hbr | advocaten

OMGEVINGSRECHT | OVERHEIDSPRIVAATRECHT

MEMO

Aan: **Merel van Hall, raadsgriffier gemeente Utrecht**
Betreft: **Wijzigen parkeervisie**
Datum: **12 februari 2024**
Van: **Saskia de Boer**

Geachte mevrouw Van Hall,

Aanleiding advies en conclusie
U vroeg mij te adviseren over de al dan niet bestaande noodzaak tot het wijzigen van de Omgevingsvisie van de gemeente Utrecht indien voor de gehele gemeente betaald parkeren wordt ingevoerd. Hieronder ga ik op de verschillende gestelde vragen in.

Ik concludeer in de antwoorden op de deelvragen het volgende:

- een gemeente is op grond van de Algemene wet bestuursrecht gehouden conform het eigen beleid te handelen.
- Het beleid om al dan niet een draagvlakmeting uit te voeren kent diverse nuances. Omdat de Parkeervisie ook letterlijk bepaalt dat in geval van gebiedsoverstijgend belang geen draagvlakmeting hoeft te worden uitgevoerd is in dit geval verdedigbaar door het college gesteld dat geen draagvlakmeting hoeft te worden uitgevoerd.
- Met het bieden van de inspraakmogelijkheid om te reageren op het voornemen om betaald parkeren stadsbreed in te voeren is voldaan aan het Utrechtse participatiebeleid.
- De te wijzigen Module betaald parkeren bij de Parkeervisie kan door het college worden vastgesteld, de bevoegdheid voor het wijzigen van later vastgestelde modules behoort bij de raad. Het eenduidig omgaan met te wijzigen modules en daarvoor een lijn te bepalen lijkt mij wenselijk.

Dit advies behelst om tot volledige beantwoording van de vragen te komen veel tekst en om de gevolgde stappen en conclusies goed te kunnen volgen veel citaten uit de diverse beleidstukken. Ik geef daarom voor de leesbaarheid steeds eerst de betreffende vraag neer, daaronder de beantwoording en aan het eind nog een samenvatting van het antwoord op de deelvraag.

HOOFDONDERZOEKSVRAAG

Is het noodzakelijk dat de raad een besluit neemt over het wijzigen van de Omgevingsvisie – in het bijzonder de Parkeervisie en/of de module Aanpak betaald parkeren – om over te kunnen gaan tot invoeren van betaald parkeren in de gehele gemeente (zonder draagvlakmeting)?

<u>Algemene opmerkingen hoofdonderzoeksvraag</u>
Deze hoofdonderzoeksvraag valt uiteen in de vier hierna opgenomen deelonderzoeksvragen. Die deelvragen zal ik afzonderlijk beantwoorden. Ter inleiding op de beantwoording en in het brede kader van de hoofdonderzoeksvraag zet ik hieronder de relevante passages uit de Utrechtse regelgeving en beleidsstukken op een rij.

Verordening Parkeerbelasting 2024
Op grond van de vigerende Verordening Parkeerbelasting 2024 bepaalt artikel 10 van die verordening:

> *Artikel 10 Bevoegdheid tot het aanwijzen van parkeerplaatsen*
> *De aanwijzing van de plaats waar, het tijdstip en de wijze waarop tegen betaling van de belasting als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel a, mag worden geparkeerd, geschiedt in alle gevallen door het college van burgemeester en wethouders bij openbaar te maken besluit.*
>
> *Burgemeester en wethouders kunnen alleen met voldoende draagvlak voornoemd aanwijzingsbesluit nemen. Een uitzondering hierop geldt in het geval de gemeenteraad een gebied heeft aangewezen waar zonder draagvlakmeting betaald parkeren ingevoerd kan worden.*

In de bijbehorende Tarieventabel zijn zones aangewezen waar betaald parkeren van toepassing is.

Uw raad wordt in het voorstel tot wijziging van de verordening parkeerbelasting voorgesteld om in de hele gemeente betaald parkeren in te voeren en daarover te besluiten door middel van het gewijzigd vaststellen van de Verordening Parkeerbelasting. Daartoe zou de Tarieventabel (en daarmee de Verordening zelf) moeten worden aangepast.
Op grond van de Verordening zelf *kan* de raad dus besluiten om een gebied aan te wijzen voor betaald parkeren zonder dat daarvoor een draagvlakmeting nodig is. De Verordening schrijft niet voor wat er voor een dergelijk besluit vereist is.

