hbr | advocaten
OMGEVINGSRECHT | OVERHEIDSPRIVAATRECHT

BonoTraffics

MEMO

Aan: **Raadsgriffier**
Betreft: **Raadsvragen parkeren Rachmaninoff**
Datum: **16 april 2021**
Van: **Saskia de Boer , HBR advocaten en Gerrit Dorgelo, BonoTraffics**

Geachte mevrouw,

Namens de raad van de gemeente Utrecht vroeg u ons een aantal raadsvragen te willen beantwoorden over een parkeervraagstuk rondom een ruimtelijke ontwikkeling aan het Rachmaninoffplantsoen 61. De gestelde vragen en de bijbehorende antwoorden geven wij hieronder weer.

1. *In hoeverre is de berekening van de parkeerbehoefte een noodzakelijk onderdeel van een omgevingsvergunning?*

De omgevingsvergunning voor het verbouwen en vergroten van het kantoorpand aan het Rachmaninoffplantsoen 61 naar 132 appartementen is op 8 maart 2018 verleend. De vergunning is verleend door middel van een afwijking van het bestemmingsplan, zowel via een binnenplanse afwijking (op grond van artikel 2.12 eerste lid onder a 1) als via een kruimelafwijking (op grond van artikel 2.12 eerste lid onder a 2). De afwijking van het bestemmingsplan ziet met name op het gebruik en aanvullende bebouwing, en niet op parkeren. Om van een bestemmingsplan af te mogen wijken is een onderbouwing nodig.

Van toepassing is het bestemmingsplan Actualisering 2015, Oog in Al en Lunetten. In dat plan was en is de bestemming “kantoor” voor deze locatie van toepassing.



In artikel 38.2 van de voorschriften staat de verplichting omtrent parkeren opgenomen:

38.2 Voorwaardelijke verplichting over parkeren

a. *Bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor het bouwen, staat vast dat voldoende parkeergelegenheid, overeenkomstig de normen in de beleidsregels in de Nota Parkeernormen Fiets en Auto die als bijlage 1 bij de Parkeernota Stallen en Parkeren 2013 hoort, wordt gerealiseerd.*
b. *Als de onder a bedoelde beleidsregels worden gewijzigd, wordt met die wijziging rekening gehouden.*

In de vergunning zelf is in dit geval geen bepaling omtrent het parkeren opgenomen.
Het is niet noodzakelijk dat de parkeerbehoefte en -normering letterlijk in de tekst van de vergunning zelf wordt besproken. Er wordt met betrekking tot de parkeernormen geen afwijking van het bestemmingsplan vergund, dus er moet voldaan worden aan de voorschriften uit het bestemmingsplan. De in dat kader uitgevoerde toets vormt daarmee zo een noodzakelijk onderdeel van de vergunningverlening. In de regel wordt dat aangetoond met een berekening en een of meer tekeningen waaruit blijkt dat en hoe in de parkeerbehoefte zal worden voorzien. In zoverre is het noodzakelijk dat er een berekening aan de omgevingsvergunning ten grondslag ligt. Uit de stukken blijkt dat getoetst is aan de in het bestemmingsplan genoemde beleidsregels voor het parkeren en dat daaraan kan worden voldaan. Bij de anterieure overeenkomst is een inrichtingstekening gevoegd. Daarmee is conform het bestemmingsplan gehandeld.

Omdat voor het project als geheel afgeweken wordt van het bestemmingsplan moet ook via een inhoudelijke toelichting onderbouwd worden dat de aangevraagde activiteit niet in strijd is met de goede ruimtelijke ordening[1]. Ook daarom moet ten aanzien van parkeeraspecten uit het geheel van de (bij de stukken behorende) omgevingsvergunning wel naar voren komen hoe de parkeerbehoefte luidt en dat aan de parkeernormen kan worden voldaan.

Het rapport van Peutz “Transformatie Rachmaninoffplantsoen 61-67” (d.d. 7 februari 2018) maakt onderdeel van de stukken die bij de aanvraag om de omgevingsvergunning horen en daarmee ook deel uit van de vergunning zelf. Het rapport gaat daarbij uit van de Nota Parkeernormen Fiets en Auto en berekent zo de parkeerbehoefte.

