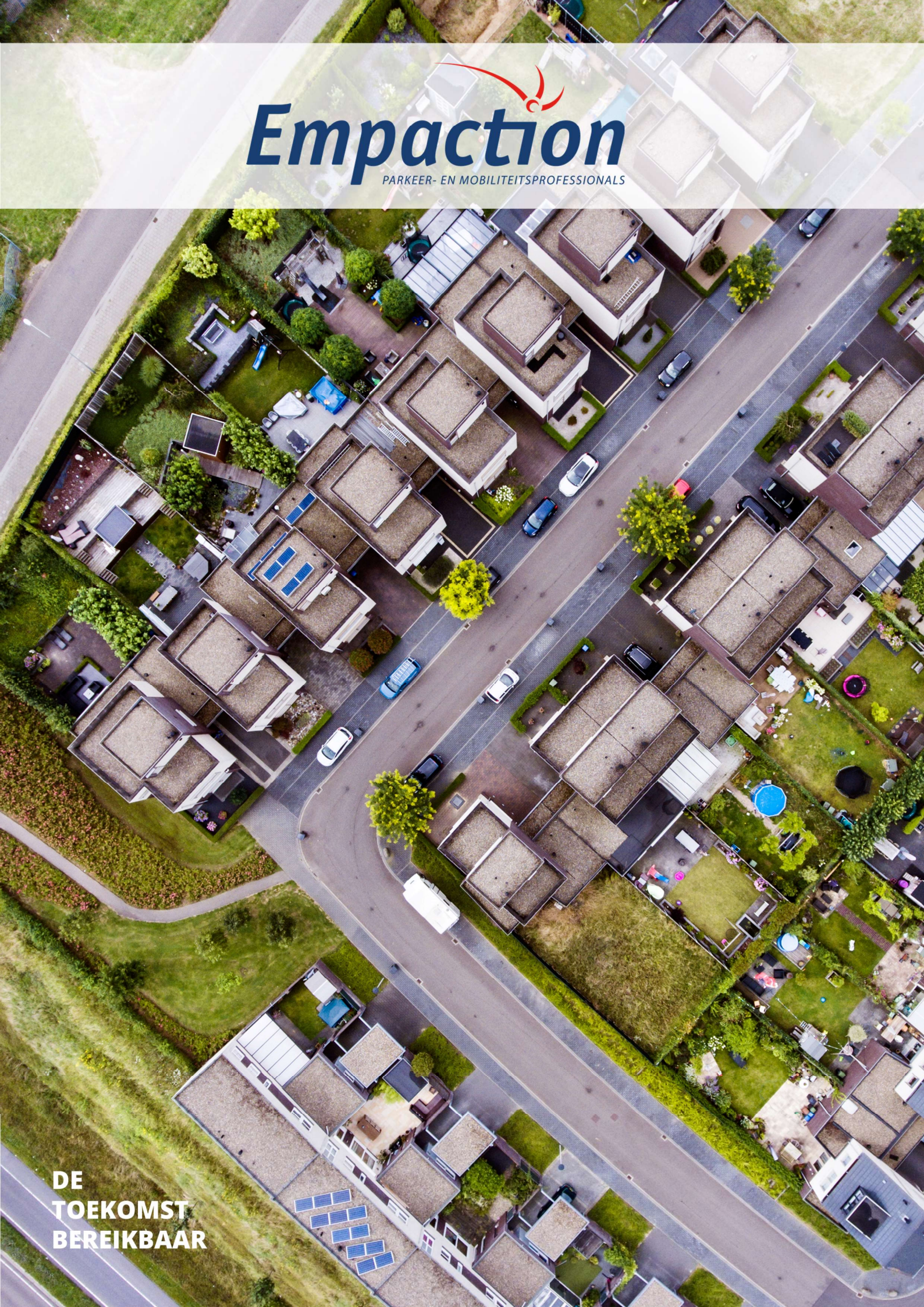
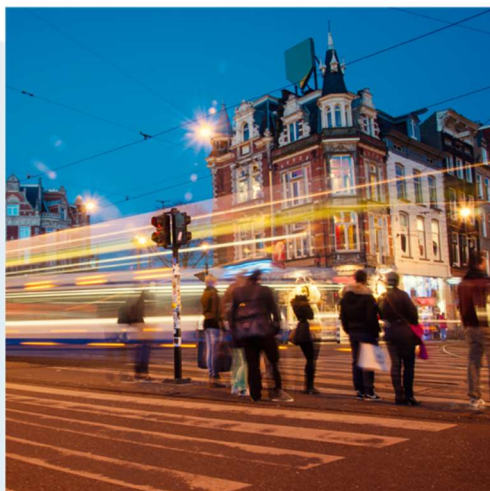


An aerial photograph of a residential neighborhood. A central road runs diagonally from the top right towards the bottom left. On either side of the road are rows of houses with brown roofs. Some houses have swimming pools in their backyards, and there are trees and greenery interspersed among the buildings. A white van is driving on the road, and several cars are parked along the sides. The overall scene depicts a typical suburban or urban residential area.

Empaction

PARKEER- EN MOBILITEITSPROFESSIONALS

DE
TOEKOMST
BEREIKBAAR



Agenderende memo

In opdracht van

Datum

Plaats

Versie

Gemeente Zevenaar

april 2023

Eindhoven

2022-1259 M04

Samenvatting

Gemeente Zevenaar heeft een beleidsevaluatie van het betaald parkeren laten uitvoeren. Hier zijn een aantal bevindingen en aanbevelingen uitgekomen. Een van deze bevindingen is dat ruimtelijke ontwikkelingsprojecten in de vertraging komen mede vanwege de toetsing op het onderdeel parkeren. Gezien de toekomstige woningbouwopgave van ruim 200 woningen in het centrum, is dit een zeer zorgwekkende situatie. Geconstateerd is dat de huidige beleidsregels onvoldoende houvast geven om afwijking van de normen te beargumenteren. Om de ruimtelijke ontwikkelaars en de gemeente meer duidelijkheid en handvatten te geven, is het opstellen van een Nota Parkeernormen noodzaak. Deze agenderende memo is daar een eerste aanzet toe en beschrijft de uit te werken onderwerpen en de keuzes die daarin te maken zijn. Dit doen we aan de hand van 3 sporen.



