent ook een mogelijkheid om af te wijken van de regels van het omgevingsplan. Er dient een omgevingsvergunning verleend te worden voor een 'afwijkactiviteit'. De binnenplanse afwijkingsmogelijkheid en de wijzigingsbevoegdheid komen te vervallen⁴⁵. De Omgevingswet heeft als uitgangspunt dat er zoveel mogelijk moet worden volstaan met algemene regels. De regeling omtrent de omgevingsvergunning wordt overgenomen van de huidige regeling uit de Wabo. Aangezien het stellen van algemene regels het uitgangspunt is van de Omgevingswet, zal het aanvragen van een omgevingsvergunning slechts bij uitzondering nodig zijn. Het is de bedoeling dat bestuursorganen gaan schrappen in hun huidige regelgeving. Slechts wanneer er een bepaalde toetsing noodzakelijk is, zal een omgevingsvergunning voor een bepaalde activiteit aangevraagd moeten worden. Hiervoor is voornamelijk de reguliere procedure als bedoeld in artikel 16.60 en 16.62 van de concept Omgevingswet van toepassing. De vergunningsplichtige activiteiten die opgenomen zijn in de Wabo, zoals de bouwactiviteit en de afwijkactiviteit, zijn nog steeds vergunningsplichtig op

⁴⁴ R. de Boer, Sessie A: Omgevingsplan: Bestemmingsplan 3.0, *gebiedsontwikkeling.nu* 25 september 2013, www.gebiedsontwikkeling.nu.

⁴⁵ 'De Nieuwe Omgevingswet: Het Omgevingsplan', www.burowaalbrug.nl.

grond van artikel 5.1 van de concept Omgevingswet. Er zal daarom nog steeds een omgevingsvergunning benodigd zijn voor de activiteit 'bouwen'.

Overgangsrecht

Er is momenteel nog niet veel duidelijkheid over de vormgeving van het overgangsrecht. Het overgangsrecht zal er in ieder geval voor zorgen dat de bestemmingsplannen en de gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving van een gemeente samengevoegd worden tot één omgevingsplan. Daarbij voorziet het overgangsrecht zoveel mogelijk in het voorkomen van hinder in de praktijk door inwerkingtreding van de Omgevingswet⁴⁶.

6.3 Conclusie

De parkeernormen kunnen na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden opgenomen in het omgevingsplan als een algemeen geformuleerde juridisch bindende regel. Beleidsregels kunnen deze juridisch bindende regel nader uitleggen. In de beleidsregels kunnen de parkeernormen gedetailleerd worden opgenomen. De parkeernormen blijven op deze wijze een toetsingskader voor omgevingsvergunningen omdat ze de voorwaarden aangeven waaronder een functie op een bepaalde locatie kan worden uitgeoefend.

⁴⁶ R. de Boer, Sessie A: Omgevingsplan: Bestemmingsplan 3.0, *gebiedsontwikkeling.nu* 25 september 2013, www.gebiedsontwikkeling.nu.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

Nu de wettelijke grondslag voor het opnemen van de parkeernormbepaling in de gemeentelijke bouwverordening is verdwenen, heeft de gemeente Reimerswaal geen toetsingsgrond voor aanvragen om omgevingsvergunningen met betrekking tot het onderwerp parkeren. Om onwenselijke situaties in de praktijk, zoals overlast in het openbaar gebied door het ontbreken van voldoende parkeer gelegenheid bij nieuwe ontwikkelingen, te voorkomen wil de gemeente toetsingscriteria ten behoeve van aanvragen om omgevingsvergunning creëren om de huidige en toekomstige parkeerbehoefte te reguleren.

Dit onderzoek geeft antwoord op de volgende centrale vraag:

‘Op welke wijze kunnen er ten behoeve van de gemeente Reimerswaal toetsingscriteria gecreëerd worden om de huidige en toekomstige parkeerbehoefte te reguleren in het kader van een goede ruimtelijke ordening?’

7.2 Conclusies

CROW-richtlijnen

Voorheen werd door de gemeente Reimerswaal gebruik gemaakt van de CROW-richtlijnen om de parkeerbehoefte van een ontwikkeling te bepalen. De CROW-richtlijnen zijn nog steeds toereikend omdat ze een onderscheid maken in onder andere de stedelijkheid van het gebied waarin de ontwikkeling is gelegen, de functie van de ontwikkeling en de oppervlakte van de ontwikkeling. Omdat het CROW regelmatig geactualiseerde cijfers aanlevert, kunnen deze richtlijnen ook gebruikt worden om de parkeerbehoefte in de toekomst te bepalen.