Parkeervisie
De Parkeervisie is vastgesteld op 25 november 2021, met daarbij ook de Module Aanpak betaald parkeren. De Parkeervisie maakt onderdeel uit van de Omgevingsvisie.
In de Parkeervisie zelf staat het volgende opgenomen:

> *Aanpak betaald parkeren*
> *De module Aanpak betaald parkeren komt in de plaats van de procedure voor invoering van betaald parkeren. We beschrijven in deze module hoe we de nieuwe procedure voor invoering van betaald parkeren inrichten, zowel voor gebieden waar alleen met voldoende draagvlak betaald parkeren kan worden ingevoerd, als in gebieden waar we zonder draagvlakmeting betaald parkeren invoeren. Ook geven we aan op welke manieren we de buurt betrekken bij het proces.*[1]

En:

> *Betaald parkeren is van oudsher een effectief middel om op lokaal niveau parkeer-overlast tegen te gaan. Wanneer in een wijk overlast wordt ervaren door een hoge parkeerdruk, is het aan de bewoners en bedrijven in die wijk om te bepalen of er*

[1] P. 9 Parkeervisie

betaald parkeren moet worden ingevoerd. Zij kunnen hun stem kenbaar maken via een draagvlakmeting.

In sommige gevallen is een draagvlakmeting echter geen uitkomst, bijvoorbeeld in gebieden waar geen of weinig woningen zijn en een beperkt aantal bedrijven of organisaties is gevestigd. Dit geldt bijvoorbeeld voor sportverenigingen aan de rand van de stad. Hier maken we maatwerkafspraken met de belanghebbenden. Ook in andere gebieden met een uniek karakter, zoals bijvoorbeeld de woonboulevard, zijn maatwerkafspraken mogelijk, zowel wat betreft de procedure voor invoering van betaald parkeren, als de invulling daarvan (bijvoorbeeld met afwijkende venstertijden). De invoering van betaald parkeren kan naast het tegengaan van parkeeroverlast ook bijdragen aan een beperking van het autoverkeer, en is daarmee een belangrijke randvoorwaarde voor de verdere verdichting van de stad. Op een aantal ontwikkellocaties is beperking van het autoverkeer noodzakelijk om (grote aantallen) woningen te kunnen bouwen. In deze gebieden kan zonder draagvlakmeting betaald parkeren worden ingevoerd. Dat geldt ook voor de gebieden die grenzen aan deze ontwikkellocaties. Voorwaarde hierbij is wel dat wordt aangetoond dat invoering van betaald parkeren noodzakelijk is om de hoeveelheid verkeer die de stad in komt te beperken.

Ook rondom mobiliteitsknooppunten is het in sommige gevallen wenselijk om (zonder draagvlakmeting) betaald parkeren in te kunnen voeren.

Het uitgangspunt bij de invoering van betaald parkeren is dat het doel de procedure bepaalt. Wanneer het doel is om parkeeroverlast tegen te gaan beslissen bewoners en bedrijven via een draagvlakmeting of er betaald parkeren wordt ingevoerd. Wanneer het gaat om een wijk- of gebiedsoverstijgend belang, en betaald parkeren als doel heeft om de hoeveelheid autoverkeer in de stad te stabiliseren, of het gebruik van een nabijgelegen transferium te bevorderen, houden we geen draagvlakmeting.[2]

En tot slot, in de Parkeervisie, over de Modules:

Wij hebben ervoor gekozen om niet één omvattende parkeernota op te stellen, maar verschillende modules te ontwikkelen. Als basis voor deze modules actualiseren wij eerst de overkoepelende fiets- en autoparkeervisie, ter vervanging van de Nota Stallen en Parkeren. Deze Parkeervisie wordt in de afzonderlijke modules verder uitgewerkt. De modules worden hieronder toegelicht.[3]

Over de module Aanpak betaald parkeren staat in die module zelf:

Parkeervisie
De Aanpak betaald parkeren is een uitwerking van de parkeervisie.