We adviseren om allereerst te beginnen met het verplaatsen van de parkeernormen en de beleidsregels uit de Paraplubestemmingsplan naar een separate Nota Parkeernormen. Voor het opstellen van deze nota adviseren wij om de aanbevelingen uit spoor 1 te volgen. De vervolgstap zou zijn het invoeren van spoor 2, waarbij er korting gegeven kan worden op de parkeernormen op basis van verschillende voorwaarden zoals het aanbod van alternatieve mobiliteit en de aanwezigheid van parkeerregulering. Spoor 3 kan met goed maatwerk een goede volgende stap zijn. Voorstel is om eerst te ervaren hoe het uitwerken van spoor 1 en 2 in de praktijk uitpakt om daarna als gemeente na te gaan of zij een verschuiving in rol en verantwoordelijkheid wenst. In spoor 3 neemt de gemeente namelijk een regisserende rol aan op het gebied van mobiliteit en parkeren. De groeiende huizenmarkt en de daarmee toenemende verdichting met maar liefst circa 200 nieuwe woningen in het centrum, vragen om een andere benadering van mobiliteit. Welke rol pakt Zevenaar hierin?

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	2
Inhoudsopgave	3
1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Doel en scope	5
1.3 Leeswijzer	5
2. Nota Parkeernormen.....	6
2.1 Parkeernormen Zevenaar	6
2.2 Afwijkingsmogelijkheid.....	7
2.4 Nota parkeernormen.....	8
3. De drie sporen	9
3.1 Spoor één Maatwerk in toepassing parkeernorm.....	10
3.2 Spoor twee Reductie op parkeernorm	12
3.3 Spoor drie Regierol	16
4. Vervolgstappen.....	17
5. Conclusie.....	18
Bijlage A Analyse kadernota's parkeernormen	19

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Zevenaar staat voor een uitdagend vraagstuk met betrekking tot haar parkeerbeleid. Uit de recent uitgevoerde evaluatie is gebleken dat het huidige beleid niet langer aansluit op de werkelijke situatie op straat en daarmee een obstakel vormt voor de realisatie van diverse woningbouw- en transformatieprojecten. Dit is zorgwekkend, gezien de grote woningbouwopgave van voornamelijk het centrumgebied.

Het huidige parkeerbeleid en de daarbij horende parkeernormen zijn enige tijd geleden vastgesteld in het Paraplubestemmingsplan. De opgenomen parkeernormen zijn sindsdien niet meer in lijn met de daadwerkelijk parkeervraag. Nieuwe onderzoeken laten namelijk een lagere parkeerbehoefte zien dan dat nu is opgenomen in het Paraplubestemmingsplan. Dit betekent dat voor het bepalen van de parkeerbehoefte bij een nieuwe ontwikkeling in Zevenaar, er gerekend wordt met te hoge normen. Hierdoor lijkt parkeervraag hoger dan deze in de werkelijkheid is en er meer parkeerplaatsen worden aangelegd dan nodig.

Naast actualisatie is duidelijkheid een erg belangrijk onderdeel. Het huidige beleid (met de later vastgestelde afwijkingsregels) staat enige afwijking van de normen toe maar een helder toetsingskader ontbreekt. Terwijl duidelijkheid nodig is zodat zowel de gemeentelijke organisatie als de initiatiefnemers weten waar ze aan toe zijn. Door het ontbreken van een dergelijk kader is het nu niet altijd evident hoe en in welke mate er afgeweken mag worden. Hierdoor is er veel verwarring intern maar ook bij de ontwikkelaars wat leidt tot vertraging.

Deze problemen zijn met name zorgelijk gezien de grote woningbouwopgave in voornamelijk het centrumgebied van Zevenaar. Er zijn plannen voor diverse transformaties en nieuwbouwprojecten die zullen leiden tot circa 200 nieuwe woningen. In het centrum is er echter weinig tot geen ruimte voor het realiseren van parkeerplaatsen op eigen terrein, terwijl het huidige beleid wel eist dat deze aanwezig zijn. Het stellen van een dergelijke voorwaarde in een gebied waar de ruimte schaars is, zal leiden tot volledige stagnatie van deze projecten.

Om deze uitdaging het hoofd te bieden, is een nieuwe nota parkeernormen nodig. Dit vraagstuk is echter niet nieuw; vanuit zowel de gemeentelijke organisatie als het adviesbureau Overmorgen is al eerder aangekaart dat het huidige beleid niet meer voldoet aan de praktijk. Het is echter van belang dat er nu actie wordt ondernomen om de woningbouwopgave in het centrum te kunnen realiseren en niet onnodig vast te laten lopen op parkeernormen. Deze memo zet de verschillende oplossingsmogelijkheden uiteen die als handvatten dienen in de discussie over een nieuwe nota parkeernormen en de invulling hiervan

1.2 Doel en scope

Dit stuk heeft als doel om zowel het vaststellen van een Nota Parkeernormen hoog op de agenda te zetten als tevens de discussie te starten over de invulling hiervan. Dit doen we door de verschillende onderdelen te duiden. Het bevat geen concrete nieuwe regels voor Zevenaar en is daarmee (uiteraard) geen nieuwe Nota Parkeernormen. Met dit stuk als basis kan de gemeente een richting kiezen en prioriteit geven aan de keuzes in het belang van Zevenaar.

1.3 Leeswijzer

Allereerst wordt er in hoofdstuk 2 kort uitgelegd wat een kadernota Parkeernormen inhoudt en wat het verschil is met de parkeernormen die zijn opgenomen in het Paraplubestemmingsplan. Ook gaat het dieper in op de parkeernormen die nu worden gehanteerd. In hoofdstuk 3 zetten we de drie sporen uiteen die de gemeente kan volgen voor het invullen van de nota. Hoofdstuk 4 bevat onze aanbevelingen over hoe en welke stappen de gemeente kan zetten om de sporen te implementeren. Het laatste hoofdstuk 5, sluit de memo af met een korte conclusie.