Toetsingscriteria

De parkeerbehoefte die een bepaalde ontwikkeling met zich meebrengt, dient vertaald te worden in een parkeernorm die als toetsingscriterium ingezet kan worden bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor zowel de activiteit ‘bouwen’ als ‘het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met de regels van het bestemmingsplan’. De CROW-richtlijnen kunnen als leidraad worden gebruikt voor deze vertaalslag. Omdat uit dit onderzoek blijkt dat de gemeente Reimerswaal een weinig stedelijke plattelandsgemeente betreft die matig bereikbaar is met het openbaar vervoer, is het autobezit relatief hoog. De verwachting is dat de parkeerbehoefte in de toekomst alleen maar zal toenemen. Het is om die redenen raadzaam om rekening te houden met een hogere parkeerbehoefte bij het opstellen van de parkeernormen. De parkeerbehoefte van een ontwikkeling is onder andere afhankelijk van:

- de functie van de ontwikkeling;
- de oppervlakte van de ontwikkeling;
- het aantal bezoekers;
- de piekmomenten van het aantal bezoekers;
- de gemiddelde parkeerduur van de bezoekers;
- de verstedelijking van het gebied waarin de ontwikkeling is gelegen;
- de bereikbaarheid van het gebied met de auto en het openbaar vervoer.

Instrumenten

De parkeernorm moet door middel van een instrument juridisch bindend worden gemaakt. Uit dit onderzoek blijkt dat het bestemmingsplan in combinatie met beleidsregels hiervoor het beste instrument is. De reden hiervan is dat zowel algemene gemeentelijke verordeningen als de APV en het Bouwbesluit geen instrumenten zijn die de parkeernormen als toetsingscriteria voor een aanvraag om omgevingsvergunning kunnen laten fungeren. Op grond van het bepaalde in artikel 2.1, lid 1, onder c, van de Wabo is het verboden zonder omgevingsvergunning gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan te gebruiken. Op grond van artikel 2.10, lid 1, onder c, van de Wabo moet

een omgevingsvergunning geweigerd worden die in strijd is met het bestemmingsplan en waarvoor geen omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan verleend kan worden. In het bestemmingsplan kan een parkeernormbepaling opgenomen te worden die verwijst naar de parkeernota waarin de parkeerbehoefte gedetailleerd opgenomen is.

Parapluherziening

Het is niet nodig om alle bestemmingsplannen apart te herzien. Een parapluherziening kan ervoor zorg dragen dat deze regeling in alle vigerende bestemmingsplannen wordt opgenomen

Beleid andere gemeenten

Uit de antwoorden die gegeven zijn op de enquêtevragen blijkt dat de drie gemeenten op verschillende wijzen omgaan met de wetswijziging en de parkeerbehoefte op verschillende wijzen reguleren. De gemeente Overbetuwe is tevreden over de wijze van regulering van de parkeerbehoefte door middel van een verwijzing in de bestemmingsplanregels naar de parkeernota. Er wordt door de geënquêteerde gemeenten nog niet actief geanticipeerd op de Omgevingswet.

Flexibiliteit

Er zijn verschillende mogelijkheden om flexibiliteit in een regeling aan te brengen, onder andere door het opnemen van een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid in het bestemmingsplan of door het opnemen van een afwijkingsbevoegdheid in de beleidsregels. Ook kan er gebruik gemaakt worden van de inherente afwijkingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 4:84 van de Awb. De inherente afwijkingsbevoegdheid zal in bijzondere gevallen een uitgang bieden om af te wijken van de beleidsregels. Het is daarom niet noodzakelijk om een afwijkingsbevoegdheid in de beleidsregels of in het bestemmingsplan op te nemen. Om de rechtszekerheid van de burger te waarborgen wordt aanbevolen om de beleidsregels aan te passen als een bepaalde situatie meerdere keren om vraagt om gebruik te maken van de inherente afwijkingsbevoegdheid.