2. *Wordt de parkeerbehoefte van een ontwikkeling vastgelegd bij het verlenen van de vergunning?*
    a. *Zo ja, kan de parkeerbehoefte nog gewijzigd worden na het onherroepelijk worden van een vergunning? Zo ja, op welke wijze? Is dat een besluit in de zin van de Awb waartegen bezwaar en beroep openstaat?*
    b. *Zo nee, wanneer dan? Is het vastleggen van de parkeerbehoefte een besluit in de zin van de Awb waartegen bezwaar en beroep openstaat?*

Ad a.
Zoals onder de beantwoording van vraag 1 aangegeven wordt gelet op de bewoordingen van het vigerende bestemmingsplan getoetst of aan de parkeernormen kan worden voldaan. Bij het verlenen van de vergunning wordt in ieder geval vastgelegd hoe de behoefte op dat moment luidt en beoordeeld of daaraan wordt voldaan. Hoe dit wordt vastgelegd is niet voorgeschreven.

[1] Artikel 2.12 eerste lid Wabo

In dit geval is de parkeerbehoefte niet letterlijk vastgelegd in de vergunning zelf maar blijkt uit de onderliggende stukken hoe deze behoefte luidt, en dat aan de behoefte kan worden voldaan. Bij de anterieure overeenkomst is een concept inrichtingstekening gevoegd. Ik ga ervan uit dat er niet een meer precieze tekening bij de vergunningaanvraag was gevoegd en dat daarmee ook niet van een exact aangevraagd en vastgelegd aantal parkeerplaatsen kan worden gesproken.

Na bezwaar en beroep kan de bepaalde parkeerbehoefte zonodig nog worden aangepast indien dit onderwerp van procedure is. In een procedure tegen de vergunningverlening had mogelijk betoogd kunnen worden dat op deze manier de realisatie van de parkeerbehoefte niet onomstotelijk is opgelegd en de (tekst van de) omgevingsvergunning daarom niet duidelijk genoeg is.
Maar zodra het besluit onherroepelijk is geworden ligt het verplicht aantal aanwezige en mogelijk te realiseren parkeerplaatsen in de regel vast, als dit aantal letterlijk in de vergunningvoorschriften of via een nadrukkelijke verwijzing in die voorschriften is opgenomen.

Als het aantal te realiseren parkeerplaatsen letterlijk is voorgeschreven en een wijziging plaatsvindt van de voorschriften uit de omgevingsvergunning na het onherroepelijk worden van de vergunning is alleen sprake van een besluit in de zin van de Awb als niet gesproken kan worden van een “wijziging van ondergeschikte aard”. Als de aard en de omvang van het bouwplan niet noemenswaardig wijzigen is daarvan in de regel geen sprake. In dit geval is het te realiseren aantal parkeerplaatsen niet letterlijk voorgeschreven, maar ook als dat wel zo zou zijn geweest was in dit geval met het definitief vaststellen van de te ontwikkelen parkeerplaatsen geen sprake van een wijziging van de vergunning zelf. In dit geval is geen exact getal vastgelegd, maar wel is bepaald dat aan de parkeerbehoefte kan worden voldaan, en is in de exploitatieovereenkomst vastgelegd binnen welke bandbreedte en welke minimumaantallen parkeerplaatsen zullen worden gerealiseerd. In de nadien aan de exploitatieovereenkomst toegevoegde allonge d.d. 2 oktober 2018 wordt dit aantal niet verder gespecificeerd, wel wordt naar het te realiseren minimum verwezen. Aan die aantallen binnen de overeengekomen bandbreedte wordt voldaan, ook na de gewijzigde berekening van de parkeerbehoefte. De vergunning is daarmee niet gewijzigd.

Ad b.
Het enkel vastleggen van een parkeerbehoefte is geen besluit in de zin van de Awb, het maakt deel uit van een omgevingsvergunning voor bouwen en/of gebruik. Tegen de vastlegging van de parkeer behoefte in een omgevingsvergunning, of tegen het ontbreken daarvan, kan bezwaar en beroep worden ingesteld. Indien de houder van de omgevingsvergunning zich niet aan de vergunning(voorwaarden) houdt, kan om handhaving worden verzocht door belanghebbenden. Zelfs wanneer in dit geval gesteld zou worden dat vanwege de aantallen zoals genoemd in het rapport van Peutz in strijd met de vergunning wordt gehandeld, zal een verzoek om handhaving geen kans van slagen hebben. Er wordt immers wel conform het bestemmingsplan gehandeld omdat wordt voldaan aan de nieuwe parkeernormen. Zonodig kan de vergunning daarop worden aangepast.