[2] P. 27 Parkeervisie, alle 4 de alinea's
[3] P. 7 Parkeervisie

> *De Aanpak betaald parkeren komt in de plaats van de Procedure Invoering Betaald Parkeren. We beschrijven in deze aanpak hoe we de nieuwe procedure voor invoering van betaald parkeren inrichten. Zowel voor gebieden waar alleen met voldoende draagvlak betaald parkeren kan worden ingevoerd, als in gebieden waar we zonder draagvlakmeting betaald parkeren invoeren.*[4]

En:

> *In sommige gebieden met parkeeroverlast, biedt een draagvlakmeting geen uitkomst, bijvoorbeeld in gebieden waar geen of weinig woningen zijn en een beperkt aantal bedrijven of organisaties is gevestigd. Dit geldt bijvoorbeeld voor sportverenigingen aan de rand van de stad. Hier maken we maatwerkafspraken met de belanghebbenden. Ook in andere gebieden met een uniek karakter, zoals bijvoorbeeld de woonboulevard, zijn maatwerkafspraken mogelijk. Dit geldt zowel voor de procedure voor invoering van betaald parkeren, als de invulling daarvan (bijvoorbeeld met afwijkende venstertijden).*[5]

Mobiliteitsplan 2040
Het Mobiliteitsplan 2040 is vastgesteld op 15 juli 2021 en maakt onderdeel uit van de Omgevingsvisie.

> *Op een aantal ontwikkellocaties is beperking van het autoverkeer noodzakelijk om (grote aantallen) woningen te kunnen bouwen. In deze gebieden kan zonder draagvlakmeting betaald parkeren worden ingevoerd. Dat geldt ook voor de gebieden die grenzen aan deze ontwikkellocaties. Voorwaarde hierbij is wel dat wordt aangetoond dat invoering van betaald parkeren noodzakelijk is om de hoeveelheid verkeer die de stad in komt te beperken. Ook rondom Transferia is het in sommige gevallen wenselijk om (zonder draagvlakmeting) betaald parkeren in te kunnen voeren.*[6]

DEELVRAAG 1

Wat betekent het dat de wijze van invoeren van betaald parkeren expliciet in de Parkeervisie en de module Aanpak betaald parkeren is opgenomen?

In de huidige beleidsstukken, die onderdeel uitmaken van het thematisch beleid van de Omgevingsvisie, is onder andere de beleidskeuze opgenomen om in ‘de meeste gevallen’ een draagvlakmeting uit te voeren. De vraag is wat dit in het algemeen betekent: in hoeverre is de gemeente verplicht om dit beleid uit voeren en welke rechtsmiddelen hebben belanghebbenden om dit af te dwingen?

Antwoord deelvraag 1

[4] P. 3 Module
[5] P. 7 Module
[6] P. 121 Mobiliteitsplan 2040

Het gemeentelijk beleid is opgenomen in de Parkeervisie met bijbehorende modules (en het Mobiliteitsplan 2040). Bij deelvraag 4 ga ik in op de duiding van de modules en de procedure voor het wijzigen daarvan. Voor de betekenis van het opnemen van de manier van invoeren van betaald parkeren geldt het volgende.

De wijze van invoeren van betaald parkeren vormt onderdeel van het gemeentelijk beleid. Beleid wordt volgens de Awb[7] gezien als een regel omtrent de afweging van belangen, vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.
Het bestuursorgaan dient volgens het eigen beleid te handelen tenzij dat onevenredig zou zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen[8]. Beleid is niet rechtstreeks bindend voor burgers of bedrijven.

In de praktijk betekent dit dat de overheid aan het eigen beleid is gebonden, en daar onder omstandigheden gemotiveerd vanaf kan wijken. Dat mag niet structureel, in dat geval moet het beleid worden gewijzigd. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) oordeelt daarover:

> *Bij afwijken van in een beleidsregel vastgelegd beleid dient de raad, gezien artikel 4:84 van de Awb, inzichtelijk te motiveren welke bijzondere omstandigheden vasthouden aan het beleid in dit geval onevenredig zouden maken in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. De Afdeling oordeelt, onder verwijzing naar haar uitspraak van 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:709, dat verouderd beleid geen bijzondere omstandigheid is die aanleiding kan zijn om van de beleidsregel af te wijken, maar dat die verouderde beleidsregel in een dergelijk geval zal moeten worden aangepast.*[9]