Uitwisselbaarheid van parkeerplaatsen

De initiatiefnemer dient in eerste instantie op eigen terrein te voorzien in de parkeerbehoefte. Indien mogelijk kunnen er, in overleg met de gemeente, parkeerplaatsen uitgewisseld worden met een andere functie of parkeerplaatsen in de openbare ruimte gebruikt worden. De mogelijkheid om parkeerplaatsen uit te wisselen is afhankelijk van onder andere de functie van de ontwikkeling, de functies die in de directe omgeving van de ontwikkeling aanwezig zijn, de mate van openbaarheid van de parkeervoorzieningen van de functies in de directe omgeving van de ontwikkeling en de loopafstanden van de ontwikkeling naar die parkeervoorzieningen. Door middel van het opstellen van een parkeerbalans kan berekend worden of er in de nabije omgeving sprake is van overcapaciteit in de parkeergelegenheid.

Acceptabele loopafstand

Ook is het mogelijk om elders dan op de ontwikkelingslocatie in parkeergelegenheid te voorzien. Hierbij moeten wel acceptabele loopafstanden in acht genomen worden. Deze zijn onder andere afhankelijk van de functie van de ontwikkeling, de parkeerduur van de bezoekers en de opzet en stedelijkheidsgraad van het gebied waarin de ontwikkeling gelegen is.

Voorwaarden aanvraag omgevingsvergunning

De initiatiefnemer dient bij de aanvraag om omgevingsvergunning voldoende gegevens, bijvoorbeeld in de vorm van een bedrijfsplan, aan te leveren waaruit de gemeente de parkeerbehoefte door middel van de beleidsregels kan berekenen. Tevens dient de initiatiefnemer door middel van een situatietekening aan te tonen dat hij voldoet aan de parkeernorm.

Omgevingswet

In 2018 is de inwerkingtreding van de Omgevingswet voorzien. De concrete parkeernormen kunnen na inwerkingtreding van de Omgevingswet opgenomen worden in het omgevingsplan als een algemeen geformuleerde juridisch bindende regel. In het omgevingsplan kunnen namelijk regels gesteld worden voor activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving, zoals bepaald in artikel 1.2, lid 2, van de concept Omgevingswet. Wetsinterpreterende beleidsregels kunnen deze

juridisch bindende regel nader uitleggen door middel van het weergeven van de parkeerbehoefte. In beleidsregels kan de bepaling 'voldoende parkeergelegenheid' nader uitgewerkt worden aan de hand van de parkeerbehoefte per gebied, functie van de ontwikkeling en oppervlakte van de ontwikkeling. De parkeernormen blijven op deze wijze een toetsingskader voor omgevingsvergunningen omdat ze de voorwaarden aangeven waaronder een functie op een bepaalde locatie kan worden uitgeoefend. Het overgangsrecht zal voor zorgen dat de bestemmingsplannen en de gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving van een gemeente samengevoegd worden tot één omgevingsplan.

7.3 Aanbevelingen

De gemeente Reimerswaal wordt aanbevolen een paraplubestemmingsplan vast te stellen waarbij de volgende regel wordt toegevoegd aan de bestemmingsplanregels:

‘Aan het bestemmingsplan wordt een nieuw artikel, artikel ..., toegevoegd luidende:

Er dient op eigen terrein voldoende parkeergelegenheid aanwezig te zijn, waarbij voldaan moet worden aan de parkeernormen als bedoeld in de ‘Nota parkeernormen gemeente Reimerswaal 2016’. Indien deze beleidsregels worden gewijzigd, dient er rekening gehouden te worden met de wijziging.’

De gemeente Reimerswaal wordt aanbevolen om na inwerkingtreding van de Omgevingswet een omgevingsplan vast te stellen waarin de volgende juridisch bindende regel opgenomen wordt:

‘Er dient op eigen terrein voldoende parkeergelegenheid aanwezig te zijn, waarbij voldaan moet worden aan de parkeernormen als bedoeld in de ‘Nota parkeernormen gemeente Reimerswaal 2016’. Indien deze beleidsregels worden gewijzigd, dient er rekening gehouden te worden met de wijziging.’

Literatuurlijst

Geraadpleegde boeken:

CROW Publicatie 317

I.W. Koster e.a., *Kencijfers parkeren en verkeergeneratie*. CROW publicatie 317, Ede: CROW oktober 2012.

