

Hekkelman Advocaten N.V.
Prins Bernhardstraat 1
6521 AA Nijmegen
www.hekkelman.nl

Postbus 1094
6501 BB Nijmegen
T 024 - 382 83 84
advocatuur@hekkelman.nl



Gemeente Utrecht
T.a.v. 5.1.2.e
Stadsplateau 1
3521 AZ UTRECHT

Per e-mail: 5.1.2.e@utrecht.nl

Nijmegen, 9 februari 2024

Ons kenmerk

5.1.2.e

Telefoonnummer

5.1.2.e

E-mail

5.1.2.e

Faxnummer

5.1.2.e

Betreft

Advies betaald parkeren

Geachte 5.1.2.e

In het adviesverzoek van 16 januari 2024 van de heer 5.1.2.e heeft de gemeente mij gevraagd enkele vragen te beantwoorden die verband houden met het voornemen om in Utrecht overal betaald parkeren in te voeren. In deze mail beantwoord ik deze vragen. Hieronder zet ik de vragen op een rij. Daarna zal ik per vraag een antwoord formuleren.

1. Is een door de raad vastgestelde module waarin de parkeervisie verder is uitgewerkt automatisch onderdeel van de omgevingsvisie?
2. Is er een verplichting waaruit volgt dat een door de raad vastgestelde module onderdeel van de omgevingsvisie moet zijn?
3. Wordt beleid alleen door een expliciet besluit van de raad onderdeel van de omgevingsvisie?
4. Zijn er überhaupt voorschriften voor de inhoud van de omgevingsvisie en de afbakening met uitvoering of uitvoeringsbeleid?
5. Als het besluit voor het stadsbreed heffen van parkeerbelasting loopt via een wijziging van de (bijlage van de) parkeerbelastingverordening, terwijl er geen wijziging in de parkeervisie of de module wordt aangebracht, is dan sprake van een juridisch risico, bijvoorbeeld als dit besluit of een besluit op basis van deze verordening direct of indirect voor de rechter wordt aangevochten?

Vraag 1:

Is een door de raad vastgestelde module waarin de parkeervisie verder is uitgewerkt automatisch onderdeel van de omgevingsvisie?

Antwoord:

Uit het adviesverzoek leid ik af dat de gemeenteraad zowel de Parkeervisie als de module Aanpak betaald parkeren heeft vastgesteld. Voor de Parkeervisie (en enkele andere modules) heeft de raad expliciet besloten dat deze onderdeel uitmaakt van de Omgevingsvisie. Voor de module Aanpak betaald parkeren, is zo'n expliciet besluit niet genomen. Op het eerste oog lijkt vraag 1 daarom ontkennend te luiden. Bij nadere bestudering van de stukken ontstaat echter een ander beeld. Ik licht dat toe.

Op pagina 9 van de Parkeervisie lees ik:

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.

Gelet op deze overweging lijkt het erop dat de module Aanpak betaald parkeren deel uitmaakt van de Parkeervisie. Verder wordt in de nota van beantwoording ook uitdrukkelijk gesproken over:

"[d]e Parkeervisie en bijbehorende modules Aanpak betaald parkeren en Parkeernormen (...)". [onderstreping mijnerzijds, TL]

Ook de opmaak en het colofon van de module verwijst (net zoals bij de later vastgestelde modules) op meerdere plaatsen naar de parkeervisie, wat erop wijst dat de module daar bij hoort en onderdeel van uitmaakt.

Omdat de Parkeervisie onderdeel is van de Omgevingsvisie zou dat betekenen dat voor de module Aanpak betaald parkeren hetzelfde geldt. Ik vind dat in ieder geval een beter pleitbaar standpunt dan het standpunt dat de module Aanpak betaald parkeren losstaat van de Parkeervisie en daarom geen onderdeel is van de Omgevingsvisie.

Helemaal zeker is dit echter niet, omdat de raad voor de Parkeervisie en enkele modules expliciet heeft besloten dat deze onderdeel uitmaken van de Omgevingsvisie en een daartoe strekkend besluit voor de module Aanpak betaald parkeren niet voorhanden is. Hoewel aan het besluit om de module Aanpak betaald parkeren geen onderdeel te maken van de Omgevingsvisie geen nadere overwegingen ten grondslag zijn gelegd, is wel verdedigbaar dat de module Aanpak betaald parkeren om die reden geen onderdeel uitmaakt van de Omgevingsvisie. Ik vind dat een minder pleitbaar standpunt, omdat naar mijn oordeel de module Aanpak betaald parkeren (die gelijktijdig is vastgesteld met de Parkeervisie) via de Parkeervisie onderdeel is geworden van de Omgevingsvisie, zodat