Voor zover wordt afgeweken moet dat goed worden gemotiveerd.[10]
Deze jurisprudentie ziet op procedures omtrent bestemmingsplannen en vergunningen waarbij burgers of bedrijven procedeerden tegen de overheid. Voor de gemeente zelf betekent het dat zij in beginsel gebonden is aan het eigen beleid en ook overeenkomstig moet handelen.
Daar kan onder omstandigheden gemotiveerd vanaf worden geweken. Als dat gebeurt en dit niet een eenmalige situatie betreft is van belang dat het beleid zo spoedig mogelijk wordt aangepast.

<u>Antwoord deelvraag 1 samenvatting</u>
Daarmee is het antwoord op deelvraag 1 gegeven: het feit dat de wijze van invoeren van betaald parkeren expliciet in de Parkeervisie en de module Aanpak betaald parkeren is opgenomen betekent dat de gemeente overeenkomstig dit eigen beleid moet handelen en alleen bij uitzondering, gemotiveerd, daarvan af mag wijken.

[7] Artikel 1:3 vierde lid Algemene wet bestuursrecht (Awb)
[8] Artikel 4:84 Awb, de “inherente afwijkingsbevoegdheid”
[9] Uitspraak 18-12-2019, ECLI:NL:RVS:2019:4330 en recent 15-11-2023, ECLI:NL:RVS:2023:4245
[10] Uitspraak ABRVS 11 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3776 over het afwijken van parkeerbeleid. Dat was in dat geval niet (goed) gemotiveerd.

Belanghebbenden kunnen dit niet zomaar afdwingen. Hoogstens zouden zij uiteindelijk via het aanvechten van een parkeerboete die op basis van de gewijzigd vastgestelde Verordening is vastgesteld kunnen betogen dat de Verordening niet op de juiste manier tot stand is gekomen. De rechter moet dan de rechtmatigheid van de Verordening toetsen. Omdat beleid niet rechtstreeks bindend is voor de burgers en de verordening alleen gewijzigd kan worden vastgesteld met meerderheid van stemmen van de raad acht ik het in dit geval niet waarschijnlijk dat de rechter de verordening onverbindend zal verklaren. Ik ga daarop voor dit memo niet verder in.

Of er daadwerkelijk sprake is van handelen in strijd met het beleid bespreek ik hieronder bij de beantwoording van deelvraag 2.

DEELVRAAG 2

Is het noodzakelijk om de Parkeervisie en/of de daarbij behorende modules aan te passen, om over te kunnen gaan tot invoering van betaald parkeren in de hele gemeente?

In de raadsbrief van 21 december 2023 geeft het college aan dat de raad gebieden kan aanwijzen waar geen draagvlakmeting wordt gehouden. Uit de Parkeervisie blijkt echter dat het invoeren van betaald parkeren zonder een draagvlakmeting alleen in ‘sommige gevallen’ kan.

<u>Antwoord deelvraag 2</u>
In de Verordening Parkeerbelastingen is bepaald dat het college betaald parkeren zonder draagvlakmeting kan invoeren in het geval de gemeenteraad een gebied heeft aangewezen waar dat zonder draagvlakmeting is toegestaan.
Strikt genomen voorziet de Verordening zelf al dat de raad dat dus op basis van de eigen verordening het achterwege van de draagvlakmeting kan bepalen.
Het eigen beleid schrijft echter voor in welke gevallen wel of niet tot een draagvlakmeting kan of moet worden overgegaan. Het eigen beleid bepaalt dus hoe de raad van de bevoegdheid uit de Verordening gebruik kan maken.

Zoals hierboven bij deelvraag 1 is behandeld hoort het bestuursorgaan conform het eigen beleid te handelen en kan daar alleen in bijzondere gevallen gemotiveerd vanaf worden geweken. Deelvraag 2 ziet hiermee ook op de vraag of er sprake is van afwijking van het beleid als met de wijziging van de Verordening tot betaald parkeren voor de hele stad voor de hele stad wordt besloten zonder dat daar een draagvlakmeting aan vooraf gaat.

