

Nieuwegein



Gemeenteraad

Onderwerp Koersdocument Parkeren 2020

Datum 30 juni 2020

Raadsvoorstel

Afdeling Openbaar Domein

Portefeuillehouder John van Engelen

Onderwerp

Koersdocument Parkeren 2020, van parkeernormen naar leidende principes in parkeerbeleid.

Gevraagd besluit

1. Het Koersdocument Parkeren 2020 en de daarin opgenomen leidende principes vast te stellen:
 - beschermen (van bewoners)
 - benutten (van beschikbare ruimte)
 - beprijzen
 - bouwen
2. De nota parkeren 1999, exclusief nota parkeernormen 2011-2015 (2011-059) in te trekken.

Inleiding

Het Koersdocument Parkeren is eerder met u besproken tijdens een Avond van de Raad op 30 januari 2020. Tijdens deze Avond van de Raad zijn enkele vragen gesteld. Deze zijn beantwoord in bijgevoegde bijlage. Dit heeft geleid tot een tekstuele wijziging in het Koersdocument ten aanzien van de checklist op pagina 6, om deze consistent te maken met de checklist in bijlage 2.

Parkeerbeleid is in Nieuwegein vastgelegd in het Gemeentelijk Mobiliteitsplan+ en in de Nota Parkeernormen 2011 – 2015. De wereld om ons heen verandert en vraagt om een andere beleidskoers, een andere benadering. Het toepassen van parkeernormen is niet meer uit te leggen, zoals verschillende Betere Buurten projecten als hebben laten zien. De uitdagingen van de hedendaagse samenleving vragen steeds vaker om anders om te gaan met parkeren. In het Koersdocument Parkeren staat hoe we dit voor de komende vijf jaar willen gaan doen. Dit beoogde parkeerbeleid past deels bij de hoofddoelen van het GMP+: 1) het formuleren van verkeer- en vervoerbeleid vanuit een integrale visie die zoveel mogelijk rekening houdt met andere beleidsvelden; en 2) het voorstellen van maatregelen bij knelpunten in de afweging tussen verkeer, vervoer en milieu. Wat betreft het tweede hoofddoel beoogt het voorgestelde parkeerbeleid een bredere afweging die past binnen de context van de Omgevingswet.

De Omgevingswet bundelt de wetgeving en de regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Daarmee vormt de wet de basis voor de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Het gaat om de balans tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving met het oog op een duurzame ontwikkeling. De Omgevingswet wil nieuwe, duurzame ontwikkelingen in de samenleving mogelijk maken en wettelijk ondersteunen. Daartoe is een integrale benadering, waarin de diverse belangen in onderlinge samenhang worden beschouwd, essentieel. Dit is het belangrijkste uitgangspunt voor het voorgestelde parkeerbeleid en beïnvloedt de methode van bepalen van parkeerbehoefte. In het GMP+ wordt qua methode gerefereerd aan het toepassen van parkeernormen. Het toepassen van parkeernormen staat als methode haaks op het uitgangspunt van een integrale benadering. Het toepassen van parkeernormen als methode is sterk sectoraal van aard, houdt geen rekening met andere belangen waaronder het versterken van ruimtelijke kwaliteit en draagt niet bij aan een robuuste parkeersituatie voor de langere termijn. Dit is onder meer terug te zien bij Betere Buurten projecten waar in veel gevallen vraag is naar extra parkeerplaatsen en in sommige gevallen vraag is naar minder parkeerplaatsen.

Steeds vaker komt de parkeerbehoefte in de praktijk niet (meer) overeen met het aantal benodigde parkeerplaatsen dat volgens de theorie nodig zou zijn. Het blijven gebruiken van parkeernormen blijkt steeds meer een instrument dat aan geloofwaardigheid inboet. Steeds vaker moeten voorzieningen multifunctioneel en flexibel zijn, zodat deze snel kunnen worden aangepast aan veranderende behoeften. Dit vraagt ook om instrumenten die dit mogelijk maken. Parkeernormen zijn eigenlijk het tegenovergestelde van flexibiliteit. Na bestuurlijke vaststelling hiervan kunnen ze nauwelijks snel worden aangepast als een specifieke situatie hier om vraagt. Maatwerk blijkt daarnaast toch vaak heel lastig doordat parkeernormen - ook als er meer mate van differentiatie hierin is - tamelijk generiek van aard zijn.

