

Onderwerp Parkeren bij nieuwbouw	
Nummer	2017/272203
Portefeuillehouder	Spijk, J.K.N. van
Programma/beleidsveld	4.3 Grondexploitatie
Afdeling	STZ/OGV
Auteur	Prins, J.
Telefoonnummer	023-5113345
Email	jprins@haarlem.nl
Kernvraag aan de commissie	Ten eerste vraagt het college de commissie zijn voorkeur uit te spreken of ondergronds parkeren een vertrekpunt of een eis bij nieuwbouwwontwikkelingen is. Het college stelt een mix voor: ondergronds parkeren als eis in gereguleerd gebied en als vertrekpunt buiten het gereguleerd gebied. Ten tweede vraagt het college de commissie zijn voorkeur uit te spreken voor het actualiseren van de parkeernormen op basis van de parkeerbehoefte (vraagzijde), een lager autobezit (de aanbodzijde) of voor een mix gebaseerd op het wel of niet aanwezig zijn van parkeerregulering in de omgeving. Het college stelt voor om de parkeernormen te actualiseren op basis van een mix, gebaseerd op het wel of niet aanwezig zijn van parkeerregulering. Op basis van de input van de commissies zal het college op een later moment terug komen met een voorstel om de beleidsregels rondom parkeren bij nieuwbouw te actualiseren. Het actualiseren van de parkeernormen is een raadsbevoegdheid.
Behandelvoorstel voor de commissie	Het college stuurt de opinienota ter bespreking naar de commissie Ontwikkeling, waarvoor ook de commissie Beheer uitgenodigd wordt. In de commissie van 17 november 2016 is door wethouder Van Spijk toegezegd een notitie aan te leveren aan de raad over ondergronds parkeren in brede zin en over ondergronds parkeren als gunningscriterium bij bouwwontwikkelingen. In Nederland staan de parkeernormen in stedelijke gebieden ter discussie. Ook in Haarlem hebben ontwikkelaars en woningcorporaties aangegeven dat de parkeernormen niet altijd aansluiten bij de behoefte. Daarom wil het college van B&W onderzoeken binnen welke kaders zij de parkeernormen kan actualiseren.
Relevante eerdere besluiten	N.v.t.

Besluit college d.d. 5 september 2017	1. Het college stelt de opinienota aan de commissie vast. de secretaris, de burgemeester,
--	---

1. Inleiding

Haarlem is al jaren bezig met inbreidingsplannen en ook de komende jaren gaat Haarlem nog duizenden woningen realiseren. De ruimte voor woningbouw is schaars. Het is daarom vaak nodig bestaand bebouwd gebied te verdichten. Samen met de nog steeds toenemende (auto)mobiliteit zorgt dat ervoor dat de druk op de openbare ruimte almaar groter wordt. En dat terwijl in veel wijken al een hoge parkeerdruk is. Bij bouwopgaven in Haarlem is parkeren een van de knelpunten. Het gaat dan om zowel waar (op eigen terrein of op straat), de vorm (wel of niet gebouwd) als de norm (het aantal parkeerplaatsen).

Ondergronds parkeren

Het eerste onderwerp in deze opinienota is de parkeervorm ondergrondsparkeren. Bij de beoordeling van stedenbouwkundige plannen ontstaat vaak discussie in de raad over parkeren bij bouwontwikkelingen. Bij de bespreking van de stedenbouwkundige randvoorwaarden voor het kavel van het voormalige Damiate College, is in de commissie ontwikkeling van 17 november 2016 door wethouder Van Spijk toegezegd een notitie aan te leveren over ondergronds parkeren in brede zin.

Actualiseren parkeernormen

Het tweede onderwerp in deze opinienota is de Haarlemse parkeernormen bij nieuwbouwontwikkelingen. De huidige parkeernormen dateren uit 2007 en in de MRA is parkeren als één van de knelpunten gesignaleerd bij de versnellingsopgave voor de woningbouwproductie. Daarom heeft het college het voornemen om de Haarlemse parkeernormen te actualiseren.

