

## **201902888/1/R3.**

Datum uitspraak: 16 oktober 2019

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], wonend te Zoetermeer,

en

de raad van de gemeente Zoetermeer,

verweerder.

### **Procesverloop**

Bij besluit van 18 februari 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "1e Partiële herziening Stadscentrum/Dorpsstraat" gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 augustus 2019, waar [appellante], bijgestaan door [gemachtigde], en de raad, vertegenwoordigd door drs. T. Eisenburger, zijn verschenen.

## Overwegingen

### Inleiding

1. Het plan voorziet in een actueel juridisch-planologisch kader voor een groot deel van het centrum van Zoetermeer. Met het plan wordt uitvoering gegeven aan het structuurplan Upgrade Stadshart, waarmee volgens de plantoelichting wordt getracht de negatieve spiraal, waarin het Stadshart van Zoetermeer als gevolg van de economische crisis terecht is gekomen, te doorbreken. Dit houdt onder meer in dat met het plan wordt voorzien in een mogelijkheid om leegstaande kantoren te transformeren in detailhandel, leisure, dienstverlening en/of wonen en in een mogelijkheid om een deel van de ruimten onder de bestaande arcades in het winkelgebied te bebouwen. Ook is in het plan de regeling voor het houden van evenementen op onder meer de Markt aangepast.

2. [appellante] woont in de nabijheid van het plangebied, op korte afstand van de Markt. Zij verzet zich tegen het plan voor zover de daarin mogelijk gemaakte ontwikkelingen leiden tot een toename van de parkeerdruk in haar omgeving. [appellante] kan zich met name niet verenigen met de evenementen die in het plan zijn mogelijk gemaakt, omdat de parkeerdruk die hiermee gepaard gaat volgens haar ten koste gaat van haar woon- en leefklimaat.

#### Toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

### Parkeren

#### - Nota Parkeernormen

4. [appellante] betoogt dat de raad de parkeerbehoefte niet op juiste wijze heeft berekend, doordat hij de gemeentelijke Nota Parkeernormen en Uitvoeringsregels van 2012 (hierna: de Nota Parkeernormen) op onjuiste wijze heeft toegepast. Daarover voert zij allereerst aan dat de raad ten onrechte de laagste normen van de bandbreedtes uit de Nota Parkeernormen hanteert. Zij betwist de stelling van de raad dat voor het Stadshart veelal sprake is van combinatiebezoek en daarom de minimale parkeernorm gehanteerd kan worden, aangezien met de upgradering van het Stadshart en het omvormen van kantoren in detailhandel en horeca volgens haar juist wordt beoogd méér publiek te trekken. [appellante] voert voorts aan dat er bij het hanteren van de laagste norm uit de bandbreedte voor detailhandel van 3,5 geen rekening is gehouden met verschillende publiekstrekkingen in het Stadshart, zoals Primark, JD Sports, Mango en TK Maxx. Volgens haar dient voor deze publiekstrekkingen de norm voor grootschalige detailhandel van minimaal 5,5 en maximaal 7,5 te worden gehanteerd. Gelet hierop kan in ieder geval niet van de minimale norm voor detailhandel worden uitgegaan, aldus [appellante]. Daarnaast voert zij aan dat er bij de berekening van de parkeerbehoefte voor horeca bij het bepalen van het aantal m<sup>2</sup> bvo ten onrechte geen rekening is gehouden met terrassen. Als gevolg hiervan is de raad volgens [appellante] uitgegaan van een te lage parkeerbehoefte.

[appellante] heeft een eigen berekening overgelegd, waaruit volgens haar een hogere parkeerbehoefte blijkt dan de parkeerbehoefte die de raad heeft berekend.

4.1. De raad heeft voor het bepalen van de parkeerbehoefte gebruik gemaakt van de Nota Parkeernormen. Hierin zijn voor verschillende functies parkeernormen opgenomen. De bandbreedtes van deze parkeernormen zijn afgeleid van de CROW-richtlijnen (publicatie 182).

In paragraaf 3.2.1 van de Nota Parkeernormen staat: "In deze nota Parkeernormen wordt gewerkt met een bandbreedte voor die functies conform de CROW-richtlijnen, waarbij de minimumnorm de absolute ondergrens aangeeft voor het aantal te realiseren parkeerplaatsen. (...)"