Gewenst effect

Parkeerbeleid dat snel en flexibel kan inspelen op de eisen van de hedendaagse veranderende samenleving en zorgt voor voldoende parkeerplaatsen op ontwikkellocaties.

Argumenten

- 1.1 *Het beoogde beleid sluit aan bij de Omgevingswet, de vier speerpunten van de Toekomstvisie 2025 en houdt rekening met andere eisen die tegenwoordig aan parkeerbeleid worden gesteld.*
Het primaire uitgangspunt bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen is dat er sprake moet zijn van een goede ruimtelijke ordening. Ten aanzien van parkeren houdt dit in dat er voldoende parkeergelegenheid wordt gerealiseerd, in principe op eigen terrein.
Een hierbij aansluitend uitgangspunt is parkeerbeleid waarbij bij ieder initiatief de mogelijkheid tot maatwerk beschikbaar is wat betreft parkeer- en mobiliteitsoplossing. Dit past goed in het toekomstbeeld van de Omgevingswet. Vanuit het doel om te voorzien in een goede

fysieke leefomgeving zullen ontwikkelingen vanuit een integraal beleidskader moeten worden ingestoken. Parkeernormen passen niet in dynamische omgevingen waar veel belangen gelijktijdig door elkaar spelen, waar relatief snel aangepast moet kunnen worden aan elkaar snel opvolgende nieuwe ontwikkelingen en waar een heel andere benadering voor is vereist. Transitie, de Omgevingswet, de Omgevingsvisie dagen uit om op een andere manier naar parkeren te kijken. Parkeerbeleid moet zo dicht mogelijk bij mensen staan, met vertrouwen in inwoners en ondernemers. Het moet ruimte geven voor creativiteit, voor kansen, maar ook beschermen. Parkeerbeleid, maar ook mobiliteitsbeleid in zijn geheel, moet wendbaar en adaptief zijn om voortdurend op initiatieven en veranderingen in te kunnen spelen. Dit vereist dat belangen zo breed mogelijk in samenhang met elkaar worden gedeeld en op waarde worden gewogen. Parkeerbeleid wordt een onderdeel in een integrale benadering waarin de diverse belangen in onderling samenhang worden beschouwd en houdt rekening met de balans tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving met het oog op een duurzame ontwikkeling.

1.2 *Het beoogde beleid houdt rekening met de belangen van iedereen en neemt bij het wegen van belangen vier leidende principes als vertrekpunt vanuit een ja, mits houding.*

Het voorgestelde parkeerbeleid beoogt pro-actief en stimulerend te zijn en flexibel te kunnen meebewegen met lokale ontwikkelingen en landelijke trends. Zeker in dynamische omgevingen als City en Rijnhuizen, maar ook in de rest van Nieuwegein zouden mobiliteitsoplossingen waartoe ook parkeren behoort een integraal, samenhangend onderdeel moeten zijn in een dito maatschappelijk wegingskader ten einde ruimtelijke kwaliteit na te streven. Bij een beoogde ontwikkeling is het vertrekpunt in eerste instantie dat een ontwikkelaar of initiatiefnemer een betrouwbare en valide onderbouwing aanlevert die op draagvlak van belanghebbenden kan rekenen. Pas wanneer dit draagvlak, na aanhoudend proberen, niet wordt bereikt en er een patstelling tussen ontwikkelende partijen en belanghebbenden is wordt teruggevallen op parkeernormen om een goede ruimtelijke ordening te waarborgen.