2. Nota Parkeernormen

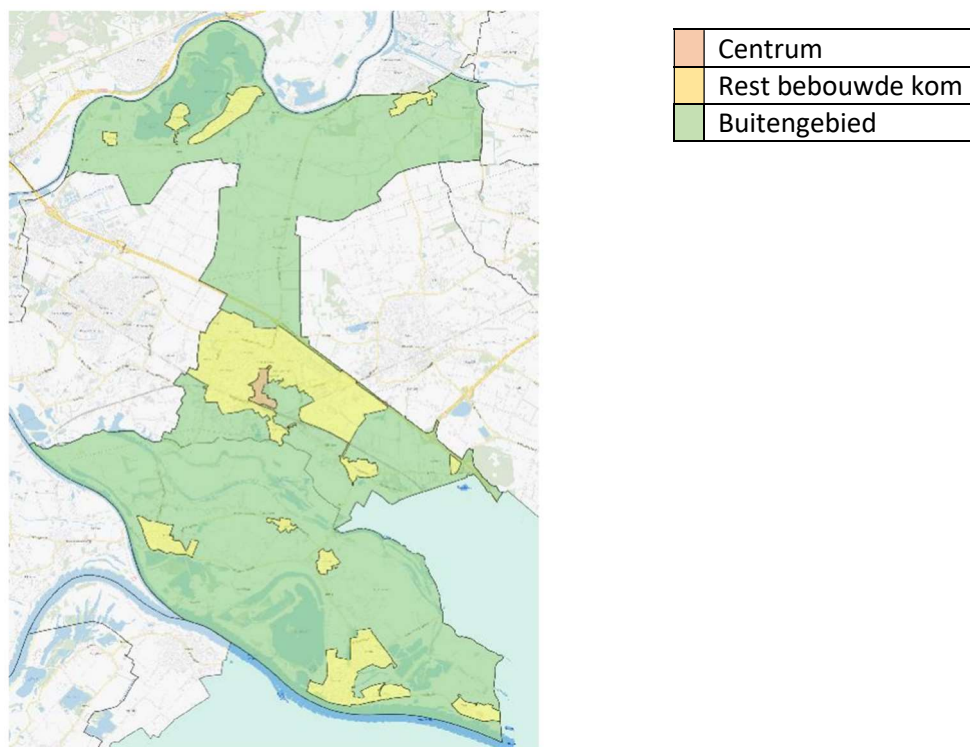
2.1 Parkeernormen Zevenaar

De parkeernormen van de gemeente Zevenaar zijn opgenomen in het Paraplubestemmingsplan voor de gemeente Zevenaar. In dit plan zijn alle regels en normen opgenomen voor het realiseren van nieuwe gebiedsontwikkelingen en is een deel gewijd aan de normen en regels die de gemeente Zevenaar hanteert voor het parkeren.

De ruimtelijke ontwikkelaar dient de parkeerbehoefte, berekend op basis van de normen, op eigen terrein op te vangen. Als de ontwikkelaar hier niet aan kan voldoen, wordt het plan vooralsnog niet goedgekeurd en wordt er een negatief advies gegeven.

De gemeente Zevenaar heeft de normen gebaseerd op de kencijfers van het C.R.O.W. [publicatie 317]. Het C.R.O.W is een Nederlandse stichting die zich opstelt als kennisinstituut voor infrastructuur, openbare ruimte, verkeer en vervoer, en werk en veiligheid. Zij bepalen om de zoveel jaar de parkeerkencijfers, waarop de meeste gemeentes in Nederland de normen bepalen voor het berekenen van de parkeerbehoefte bij ruimtelijke ontwikkelingen.

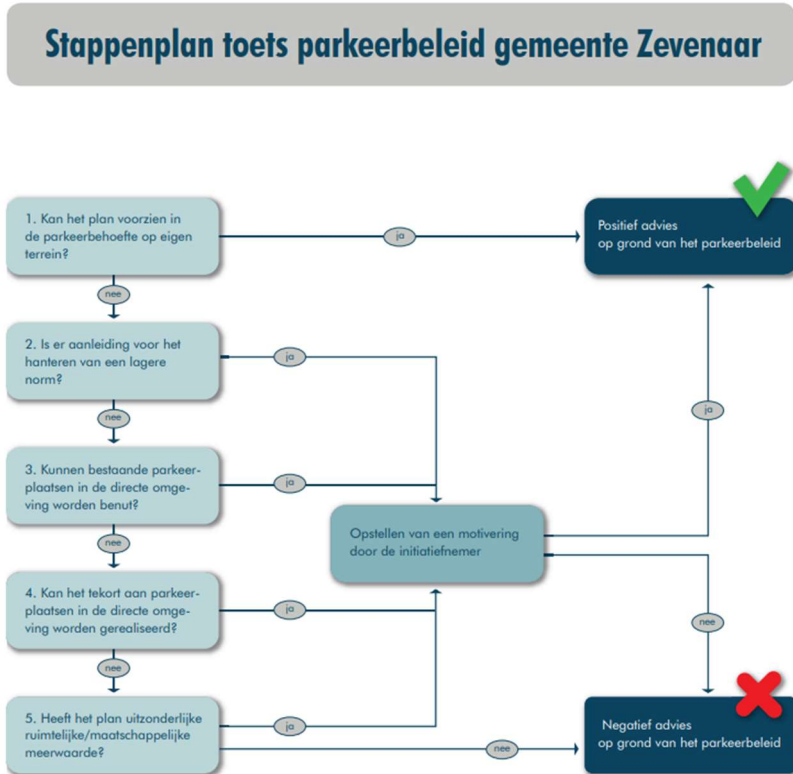
Deze normen geven per woning, of het aantal m2 bruto vloeroppervlak aan, hoeveel parkeerplaatsen gerealiseerd moeten worden om in de parkeerbehoefte te voorzien. De kencijfers verschillen naar mate van verstedelijking. Hoe stedelijker het gebied hoe minder autobezit namelijk. De gemeente Zevenaar is geclassificeerd als matig stedelijk. Ook is er onderscheid in de hoogte van de normen binnen de gemeente. Daarbij hanteert de gemeente Zevenaar drie verschillende gebieden: centrum, rest bebouwde kom en buitengebied (zie figuur 1).



Figuur 1: Deelgebieden gemeente Zevenaar (Gem. Zevenaar, 2019)

2.2 Afwijkingsmogelijkheid

In bepaalde gevallen kan in het huidige beleid een ruimtelijke ontwikkeling toch goed worden gekeurd ondanks dat er niet aan de parkeernorm wordt voldaan op eigen terrein. Dit is een afwijkingsbevoegdheid die het college van B&W mag inzetten. Dit is dus geen recht van de ontwikkelaar. Om te bepalen of er afgeweken mag worden heeft de gemeente Zevenaar een stappenplan opgesteld, zie figuur 2.



Figuur 2: Stappenplan afwijken parkeernormen Gemeente Zevenaar (Gem. Zevenaar, 2019)

Zodra de parkeervraag niet op eigen terrein kan worden opgevangen, kan er onderzocht worden of een lagere norm van toepassing is. De ontwikkelaar dient hier een motivatie voor in. Als een lagere norm niet mogelijk is, wordt er onderzocht of de parkeervraag in de directe omgeving opgevangen of gerealiseerd kan worden. Als blijkt dat dit ook niet mogelijk is, wordt het plan getoetst aan het criterium *uitzonderlijke ruimtelijke/maatschappelijke meerwaarde*. Voor de bouw van woningen in het centrum is een uitzondering opgenomen, daar hoeft niet getoetst te worden aan uitzonderlijke meerwaarde maar is een maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde al voldoende. Ook bij deze laatste uitzondering zijn weinig concrete eisen en richtlijnen meegegeven.