4.2. In paragraaf 4.8.4 van de plantoelichting staat dat een parkeerbalans is opgesteld om inzicht te krijgen in het effect van de nieuwe ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt. Volgens de plantoelichting heeft Mobycon in juni 2016 parkeertellingen uitgevoerd in het Stadshart en omliggende gebieden. Deze tellingen geven volgens de plantoelichting een beeld van de huidige parkeersituatie en vormen de basis voor de berekening van de parkeerbehoefte. De toename van de parkeerbehoefte door de autonome ontwikkelingen en het effect daarvan op de parkeerdruk zijn opgenomen in de tabel in paragraaf 4.8.4 van de plantoelichting. Deze aantallen en percentages vormen het uitgangspunt voor de parkeerberekening binnen dit bestemmingsplan, aldus de plantoelichting.

Omdat het plan meer flexibiliteit creëert voor het gebruik van de bestaande kantoorruimten, kan de exacte parkeerbehoefte volgens de plantoelichting niet op voorhand worden bepaald. Om die reden is ervoor gekozen drie varianten uit te werken, waarbij variant 1 ervan uitgaat dat de transformatieruimte maximaal wordt benut voor detailhandel en de resterende ruimte voor wonen, variant 2 ervan uitgaat dat de transformatieruimte maximaal wordt ingevuld voor wonen en de resterende ruimte voor detailhandel en variant 3 ervan uitgaat dat de transformatieruimte wordt ingevuld voor een substantieel deel leisure, een derde deel wonen en de resterende ruimte voor detailhandel. De uitwerking van de varianten is opgenomen in de parkeerbalans in bijlage 6 van de plantoelichting. In de parkeerbalans staat dat bij het bepalen van de parkeerdruk van de drie varianten is uitgegaan van de laagste parkeernorm. Volgens de parkeerbalans blijft de parkeerdruk bij alle varianten op alle onderzochte dagen en dagdelen onder de 85%.

4.3. De Afdeling is van oordeel dat de raad voor het berekenen van de parkeerbehoefte op juiste wijze toepassing heeft gegeven aan de Nota Parkeernormen. Daartoe overweegt de Afdeling als volgt.

De raad heeft voor het bepalen van de parkeerbehoefte als gevolg van het plan in dit geval in redelijkheid de laagste norm van de bandbreedte kunnen hanteren. De raad heeft hierbij de omstandigheid mogen betrekken dat het stadscentrum van Zoetermeer goed bereikbaar is met het openbaar vervoer en de fiets, als gevolg waarvan veel bezoekers niet met de auto komen. Ook heeft de raad van belang mogen achten dat bezoekers tijdens één bezoek vaak gebruik maken van meerdere voorzieningen. Voorts heeft de raad op goede gronden de norm voor detailhandel gehanteerd en niet de norm voor grootschalige detailhandel. Daarbij betreft de Afdeling dat in de Nota Parkeernormen staat dat bij grootschalige detailhandel moet worden gedacht aan bovenregionale winkels die vaak gelegen zijn buiten het centrum. Volgens de Nota Parkeernormen zijn voorbeelden hiervan Ikea en meubelboulevards die zijn gelegen op locaties nabij de snelweg. De door [appellante] genoemde ketens voldoen niet aan deze definitie. Gelet

op het vorenstaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid de minimumnorm binnen de bandbreedte van de norm voor detailhandel van 3,5 heeft kunnen hanteren.

Over het betoog van [appellante] dat ook terrassen in aanmerking moeten worden genomen bij de berekening van het aantal m<sup>2</sup> bvo horeca, overweegt de Afdeling dat in de Nota Parkeernormen de parkeerbehoefte voor horeca wordt berekend per 100 m<sup>2</sup> bvo. Uit de Nota Parkeernormen volgt niet wat tot het bvo wordt gerekend. In de CROW-publicatie 182, waarbij in de Nota Parkeernormen aansluiting is gezocht, wordt 'bvo' gedefinieerd als het totale vloeroppervlak binnen de buitenmuren inclusief alle verdiepingen. Omdat ook de verdere systematiek van de publicatie geen aanleiding biedt voor het uitgangspunt dat in een geval als dit terrassen in aanmerking moeten worden genomen in de berekening van het bvo, ziet de Afdeling op dit punt geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het aantal m<sup>2</sup> op onjuiste wijze heeft berekend.