Vier leidende principes staan in het teken van deze afweging: (1) beschermen (van bewoners); (2) benutten (van de beschikbare ruimte); (3) beprijzen; (4) bouwen. Het leidend principe van beschermen vormt de hoogste waarde. Ieder ander leidend principe is verder van gelijke waarde. Er is daarin geen rangordelijke volgorde. De principes zijn ook niet wederzijds uitsluitend. Het is heel goed denkbaar dat juist een combinatie van deze principes de sleutel tot een oplossing zou kunnen zijn.

Bij de bepaling wat de meest passende oplossing is cq of iets wenselijk is wordt een integrale afweging gemaakt: wat is voor de beoogde

ontwikkeling de beste mix? Daarbij wordt naast parkeren beoordeeld wat voor de ruimtelijke kwaliteit in brede zin het meest passend is. Voor deze beoordeling wordt gebruik gemaakt van vastgestelde beleidskaders op het gebied van ruimtelijke kwaliteit.

Beschermen (van bewoners) als leidend principe

Beschermen (van bewoners): uit een betrouwbare en valide onderbouwing uitgevoerd door of in opdracht van een initiatiefnemer van een (ruimtelijke) ontwikkeling moet blijken dat een ontwikkeling de parkeeroverlast voor bewoners niet vergroot. Er is sprake van parkeeroverlast wanneer de parkeerdruk binnen een loopafstand van 100 meter van een woning hoger is dan 85% in de maatgevende periode. De maatgevende periode is de periode met de hoogste parkeerdruk. Bij woningen in woonwijken is dit meestal de dinsdag- en donderdagnacht gedurende een werkweek, dus geen vakantieperiode. Er zijn situaties denkbaar waar de maatgevende periode anders is, bijvoorbeeld in de omgeving van een winkelcentrum. Bij een winkelcentrum is meestal de zaterdagmiddag maatgevend. De maatgevende periode zal dan ook altijd per situatie nader moeten worden bepaald. Een belangrijk middel om de parkeerdruk te meten is een parkeerdrukmeting.

Benutten als leidend principe

Benutten (van de beschikbare ruimte): in opdracht van of door een initiatiefnemer van een (ruimtelijke) ontwikkeling moet op een betrouwbare en valide manier onderzocht zijn of een beoogde ontwikkeling al dan niet binnen bestaande parkeercapaciteit kan worden gerealiseerd. De gebiedsgrenzen hiervan dienen vooraf met stakeholders te zijn afgestemd. Over het benutten van beschikbare openbare parkeercapaciteit moet goede afstemming met de gemeente zijn en moeten goede afspraken (o.a. financiële) worden gemaakt. Het gaat bij benutten ook om zoveel mogelijk groen in de wijk te behouden of soms toe te voegen als blijkt dat dit mogelijk is vanuit parkeerdruk. Ook voor beoordelen van het al dan niet kunnen benutten van bestaande parkeerruimte is een parkeerdrukmeting een belangrijk middel. De keuze van benutten wordt in rekening gebracht bij de initiatiefnemer. Het college zal hier uitvoeringsafspraken over maken.

Beprijzen als leidend principe

Beprijzen (tarieven als sturingsmiddel): bij een beoogde ontwikkeling dient in opdracht van of door een initiatiefnemer van een (ruimtelijke) ontwikkeling de (on)mogelijkheid om parkeerregulering toe te passen en het effect hiervan op de parkeervraag te worden meegewogen. Over beprijzen moet goede afstemming met de gemeente zijn en moeten goede afspraken worden gemaakt. Belangrijk is dat het al dan niet kunnen toepassen altijd eerst getoetst wordt aan parkeerreguleringsbeleid van gemeente Nieuwegein. Hierin is onder meer vastgelegd dat parkeerregulering alleen toegepast wordt in gebieden die aan bestaande parkeerreguleringsgebieden grenzen en

pas wordt ingevoerd als er voldoende draagvlak onder bewoners voor is. Het bepalen van dit draagvlak gebeurt middels een enquête die door gemeente Nieuwegein wordt georganiseerd wanneer het een serieus te overwegen optie is.