(anders dan voor de later vastgestelde modules) een expliciet besluit niet nodig was. Verder wijs ik erop dat de later vastgestelde modules en het bijbehorende raadsvoorstel ook geen aanknopingspunten bieden voor een onderscheid tussen modules die wel en modules die geen onderdeel van de Omgevingsvisie zijn. In het raadsvoorstel bij de vier later vastgestelde modules (onder beslispunt 5.1) staat:

"De 'Omgevingsvisie Utrecht' bevat het overkoepelende integrale beleid over de fysieke leefomgeving en het stedelijk beleid over diverse beleidsvelden van gemeente Utrecht. De modules Fietsparkeren, Parkeerhubs, Parkeren en toegankelijkheid, Aanpak parkeren openbare ruimte moeten hieraan worden toegevoegd, ter aanvulling op de Parkeervisie." [onderstreping mijnerzijds, TL]

Deze modules zijn dus toegevoegd aan de Omgevingsvisie, omdat zij onderdeel zijn van de Parkeervisie, niet omdat zij bijzondere modules zijn die afwijken van de twee modules die gelijktijdig met de Parkeervisie zijn vastgesteld. Dat volgt ook uit de zin die direct op het bovenstaande citaat volgt:

"In de Parkeervisie zijn de kaders en hoofdlijnen vastgelegd voor het Utrechtse parkeerbeleid. Deze uitgangspunten zijn uitgewerkt in zes afzonderlijke uitwerkingsmodules." [onderstreping mijnerzijds, TL]

Kort en goed: nergens volgt uit dat zou zijn bedoeld dat de vier later vastgestelde modules op een andere manier moeten worden benaderd dan de eerder vastgestelde modules. Ik concludeer daarom dat ook de module Aanpak betaald parkeren, als onderdeel van de Parkeervisie, ook onderdeel is van de Omgevingsvisie.

Uiteindelijk is het aan de raad om te bepalen wat er destijds is beoogd. Het ligt naar mijn oordeel voor de hand dat de raad wordt gevraagd zich hierover uit te laten, bijvoorbeeld (als het de bedoeling van de raad is geweest om de module onderdeel te laten zijn van de Omgevingsvisie) door de raad alsnog een expliciet besluit te laten nemen dat de module Aanpak betaald parkeren onderdeel uitmaakt van de Omgevingsvisie. Omgekeerd geldt uiteraard hetzelfde: als de raad niet heeft beoogd om de module Aanpak betaald parkeren onderdeel uit te laten maken van de Omgevingsvisie, zou de raad dat ook kenbaar kunnen maken. Daarmee wordt voorkomen dat de vraag of de module Aanpak betaald parkeren wel of niet behoort tot de Omgevingsvisie boven de markt blijft zweven.

Vraag 2:

Is er een verplichting waaruit volgt dat een door de raad vastgestelde module onderdeel van de omgevingsvisie moet zijn?

Antwoord:

Het antwoord op deze vraag luidt ontkennend. De Wro noch de Omgevingswet schrijft voor dat er in een structuur- of omgevingsvisie aandacht besteed moet worden aan het onderwerp (betaald) parkeren.

Vraag 3:

Wordt beleid alleen door een expliciet besluit van de raad onderdeel van de omgevingsvisie?

Antwoord:

Het antwoord op deze vraag luidt bevestigend. De Wro noch de Omgevingswet bevat een verplichting om bepaald beleid in een structuur- of omgevingsvisie vast te leggen. Het is dus ook mogelijk dat er naast een structuur- of omgevingsvisie ruimtelijk beleid wordt vastgesteld. Als niet bepaald wordt dat ruimtelijk beleid onderdeel is van de structuur- of omgevingsvisie dan staat dat beleid ernaast.

NB

De naam van het document bepaalt niet of er sprake is van een (onderdeel van een) structuur- of omgevingsvisie. Dat is met name relevant in MER-technische zin. De raad kan niet door een document geen structuur- of omgevingsvisie te noemen, de plan-m.e.r.-plicht ontlopen.

Overigens maakt het voor de mate van juridische binding geen verschil of beleid in de omgevingsvisie of in beleid dat daar los van staat, is vastgelegd. Uit de rechtspraak volgt dat planologische besluiten in beginsel in overeenstemming met het gemeentelijk beleid genomen moeten worden.

Vraag 4:

Zijn er überhaupt voorschriften voor de inhoud van de omgevingsvisie en de afbakening met uitvoering of uitvoeringsbeleid?

Antwoord:

Nee, die zijn er niet. Onder de Wro speelde deze problematiek eigenlijk niet, omdat artikel 2.1 lid 3 van de Wro bepaalde dat, voor zover een structuurvisie ontwikkelingen omvat, de structuurvisie in moet gaan op de wijze waarop de gemeenteraad zich voorstelt die ontwikkelingen te doen verwezenlijken. Dat betekende dat onder het oude recht in de structuurvisie aandacht besteed moest worden aan de (wijze van) uitvoering.