Deze toetsingsmogelijkheid is bedoeld om flexibiliteit te bieden als de gemeente een plan toch als uitzonderlijke meerwaarde ziet. Het stappenplan bevat echter *geen* definitie over wat de genoemde ruimtelijke/maatschappelijke meerwaarde precies omvat. Daarnaast zijn er ook geen instrumenten vastgesteld over hoe precies af te mogen wijken van de parkeernorm. Door dit niet te definiëren en de uitwerking niet nader vast te stellen, wordt het als risicovol gezien om het in te zetten wat leidt tot verwarring en het niet gebruiken van deze maatregel.

Dit stappenplan, zoals deze nu is opgenomen, is niet juridisch bindend wat het risicogevoel verhoogt.

2.4 Nota parkeernormen

Een groot gedeelte van de gemeenten in Nederland hebben een Nota Parkeernormen in hun beleid vast gelegd. In deze nota worden de parkeernormen beschreven alsmede de beleidsregels over hoe deze parkeernormen moeten worden toegepast. Ook worden hierin eventuele afwijkingsregels beschreven. In de bestemmingsplannen wordt verwezen naar deze nota, i.p.v. dat alle normen en regels in het bestemmingsplan zelf staan opgenomen.

Het actualiseren van parkeernormen is een lastiger en langer proces wanneer deze zijn opgenomen in een Paraplubestemmingsplan. Het wijzigen van een Paraplubestemmingsplan is een langer en intensiever proces waarbij inwoners inspraakrecht hebben. In de praktijk blijkt dan ook dat parkeernormen in een Paraplubestemmingsplan vaak gedateerd zijn. Dit heeft als gevolg dat nieuwe gebiedsontwikkelingen getoetst worden aan parkeernormen die niet meer passen in de huidige situatie. Hierdoor worden plannen mogelijk onnodig lang opgehouden of zelfs afgekeurd.

Een Paraplubestemmingsplan gaat namelijk boven alle andere bestemmingsplannen of nota's omtrent ruimtelijke ontwikkelingen. Hierdoor is het niet voldoende om alleen een Nota Parkeernormen vast te stellen aangezien het Paraplubestemmingsplan boven de nota staat.

Het Paraplubestemmingsplan zou wel kunnen aangeven dat de meest actuele Nota Parkeernormen geldt. Hierdoor hoeft niet iedere keer het Paraplubestemmingsplan gewijzigd te worden wanneer de parkeernormen niet meer gelijk lopen met de realiteit en volstaat het actualiseren van de Nota Parkeernormen. Zo kan de gemeente op een vereenvoudigde wijze actueel beleid voeren dat aansluit bij de behoefte van haar inwoners.

Bij het vaststellen van de Nota Parkeernormen dient daarmee dus ook een bestemmingsplanprocedure doorlopen te worden om de verwijzing naar de nota te borgen.

Stap	Losse nota wijzigen	Paraplubestemmingsplan wijzigen
1	Idee tot veranderen	Idee tot veranderen
2	Afstemming hoe te wijzigen	Afstemming hoe te wijzigen
3	Voorleggen aan wethouder en betrokken partijen	Voorleggen aan wethouder en betrokken partijen
4	Vaststelling volgens gebruikelijk proces	Start procedure voor wijzigen bestemmingplan:
5	Nota vastgesteld	Afstemming met Provincie en soms ook met Ministerie en de Waterschappen
6		Ontwerpbestemmingsplan bijstellen
7		Ontwerp 6 weken ter inzage leggen
8		Terugkoppelen en verwerken van ontvangen reacties
9		Vaststelling volgens gebruikelijk proces
10		Na vaststelling inzagetermijn van 6 weken - Mogelijkheid tot in beroep stellen bij Raad van State
11a		Bij geen beroep is de wijziging vastgesteld
11b		Bij beroep start er een proces van beroep bij de Raad van State

3. De drie sporen

Op basis van onze ervaringen met soortgelijke gemeenten als Zevenaar, hebben we drie sporen uiteengezet die de gemeente Zevenaar kan volgen om tot een actuele, toekomstbestendige Nota Parkeernormen te komen. Ieder spoor heeft een eigen thema die de nota steeds verder brengt. Onderstaand figuur geeft een korte weergave van de drie sporen.



In het eerste spoor worden nadere regels opgesteld die zorgen voor meer duidelijkheid en met name maatwerk mogelijk maakt. Het zijn de eerste instrumenten die ingezet kunnen worden om de spagaat tussen beleid en realiteit te dichten. Het tweede spoor gaat een stapje verder en creëert meer mogelijkheden om parkeren niet als één onderdeel te zien, maar om te kijken naar mobiliteit in zijn geheel. Door met reducties te werken bij speciale omstandigheden en mobiliteitsaanbiedingen, wordt mobiliteit bij een ontwikkeling in zijn totaliteit benaderd. Spoor drie verplaatst de verantwoordelijkheid voor mobiliteit van de ontwikkelaar naar de gemeente.

De volgende paragrafen lichten de sporen nader toe.

3.1 Spoor één | Maatwerk in toepassing parkeernorm

Het eerste spoor zet vooral in op relatief kleine beleidsaanpassingen die zorgen voor duidelijkheid waardoor de normen flexibel in te zetten zijn en er maatwerk geleverd kan worden. Het zijn onderdelen die in veel gemeenten zijn opgenomen in verschillende hoedanigheden. Iedere maatregel is namelijk context afhankelijk en moet in lijn zijn met de beleidsdoelen en ambities van de gemeente.

Deelgebieden

Het eerste onderdeel van spoor 1 gaat in op de deelgebieden. De parkeerbehoefte van een ontwikkeling is erg context afhankelijk. De binnenstad van Zevenaar, de kleine kernen en het afwisselende landschap met haar functies, geven ieder deelgebied een eigen identiteit. In een gebied met veel ruimte en minder mogelijkheden voor openbaar vervoer, is de noodzaak voor het hebben van een auto hoger. Een ontwikkeling bij het station daarentegen kan vaak uit de voeten met een veel lagere parkeernorm aangezien de keuze voor andere mobiliteit groter is en daarmee de autoafhankelijkheid een stuk kleiner. Steeds meer gemeenten kijken kritischer naar de deelgebieden in hun gemeente en kiezen ervoor om met meer deelgebieden te werken. De deelgebieden kunnen worden bepaald aan de hand van verschillende kenmerken, zoals bijvoorbeeld toekomstige plannen voor verdichting, de ontsluiting met openbaar vervoer, de autoafhankelijkheid, etc. Denk bijvoorbeeld aan een apart deelgebied voor rondom het station. Deze heeft andere mobiliteitsmogelijkheden dan midden in het centrum. Door te kijken naar de verschillende kenmerken, kan er beter aangesloten worden op de parkeervraag en wordt er alvast vooruitgekeken waar mogelijke knelpunten kunnen komen als een hoge normering gehanteerd blijft worden.