Kern van het bestuursrecht

R.J.N. Schlössels en F.A.M. Stroink, *Kern van het bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

Geraadpleegde tijdschriften:

Jacqueline van Wetten, 'Gemeenten strijden tegen verstening', *Tuin en Landschap*, nr. 5 2015.

Geraadpleegde en aangehaalde elektronische bronnen:

www.reimerswaal.nl, geraadpleegd februari 2016

www.vng.nl, geraadpleegd maart 2016

www.estibbe.com, geraadpleegd maart 2016

www.infomil.nl, geraadpleegd maart 2016

www.verkeerskunde.nl, geraadpleegd maart 2016

www.wikipedia.nl, geraadpleegd april 2016

www.kapelle.nl, geraadpleegd april 2016

www.noord-beveland.nl, geraadpleegd april 2016

www.stibbeblog.nl, geraadpleegd mei 2016

www.c5s.nl, geraadpleegd mei 2016

www.omgevingswet.nl, geraadpleegd mei 2016

www.gebiedsontwikkeling.nu, geraadpleegd mei 2016

www.cbs.nl, geraadpleegd mei 2016

www.stab.nl, geraadpleegd mei 2016

Geraadpleegde en aangehaalde overige bronnen:

Jurisprudentielijst

Geraadpleegde en aangehaalde jurisprudentie:

ABRvS, 26 september 2000, AB 2001, 279.

ABRvS 28 januari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH1125.

ABRvS 28 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN2599.

ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1580.

ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2837.

Bijlagen

Bijlage 1 – Enquête gemeente Kapelle

7. Op welke wijze was de toetsing aan de parkeernormen voor de wetswijziging in 2014 geregeld in uw gemeente?

- In nieuwe bestemmingsplannen werd een parkeernorm opgenomen voor uitbreidingswijken en in geval van inbreiding (postzegelplan)
- Hierbij werd gebruik gemaakt van CROW normen
- In enkele bijzondere situaties is parkeeronderzoek uitgevoerd. Bijvoorbeeld uitbreiding jachthaven, bouw woonzorgcomplex, uitbreiding kerk

8. Ervaarde u deze toetsing als effectief? Graag uw antwoord motiveren.

Uiteindelijk wel, al is parkeren een lastig en gevoelig onderwerp, met name voor de omgeving van een initiatief.

9. Welke actie hebben jullie ondernomen naar aanleiding van de wetswijziging?

Gekeken is of we hier op moesten anticiperen door bijvoorbeeld een parkeernota op te stellen. Conclusie voor onze gemeente is dat dit weinig toegevoegde waarde heeft. In de geldende bestemmingsplannen is het geregeld en bij postzegelplannen of bijzondere vergunningen is het maatwerk

10. Op welke wijze hebben jullie de eventuele nieuwe toetsingscriteria vormgegeven? (bijvoorbeeld in het bestemmingsplan gekoppeld aan een parkeernota?)

Geen toetsingscriteria vastgesteld, in geval van een initiatief maatwerk en dan de CROW normen gebruiken

11. Welke voor- en nadelen zijn er volgens u met betrekking tot de huidige regulering van de parkeerbehoefte? Bent u tevreden over de huidige regeling? Graag uw antwoord motiveren.

Er is voor ons niet zoveel veranderd in werkwijze, kan dan ook geen voor- of nadelen bedenken.

12. Wordt er bij uw gemeente al geanticipeerd op de toekomstige Omgevingswet met betrekking tot het onderwerp parkeren? Zo ja, op welke manier gebeurt dat?

We zijn ons nog maar aan het voorbereiden op de omgevingswet, dus nee, het onderwerp parkeren hebben we er nog niet uitgelicht. In de geest van de Omgevingswet zou ik me kunnen voorstellen dat in toekomstige plannen er minder normen worden vastgelegd maar dat er bijvoorbeeld geregeld wordt dat er 'voorzien moet worden in voldoende parkeerruimte' en dat vervolgens bij een concreet plan aangetoond moet worden hoe dit wordt opgelost.

Bijlage 2 – Enquête gemeente Overbetuwe

13. Op welke wijze was de toetsing aan de parkeernormen voor de wetswijziging in 2014 geregeld in uw gemeente?

De toetsing aan de parkeernormen gebeurde op 3 verschillende manieren.