3. *Waar ligt, de Nota Parkeernormen lezende, het initiatief om minder parkeerplaatsen dan de minimumnorm te realiseren: bij de ontwikkelaar of bij de gemeente? Kan de gemeente eenzijdig een lagere parkeerbehoefte vastleggen c.q. opleggen?*

De ontwikkelaar dient een aanvraag in om een bouwproject te mogen realiseren. Onderdeel daarvan vormt de onderbouwing dat aan de parkeernormen kan worden voldaan. De Nota Parkeernormen

geeft daarvoor normen aan en bepaalt tevens dat onder omstandigheden van deze normen mag worden afgeweken. In § 5.1.1 wordt eerst opgemerkt:

> *"Bij sloop/nieuwbouw worden maatwerkafspraken gemaakt. Daarbij wordt het rechtens verkregen niveau van het te slopen gebouw als uitgangspunt meegenomen."*

Op basis van deze tekst is onbepaald waar het initiatief zou moeten liggen.

In § 5.2.1 staat verder vermeld:

> *"Soms is maatwerk ten aanzien van de toepassing van parkeernormen nodig. Bij een verzoek tot maatwerk ligt de bewijslast bij de ontwikkelaar. In een beperkt aantal gebieden in de stad willen wij zelf gemotiveerd kunnen afwijken van de standaard normen. Dit betreft allereerst de grote werkgebieden buiten de binnenstad, te weten Papendorp, Oudenrijn, Rijnsweerd, Leidsche Rijn Centrum en De Uithof."*

Het Rachmaninoffplantsoen valt niet onder de genoemde uitzonderingen. Gelet op de bewoordingen "verzoek tot maatwerk" en "bewijslast" ligt het voor de hand dat het initiatief om minder parkeerplaatsen te realiseren in eerste instantie bij de ontwikkelaar ligt. Dat wil echter niet zeggen dat de gemeente niet op deze mogelijkheid zou kunnen of mogen wijzen, mede gelet op de bewoordingen in § 5.1.1. Ook is van belang dat de gemeente weliswaar in de regel conform eigen beleid moet handelen, maar daar ook gemotiveerd vanaf kan wijken.[2]

4. *Op de pagina's 21 en 22 van de Nota Parkeernormen die in 2013 door de raad is vastgesteld, zijn de drie mogelijkheden om minder parkeerplaatsen dan de minimumnorm te realiseren aangeduid met het woord "OF" (in hoofdletters). Het college stelt dat dit juridisch gezien moet worden gelezen als "en/of" (zie bijlage 5). Hoe duidt u dit?*

De Nota Parkeernormen vermeldt op p.19 dat in geval van sloop/nieuwbouw maatwerkafspraken worden gemaakt. De Nota beschrijft vervolgens op de pagina's 21 en 22 drie mogelijkheden om van het minimumaantal parkeerplaatsen af te wijken. Deze worden aangekondigd met de woorden:

"Hierna volgen enkele vooraf gedefinieerde afwijkingsmogelijkheden."

Het woord "enkele" suggereert dat er meer afwijkingsmogelijkheden denkbaar zijn.

Voor de drie mogelijkheden om niet conform de minimumnorm te realiseren staat telkens het woord "OF". Of is een van de signaalwoorden die in de wet- en regelgeving worden gebruikt. Deze worden echter niet altijd even consequent gebruikt, soms moet uit de context worden afgeleid wat de bedoeling is. Het woord "of" duidt in ieder geval op alternatieve voorwaarden. Als aan één van de voorwaarden wordt voldaan, is dat al voldoende. Als aan meer voorwaarden wordt voldaan, mag dat in de regel ook.[3] Soms is ook zonder het woord "of" duidelijk dat het voldoende is wanneer aan één voorwaarde is voldaan, waarbij het voldoen aan meer voorwaarden ook voldoet.[4]

---

[2] Artikel 4:84 Awb
[3] Zie bijvoorbeeld artikel 3:6 BW
[4] Zie bijvoorbeeld artikel 5:37 BW in verband met het veroorzaken van hinder

Alleen wanneer uit de tekst van de regeling zou blijken dat niet bedoeld kan zijn, of dat in de uitvoering feitelijk niet mogelijk blijkt, dat maximaal van één voorwaarde gebruik mag worden gemaakt, zou dat anders kunnen zijn.