Uit de Verordening Parkeerbelastingen, de Parkeervisie, de module Aanpak betaald parkeren en uit het Mobiliteitsplan 2040 komt steeds naar voren dat de hoofdregel voor de invoering van betaald parkeren inhoudt dat daarvoor een draagvlakmeting wordt gedaan, maar dat van die hoofdregel kan worden afgeweken in specifiek omschreven gevallen. Tegelijk is op die hoofdregel in de Parkeervisie een andere stellige regel geformuleerd met betrekking tot gebiedsoverstijgend belang.

Dat valt op te maken uit de specifieke woordkeus en aanwijzingen in de genoemde stukken.
Zo bepaalt de Verordening: *alleen* met voldoende draagvlak, de *uitzondering* daarop betreft…

En de Parkeervisie: *In sommige gevallen* is een draagvlakmeting geen uitkomst. In het Mobiliteitsplan: O*p een aantal locaties* kan zonder draagvlakmeting betaald parkeren worden ingevoerd.

Daarnaast bepaalt de Parkeervisie echter eveneens expliciet dat in geval van een wijk- of gebiedsoverstijgend belang, en betaald parkeren als doel heeft om de hoeveelheid autoverkeer in de stad te stabiliseren, of het gebruik van een nabijgelegen transferium te bevorderen, geen draagvlakmeting wordt gehouden. Daarmee lijkt de visie dus enigszins op twee gedachten te stoelen en een tweede hoofdregel te formuleren. Deze wordt niet letterlijk als hoofdregel benoemd maar het betreft gelet op de formulering zonder uitzonderingsmogelijkheid een heel stellig in de Parkeervisie opgenomen uitgangspunt.

Op grond van de eigen regelgeving en het beleid is het uitvoeren van een draagvlakmeting dus enerzijds te duiden als de hoofdregel waarin alleen in specifiek omschreven gevallen vanaf kan worden geweken. Tegelijk houdt de andere hoofdregel in dat in geval van gebiedsoverstijgend belang geen draagvlakmeting plaatsvindt, ofwel is in dat geval sprake van een van die specifiek omschreven uitzonderingsgevallen, namelijk het gebiedsoverstijgend belang.
Of met de term gebiedsoverstijgend belang ook het totale grondgebied van de hele stad is bedoeld is niet letterlijk in de Parkeervisie benoemd. Wel kan het doel zijn het stabiliseren van het autoverkeer “in de stad”, daarmee kan de hele gemeente zijn bedoeld. Daar kan tegenover worden gezet dat de uitzonderingen voor de draagvlakmeting wel steeds op wijk- of gebiedsniveau zijn geformuleerd.

Het is daarom ook een kwestie van eigen inzicht en beleid hoe het eigen beleid wordt geduid. Hier is geen harde juridische grens aan te geven. Het feit dat het gebiedsoverstijgend belang stellig in het beleid staat opgenomen maakt het in dit geval verdedigbaar om af te zien van het uitvoeren van een draagvlakmeting, gelet op de motivering daarvoor:

Als de invoering van betaald parkeren in de hele gemeente wordt in de raadsbrief d.d. 20 december 2023 genoemd:

> *Betaald parkeren draagt bij aan verminderen van rijdende en stilstaande auto’s, voor een betere kwaliteit van de openbare ruimte en de bereikbaarheid van de stad. Voor deze doelen is een draagvlakmeting niet nodig. (…) Wij zijn van mening dat het raadsvoorstel voor de geleidelijke invoering van betaald parkeren past binnen de geldende kaders. We vinden daarbij dat dit duidelijker in het raadsvoorstel kan worden opgeschreven. Daarom hebben we het raadsvoorstel hierop aangepast.*

Aangekondigd wordt dat het raadsvoorstel voor de invoering van betaald parkeren nog beter zal worden gemotiveerd. Dat is gebeurd ten behoeve van de vergadering van 15 februari a.s.

<u>Antwoord deelvraag 2 samenvatting</u>
De Parkeervisie bepaalt expliciet dat in geval van een wijk- of gebiedsoverstijgend belang geen draagvlakmeting wordt gehouden. Zo bezien past de invoering van betaald parkeren in de hele gemeente binnen het criterium van het gebiedsoverstijgend belang. In dat geval is geen

draagvlakmeting nodig. De Parkeervisie en de modules hoeven dan ook niet te worden aangepast.