Bouwen als leidend principe

Ook bebouwen gaat niet zonder goede afstemming met de gemeente en het maken van afspraken. Eventueel kan bouwen ook samen gaan met beprijzen, benutten en beschermen. Deze combinatie kan bijvoorbeeld tegengaan dat de parkeerdruk hoger wordt dan 85%. Wanneer een gebouwde parkeervoorziening door meerdere doelgroepen kan worden benut in verschillende perioden leidt dit tot efficiënter ruimtegebruik. Wanneer bouwen als optie wordt overwogen, geldt ook hier dat dit in goede afstemming met de gemeente nader moet worden onderzocht.

Toetsingscriteria onderbouwing van de parkeerbehoefte

De door de ontwikkelaar/initiatiefnemer aan te leveren onderbouwing van de parkeerbehoefte wordt door de gemeente minimaal aan de criteria getoetst die opgenomen zijn in bijlage 2 van het Koersdocument.

In gebieden waar woningen staan waarvan de doelgroep hoofdzakelijk relatief laag autogebruik/-bezit heeft en waar de parkeercapaciteit hierop is afgestemd zal het niet mogelijk zijn om een doelgroep te huisvesten met relatief hoger autogebruik/-bezit, tenzij hiermee in het plan rekening is gehouden door flexibel in te richten ruimte te reserveren.

Een representatieve parkeerdrukmeting is altijd, en in de hierboven geschetste situatie nog meer, een essentieel onderdeel in de onderbouwing. De gebiedsgrenzen en de perioden van meten dienen voor aanvang van deze parkeerdrukmeting met belanghebbenden (waaronder de gemeente) te zijn afgestemd. Om bewoners te beschermen tegen te hoge parkeerdruk en onnodig zoekverkeer naar een parkeerplaats te voorkomen is de grens bij openbaar toegankelijke parkeerplaatsen op maximaal 85% parkeerdruk gesteld.

Bij een beoogde ontwikkeling vormen deze criteria de bouwstenen van een betrouwbare en valide onderbouwing. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij een ontwikkelaar of initiatiefnemer van een beoogde ontwikkeling. De criteria zijn kwantitatief en kwalitatief te onderbouwen. De verwachting is dat die onderbouwing doorgaans op draagvlak kan rekenen. Wanneer de helft plus één van de belanghebbenden akkoord is met de onderbouwing en het beoogde plan juridisch voldoet, is er sprake van voldoende draagvlak. De ontwikkelaar of initiatiefnemer is vrij om zelf te bepalen in welke vorm

het draagvlak wordt vastgelegd. Belangrijk is dat de vastgestelde mate van draagvlak controleerbaar is.

Het kan desondanks voorkomen dat er onder belanghebbenden geen draagvlak wordt bereikt. Pas wanneer dit draagvlak, na aanhoudend proberen, niet wordt bereikt en er een patstelling is tussen ontwikkelende partijen en belanghebbenden wordt teruggevallen op de systematiek van parkeernormen.

Betrouwbaarheid en validiteit zijn middelen om te komen tot het primaire doel: een goede ruimtelijke ordening. Onder betrouwbaarheid wordt verstaan dat (1) er in de onderbouwing geen zaken staan die niet controleerbaar zijn; (2) dat eventueel hiervoor benodigd onderzoek opnieuw uit te voeren is en (3) opnieuw uitgevoerd onderzoek tot vergelijkbare resultaten leidt. Onder validiteit wordt verstaan de mate waarin de onderbouwing geloofwaardig overkomt. Dit betekent dat de onderbouwing eenduidig is en niet voor meerdere uitleg vatbaar mag zijn.