Het terugkerende gebruik van het woord “of” duid daarom ik in dit geval zo, dat dit betekent dat in ieder geval één van de opgesomde situaties van toepassing is, en niet alle drie tegelijk verplicht wordt gesteld. Meer situaties mag ook, maar wordt niet verplicht gesteld. Juridisch gezien moet deze opsomming dan als “en/of” worden gelezen.

Voor een uitleg waarin wordt betoogd dat van alle drie de situaties tegelijk sprake zou moeten zijn zie ik geen reden. In dergelijke gevallen staat de eis van cumulatie dan boven de opsomming vermeld en vaak staat aan het eind van elke situatie dan ook nog een van de woorden “en, alsmede of ook” opgenomen, of staan de vereisten genummerd onder elkaar. Daarvan is hier geen sprake.

5. *Welke normen moeten worden toegepast voor de berekening van de parkeernormen bij Rachmaninoff, de normen voor gebied B2 (geldend op moment van vergunningverlening) of de normen voor gebied B1 (geldend op moment van oplevering)?*

De normen zoals die gelden ten tijde van de vergunningverlening moeten ten aanzien van de te verlenen vergunning worden toegepast. Op basis daarvan is de vergunning verleend. In dit geval is echter geen hard aantal genoemd in de onderbouwing van de vergunning. Daaruit blijkt alleen dat, gelet op de dan geldende omstandigheden (zoals geen betaald parkeren) dat met gebruik van het rechtens verkregen niveau en de realisatie van 21 parkeerplaatsen op eigen terrein (onder het pand) aan de parkeereis kan worden voldaan. Daarnaast is in de bij de vergunning behorende anterieure overeenkomst afgesproken dat de exploitant de openbare ruimte nog zal herinrichten, dat een aantal parkeerplaatsen blijft bestaan en het terrein vergroend zal worden. In de overwegingen in de overeenkomst wordt onder h, i en j vermeld dat de exploitant openbare ruimte van de gemeente zal kopen voor minstens 50 en maximaal 70 parkeerplaatsen. Daarmee is een zeer ruimte bandbreedte afgesproken.
De basis voor de inrichting van die openbare ruimte vormen de voorlopige inrichtingstekeningen (artikel 9.1) maar dit kan nog worden aangepast. Over de exacte invulling zal (op grond van artikel 18) van de overeenkomst later in een allonge een definitieve afspraak worden gemaakt. Dat is vervolgens ook gebeurd.

Bij de overeenkomst is de voorlopige inrichtingstekening en tabel B2 van de Nota parkeernormen gevoegd.

Het is mogelijk om na vergunningverlening nog wijzigingen toe te passen. Wanneer sprake is van een harde vergunningeis kan het besluit daarop letterlijk worden aangepast. Als geoordeeld moet worden dat sprake is van een ondergeschikte wijziging maakt die aanpassing meteen onderdeel uit van de bestaande vergunning. Als sprake is van een aanzienlijke wijziging zal het besluit moeten worden gewijzigd. In dit geval is in de onderbouwing van de vergunning duidelijk gemaakt dat aan de parkeernormen kan worden voldaan, en zijn via een overeenkomst minimumaantallen afgesproken. Aan die minimumaantallen wordt voldaan, zodat in dit geval geen sprake is van aanpassing van de voorwaarden.