Door te werken met meerdere deelgebieden kan de parkeernorm per gebied worden vastgesteld. Voor alsnog wordt voor Zevenaar één stedelijkheidsgraad gehanteerd voor de gehele gemeente. Sommige gemeenten hanteren echter verschillende stedelijkheidsgraden per gebied. Ook wordt er vaker gekozen om niet het gemiddelde van de bandbreedte van de CROW normen te hanteren. Ook hier kan er per gebied gekeken worden of de minimale norm volstaat.

Parkeren op eigen terrein

Het faciliteren van auto's is geen houdbaar streven meer, de ruimte raakt op. Maar wat kan wel? De meeste gemeenten kiezen ervoor om van een faciliterende houding over te gaan in een sturende houding. Dit houdt in dat gemeenten ervoor kiezen om minder parkeerplaatsen in een kernwinkelgebied te plaatsen maar deze te verleggen naar de randen van het gebied. Ook zien steeds meer gemeenten dat het opvangen van de parkeerbehoefte op eigen terrein lastiger wordt, vooral in sterk stedelijke gebieden. Hierom kiezen gemeenten er vaker voor om het toe te staan dat ontwikkelaars gebruik maken van de vrije parkeercapaciteit in de directe omgeving. Mits ze een contract voor een lange periode hebben zodat langdurige opvang gegarandeerd kan worden. Hierdoor kan er efficiënter omgegaan worden met de bestaande parkeercapaciteit.

Ook wordt er vaker met een zogenaamde POET-lijst gewerkt. POET staat voor Parkeren Op Eigen Terrein. Op een dergelijke lijst komen de adressen te staan die niet in aanmerking zullen komen voor een parkeervergunning. Hier wordt voor gekozen als de ontwikkelaar de parkeervraag niet op eigen terrein kan oplossen maar de gemeente wel kansen ziet in de ontwikkeling. De ontwikkelaar moet dan duidelijk communiceren met de nieuwe bewoners dat zij nooit in aanmerking zullen komen voor een parkeervergunning. Dit werkt uiteraard alleen in gereguleerde gebieden. Hiermee wordt het autobezit minder gefaciliteerd.

Bezoekersnorm

Steeds meer gemeenten kiezen ervoor om met een lagere bezoekersnorm te werken voor wonen in gebieden met een hogere stedelijkheidsgraad. Onderzoek toont namelijk aan dat gemiddeld genomen het aantal ritten die gemaakt worden ten behoeve van visite neer komt op ongeveer 0,1 ritten per dag. Om dan uit te gaan van een bezoekersaandeel van 0,3 per woning, lijkt dan minder goed aan te sluiten bij de werkelijkheid. Hierom kiezen steeds meer gemeenten ervoor om de bezoekersnorm te verlagen in gebieden waarbij de parkeermogelijkheid sterk gelimiteerd is.

Vrijstelling

Om de realisatie van woningbouw te versnellen geven steeds meer gemeenten een vrijstelling in het realiseren van de parkeervraag als de nieuwe ontwikkeling weinig tot geen verhoging van de parkeervraag teweeg brengt. Vaak in het geval van uitbreiding of transformatie van een bestaande functie waarbij het de verwachting is dat er niets verandert in de parkeerbehoefte, is afwijking of zelfs vrijstelling van de parkeernormen mogelijk. Wel is het belangrijk om de totale parkeercapaciteit van de gemeente in de gaten te houden om tijdig te zien of de parkeerdruk niet significant toeneemt. Hoe je dit als gemeente aanpakt is voor verdere invulling tijdens het afstemmen van de Nota Parkeernormen. Een manier kan zijn door jaarlijkse parkeerdrukonderzoeken te laten uitvoeren en een dynamische parkeerbalans bij te houden.

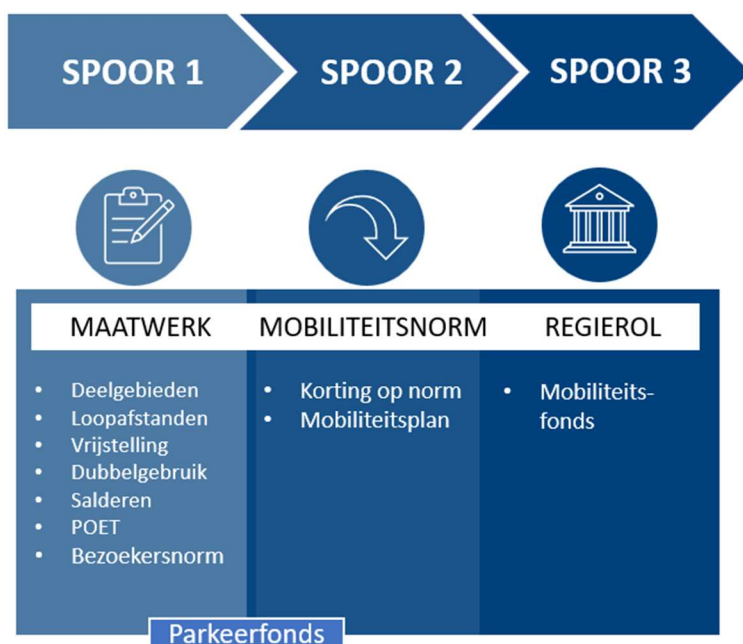
Dubbelgebruik en salderen

Zoals nu omschreven in het huidige Paraplubestemmingsplan van Zevenaar wordt er bij de parkeervraag geen rekening gehouden met dubbelgebruik. Een parkeerplaats heeft niet voor iedere gebruikersgroep dezelfde gebruikstijden. Als er bijvoorbeeld een ontwikkeling is waarbij woningen en winkels gemengd worden, hebben beiden gebruikersgroepen andere tijden waarop ze willen parkeren. De bezoekers van de winkels zullen voornamelijk tijdens de openingstijden parkeren, dat is over het algemeen tussen 9.00 uur en 17.00 uur. De bewoners daarentegen zullen voornamelijk een parkeerplaats zoeken wanneer deze thuiskomen van werk, dus na 17.00 uur. Hierdoor kan een parkeerplaats twee keer gebruikt worden voor de verschillende functies en is realisatie van parkeervakken per functie niet nodig. De meeste gemeenten verwijzen hiervoor naar de aanwezigheidspercentages van de meeste actuele publicatie van het CROW.