Het college stuurt deze opinienota ter bespreking aan de commissie Ontwikkeling en Beheer. Op basis van de input van de commissies zal het college op een later moment terug komen met een voorstel om de beleidsregels rondom parkeren bij nieuwbouw te actualiseren.

1. De huidige beleidskaders

De doelen van het beleidskader

Haarlem heeft verschillende beleidskaders waarmee bij het vinden van een parkeeroplossing bij nieuwbouw rekening gehouden wordt. Dit komt neer op twee doelstellingen:

- Parkeren vindt “uit het zicht” plaats (waar en vorm)
- Voorkomen parkeeroverlast voor de omgeving (norm)

Voordelen huidig beleidskader

Door binnen deze kaders te zoeken naar een parkeeroplossing wordt het probleem niet afgewenteld op de omgeving. “Nieuw blik” komt niet op straat en is niet te zien vanaf de straat. De huidige beleidskaders bieden daarnaast ruimte om per ontwikkeling een maatwerk-oplossing te vinden met een zo laag mogelijk risico op juridische procedure zodat de doorlooptijd aanvaardbaar is. Hierbij kan bijvoorbeeld rekening gehouden met de ligging van de locatie (wel/niet in gereguleerd gebied), het prijssegment en innovatieve vervoersconcepten.

Nadelen huidig beleidskader

Deze uitgangspunten leiden in sommige gevallen tot een lange(re) voorbereidingstijd voordat er voor alle partijen een geschikte parkeeroplossing gevonden wordt. Een uitgebreide toelichting van de beleidskaders treft u in bijlage 1.

Resultaten huidig beleidskader

In het verleden zijn op verschillende locaties gebouwde parkeervoorzieningen (ondergronds, halfverdiept of op maaiveld) gerealiseerd. In bijlage 2 staat een aantal voorbeelden beschreven. Uit de voorbeelden kan geconcludeerd worden dat in het verleden succesvol gebouwde parkeervoorzieningen gerealiseerd zijn. Succesfactoren daarbij zijn een gemengd programma, een ontwikkeling in gereguleerd gebied en vaak met een bijdrage van de gemeente.

2. Wat u moet weten over ondergronds parkeren

Ondergronds parkeren is een vorm, geen doel

Het doel van het beleidskader is parkeren uit het zicht. Een ondergrondse parkeervoorziening is een van de vormen waarin dat mogelijk is. Ondergronds parkeren draagt bij aan de ruimtelijke kwaliteit, maar er zijn ook andere, minder kostbare oplossingen denkbaar waarbij parkeren uit het zicht opgelost wordt. Dit speelt bij alle ontwikkelingen. Maar met name bij sociale woningbouw is de residuele grondopbrengst vaak lager, waardoor een gebouwde parkeervoorziening financieel moeilijk haalbaar is.

Consequenties hoge kosten parkeervoorziening

De kosten voor het aanleggen van een parkeervoorziening spelen een rol in de keuze voor een parkeeroplossing. Conform de nota Grondprijzen worden de kosten voor parkeerplaatsen, anders dan in de voorgaande nota Grondprijzen, residueel berekend. Kort gezegd betekent dit dat de grondwaarde het verschil is tussen de opbrengsten van een parkeerplaats en de kosten van deze parkeerplaats. Indien de kosten hoger zijn dan de opbrengsten, heeft dit een negatieve invloed op de grondwaarde. Dit kan betekenen dat de ontwikkelaar een andere parkeeroplossing voorstelt dan wel dat voor hem een onhaalbaar project ontstaat. De gemeente kan in dergelijke situaties ervoor kiezen genoeg te nemen met een lagere grondwaarde. Een uitgebreidere toelichting op de financiële consequenties staat in bijlage 3.