6. *Klopt de berekening van het college? Zo nee, wat klopt er niet?*
    a. *Kunnen de 45 plaatsen bij "rechtens verkregen niveau na correctie" worden afgetrokken van de bruto parkeereis (127), schijnbaar zonder dat de ontwikkeling van deze plaatsen gebruik kan maken?*

Voor deze vraag wordt uitgegaan van de parkeerbalans, zoals opgenomen in bijlage 6 behorend bij de "raadsbrief parkeerprobleem Rachmaninoffplantsoen". Deze parkeerbalans wordt door het college in de raadsbrief aangeduid en toegelicht als de definitieve parkeerbalans. Het college heeft in deze parkeerbalans gerekend met de parkeernormen en de afwijkingsbevoegdheden die mogen worden toegepast in een B1-gebied (betaald parkeren).

De bruto parkeerbehoefte is correct conform de Nota Parkeernormen berekend. Aangezien de ontwikkelaar een gedeelte van het parkeerterrein heeft aangekocht, om exclusief aan de transformatie te kunnen toewijzen, is in de berekening een onderscheidt gemaakt tussen de parkeerbehoefte voor bewoners (92 parkeerplaatsen) en de parkeerbehoefte voor bezoekers (35 parkeerplaatsen). De totale bruto parkeereis komt hiermee op 127 parkeerplaatsen. Conform de afspraken met de ontwikkelaar dient de parkeerbehoefte van de bewoners op eigen terrein opgelost te worden, de parkeerbehoefte van de bezoekers dient in de openbare ruimte opgelost te worden.

De bestaande parkeerbehoefte van het kantoorpand ofwel het rechtens verkregen niveau, is correct vastgesteld conform de Nota Parkeernormen op 126 parkeerplaatsen. Dit betekent dat de nieuwe functie gebruik mag maken van 126 parkeerplaatsen volgens het oude gebruik, dus in de openbare ruimte. De parkeercapaciteit die verloren gaat door het onttrekken van een deel van het parkeerterrein uit de openbaarheid (-61 parkeerplaatsen) en de herinrichting ten behoeve van de vergroening in de openbare ruimte (-20 parkeerplaatsen), dient van dit recht afgetrokken te worden. Het resterende rechtens verkregen niveau is daarmee door het college correct vastgesteld op 45 parkeerplaatsen.

Het college trekt vervolgens het resterende rechtens verkregen niveau van de totale bruto parkeereis af. De (voorlopige) parkeereis komt daarmee op (127 – 45 =) 82 parkeerplaatsen te liggen. Het college gaat hier echter voorbij aan het feit dat het rechtens verkregen niveau in dit geval enkel gebruikt kan worden voor het oplossen van de parkeerbehoefte in de openbare ruimte. Uit de berekeningen blijkt dat de parkeerbehoefte van de bezoekers, welke opgelost dient te worden in de openbare ruimte, uit 35 parkeerplaatsen bestaat. Deze parkeerbehoefte kan in de openbare ruimte opgelost worden met het rechtens verkregen niveau. Het resterende saldo van het rechtens verkregen niveau in de openbare ruimte komt uit op 10 parkeerplaatsen. Dit resterende saldo kan niet meer ingezet worden, aangezien er geen parkeerbehoefte in de openbare ruimte meer is. Of het college moet toe staan dat het resterende saldo van het rechtens verkregen niveau gebruikt mag worden ten behoeve van het parkeren van bewoners in de openbare ruimte. In dat geval zouden deze bewoners een parkeervergunning verstrekt moeten worden. Het parkeren van bewoners in de openbare ruimte is echter niet conform de afspraken met de ontwikkelaar.

Met deze berekening komt de voorlopige parkeereis op 92 i.p.v. 82 parkeerplaatsen te liggen. Omdat het Rachmaninoffplantsoen gelegen is in een B1-gebied, mag vervolgens conform paragraaf 5.2.2 van de Nota Parkeernormen gebruik gemaakt worden van de afwijkingsmogelijkheden. Zoals in de beantwoording van vraag 4 is aangegeven, is het toegestaan om meerdere afwijkingsmogelijkheden toe te passen. De ontwikkelaar heeft dit gedaan door de realisatie van 98 extra fietsparkeerplaatsen, een reductie van 13 parkeerplaatsen (max 10% van de parkeereis) toegepast mag worden. Daarnaast

heeft de ontwikkelaar drie deelauto's ter beschikking gesteld voor de bewoners van het Rachmaninoff 61-67. In de Nota Parkeernormen is vastgelegd dat één deelauto het gebruik van vier normale auto's vervangt. Aangezien de deelauto ook ergens geparkeerd moet worden, kan daarom gerekend worden met een reductie van drie parkeerplaatsen per deelauto. Met het faciliteren van drie deelauto's, mag een reductie van 9 parkeerplaatsen toegepast worden.