Naast het berekenen van de parkeervraag op basis van de aanwezigheidspercentages, geven de meeste gemeenten ook de ontwikkelaars de mogelijkheid om te salderen. Salderen wordt toegepast bij transformaties waarbij er gekeken wordt naar de parkeervraag van de vorige functie en wordt deze vergeleken met de nieuwe parkeervraag. Als op het piekmoment de nieuwe parkeervraag gelijk of lager is, hoeft de ontwikkelaar de parkeervraag niet meer op te lossen. Wel stellen de meeste gemeente hier een maximaal termijn aan. Als de oude functie namelijk al enige tijd niet meer bestaat, is de kans groot dat de daarvoor gerealiseerde parkeercapaciteit ondertussen gevuld is door andere gebruikers. Dan is salderen niet meer mogelijk.

Loopafstanden

In het Paraplubestemmingsplan is er een separate loopafstand gehanteerd voor het centrum. Dit zorgt al voor meer mogelijkheden om de ontwikkelingen te kunnen realiseren echter wordt er geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende gebruikersgroepen. Bezoekers accepteren doorgaans een hogere loopafstand dan bewoners. Ook kan er gewerkt worden met meer maatwerk en bandbreedtes. Hiermee krijgt de ontwikkelaar meer mogelijkheden in het zoeken naar alternatieve locaties voor de parkeervraag.



Alternatief bieden: Het parkeerfonds

Tussen spoor 1 en 2 is de term *Parkeerfonds* opgenomen. Wanneer een ontwikkelaar de parkeervraag niet op eigen terrein kan realiseren, geen gebruik kan maken van nabijgelegen capaciteit of vrijstelling krijgt van het voldoen aan de parkeerbehoefte, kan de gemeente de vraag opvangen door een vergoeding te vragen voor het parkeerfonds.

De gemeente neemt hiermee de verantwoordelijkheid over het opvangen van de parkeervraag op zich. Het bedrag dat in een parkeerfonds wordt gestort door de ontwikkelaar mag door de gemeente enkel gebruikt worden om binnen 5 jaar parkeergelegenheden bij te bouwen om de parkeervraag op te vangen.

Hiermee krijgen ontwikkelaars de ruimte en de gemeente de middelen en de regie in handen om haar parkeerders optimaal te sturen als er parkeerproblemen ontstaan. Let wel, dit vraagt om een goede voorbereiding alvorens het parkeerfonds wordt opgetuigd. Voor iedere storting in het fonds, moet er namelijk een parkeerplaats voor worden aangelegd. Het is noodzakelijk dat er van tevoren wordt afgestemd waar een nieuwe centrale parkeerlocatie zal komen als er nieuwe parkeerplaatsen nodig blijken. Er moet dus goed gekeken worden waar deze locaties gewenst/mogelijk zijn. Dit kan zijn dat er een nieuwe parkeergarage wordt gerealiseerd of dat bestaande locaties verder worden uitgebreid. Ook is het mogelijk om bij gerealiseerde parkeerplaatsen voor andere ontwikkelingen, extra bij te bouwen.

Het voordeel van een dergelijk fonds is wel dat de gemeente minder financiële risico's loopt. De ontwikkelaar die diens parkeerplaatsen 'afkoopt' moet een bepaald bedrag betalen die de gemeente zelf vaststelt op basis van verwachte kosten. Hierdoor krijgt de gemeente de middelen om de parkeerplaatsen te realiseren. Daarnaast kan de gemeente hiermee volledig sturen waar nieuwe parkeerders gefaciliteerd worden.

3.2 Spoor twee | Reductie op parkeernorm

Het tweede spoor gaat over de transitie van een parkeernorm naar een mobiliteitsnorm. Steeds meer gemeenten zien dat ieder woongebied uniek is en de aanwezigheid van andere mobiliteit invloed heeft op, en kansen biedt voor, de parkeerbehoefte. Door te kijken naar mobiliteit in zijn geheel, is het mogelijk om de parkeervraag te reduceren afhankelijk van de omgeving en het inzetten van de juiste maatregelen. Denk bijvoorbeeld aan de inzet van deelmobiliteit, aanleg van kwalitatief hoogwaardige fietsenstallingen, goede ontsluiting d.m.v. het aanbieden van andere vervoersmodaliteiten of het creëren van dagelijkse voorzieningen op korte loopafstanden. Het toepassen van reducties vraagt wel om duidelijke keuzes zodat de medewerkers die de plannen toetsen, weten hoe en in welke mate de reductie toe te passen. De bestaande afwijkmogelijkheid wordt door de onduidelijkheid nauwelijks tot niet toegepast. Om dit te voorkomen moet er een duidelijkheid zijn over wanneer er gereduceerd mag worden, hoe en hoeveel er gereduceerd mag worden en wat het alternatief wordt. Naast duidelijkheid is het ook belangrijk dat deze keuzes worden opgenomen in de Nota Parkeernormen.

Wanneer reductie?

Om reducties toe te kunnen passen is het belangrijk dat het helder is wanneer er gereduceerd mag worden. In het huidige stappenplan is opgenomen dat er afgeweken mag worden van de norm als het plan uitzonderlijke ruimtelijke of maatschappelijke meerwaarde heeft. Zoals al eerder benoemd is er geen duidelijke definitie van uitzonderlijk of meerwaarde. Om de toepassing hiervan te vergemakkelijken is het dus van belang dat deze begrippen nader worden gedefinieerd.

Hoe en hoeveel reduceren?

Zodra het duidelijk is wanneer er afgeweken mag worden, moet er gekeken worden naar hoe en hoeveel er gereduceerd mag worden. De meeste gemeenten hebben in hun Nota Parkeernormen regels opgesteld hoe er gereduceerd kan worden op de totale parkeervraag en met hoeveel. Dit geeft handvatten en schept duidelijke verwachtingen over wat er aan reductie mogelijk is.

Hieronder is een voorbeeld van de gemeente Veenendaal van het toepassen van een reductie op basis van een mobiliteitsplan met verschillende mobiliteitsmogelijkheden.