In niet gereguleerd gebied is er kans op parkeerverlast op straat en lege parkeergarages
Een betaalde ondergrondse parkeervoorziening leidt mogelijk tot parkeerverlast op straat. Daarnaast is het investeren in een voorziening die niet gebruikt wordt maatschappelijk niet altijd verantwoord. De aanwezigheid van gratis parkeergelegenheid in de openbare ruimte vermindert de druk om parkeervoorzieningen op eigen terrein te gebruiken als daarvoor extra huur betaald moet worden. Dit effect wordt groter naarmate de kosten voor een parkeerplaats hoger zijn. Dat geldt ook als de parkeerdruk in de omgeving hoog is. Het is dan de vraag of het ontwikkelen van een parkeervoorziening de investering waard is, als er na oplevering geen gebruik van gemaakt wordt. Men kan immers gratis op straat staan, terwijl er wel beheer-, onderhouds-, en exploitatielasten voor rekening van de eigenaar blijven komen. Dit speelt zeker als van de gemeente een bijdrage gevraagd wordt. Dit speelt niet in gebieden waar parkeren gereguleerd is, omdat daar de parkeerdruk bewaakt kan blijven doordat geen nieuwe vergunningen uitgegeven worden.

Hogere grondprijzen kunnen tot hogere huur- of koopprijzen leiden
Als de gemeente niet bereid is bij te dragen aan de kosten voor een ondergrondse parkeergarage, dan stijgen de huur- of koopprijzen van de woningen. Dit is niet mogelijk bij sociale woningbouw en heeft daarnaast effect op een gedifferentieerd woningbouwprogramma.

Haalbaarheid ondergrondse voorziening soms afhankelijk van de parkeereis
De parkeernorm is het aantal parkeerplaatsen dat per woning gerealiseerd moet worden. Dat wordt uitgedrukt in een parkeereis. Of een gebouwde parkeervoorziening rendabel is, is in sommige gevallen afhankelijk van de parkeereis. Soms lukt het met een paar parkeerplaatsen minder net wel om een parkeergarage te ontwerpen. Echter een minimale parkeernorm heeft als doel om voldoende parkeerplaatsen te laten realiseren, zodat de parkeerverlast in de omgeving voorkomen wordt.

3. Kernvraag ondergronds parkeren

Het college vraagt de commissie zijn voorkeur uit te spreken of ondergronds parkeren een vertrekpunt of een eis is bij nieuwbouwwontwikkelingen. Het college stelt een mix voor: ondergronds parkeren als eis in gereguleerd gebied en als vertrekpunt buiten het gereguleerd gebied. Hiermee voorkomen we parkeerverlast voor de omgeving en stimuleren we ondergrondse parkeervoorzieningen waar dat mogelijk is. Uw input zal uitgangspunt zijn bij de te actualiseren beleidsregels rondom parkeren bij nieuwbouw en zal op een later moment terug komen in de commissie.

In het huidige beleid is ondergronds parkeren het vertrekpunt om te voldoen aan de eis 'uit het zicht'. Alleen wanneer ondergronds parkeren (financieel of technisch) niet haalbaar is, wordt uitgeweken naar een andere parkeervorm, zoals halfverdiept, gebouwd of in een parkeerhof op maaiveld. Binnen de huidige beleidskaders is ondergronds parkeren dus een vertrekpunt voor een parkeeroplossing, niet een eis. Een versnelling van de woningbouwproductie is gebaat bij duidelijkheid over het uitgangspunt. Door ondergronds parkeren als eis op te nemen, kan minder flexibel van de voorkeursvorm worden afgeweken.

1. Ondergronds parkeren als vertrekpunt (het huidige beleidskader): bij alle nieuwbouwprojecten wordt het parkeren ondergronds opgelost, tenzij:

- a. de gemeente in die ontwikkeling niet bereid is bij te dragen aan de eventuele onrendabele top; en/of
 - b. hierdoor de productie van sociale woningbouw in het geding komt; en/of
 - c. er in de omgeving geen vorm van gereguleerd parkeren is.
- 2. Ondergronds parkeren als eis: bij alle nieuwbouwprojecten wordt het parkeren ondergronds opgelost, waarbij de raad bereid is:
 - a. vanuit een (nog op te richten) fonds bij te dragen aan de parkeervoorziening als er sprake is van een onrendabele top; en/of
 - b. te accepteren dat hierdoor sociale woningbouwproductie niet of in mindere mate tot stand komt of vertraagt; en/of
 - c. te accepteren dat als in de omgeving het straatparkeren niet gereguleerd is, bewoners in de praktijk geen gebruik maken van de garage (omdat ze gratis op straat kunnen staan) en dit dus tot parkeeroverlast kan leiden in de omgeving.
- 3. Een mix: ondergronds parkeren als eis in gereguleerd gebied en als vertrekpunt buiten het gereguleerd gebied, tenzij:
 - a. De parkeerbehoefte in het gereguleerd gebied ook opgelost kan worden met een lagere parkeereis, waarbij (toekomstige) bewoners afzien van het recht op een parkeervergunning.

4. Wat u moet weten over (het actualiseren van) parkeernormen

Haarlem groeit en verdicht

Haarlem is een populaire stad om te wonen: tot 2040 is een toename van 17.300 huishoudens geprognostiseerd. Daarom heeft Haarlem de ambitie, in de vorm van een bouwprogramma, om voor de eerste periode tot 2025 7.500 woningen aan de voorraad toe te voegen, waarvan 1.900 sociale huurwoningen (bron: Woonvisie Haarlem, 16 maart 2017). De woningen worden ingepast in de bestaande gebouwde omgeving. Zonder zorgvuldig gekozen parkeer- of mobiliteitsoplossingen zal de parkeerdruk in de toch al drukke straten van Haarlem steeds verder toenemen.

Beleidsregels over parkeren zijn verplicht

In het kader van een goede ruimtelijke ordening is de gemeente verplicht om beleidsregels op te nemen over parkeren bij bouwontwikkelingen. Beleidsregels zijn bijvoorbeeld parkeernormen, maar ook andere regels waarmee parkeeroverlast bij nieuwbouw kan worden voorkomen kunnen daar onderdeel van uitmaken. Zoals parkeervoorzieningen voor fietsen, deelauto's en andere vervoersconcepten.

De Haarlemse parkeernormen zijn verouderd

Het college is voornemens de nota parkeernormen te actualiseren. De huidige parkeernormen dateren uit 2007 en zijn vastgesteld bij de Haarlemse bouwverordening. Een parkeernorm die aansluit op de wensen van de stad, ontwikkelaars en de corporaties draagt bij aan het realiseren van woningbouw zonder dat dat ten koste gaat van een leefbare stad. Met een goede parkeernorm kan parkeeroverlast op straat beperkt worden voor de omgeving.

Een lagere parkeernorm als geen aanspraak gemaakt wordt op een parkeervergunning

In gebieden met een vorm van parkeerregulering kan eenvoudig de parkeernorm worden verlaagd. De gemeente kan bij het verlenen van een omgevingsvergunning vastleggen dat de bewoners van de woningen nu én in de toekomst geen aanspraak kunnen maken op een parkeervergunning. In gebieden met parkeerregulering kan hierdoor voorkomen worden dat nieuwe bewoners alsnog op straat gaan parkeren. Door het gebied waar parkeren gereguleerd is uit te breiden, kan vaker een lagere parkeernorm gehanteerd worden. Hierdoor zal het gemiddelde autobezit verder ontmoedigd worden. Uitbreiding van gereguleerd gebied grenzend aan de ontwikkeling ten gunste van de ontwikkeling past nu niet binnen de huidige beleidskaders.

We kunnen leren van andere gemeenten

Uit een recente studie van de provincie Zuid-Holland blijkt dat de parkeernormen in sommige gevallen leiden tot vertraging van de woningbouwproductie in Zuid-Holland. Met name bij ontwikkelingen op goed ontsloten stedelijke HOV-locaties zou de parkeernorm fors lager kunnen. De gemeenteraad van Amsterdam heeft onlangs besloten in grote delen van de stad de parkeernorm ingrijpend te verlagen en alleen een maximum parkeernorm vast te leggen. Hierdoor stimuleert de gemeente een lager autobezit. Nieuwe bewoners krijgen geen parkeervergunning op straat. Een aantal voorbeelden elders in Nederlands hebben wij samengevat in bijlage 5.