Met de toepassing van beide reducties komt de definitieve parkeereis op **70 parkeerplaatsen** te liggen. Dit in tegenstelling tot de door het college vastgestelde definitieve parkeereis van 60 parkeerplaatsen. Door de ontwikkelaar is echter aangegeven dat hij 76 parkeerplaatsen op eigen terrein creëert. Met dit aantal wordt in beide gevallen voldoende parkeercapaciteit op eigen terrein aangelegd. Daarmee kan alsnog geconcludeerd worden dat het college terecht heeft geconstateerd dat de definitieve parkeerbalans voldoet aan de Nota Parkeernormen.

7. *Kunt u de parkeerbehoefte van Rachmaninoff berekenen conform de Nota Stallen en Parkeren? U kunt hierbij uitgaan van de volgende punten.*
    a. *Het woonprogramma is als in onderstaande tabel;*
    b. *Het rechtens verkregen niveau (oude functie: kantoor) is 126 parkeerplaatsen;*
    c. *Er zijn 98 meer fietsparkeerplaatsen gerealiseerd dan de fietsparkeernorm (mogelijke reden voor minder dan de minimumnorm, p. 22 Nota Parkeernormen)*
    d. *Er zijn 3 elektrische deelauto's op het terrein geplaatst (mogelijke reden voor minder dan de minimumnorm, p. 22 Nota Parkeernormen)*

In de beantwoording van vraag 6 is de berekening van de parkeerbehoefte van het Rachmaninoff 61-67 schriftelijk toegelicht. Hieronder volgt daarom enkel een cijfermatige weergave van de berekening van de parkeerbehoefte.

Berekening parkeerbehoefte Rachmaninoff 61-67	
Woningtype	**Aantal**
Woning tot 55m² bvo	1
Woning 55 tot 80m² bvo	91
Woning 80 tot 130m² bvo	40

	Parkeernorm		
	Bewoners	**Bezoek**	**Totaal**
Woning tot 55m² bvo	0,23	0,2	0,43
Woning 55 tot 80m² bvo	0,69	0,25	0,94
Woning 80 tot 130m² bvo	0,72	0,3	1,02

Parkeerbehoefte		
Bewoners	**Bezoek**	**Totaal**
0,23	0,2	0,43
62,79	22,75	85,54
28,8	12	40,8
92	**35**	**127**

Parkeren openbare ruimte	
Bestaande parkeerbehoefte	126
Ontrekking parkeerterein	-61
Herinrichting parkeerterrein	-20
Rechtens verkregen niveau	***45***
Parkeereis bezoekers	35
Restant rechtens verkregen niveau	**10**

(kan echter niet worden gebruikt ten behoeve van bewoners)

Parkeren op eigen terrein	
Parkeereis bewoners	92
Reductie deelmobiliteit	9
Reductie fietsparkeren	13
Defintieve parkeereis	**70**
Realisatie parkeren op eigen terrein	76
Restant parkeereis	**-6**

(3 deelauto's)

(98 extra fietsparkeren, maximaal 10% van bruto parkeereis

8. *Bent u het met de bovenstaande lezing van Peutz eens? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?*

Peutz stelt dat het college niet bevoegd is om bewoners uit te sluiten van het aanvragen van een parkeervergunning.

Het Rachmaninoffplantsoen 61 t/m 231 staat op overzicht C van de lijst met adressen waarvoor geen vergunning kan worden afgegeven. Op grond van artikel 6, lid 1 van de 'Beleidsregels uitgifte parkeervergunningen en garageplaatsen 2020' komen nieuwe bewoners en gebruikers niet in aanmerking voor een parkeervergunning bij bouwontwikkelingen waarvoor *na 1 april 2019* een omgevingsvergunning is uitgegeven. Deze regel is niet van toepassing op het onderhavige project, omdat daarvoor al eerder een omgevingsvergunning is afgegeven (op 8 maart 2018).