Tot slot heeft de raad ter zitting toegelicht dat het verschil tussen de parkeerbehoefte volgens de berekeningen van [appellante] en de berekeningen van de raad kan worden verklaard aan de hand van de door [appellante] gehanteerde norm voor woningen. Volgens de raad heeft [appellante] voor alle woningen gerekend met een norm van minimaal 1,3 en maximaal 1,5. Deze norm geldt volgens de Nota Parkeernormen voor woningen in de categorie 'woning klein (70-90 m<sup>2</sup> bvo)'. Dit is door [appellante] niet weersproken. Een deel van de woningen valt volgens de raad echter in de categorie 'kamer verhuur', waarvoor volgens de Nota Parkeernormen een lagere norm geldt dan de norm voor 'woning klein' van minimaal 0,5 en maximaal 0,8. Daarnaast zijn volgens de raad 80 jongerenwoningen al gerealiseerd en is met de daarbij horende parkeerbehoefte al rekening gehouden, als gevolg waarvan de desbetreffende parkeerplaatsen niet meer bij de telling hoeven te worden betrokken. Deze verklaring van de raad voor het verschil tussen de parkeerbehoefte volgens de berekeningen van [appellante] en de berekeningen van de raad komt de Afdeling juist voor. Voor zover [appellante] in dit kader betoogt dat de raad ten onrechte mede is uitgegaan van de lagere norm die geldt voor kamerverhuur, ziet de Afdeling onvoldoende grond voor het oordeel dat de raad met het indelen van woningen in verschillende categorieën, waaronder de categorie 'kamer verhuur', niet van een representatieve invulling van de maximale mogelijkheden van het plan is uitgegaan.

Het betoog faalt.

- Parkeerdruk tijdens evenementen

5. [appellante] voert aan dat de parkeerbalans ten onrechte geen rekening houdt met de gevolgen van parkeren bij evenementen, aangezien volgens haar sprake is van een structurele situatie. Daarvoor acht zij van belang dat met het plan het maximaal toegestane aantal grote evenementen op de Markt is uitgebreid tot 15, naast het aantal kleine evenementen van 26. Volgens haar kan de Markt 215 dagen per jaar benut worden voor de op- en afbouw en het houden van evenementen, als gevolg waarvan hier dan niet kan worden geparkeerd, waardoor 188 parkeerplaatsen niet beschikbaar zijn, aldus [appellante]. Daar komt volgens haar bij dat op het nabijgelegen Nicolaasplein nog eens 45 kleine en 15 middelgrote evenementen zijn toegestaan. Volgens [appellante] leiden deze evenementen tijdens het op- en afbouwen al tot parkeerproblemen omdat de parkeerplaatsen op de locatie waar het evenement plaatsvindt vanaf dat moment niet meer beschikbaar zijn, en is de parkeeroverlast tijdens de evenementen nog groter omdat voor de bezoekers van de evenementen ook nog eens extra parkeergelegenheid benodigd is.

[appellante] betoogt voorts dat in het "Parkeeronderzoek de Markt en de Dobbe" van Mobycon van 7 november 2018 (hierna: het parkeeronderzoek) ten onrechte is geconcludeerd dat er voldoende parkeerruimte beschikbaar is. Volgens haar is in het parkeeronderzoek uitgegaan van een te lage parkeerdruk. Daartoe voert zij aan dat er in het parkeeronderzoek geen rekening mee is gehouden dat 80 tijdelijke parkeerplaatsen op het Vuurtorenplein in de toekomst vervallen, omdat deze ruimte voor woningbouw is bestemd. Daarnaast voert zij onder verwijzing naar het Randstad koopstromenonderzoek 2018 aan dat ten tijde van het parkeeronderzoek ongeveer 7.500 m2 van de winkelruimte leeg stond, als gevolg waarvan volgens haar een correctie van ongeveer 300 plaatsen zou moeten worden toegepast. Ook was volgens haar een aanzienlijk aantal panden in verbouwing. Tot slot was het evenement dat tijdens het parkeeronderzoek plaatsvond volgens [appellante] niet representatief. Het betrof een relatief kleinschalig evenement. Zij twijfelt aan het gestelde aantal van 24.000 bezoekers van dit evenement. Het daadwerkelijke aantal bezoekers lag volgens haar lager. Gelet hierop kunnen volgens haar aan dit parkeeronderzoek geen algemene conclusies over de parkeerdruk tijdens evenementen worden verbonden.