Doelen van betrouwbare en valide onderbouwing

Een betrouwbare en valide onderbouwing van een beoogde ontwikkeling beoogt verschillende doelen. Zo sluit deze benadering aan bij het *zorgvuldigheidsbeginsel*. De gemeente moet een besluit zorgvuldig kunnen nemen. Dit gebeurt onder meer door feiten goed te onderzoeken middels een betrouwbare en valide onderbouwing. Ook houdt ze rekening met het *motiveringsbeginsel*. Ieder besluit kan door de gemeente worden uitgelegd op basis van juiste feiten en logische, begrijpelijke motivering. Relevant is hier ook het *rechtszekerheidsbeginsel*. Een besluit moet zo duidelijk zijn dat een burger weet waar hij of zij aan toe is en wat van hem of haar wordt verwacht. Ook heeft het een relatie met het *vertrouwensbeginsel* doordat dit de burger het recht geeft erop te kunnen vertrouwen dat de gemeente op de juiste gronden heeft besloten.

- 1.3 *Het beoogde beleid speelt in op de toenemende vraag naar maatwerk, op de steeds meer aan betekenis verliezende parkeernormen en waarborgt rechtszekerheid en goede ruimtelijke ordening door primair sterke motivering van ruimtelijke ontwikkelingen middels een betrouwbare en valide onderbouwing na te streven en secundair parkeernormen als terugval optie toe te passen.*

Dit Koersdocument Parkeren biedt de raad instrumenten om maatwerk mogelijk te maken en geeft tegelijkertijd instrumenten in handen om de Afdeling Bestuursrechtspraak adequate onderbouwingen te bieden voor het realiseren van voldoende parkeer capaciteit bij ruimtelijke ontwikkelingen. Door breder in te zetten dan traditionele toetsing van plannen aan parkeernormen wordt rekening gehouden met ontwikkelingen die op ons afkomen en wordt gezocht naar mobiliteitsoplossingen in brede zin.

Nieuwegein heeft steeds meer vooral te maken met binnenstedelijke verdichting. Het realiseren van voldoende parkeerplaatsen op eigen terrein of in de directe nabijheid is dan niet altijd mogelijk of wenselijk. De verwachting is dat dit soort initiatieven onder de Omgevingswet een vlucht gaan nemen. Vanuit het doel om te voorzien in een goede fysieke omgeving zullen ontwikkelingen vanuit een integraal beleidskader worden ingestoken. Juist in die gebieden die overbelast zijn, bijvoorbeeld op het gebied van luchtkwaliteit, stikstof of geluid, zullen mobiliteitsoplossingen een bijdrage kunnen leveren aan de manier waarop plannen wel van de grond kunnen komen zonder de fysieke leefomgeving zwaar te belasten.

In die situatie zullen parkeernormen niet langer op de traditionele manier kunnen worden toegepast, maar zal gezocht worden naar mobiliteitsoplossingen in brede zin. Daarbij kan gedacht worden aan OV-oplossingen, fietsinfrastructuur, deelauto's, mobiliteitshubs waar op afstand geparkeerd kan worden om het laatste deel van de route per fiets of openbaar vervoer af te leggen. Parkeernormen gaan dan ook de komende jaren hun betekenis verliezen. Er zal veel meer om maatwerk worden gevraagd.

De bedoeling van het toepassen van parkeernormen als terugvaloptie is tweeledig. Ten eerste is die bedoeld om bewoners te beschermen en enige mate van rechtszekerheid te geven. Ten tweede is deze terugvaloptie bedoeld om in bestemmingsplannen te kunnen verwijzen naar parkeerbeleid die een goede ruimtelijke ordening waarborgt.

Het Koersdocument Parkeren is een beleidsregel en geen verordening (algemeen verbindende voorschrift). Hierdoor is er ruimte om bij een ontwikkeling sterk gemotiveerd aan te geven hoe mobiliteit, dus al dan niet ook parkeren, bij een ruimtelijke ontwikkeling wordt opgelost. Juist hiervoor dient de betrouwbare en valide onderbouwing.