Onder de Omgevingswet ligt dat anders als gevolg van de introductie van het zogenoemde 'programma'. Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat het de bedoeling is dat de 'wat-vraag' (wat gaan we doen) in de omgevingsvisie wordt beantwoord en de 'hoe-vraag' (hoe gaan we de gestelde doelen behalen) in het programma. De omgevingsvisie wordt vastgesteld door de raad, het programma door burgemeester en wethouders. Het is aan de raad om in de omgevingsvisie te bepalen waar de wat-vraag ophoudt en de hoe-vraag begint. Over de aspecten die de raad openlaat, kunnen burgemeester en wethouders een programma opstellen.

Vraag 5:

Als het besluit voor het stadsbreed heffen van parkeerbelasting loopt via een wijziging van de (bijlage van de) parkeerbelastingverordening, terwijl er geen wijziging in de parkeervisie of de module wordt aangebracht, is dan sprake van een juridisch risico, bijvoorbeeld als dit besluit of een besluit op basis van deze verordening direct of indirect voor de rechter wordt aangevochten?

Twee opmerkingen vooraf. De eerste opmerking is dat de structuur- en omgevingsvisie als beleid van betekenis zijn in het planologische spoor. Planologische besluiten moet in beginsel in overeenstemming met een structuur- of omgevingsvisie (en ander planologisch beleid) worden vastgesteld. Voor de parkeerbelastingverordening geldt dat niet. Het is daarom niet (zonder meer) zo dat de parkeerbelastingverordening gebrekkig is indien deze in strijd met de structuur- of omgevingsvisie wordt vastgesteld. De tweede opmerking is dat er tegen de parkeerbelastingverordening geen beroep kan worden ingesteld. De parkeerbelastingverordening kan dus niet direct bij de bestuursrechter aangevochten worden.

Tegen deze achtergrond zal ik hieronder aandacht besteden aan de indirecte toets, die ook in de vraag wordt genoemd.

Met de indirecte (of exceptieve) toets wordt bedoeld dat de bestuursrechter in het kader van een beroep tegen een besluit, de rechtmatigheid van de achterliggende norm beoordeelt. In dit geval: in een beroep tegen een parkeerbeschikking wordt aangevoerd dat de parkeerbelastingverordening onverbindend is. Voor zover het ging om lagere wetgeving (zoals een parkeerbelastingverordening) beoordeelde de bestuursrechter tot voor kort (slechts) of er sprake was van strijd met hogere wetgeving. In een uitspraak van 12 februari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:452) heeft de Afdeling uitvoerig aandacht besteed aan de manier waarop de indirecte toetsing moet worden uitgevoerd. De belangrijkste overweging in die uitspraak is dat strijdigheid met formele rechtsbeginselen, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringbeginsel, op zichzelf genomen niet kan leiden tot onverbindendverklaring van een algemeen verbindend voorschrift. Wel kan de bestuursrechter een algemeen verbindend voorschrift in een concreet geval buiten toepassing laten, maar alleen als hij door het zorgvuldigheids- of motiveringsgebrek niet kan beoordelen of de regel in strijd is met hoger recht, algemene rechtsbeginselen en (materiële) algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het evenredigheidsbeginsel. Aangezien de structuur- en omgevingsvisie betrekking hebben op planologische besluiten, is het de vraag of de bestuursrechter kan/zal toekomen aan een beoordeling van de vraag of de parkeerbelastingverordening in overeenstemming met de structuur- en omgevingsvisie is vastgesteld.

Voor zover de bestuursrechter zou oordelen dat de burger van de raad mag verwachten dat de parkeerbelastingverordening in overeenstemming met de structuur- en omgevingsvisie wordt vastgesteld, rijst de vraag of de omgevingsvisie aan de invoering van betaald parkeren in de weg staat.

Op pagina 27 van de Parkeervisie (die onderdeel is van de Omgevingsvisie) staat hierover:

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. Parkeerders kunnen anders te makkelijk uitwijken naar omliggende gebieden en daar parkeeroverlast veroorzaken, terwijl de parkeerplaatsen in een mobiliteitsknooppunt leeg blijven staan. Bij de invoering van betaald parkeren houden we rekening met bestaande bewoners en bedrijven, en faciliteren we waar mogelijk het bestaande autobezit. Dat betekent dat bestaande bewoners en bedrijven bijvoorbeeld meer parkeervergunningen kunnen aanvragen dan bewoners en ondernemers die zich nieuw in het gebied vestigen. Als we zonder draagvlakmeting betaald parkeren invoeren, wordt de buurt bovendien daarbij betrokken en kunnen belanghebbenden meepraten over onder andere venstertijden en mobiliteitsalternatieven.