5.1. De raad stelt dat de parkeerbalans de parkeerbehoefte betreft van alle bestaande en nieuwe permanente functies die zich in het stadscentrum bevinden. Volgens de raad genereren die functies een continue parkeerbehoefte waarop de parkeercapaciteit dient te zijn afgestemd. Omdat evenementen volgens de raad geen continue parkeerbehoefte genereren, zijn deze niet meegenomen in de parkeerbalans.

De raad heeft mede naar aanleiding van de zienswijze van [appellante] in september 2018 door Mobycon een extra onderzoek naar de parkeerdruk op en rond de Markt laten verrichten. Onder verwijzing naar het parkeeronderzoek stelt de raad dat het houden van evenementen op de Markt niet leidt tot parkeerproblemen.

5.2. In het plan is de Markt aangewezen voor "Verkeer - Verblijfsgebied" met de daarbij horende aanduiding "specifieke vorm van cultuur en ontspanning - evenemententerrein 3" en het Nicolaasplein voor "Verkeer - Verblijfsgebied" met de daarbij horende aanduiding "specifieke vorm van cultuur en ontspanning - evenemententerrein 2".

5.3. Artikel 12, lid 12.5.2, van de planregels luidt:

"a. Ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van cultuur en ontspanning - evenemententerrein 2' gelden de in de onderstaande tabel opgenomen maximale frequentie, bezoekersaantallen en duur van evenementen:

Soort evenement	Maximum aantal evenementen per kalenderjaar	Aantal bezoekers per dag	Duur per evenement (excl. op- en afbouw)
Klein	45	tot 1.000	maximaal 1 dag
Middelgroot	15	1.000 tot 5.000	maximaal 1 dag, met uitzondering van het Bluesfestival dat max. 3 dagen mag duren.

b. Ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van cultuur en ontspanning - evenemententerrein 3' gelden de in de onderstaande tabel opgenomen maximale frequentie, bezoekersaantallen en duur van evenementen:

Soort evenement	Maximum aantal evenementen per kalenderjaar	Aantal bezoekers per dag	Duur per evenement (exclusief op- en afbouw)
Klein	26	tot 2.500	Maximaal 2 dagen
Groot	15	2.500 tot 15.000	Maximaal 5 dagen, met uitzondering van 1 evenement dat max 30 dagen mag duren.

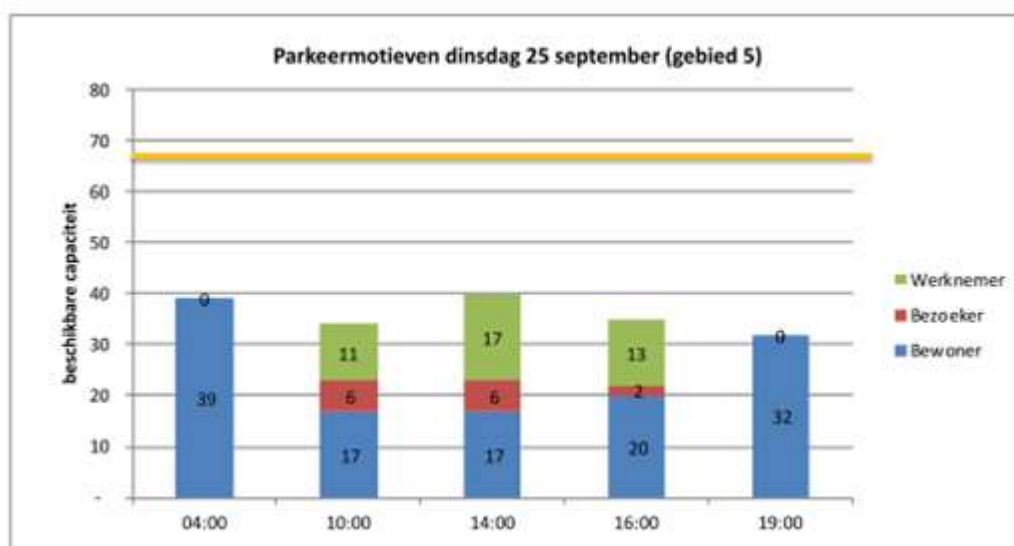
"