Kanttekeningen

- 1.1. *Een andere werkwijze leidt ook tot onzekerheid.* Er ontstaat ruimte voor experimenten waarvan uitkomsten er toe kunnen leiden dat beleid moet worden aangepast of gecontinueerd kan worden. Vanuit deze optiek wordt in 2020 een programma opgesteld voor het verzamelen van data en voor monitoring.
- 1.2. *Het beoogde beleid heeft niet als doel om ontwikkelaars ruim baan te geven ten koste van andere belanghebbenden.* Integendeel. Echter, doordat het concept "parkeernormen" aan geloofwaardigheid inboet, leidt continuering van dit beleid tot onevenwichtige krachtsverhoudingen. Daarom kiezen we voor de vier leidende principes (beschermen, benutten, beprijzen en bouwen), voor meer verantwoordelijkheid bij een initiatiefnemer/ontwikkelaar die moet zorgen voor een betrouwbare en valide onderbouwing waarvan een

parkeerdrukmeting een essentieel onderdeel uitmaakt. Bovendien vereist de organisatie van die parkeerdrukmeting afstemming met stakeholders. Deze aanpak past veel meer in het licht van de Omgevingswet en Omgevingsvisie in plaats van het toepassen van parkeernormen.

Financiële aspecten

Niet van toepassing. Parkeeronderzoeken vormen onderdeel van de onderbouwing bij een ruimtelijke ontwikkeling en zijn voor rekening van initiatiefnemers/ontwikkelaars. Door gemeente georganiseerde parkeeronderzoeken worden vanuit projecten gefinancierd.

Communicatie aspecten

Het Raadsbesluit zal na vaststelling via Decentrale Regelgeving en Officiële Publicaties (DROP) worden gepubliceerd conform de Wet digitale publicatie algemene bekendmakingen en mededelingen en gelet op artikel 3.1.2 Besluit ruimtelijke ordening. Dit zal worden afgestemd met Juridische Zaken. Ook wordt een persbericht over Het Koersdocument Parkeren opgesteld dat na vaststelling van het raadsbesluit wordt gepubliceerd.

Uitvoering

In het najaar wordt gestart met het opstellen van een strategische mobiliteitsvisie. Voor de uitwerking van het parkeerbeleid dat hier onderdeel van uitmaakt, vormt dit Koersdocument het kader.

De in dit Koersdocument Parkeren opgenomen beleidsregels gelden zodra het parkeerbeleid bij besluit is vastgesteld. Vanaf dit moment moeten nieuwe ontwikkelingen worden getoetst aan nieuw beleid, mits in bestemmingsplannen een dynamische verwijzing is opgenomen naar nieuw beleid. Verwijzing in bestemmingsplannen naar maatwerk als parkeerregeling is mogelijk.

Het moment van indienen van een aanvraag omgevingsvergunning voor het bouwen is in principe bepalend voor de vraag of van het 'oude' dan wel het 'nieuwe' parkeerbeleid moet worden uitgegaan. Het rechtszekerheidsbeginsel verzet zich er in ieder geval tegen dat een beleidsregel met terugwerkende kracht wordt gewijzigd ten nadele van een betrokkene (initiatiefnemer, bewoner).

Voor zover initiatiefnemer volgens het nieuwe parkeerbeleid verplicht is maatregelen te treffen die nodig zijn om inwoners te beschermen, zullen deze als voorschrift in de omgevingsvergunning moeten worden geborgd. Op deze wijze kan handhaving worden afgedwongen.

De methode om voldoende parkeerplaatsen bij een ontwikkeling vast te stellen, waarbij juist expliciete aandacht is voor ruimtelijke kwaliteit, maakt het voorgestelde parkeerbeleid anders. Bij deze methode blijft gemeentelijke toetsing aan criteria relevant. De onderdelen over mobiliteit en parkeren in onderbouwingen van ruimtelijke plannen worden beoordeeld door de afdeling

verkeer van het Openbaar Domein in samenspraak met Ruimtelijke Ontwikkeling.

Verwijzing in bestemmingsplannen naar maatwerk als parkeerregeling is mogelijk.

Bijlagen

1. Koersdocument Parkeren 2020 - 2025, Van Parkeernorm naar Leidende Principes
2. Antwoorden op raadsvragen

burgemeester en wethouders,

Ellie Liebregts
secretaris

Frans Backhuijs
burgemeester