Ik acht de conclusie van het college goed verdedigbaar. Dat dit standpunt toch voor discussie vatbaar is kan ik mij wel voorstellen. Weliswaar valt het voornemen tot invoeren van betaald parkeren onder het gebiedsoverstijgend belang, om dit vervolgens zo aan het gehele grondgebied van de stad te koppelen is een flinke stap. Of het wenselijk is om zonder draagvlakmeting voor de hele gemeente betaald parkeren in te voeren is echter een andere vraag.

DEELVRAAG 3

Indien overgegaan moet worden tot aanpassing van de Parkeervisie en/of de daarbij behorende modules: is de gevolgde voorbereidingsprocedure daarvoor dan voldoende geweest?

Het college heeft het plan voor het invoeren van betaald parkeren in de gehele gemeente in het voorjaar van 2023 ter inzage gelegd. (zie Reactienota) Indien de Parkeervisie en/of module Aanpak betaald parkeren moet worden gewijzigd, ontstaat de vraag of de gevolgde procedure voldoende is en kan worden gezien als een uniforme voorbereidingsprocedure (Afdeling 3.4 van de Awb).

Antwoord deelvraag 3

Deze vraag ziet op de toekomstige situatie dat de Parkeervisie en/of de modules zouden moeten worden aangepast. Dit is nu (nog) niet in procedure. Als sprake is van wijziging geldt het volgende.

Als de Parkeervisie gewijzigd wordt of zou moeten worden betreft dat een wijziging van de Omgevingsvisie. Het vaststellen van de Omgevingsvisie is een bevoegdheid van de raad.[11]
Als de Omgevingsvisie wordt gewijzigd geldt die raadsbevoegdheid ook ten aanzien van het besluit tot gewijzigde vaststelling.
Voor het wijzigen van de Omgevingsvisie schrijft de Omgevingswet verder voor dat bij de vaststelling (en dus ook de gewijzigde vaststelling) moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven en organisaties betrokken zijn geweest bij de voorbereiding daarvan en wat de resultaten daarvan zijn. Voor een gemeentelijke omgevingsvisie geldt expliciet dat daarbij moet worden aangegeven hoe invulling is gegeven aan het toepasselijke eigen participatiebeleid.[12]
Hoe participatie inhoudelijk vorm wordt gegeven is niet wettelijk vastgelegd maar ter keus aan het bestuursorgaan zelf.
In Utrecht is het participatiebeleid vastgelegd in de Participatieleidraad en de Participatie -en inspraakverordening gemeente Utrecht.

De formele voorbereiding van de Omgevingsvisie moet verder plaatsvinden via het uitgebreide regime zoals dat in de Algemene wet bestuursrecht is voorgeschreven.[13]
Over een ontwerp-Omgevingsvisie kunnen daarom zienswijzen worden ingediend.

[11] Artikel 3.1 Omgevingswet
[12] Artikel 3.1 en 16.139 Omgevingswet, artikel 10.7 Omgevingsbesluit
[13] Artikel 16.26 Omgevingswet

Als alleen een module wordt gewijzigd geldt mogelijk een ander regime. Hoe de modules in dit geval moeten worden geduid geef ik aan onder 4. Als sprake is van een als programma in de zin van de Omgevingswet is het college het bevoegd gezag.
Ook voor het opstellen of wijzigen van een programma schrijft de Omgevingswet voor daarbij moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven en organisaties betrokken zijn geweest bij de voorbereiding daarvan en wat de resultaten daarvan zijn, en dat daarbij moet worden aangegeven hoe invulling is gegeven aan het toepasselijke eigen participatiebeleid.[14]
Voor sommige programma's geldt eveneens het vereiste van het doorlopen van de voorbereidingsprocedure conform de Algemene wet bestuursrecht.[15]

Er is (nog) geen sprake van wijziging van de Omgevingsvisie of een programma, de voorbereidingsprocedure als bedoeld in de Awb hoeft dan ook niet te worden gevolgd.
Zodra de Omgevingsvisie of het programma wel wordt gewijzigd zal participatie conform het eigen beleid moeten worden georganiseerd.