Het college *kan* daarnaast op grond van artikel 6 lid 4 adressen uitsluiten voor de uitgifte van een eerste en/of tweede parkeervergunning voor bewoners of bedrijven van bouwprojecten waarvoor *vóór 1 april 2019* een omgevingsvergunning is verleend, wanneer er een gezamenlijke parkeervoorziening is gerealiseerd op eigen terrein waar op grond van de Nota Parkeernormen voldoende ruimte is voor het parkeren van eerste en/of volgende auto's, of wanneer de ontwikkeling is gerealiseerd na 28 maart 2013 en op grond van hoofdstuk 5.1 of 5.2 van de Nota Parkeernormen is afgeweken van de parkeernorm.
Dit is een "kan-bepaling" (een bevoegdheid en geen plicht van het college).

Gelet op deze bepalingen: de ontwikkeling is van na 28 maart 2013, volgens de Nota Parkeernormen is voldaan aan de parkeervoorziening op eigen terrein en er is afgeweken van de parkeernorm, is het college bevoegd tot uitsluiting. Wij delen de lezing van Peutz ten aanzien van deze conclusie dus niet.

9. *Is de parkeercapaciteit op het eigen terrein (76) in uw ogen voldoende voor de parkeerbehoefte van Rachmaninoff?*

Uit de beantwoording van vraag 6 en 7 is gebleken dat de definitieve parkeereis op basis van de Nota Parkeernormen berekend is op 70 parkeerplaatsen voor bewoners en 35 parkeerplaatsen voor bezoekers. Met de realisatie van 76 parkeerplaatsen op eigen terrein (73 voor bewoners, 3 voor deelauto's) is voldaan aan de parkeereis voor bewoners (volledig op eigen terrein) Voor het invullen van de parkeereis voor bezoekers (35 parkeerplaatsen) is gebruik gemaakt van het rechtens verkregen niveau voor parkeren in de openbare ruimte (45 parkeerplaatsen).

De berekening van de parkeereis op basis van de normen uit de Nota Parkeernormen is echter een theoretische benadering. De praktijk laat op dit moment zien dat de daadwerkelijke parkeerbehoefte hoger ligt dan de theoretische parkeereis. Voor deze constatering zijn is aantal mogelijke verklaringen denkbaar:

- De daadwerkelijke parkeerbehoefte is afhankelijk van de wijze waarop de woningen zijn aangeboden en de aard van de bewoners die hierop reageren. Wanneer het bijvoorbeeld bekend is dat bij aankoop of huur van een woning geen recht op een parkeervergunning bestaat, trekt dat mogelijke andere type bewoners dan wanneer er wel een recht op een parkeervergunning bestaat;
- Het Rachmaninoffplantsoen lag kort geleden nog in een B2-gebied, waar geen betaald parkeren gold. De minimum parkeernormen tussen een B1-gebied en een B2-gebied

verschillen wezenlijk (15%). Het is echter niet zo dat het invoeren van betaald parkeren in een voormalig B2-gebied ervoor zorgt dat van het ene op het andere moment de daadwerkelijke parkeerbehoefte plotsklaps afneemt. In de praktijk zal dat een veel geleidelijker proces zijn.

- Het Rachmaninoffplantsoen is gelegen aan de rand van het gebied waar parkeerregulering geldt en op relatieve dichte afstand tot de aansluiting op het hoofdwegennet (Martin Luther Kinglaan/A2). De gebiedskenmerken zijn in deze omgeving (nog) anders dan in de andere B1-gebieden die dichter bij het centrum gelegen zijn. Hierdoor kan de vraag rijzen of in dit geval een verlaging van de minimale parkeernorm met 15% opportuun was.
- Door het invoeren van het betaald parkeren (B1-gebied) heeft de ontwikkelaar naast de verlaging van de parkeernormen de mogelijkheid gekregen om afwijkingsmogelijkheden toe te passen. De ontwikkelaar heeft dat gedaan door het faciliteren van zowel deelmobiliteit als het realiseren van extra fietsparkeerplekken. Het inzetten van deze beide afwijkingsmogelijkheden heeft als doel om (toekomstige) bewoners te bewegen andere keuzes te maken in hun mobiliteitsbehoefte. Het is echter maar de vraag of de daadwerkelijke parkeerbehoefte in dit geval en op dit moment daadwerkelijk zo sterk af genomen is. Het Rachmaninoffplantsoen is op korte afstand gelegen van de hoofdwegen en het betaald parkeren is nog maar kort geldig. Een reductie van 13 parkeerplaatsen door de realisatie van extra fietsparkeerplaatsen is op deze locatie fors te noemen. Daarnaast toont het feit dat een van de deelauto's inmiddels weer verwijderd is, dat de daadwerkelijke reductie van de parkeerbehoefte waarschijnlijk kleiner is dan op basis van de Nota Parkeernormen gesteld mag worden.