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, maar beslist de buurt wel mee over de precieze invulling van betaald parkeren. De procedure voor invoering van betaald parkeren (met en zonder draagvlakmeting) wordt uitgewerkt in de module Aanpak betaald parkeren.

De module Aanpak betaald parkeren ligt hiermee in lijn. Op pagina 4 van de module staat:

Raadsbesluit invoeren betaald parkeren

Op sommige locaties in de stad is het noodzakelijk om de hoeveelheid verkeer te beperken, bijvoorbeeld omdat in een aangrenzend gebied (nieuw) bouwontwikkelingen zijn gepland. Door het invoeren van betaald parkeren in het ontwikkelgebied en in de omgeving, voorkomen we dat bewoners en bezoekers voor wie bij de ontwikkeling zelf geen plek is, uitwijken naar aangrenzende wijken. Dit is niet alleen noodzakelijk om parkeeroverlast in deze wijken te voorkomen, maar ook om te voorkomen dat er te veel auto's naar het gebied komen en de wegen binnen en buiten de stad overbelast raken.

Parkeeroverlast

Zodra we merken dat er ergens overlast is of gaat ontstaan door geparkeerde auto's bekijken we of er aanleiding is om de stappen in deze aanpak te doorlopen. We monitoren de signalen van parkeeroverlast die we ontvangen via onder andere de 'Slim Melden App' en leggen deze naast parkeerdrukgegevens die we verzamelen en naast constatering over de toegankelijkheid en veiligheid. De invoering van betaald parkeren is in dit geval alleen mogelijk als uit de buurtpeiling blijkt dat een meerderheid van de aangeschreven adressen voor de invoering van betaald parkeren stemt.

Naar mijn oordeel is de invoering van betaald parkeren in Utrecht niet zonder meer in strijd met de Parkeervisie. Met name de laatste alinea van het citaat van pagina 27 van de Parkeervisie sluit niet uit dat er vanwege een wijk- gebiedsoverstijgend belang betaald parkeren in de hele stad worden ingevoerd. Daar staat tegenover dat in de alinea's daarvoor wel de suggestie wordt gewekt dat het bij wijk- en gebiedsoverstijgende belangen om bepaalde delen van de stad gaat. Het is daarom wel belangrijk dat in de toelichting bij de parkeerbelastingverordening voldoende wordt onderbouwd waarom het noodzakelijk is om gelet op de verdichtingsopgave in de hele stad betaald parkeren in te voeren.

Om procesrisico's op dit punt uit te sluiten, zou de raad kunnen besluiten om nadere duiding aan de Parkeervisie te geven en te besluiten dat gelet op de motieven die aan de invoering van betaald parkeren in de hele stad ten grondslag liggen, het uitvoeren van een draagvlakonderzoek niet nodig/ aan de orde is en voor zover nodig de Parkeervisie op dit punt te wijzigen. Dit besluit zou de raad in de raadsvergadering kunnen nemen waarin ook over de nieuwe parkeerbelastingverordening wordt besloten.

Verder merk ik op dat ook het Mobiliteitsplan 2040 onderdeel is van de Omgevingsvisie.¹ Daarin wordt ook nog uitgegaan van het uitgangspunt dat eerst een draagvlakmeting wordt uitgevoerd:

"Invoering betaald parkeren

Betaald parkeren is van oudsher een effectief middel om op lokaal niveau parkeeroverlast tegen te gaan. Hierbij is draagvlak van bewoners en andere belanghebbenden in de wijk een belangrijke factor. De invoering van betaald parkeren draagt echter ook bij aan een beperking van het autoverkeer, en stimuleert het gebruik van andere vervoersmiddelen. Daarmee is betaald parkeren 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 Transferia is het in sommige gevallen wenselijk om (zonder draagvlakmeting) betaald parkeren in te kunnen voeren. Parkeerders kunnen anders te makkelijk uitwijken naar omliggende gebieden en daar parkeeroverlast veroorzaken, terwijl de transferia leeg blijven staan.

(...)

Uitbreiden gebied betaald parkeren: verdere uitbreiding op basis van draagvlakmeting, in en rondom grote gebiedsontwikkelingen (zoals Merwedekanaalzone) of naar alle wijken ten oosten van de A2."

Dus ook het Mobiliteitsplan zou op dit punt nog aanpassing behoeven.

Met vriendelijke groet,
Hekkelman Advocaten N.V.

5.1.2.e

Advocaat

¹ Dit volgt uit de lijst met documenten die samen de Omgevingsvisie vormen:
<https://omgevingsvisie.utrecht.nl/lijs-met-beleidsdocumenten-van-de-omgevingsvisie/>