Het wijzigen van de Verordening Parkeerbelastingen wordt op 15 februari a.s. aan de raad voorgelegd.
Het college heeft het plan voor het invoeren van betaald parkeren in de gehele gemeente in het voorjaar van 2023 ter inzage gelegd. Daarbij is op grond van de Participatie- en inspraakverordening gekozen voor inspraak/consultatie waarbij belanghebbenden de gelegenheid hadden te reageren op de concept Aanpak. Kiezen voor inspraak is mogelijk in geval van "specifieke overwegingen". Daarvan is in dit geval sprake.

Belanghebbenden zijn op verschillende manieren geïnformeerd over de voorgestelde aanpak voor invoeren betaald parkeren in de hele stad en de mogelijkheid om in te spreken.[16]
Daarop zijn veel inspraakreacties ontvangen, die zijn vervolgens besproken in de Reactienota Heffen parkeerbelasting stadsbreed.

<u>Antwoord deelvraag 3 samenvatting</u>
Er is geen sprake van wijziging van de omgevingsvisie of van een programma. Wel wordt de Verordening Parkeerbelasting gewijzigd. Daarvoor heeft een inspraaktraject plaatsgevonden.
Hoe participatie of inspraak plaats moet vinden is niet wettelijk voorgeschreven. Het college heeft gemotiveerd aangegeven waarom voor inspraak/consultatie is gekozen.
Met de mogelijkheid van inspraak/consultatie is de voorbereidingsprocedure voor het wijzigen van de Verordening Parkeerbelastingen in mijn ogen voldoende geweest.

DEELVRAAG 4

Bij welk bestuursorgaan ligt de bevoegdheid om over te gaan tot wijziging van de module Aanpak Betaald Parkeren?

[14] Artikel 10.8 Omgevingsbesluit
[15] Artikel 16.27 Omgevingswet
[16] P. 6 Reactienota

In de raadsbrief van 21 december 2023 geeft het college aan dat het college de module Aanpak betaald parkeren 'wil aanpassen en uitbreiden'. Volgens het college valt de module onder de bevoegdheid van het college. Daarbij wordt verwezen naar de Utrechtse Standaard voor de beleidscyclus. De module 'Aanpak betaald parkeren' is echter ook een onderdeel van de Omgevingsvisie doordat de module, als onderdeel van de Parkeervisie, is opgenomen in het thematisch beleid. De vraag is dus of het college tot wijziging kan besluiten.

Antwoord vraag 4
In de raadsbrief d.d. 20 december 2023 staat het volgende:

> *De module Aanpak betaald parkeren 2024 - 2035*
> *Een nieuwe module Aanpak betaald parkeren 2024 – 2035 is een uitwerking om de doelen in de Parkeervisie (en het Mobiliteitsplan 2040) te bereiken. De module valt volgens het kader van Sturen en Verantwoorden in de categorie uitvoeringsprogramma, waarbij de bevoegdheid bij het college ligt. Wij willen de module aanpassen en uitbreiden met een beschrijving van de implementatie van betaald parkeren in een gebied. We zullen de module vaststellen na een raadsbesluit over de aanpassing van de Verordening en wij zullen u hierover informeren.*

Het college kwalificeert de bij de Parkeervisie behorende modules volgens deze brief als "programma". Een programma is vooral uitvoeringsgericht en valt op grond van de Omgevingswet tot de bevoegdheid van het college[17]. Een programma bevat een uitwerking van het te voeren beleid en maatregelen om de doelstellingen te bereiken.[18]
Als het college een nieuw programma vaststelt dat is bedoeld als uitwerking en met maatregelen dan kan een nieuwe module Aanpak betaald parkeren als programma worden gekwalificeerd.

Weliswaar kan een module op grond van het huidige recht inmiddels worden gekwalificeerd als programma, ten tijde van de vaststelling daarvan, in het kader van de Parkeervisie die onderdeel uitmaakt van de Omgevingsvisie, blijkt niet duidelijk dat dat zo is bedoeld. Uit de bewoordingen in de Parkeervisie en de Module zou kunnen worden opgemaakt dat ook de modules onderdeel uitmaken van de Parkeervisie zelf en dus onderdeel uitmaken van de Omgevingsvisie. Gelet op de letterlijke beslispunten ten aanzien van de vaststelling is dit toch niet het geval.