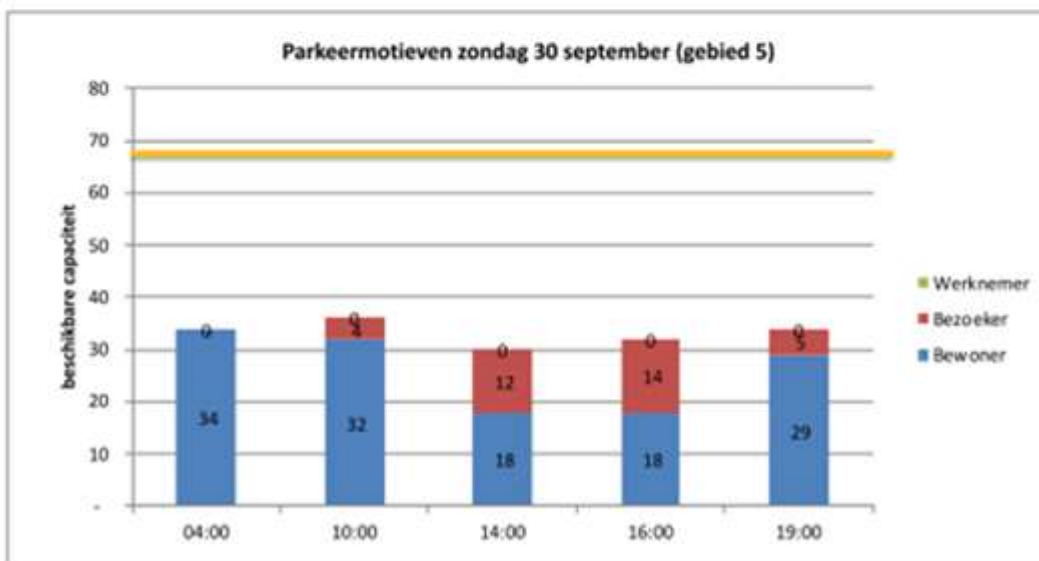
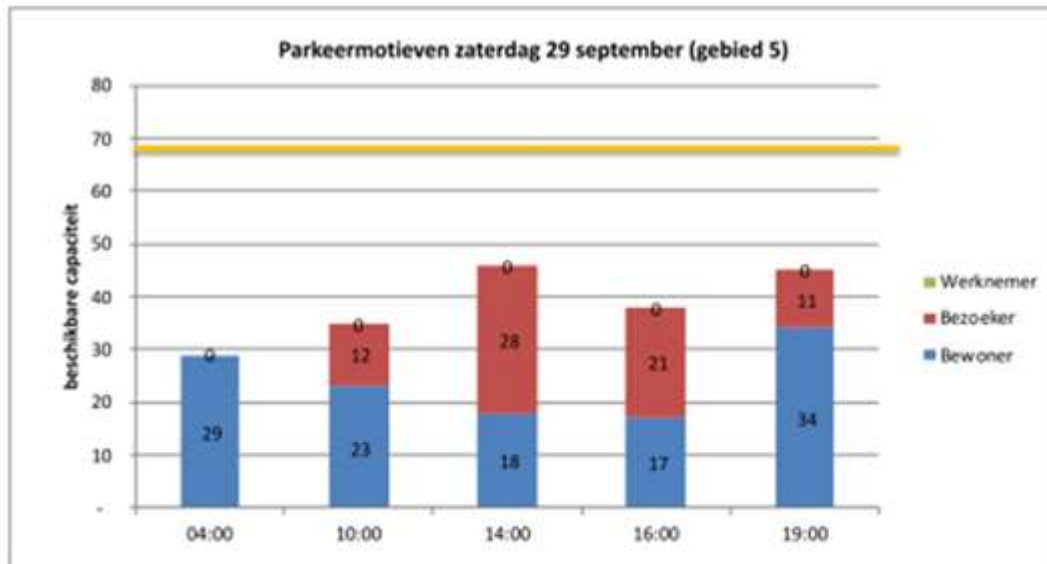
5.4. In het parkeeronderzoek is het gebied waarin de woning van [appellante] ligt, aangemerkt als deelgebied 5.