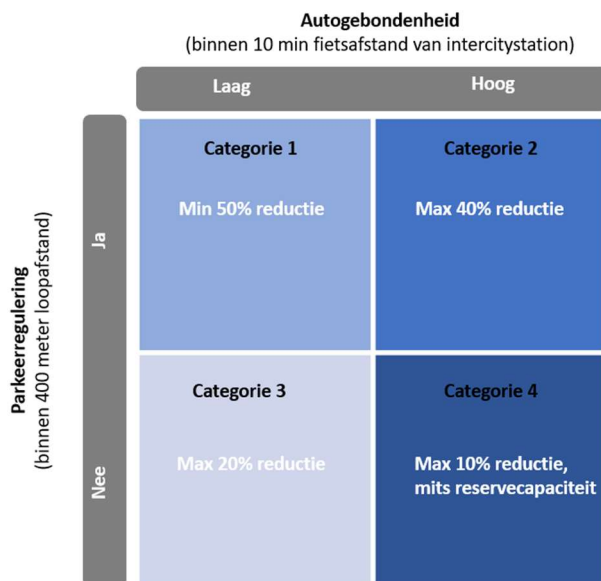
Maatregel	Reductie wonen	Reductie overige functies
Fietsvoorzieningen	15%	15%
Deelauto / -fiets	25%	25%
Openbaar vervoer ²	20%	20%
Doelgroep	20%	n.v.t.
Bedrijfsplan mobiliteit	n.v.t.	20%
Parkeren op afstand (alleen voor auto's)	20%	20%
Totaal:	100% ¹	100% ¹

¹ De opbouw van het mobiliteitsplan vormt 100% van de maximale reductie (=25% van de parkeerbehoefte voor de auto na de correctie dubbelgebruik [bijlage 1]).

Figuur 3: Reductietabel voor de totale parkeervraag bij nieuwe ontwikkelingen (Gem. Veenendaal, 2020)

Fietsparkeren is een goed voorbeeld van een instrument dat ingezet kan worden om alternatief vervoer te faciliteren/te stimuleren. Het parkeren van fietsen is namelijk een belangrijk onderdeel om het reizen met de fiets aantrekkelijker te maken. Als er geen kwalitatief hoogwaardige stalling bij een nieuwe ontwikkeling wordt gecreëerd, wordt het voor de nieuwe bezoekers of bewoners minder aantrekkelijk om met de fiets te reizen. Daarom nemen steeds meer gemeenten niet alleen fietsparkeernormen op, maar gaan ze ook in op de kwaliteit van de fietsenstallingen. Het is ook mogelijk om de reductie vooral locatie afhankelijk te maken i.p.v. op basis van een mobiliteitsplan.

Het onderstaande kwadrant is een voorbeeld hoe de mate van autogebondenheid en de aanwezigheid van parkeerregulering ook bepalende factoren kunnen zijn voor de reductie bij het inzetten van deelauto's.



Figuur 4: Reductie matrix op basis van mate van autogebondenheid en aanwezigheid van regulering (Empaction)

De twee factoren bepalen samen de positie van een ontwikkeling in het kwadrant en kent daarmee een minimaal of maximaal reductiepercentage toe dat toegepast mag worden in het opstellen van de parkeerbehoefte.

Autogebondenheid

De eerste omgevingsfactor waaraan getoetst wordt is de mate van autogebondenheid. De bereidheid om de eigen auto weg te doen en gebruik te maken van een deelauto, wordt mede bepaald door de mate waarin iemand afhankelijk is van de eigen auto. Dat is vooral wanneer er geen reëel alternatief in termen van reistijd en kosten is voor het reizen naar dagelijkse bestemmingen, bijvoorbeeld voor woon-werkverplaatsingen. Dagelijks een auto delen voor de rit naar het werk is beduidend minder aantrekkelijk waardoor mensen minder geneigd zullen zijn afscheid te nemen van de eigen auto. Voor incidentele autoverplaatsingen, die niet of zeer moeilijk met een alternatief vervoersmiddel plaats kunnen vinden, is het gebruik van de auto eveneens noodzakelijk.

Parkeerregulering

De tweede omgevingsfactor is de mate van parkeerregulering. Bij een nieuwe ontwikkeling moet voorkomen worden dat toekomstige bewoners van dergelijke ontwikkelingen kunnen uitwijken naar beschikbare parkeerplaatsen in de omgeving en daar voor overlast zorgen. Als het parkeren in de openbare ruimte namelijk onbeperkt en gratis is, dan is er altijd wel een alternatief beschikbaar voor het parkeren van de auto op relatief korte afstand, ook bij een beperkt aanbod aan parkeerplaatsen op eigen terrein. Bij de beschikbaarheid van (gratis) parkeerplaatsen in de openbare ruimte, is de drempel voor autobezit laag. Een hoge reductie is dan minder verstandig.

Samenwerking

De antwoorden op de vragen zijn niet alleen te vinden in parkeerbeleid maar tussen alle verschillende visies en ambities die de gemeente heeft over toekomstig Zevenaar. Denk bijvoorbeeld aan een mobiliteitsvisie, toekomstvisie, omgevingsvisie en duurzaamheidsambities. Dit onderdeel is daarmee dus niet alleen voor de afdeling parkeren en openbare ruimte maar ook voor de afdeling die verantwoordelijk is voor mobiliteit.



3.3 Spoor drie | Regierol

Wanneer een ontwikkelaar de parkeervraag niet op eigen terrein kan realiseren en ook geen gebruik kan maken van nabijgelegen capaciteit, kan de gemeente de vraag opvangen in de openbare ruimte tegen een vergoeding voor het parkeerbonds. De gemeente neemt hiermee de verantwoordelijkheid over het opvangen van de parkeervraag op zich. Het bedrag dat in een parkeerbonds wordt gestort mag enkel gebruikt worden om binnen 10 jaar parkeergelegenheden bij te bouwen om de parkeervraag op te vangen. Dit is juridisch steeds lastiger aangezien de meeste gemeenten geen ruimte hebben om extra parkeerplaatsen te bouwen.