Vanuit de samenwerking binnen de Metropoolregio Amsterdam is parkeren als knelpunt gesignaleerd om de woningproductie te versnellen. Haarlem heeft samen met het op dit gebied deskundige adviesbureau Fakton een workshop georganiseerd om inzicht te krijgen in mogelijke oplossingen rondom parkeren bij nieuwbouw, zowel de norm als de vorm. In dat kader is een aantal aanbevelingen gedaan voor Haarlem. Bijvoorbeeld het aanpassen van de parkeernormen en daarbij rekening te houden met de oppervlakte van de woning. Maar ook om innovatieve oplossingen in beleid vast te leggen, zodat innovatie gestimuleerd wordt, omdat ontwikkelingen gebaat zijn bij duidelijkheid. In bijlage 4 is een samenvatting van deze aanbevelingen opgenomen.

Onderzoek naar autobezit brengt huidige reële parkeerbehoefte in beeld

Door te kijken naar het autobezit in de huidige situatie, kan de huidige parkeerbehoefte in beeld gebracht worden. Dit kan gebruikt worden bij het actualiseren van de parkeernormen. De parkeerbehoefte kan verschillen per wijk, en ligging ten opzichte van voorzieningen en NS- en HOV-knooppunten. Op uw verzoek zijn we op dit moment bezig met het uitvoeren van de motie: *van onbetaalbare parkeerplek naar betaalbare woning* (2017/ 138864). We onderzoeken of het autobezit bij sociale huurwoningen aanleiding geeft om lagere parkeernormen te hanteren. Tegelijkertijd onderzoeken we ook het daadwerkelijk autobezit in Haarlem per parkeerzone en nabij openbaar vervoer.

Met een mobiliteitsplan wordt de vraagzijde beïnvloed

Met een mobiliteitsplan kan de eigenaar toelichten welke maatregelen hij neemt om te voorkomen dat de parkeerproblematiek doorgeschoven wordt naar de omgeving. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een vrijstelling van de parkeernorm in de binnenstad en nabij (H)OV-knooppunten, fietsparkeerplaatsen, deelautoconcepten, andere deelconcepten, etc. Afwijken van de parkeernorm in gebieden zonder parkeerregulering, zal in veel gevallen leiden tot parkeeroverlast voor de bestaande omgeving.

Er wordt bij het huidige beleid al gebruik gemaakt van een mobiliteitsplan, maar dit zou meer de norm in plaats van een oplossing kunnen worden.

Trends geven geen eenduidig beeld over de toekomst van het autobezit

De landelijke trends geven nog geen eenduidig beeld hoe het autobezit van particulieren zich zal ontwikkelen. Enerzijds blijkt uit gegevens van het CBS dat het aantal personenauto's afneemt en dat de markt steeds vaker inspeelt op innovatieve mobiliteitsconcepten zoals applicaties voor het delen van voertuigen. Anderzijds zou de introductie van goedkope elektrische auto's en slimme i-mobiliteit en autonome voertuigen kunnen leiden tot een groei van het autobezit. Een aantal landelijke trends hebben wij samengevat in bijlage 5.

Met lagere parkeernormen kan de gemeente sturen op een lager autobezit

Mits er geen gratis parkeeralternatief in de omgeving is, kan een lage parkeernorm bijdragen aan een lager autobezit. In combinatie met andere beleidsregels, zoals fietsparkeernormen of het stimuleren van mobiliteitsconcepten, kunnen andere beleidsdoelstellingen nagestreefd worden ten gunste van autobezit. Met een lage parkeernorm wordt het wel of niet realiseren van parkeerplaatsen een afweging van de ontwikkelaar en worden parkeerplaatsen een 'unique selling point'.