- Ze werden genoemd in bestemmingsplannen
- In het bestemmingsplan werd verwezen naar de bouwverordening
- In 2011 is door de raad de 'Nota parkeernormen gemeente Overbetuwe 2011' vastgesteld

14. Ervaarde u deze toetsing als effectief? Graag uw antwoord motiveren.

Dit was zeer zeker niet effectief. Dit door de verschillende wijze van toetsing. Verder werden er ook verschillende normen aangehouden. Vanaf het moment dat de nota was vastgesteld, werd bij nieuwe bestemmingsplannen naar de nota verwezen.

15. Welke actie hebben jullie ondernomen naar aanleiding van de wetswijziging?

De nota van 2011 is aangepast naar de nota 2014. De reden hiervoor was echter dat de CROW andere kencijfers uitbracht (publicatie317). Verder zijn er afwijkingsbevoegdheden in opgenomen.

16. Op welke wijze hebben jullie de eventuele nieuwe toetsingscriteria vormgegeven? (bijvoorbeeld in het bestemmingsplan gekoppeld aan een parkeernota?)

Toetsing was er al. Nu wordt er via de bestemmingsplanregels verwezen naar de nota.

17. Welke voor- en nadelen zijn er volgens u met betrekking tot de huidige regulering van de parkeerbehoefte? Bent u tevreden over de huidige regeling? Graag uw antwoord motiveren.

Met de nota uit 2014 kunnen wij goed werken. Wel is gebleken dat de afwijkingsbevoegdheden niet voor iedereen even helder waren. Vanuit de politiek is dan ook de wens gekomen de nota hierop aan te passen, en uit te breiden. Volgens planning zal de raad dit jaar nog de Nota parkeernormen gemeente Overbetuwe 2016' vaststellen.

18. Wordt er bij uw gemeente al geanticipeerd op de toekomstige Omgevingswet met betrekking tot het onderwerp parkeren? Zo ja, op welke manier gebeurt dat?

Wij staan aan het begin van het traject om tot een omgevingswet te komen. Ik heb nog geen idee of en zo ja hoe ik het onderwerp parkeren hier een plaats in kan geven.

Bijlage 3 – Enquête gemeente Noord-Beveland

19. Op welke wijze was de toetsing aan de parkeernormen voor de wetswijziging in 2014 geregeld in uw gemeente?

- Als er een bestemmingsplanprocedure nodig was voor het bouwplan, toetsten wij vóóraf of er werd voldaan aan de parkeernorm. Hierover maakten we afspraken met de initiatiefnemer.
- We zijn al vóór 2014 begonnen met het opnemen van een parkeernorm in het bestemmingsplan (bij nieuwe ontwikkelingen).
- Concrete bouwplannen werden getoetst aan parkeerbepaling in de Bouwverordening.

20. Ervaarde u deze toetsing als effectief? Graag uw antwoord motiveren.

Ja, we konden al in een vroeg stadium eventuele parkeerproblemen aankaarten.

21. Welke actie hebben jullie ondernomen naar aanleiding van de wetswijziging?

De stedenbouwkundige bureaus nemen de parkeernormen op in nieuwe bestemmingsplannen.

22. Op welke wijze hebben jullie de eventuele nieuwe toetsingscriteria vormgegeven? (bijvoorbeeld in het bestemmingsplan gekoppeld aan een parkeernota?)

Alleen in het bestemmingsplan, we hebben geen parkeernota.

23. Welke voor- en nadelen zijn er volgens u met betrekking tot de huidige regulering van de parkeerbehoefte? Bent u tevreden over de huidige regeling? Graag uw antwoord motiveren.

Het voordeel is dat het nu duidelijk is verankerd in het bestemmingsplan, zodat er niet pas achteraf wordt getoetst (hoewel wijzelf al vooraf toetsten).

Het nadeel is wellicht, dat er geen achtervang meer is bij de toetsing van concrete bouwplannen, en dat er geen maatwerk meer mogelijk is. Aan de hand van een concreet bouwplan kun je beter beoordelen of een minimum- of maximum-parkeernorm van toepassing is.

24. Wordt er bij uw gemeente al geanticipeerd op de toekomstige Omgevingswet met betrekking tot het onderwerp parkeren? Zo ja, op welke manier gebeurt dat?

Nee.