Mobiliteitsfonds

Om efficiënter met het geld om te gaan, richten de gemeenten steeds vaker een mobiliteitsfonds op. Dit fonds kan gebruikt worden voor allerlei mobiliteitsoplossingen die bijdragen aan de mobiliteitstransitie en daarmee op alternatieve wijze de parkeervraag opvangen. Bij het invoeren van spoor 2 is het in bepaalde gevallen mogelijk om minder parkeerplaatsen aan te leggen dan vereist is. In de praktijk blijkt dat de ruimte voor de ontwikkeling, en dus ook voor parkeerplaatsen, beperkt is. Daarnaast is het vanwege stedenbouwkundige kwaliteit (meer ruimte voor o.a. groen) en vanwege de ongewenste toename van het autoverkeer niet altijd wenselijk om de ontwikkelaar parkeerplaatsen te laten realiseren. Voor ontwikkelaars levert het aanleggen van minder parkeerplaatsen een financieel voordeel op, terwijl de gemeente in veel gevallen opdraait voor de kosten voor onder andere flankerende maatregelen, zoals de instandhouding van reeds bestaande parkeerplaatsen, of het alsnog aanleggen van parkeerplaatsen. Waar een mobiliteitsfonds afwijkt van een parkeerbonds, is de manier van het oplossen van de parkeervraag. Een parkeerbonds lost de parkeervraag op door nieuwe parkeerplaatsen aan te leggen. Een mobiliteitsfonds wordt ingezet om de parkeervraag met alternatieve vormen van mobiliteit op te lossen. Denk hierbij aan het subsidiëren van deelmobiliteit of het verbeteren van de openbare fietsenstallingen. Hiermee is er financiële zekerheid voor de gemeente om andere mobiliteit te stimuleren waardoor er effectief wordt omgegaan met schaarse ruimte zonder parkeeroverlast te creëren.

4. Vervolgstappen

Op basis van de beleidsevaluatie, de interviews, de analyse van de Paraplubestemmingsplan en de afwezigheid van een separate Nota Parkeernormen en onze kennis en ervaringen in soortgelijke gemeenten, hebben we de drie sporen opgesteld. Alle drie de sporen in één keer invoeren achten wij niet nodig en het voorstel is dan ook om het stapsgewijs aan te pakken.

Als eerste dient *een separate Nota Parkeernormen* op te worden gesteld om tegelijkertijd in het Paraplubestemmingsplan naar de actuele Nota Parkeernormen te verwijzen.

Als eerste stap bij het opstellen van de Nota Parkeernormen raden wij aan *spoor 1 uit te werken*. Het geeft zowel de ontwikkelaars als de ambtenaren meer duidelijkheid waardoor er ruimte is voor maatwerk. Deze aanpassingen zorgen ervoor dat een aantal projecten doorgang kan vinden.

Vervolgens raden we ook aan om *een deel van spoor 2 op te nemen* in de Nota Parkeernormen. Het implementeren van het gehele spoor vinden we een te grote stap. Gezien de wens om reductiemogelijkheden en heldere kaders is het echter wel verstandig om delen van spoor 2 te verwerken in de nota. Wij adviseren om de mogelijkheid tot reduceren op basis van het goed faciliteren van fietsparkeren, gelijk mee te nemen bij het opstellen van de nieuwe nota. Het toevoegen van deelauto's of andere vormen van deelmobiliteit zal voornamelijk op basis van maatwerk moeten worden toegepast. Door het toevoegen van deze opties tot reduceren, wordt het 'stappenplan voor afwijken' verder uitgebreid en gedefinieerd. Door de afwijkingen te definiëren en te onderbouwen loopt de gemeente minder risico bij het goedkeuren van dergelijke uitzonderingen. Het is echter daarmee niet meteen juridisch bindend. Het is namelijk een onderwerp dat nog veel ter discussie staat. Recente jurisprudentie toont wel aan dat een duidelijke definitie en goede onderbouwing van belang is.

Om de kaders voor afwijken helder te krijgen is het van belang dat er duidelijke antwoorden worden gegeven op de vragen: **wanneer reduceren? Hoe reduceren? En hoeveel reduceren?** De keuzes die hiervoor gemaakt moeten worden zijn afdeling overstijgend. Dit vraagt om interne afstemming en het samenbrengen van de verschillende visies en ambities.

De laatste stap is het implementeren van spoor 3. Deze stap is echter meer een vraag voor de toekomst: hoe wil de gemeente Zevenaar in de toekomst omgaan met mobiliteit en ruimte. Spoor 3 vraagt om een andere houding van de gemeente in mobiliteit en het inrichten van de openbare ruimte. Dit is een transitieproces waarop de gemeente Zevenaar zich de komende jaren kan voorbereiden.

5. Conclusie

De gemeente wil graag groeien en uitbreiden maar wordt geremd in haar ontwikkelprojecten op het onderdeel parkeren. De parkeernormen die nu gehanteerd worden, zijn opgenomen in het Paraplubestemmingsplan en zijn niet in lijn met de realiteit. Daarnaast is er veel onduidelijkheid onder welke kaders mag worden afgeweken, waardoor er beperkt flexibiliteit mogelijk is bij het toetsen van de plannen. Er zijn in deze agenderende memo drie verschillende sporen voorgesteld, gebaseerd op parkeernormen, nota's en beleidsregels van soortgelijke gemeenten. Ieder spoor zorgt voor meer duidelijkheid en flexibiliteit waarbij de gemeente langzaamaan naar een positie beweegt waarbij ze meer verantwoordelijkheid neemt in het opvangen van de parkeerbehoefte. Om gelijk alle sporen in te voeren is mogelijk nog te ambitieus. Bij het komen tot een actuele, toekomstbestendige Nota Parkeernormen raden we aan stap voor stap de sporen te implementeren en goed te kijken naar wat Zevenaar nodig heeft om te blijven groeien.

Bijlage A | Analyse kadernota's parkeernormen

Verschillen Zevenaar parkeernormen en andere gemeenten:

Zevenaar	Andere gemeenten
Normen in bestemmingsplan	Aparte nota
Geen hele specifieke gebieden	Vele aparte gebieden gebaseerd op kenmerkende aspecten
Hoge bezoekersaandeel	Lagere bezoekersaandeel gebaseerd op rittenaantal voor visite en het gebied
Geen dubbelgebruik of salderen	Wel allebei opgenomen
Geen fietsparkeren opgenomen	Wel normen opgenomen
Geen reductie op normen	Mobiliteitsmatrix of per gebied maximale kortingen opgenomen
Geen parkeerfonds	Mobiliteitsfonds of bereikbaarheidsfonds
Geen regels omtrent opvangen in openbare ruimte	Parkeerdruk als onderbouwing en druk niet hoger dan x%
Geen POET-lijst	Hanteren een POET-lijst
Afwijkende loopafstand centrum, verder niet	Aparte loopafstanden afhankelijk van gebied
1 standaard stedelijkheid	Stedelijkheid afhankelijk van gebied
Gemiddelde van CROW bandbreedte	Norm bepalen a.d.h.v. wat gebied vraagt
Heeft geen omgevingsfactoren opgenomen	Geeft reductie op basis van omgevingsfactoren