In de Parkeervisie zelf staat:

> *Wij hebben ervoor gekozen om niet één omvattende parkeernota op te stellen, maar verschillende modules te ontwikkelen. (…) Deze Parkeervisie wordt in de afzonderlijke modules verder uitgewerkt.*

De Modules zijn vervolgens afzonderlijk van de parkeervisie vastgesteld. Het raadsbesluit vermeldt alleen letterlijk ten aanzien van de Parkeervisie dat deze wordt opgenomen in de Omgevingsvisie Utrecht.[19]

[17] Artikel 3.4 Omgevingswet
[18] Artikel 3.5 Omgevingswet
[19] Raadsbesluit 25 november 2021, beslispunt 4

Op de site van de gemeente kom je via het tabblad omgevingsvisie – thematisch beleid – parkeren, Parkeerbeleid fiets en auto | Gemeente Utrecht - Omgevingsvisie, op het volgende terecht:

> *Beleidsdocumenten*
> *De hoofdlijnen van het beleid staan in de Parkeervisie.*

Doorklikken op de Parkeervisie leidt tot alleen het document parkeervisie op de site met de stukken voor de raadsvergadering van 25 november 2021. De modules staan als andere losse document op die zelfde pagina.

In aanvulling merk ik het volgende op.
Later[20] is besloten omtrent een aantal aanvullende modules in het kader van de Parkeervisie. In het raadsbesluit staat vermeld dat deze modules "als onderdeel van de Parkeervisie" worden vastgesteld en dat deze modules worden opgenomen in de Omgevingsvisie Utrecht ter aanvulling op de Parkeervisie.
De betreffende internetpagina moet hierop worden aangepast.

Dat is daarmee anders gegaan dan bij het vaststellen van de eerdere modules, waaronder de module Aanpak betaald parkeren. Gelet op het expliciet bepalen dat de nieuwe modules onderdeel uitmaken van de Parkeervisie en daarmee van de Omgevingsvisie kunnen deze nieuwere modules als integraal onderdeel van de Omgevingsvisie niet door het college worden gewijzigd.
Dit is mogelijk ook zo *bedoeld* bij de vaststelling van de eerdere modules in november 2021.
Zo is dat toen niet bepaald, en ook niet op de website van de gemeente terug te vinden. De nieuwe modules zijn op de website overigens evenmin te zien als onderdeel van de Parkeervisie.

Dat maakt de status van de in november 2021 vastgestelde modules achteraf bezien mogelijk anders bedoeld. Bij het toetsen van wet- en regelgeving kijken we allereerst naar de letterlijke tekst zelf. Gelet op de manier waarop de eerdere modules destijds zijn vastgesteld is daarbij niet bepaald dat zij onderdeel uitmaken van de Parkeervisie. Gelet op de meer programmatische inhoud van de modules kwalificeren zij als document bovendien op zich als programma. Dat betekent dat het wijzigen daarvan een bevoegdheid van het college betreft.

Het lijkt mij niet wenselijk om verschillend om te gaan met de modules.
Ik raad aan in de raad te bespreken hoe het geheel van de verschillende modules geduid moet worden, en dit ook in het kader van de bevoegdheid ten aanzien van deze documenten vast te leggen.

Antwoord deelvraag 4 samenvatting
Ten tijde van de vaststelling bestond er geen algemene wettelijke bepaling waarin een bevoegdheid voor bestuursorganen was opgenomen om programma's vast te stellen. Destijds

[20] Op 16 juni 2022

heeft de raad de programma's zelf vastgesteld. De bevoegdheid daarvoor ligt nu wettelijk bepaald bij het college.
Nu de in november 2021 vastgestelde modules formeel geen deel uitmaken van de Omgevingsvisie kunnen deze modules als programma worden gezien en nieuw of gewijzigd door het college worden vastgesteld. Indien de raad ten aanzien van het geheel van alle modules bepaalt dat zij deel uitmaken van de Omgevingsvisie geldt voor het wijzigen van een module in dat geval dat de bevoegdheid daarvoor bij de raad berust.

Tot slot
Ik hoop met het bovenstaande inzichtelijk antwoord te hebben gegeven in alle gestelde vragen. Ik ben graag tot een nadere (mondelinge) toelichting bereid.

Met vriendelijke groet,
Saskia de Boer
06-55335280