De hierboven beschreven mogelijke verklaringen zorgen ervoor dat de praktijk op dit moment uitwijst dat de daadwerkelijke parkeerbehoefte hoger ligt dan de parkeercapaciteit die op eigen terrein aanwezig is. De ontwikkelaar heeft echter al een aantal maatregelen toegepast om alsnog te kunnen voorzien in deze daadwerkelijke parkeerbehoefte. Op basis van soortgelijke ervaringen is het de verwachting dat de daadwerkelijke parkeerbehoefte in de loop van de tijd geleidelijk zal afnemen tot een niveau passend binnen het geldende parkeerregime en de daadwerkelijke beschikbare parkeercapaciteit.

10. *Gelet op de parkeerbehoefte, kan de gemeente in uw ogen het verstrekken van parkeervergunningen aan bewoners weigeren?*

De Nota Parkeernormen vermeldt op p.19 dat in geval van sloop/nieuwbouw maatwerkafspraken worden gemaakt. De Nota beschrijft vervolgens op de pagina's 21 en 22 drie mogelijkheden om van het minimumaantal parkeerplaatsen af te wijken. Deze worden aangekondigd met de woorden:

"Hierna volgen enkele vooraf gedefinieerde afwijkingsmogelijkheden."

Het woord "enkele" suggereert dat er meer afwijkingsmogelijkheden denkbaar zijn.
Ten aanzien van de toepassing van die mogelijkheden vermeldt de Nota vervolgens letterlijk:

"*Gebruikers van de ontwikkeling komen niet in aanmerking voor een parkeervergunning."*

Dit beleid voor het al dan niet toewijzen van een parkeervergunning is vervolgens verwoord in de "Beleidsregels uitgifte parkeervergunningen en garageplaatsen 2020" (zie de beantwoording onder vraag 8).

Op grond van het parkeerbeleid *kan* de gemeente de parkeervergunning weigeren. Dat is niet verplicht: zoals hierboven bij de beantwoording van vraag 3 al aangegeven kan een gemeente gemotiveerd afwijken van het eigen beleid. Dat is mogelijk indien het vasthouden aan het beleid *"voor een of meer belanghebbenden wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zou zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen."*[5]

In onze ogen kan anderzijds goed beredeneerd worden waarom in dit geval (tijdelijk) gebruik gemaakt zou kunnen worden van de afwijkingsbevoegdheid, bijvoorbeeld wanneer de bewoners een andere verwachting van vergunningmogelijkheid hadden. Dit zou bijvoorbeeld ook alleen gedaan kunnen worden voor de huidige bewoners, waarbij kan worden bepaald dat dit voor opvolgende bewoners niet meer geldt. Aan kandidaat-nieuwe bewoners kan worden medegedeeld dat ze op wachtlijst komen voor een interne parkeerplaats, en geen aanspraak kunnen maken op een parkeervergunning. Als duidelijk wordt omschreven waarom in dit geval wordt afgeweken van het beleid is niet snel sprake van precedentwerking. Dit staat uiteraard ter verdere beoordeling aan het college, waarbij ook dit laatste aspect nog nader zal worden beoordeeld.

Tot slot
Wij hopen met het bovenstaande de beantwoording naar tevredenheid hebben verzorgd. Uiteraard zijn wij graag bereikbaar voor een nadere toelichting.

Met vriendelijke groet,

Saskia de Boer – HBR advocaten
Gerrit Dorgelo - BonoTraffics

[5] Artikel 4:84 Awb