De versnellingsopgave is gebaat bij duidelijkheid

Versnelling van de woningbouwproductie is gebaat bij duidelijke kaders over de parkeervorm en -norm. De huidige beleidskaders bieden ook ruimte om af te wijken van de parkeernorm mits dit niet ten koste gaat van de parkeeroverlast voor de omgeving. Ook bij het actualiseren van de parkeernormen is eenduidigheid, duidelijkheid en eenvoud belangrijk. Hoe meer de parkeernormen verdeeld worden in categorieën en segmenten en hoe meer uitzonderingen en voorwaarden opgenomen worden, hoe complexer het vinden van een geschikte parkeeroplossing en hoe langer de voorbereiding zal duren. Bij het actualiseren van de parkeernormen kan onder andere onderscheid gemaakt worden naar:

- a. Wel of geen sociale woningbouw;
- b. Grootte van een nieuwbouwwoning of prijssegment;
- c. Ligging ten opzichte van treinstations en HOV-knooppunten;
- d. Ligging naar zone: binnenstad, het centraal stedelijk gebied en stedelijk gebied¹;
- e. Ligging wel of niet in of nabij een zone met gereguleerd parkeren.

5. Kernvraag actualiseren parkeernormen

De huidige parkeernormen dateren uit 2007. Het college is voornemens de parkeernormen te actualiseren, zodat ze beter aansluiten bij de actuele behoefte. Het college vraagt de commissie zijn voorkeur uit te spreken voor het actualiseren van de parkeernormen op basis van de vraagzijde, de aanbodzijde of voor een mix gebaseerd op het wel of niet aanwezig zijn van parkeerregulering in de omgeving. Uw input zal uitgangspunt zijn bij de te actualiseren beleidsregels rondom parkeren bij nieuwbouw en zal op een later moment terug komen in de commissie. Het college stelt voor om de parkeernormen te actualiseren op basis van een mix, gebaseerd op het wel of niet aanwezig zijn van parkeerregulering.

¹ De drie zones zoals geïntroduceerd in de structuurvisie openbare ruimte
2017/272203 Gebouwd parkeren bij nieuwbouw

1. Parkeernormen actualiseren op basis van de parkeerbehoefte (de vraagzijde). Door inzicht te krijgen in het daadwerkelijke autobezit en de reële parkeerbehoefte, kunnen de parkeernormen (het aanbod) op de vraag afgestemd worden;
2. Parkeernormen actualiseren op basis van de aanbodzijde. Door de parkeernormen te verlagen in combinatie met flankerende maatregelen om te voorkomen dat dit leidt tot parkeeroverlast voor de omgeving, kan gestuurd worden op een lager autobezit bij mensen die een nieuwbouwhuis kopen.
3. Parkeernormen actualiseren op basis van een mix gebaseerd op het wel of niet aanwezig zijn van parkeerregulering in de omgeving. In gereguleerd gebied kunnen de parkeernormen verlaagd worden, zonder dat flankerende maatregelen nodig zijn om te voorkomen dat er parkeeroverlast voor de omgeving optreedt. Buiten het gereguleerd gebied worden de parkeernormen geactualiseerd op basis van de reële parkeerbehoefte en het gemiddelde autobezit.

6. Vervolg

Wij willen de komende periode benutten om met stakeholders in gesprek te gaan over parkeren bij bouwontwikkelingen en de benodigde onderzoeken te doen voor het actualiseren van de parkeernormen. Met de opbrengt van deze gesprekken en onderzoeken kan de nieuwe coalitie in 2018 een besluit nemen over de weg die wordt ingeslagen. Tot het moment dat het nieuwe beleid is vastgesteld geldt het huidige beleid.

Daarnaast verwachten wij u in de tweede helft van 2017 te kunnen informeren over de uitkomsten van het onderzoek naar de reële parkeerbehoefte van sociale huurwoningen (2017/ 138864).

7. Bijlagen

Bijlage 1: Huidige beleidskaders voor parkeren bij nieuwbouw

Bijlage 2: Voorbeelden gebouwde parkeervoorzieningen in Haarlem

Bijlage 3: Financiële consequenties parkeren

Bijlage 4: Aanbevelingen versnellingsacties woningproductie en parkeren

Bijlage 5: Trends in autobezit en parkeernormen en voorbeelden in Nederland