In paragraaf 2.2.3 van het parkeeronderzoek staat dat ten tijde van het parkeeronderzoek, in het weekend van 29 en 30 september 2018, het evenement Historisch Festival plaatsvond op de Markt, de Dobbepas, het Dobbe eiland en het Nicolaasplein. Volgens het parkeeronderzoek werden op de meetdag dinsdag 25 september 2018 voorbereidingen voor dit festival getroffen, als gevolg waarvan de parkeerplaatsen op de Markt niet beschikbaar waren.

In paragraaf 4.5 van het parkeeronderzoek staat: "In gebied 5 zijn het voornamelijk bewoners die gebruik maken van de parkeerplaatsen. In de weekenden zijn er enige bezoekers die in gebied 5 parkeren. De parkeerdruk blijft gedurende alle meetdagen ruim onder de marge van de parkeerdruk."

In de inleiding van hoofdstuk 4 staat dat voor de meetresultaten de oranje lijn de grens aangeeft van maximaal 85%. Volgens het parkeeronderzoek moet bij de interpretatie van de resultaten rekening worden gehouden met een foutmarge van plusminus 10%. In paragraaf 4.5 zijn voor deelgebied 5 voor de meetdagen voor en tijdens het evenement de volgende meetresultaten opgenomen.





5.5. Op grond van artikel 12, lid 12.5.2, onder a en b, van de planregels kunnen op het Nicolaasplein 62 dagen per jaar en op de Markt 152 dagen per jaar evenementen worden gehouden. Gelet hierop heeft de raad zich op goede gronden op het standpunt gesteld dat dit geen permanente situatie betreft. De raad heeft voorafgaand aan de vaststelling van het plan onderzoek verricht naar de parkeersituatie gedurende een evenement.

Het is de Afdeling niet gebleken dat de raad voor het evenement Historisch Festival, dat plaatsvond tijdens het parkeeronderzoek, niet heeft mogen uitgaan van een bezoekersaantal van 24.000. De enkele twijfel van [appellante] hierover is onvoldoende voor het oordeel dat dit bezoekersaantal onjuist is. Ook hetgeen [appellante] verder heeft aangevoerd over het parkeeronderzoek leidt niet tot het oordeel dat het parkeeronderzoek zodanig gebrekkig is of zodanige leemten in kennis vertoont dat de raad zich hier voor het bepalen van de aanvaardbaarheid van de parkeerdruk tijdens evenementen niet op heeft mogen baseren. Daarbij betreft de Afdeling de toelichting van de raad dat de mogelijke opheffing van 80 parkeerplaatsen op het Vuurtorenplein nog niet voldoende concreet is en daarom niet bij het onderzoek is betrokken en dat de ontwikkelingen die wel voldoende concreet zijn in het onderzoek zijn meegenomen. Uit paragraaf 2.2.4 van het parkeeronderzoek volgt dat dit onder meer de transformatie van diverse, al dan niet leegstaande, kantoorpanden betreft. Over de door [appellante] gestelde leegstand van winkelruimten en de als gevolg hiervan volgens haar benodigde correctie van 300 parkeerplaatsen overweegt de Afdeling als volgt. De raad heeft

toegelicht dat de extra parkeerdruk die zou ontstaan bij volledige bezetting van alle winkelruimten niet volledig wordt afgewenteld op de Markt maar wordt verspreid over alle parkeergarages en het maaiveldparkeren in en rond het stadscentrum. De Afdeling acht deze toelichting aannemelijk. Nu de parkeerdruk in deelgebied 5 volgens het parkeeronderzoek voorts gedurende het evenement ruim onder de 85% ligt en er gelet hierop nog ruimte is om extra parkeerbehoefte op te vangen, is niet aannemelijk dat het bij het onderzoek betrekken van de gestelde leegstand en de correctie van 300 parkeerplaatsen, wat daar verder ook van zij, zou leiden tot de conclusie dat de parkeerdruk tijdens evenementen bij de woning van [appellante] zodanig zou toenemen dat de parkeersituatie ter plaatse niet aanvaardbaar is.

Gelet op de resultaten uit het parkeeronderzoek heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het woon- en leefklimaat van [appellante] niet onevenredig wordt aangetast door de parkeerdruk als gevolg van de evenementen op de Markt en het Nicolaasplein. De raad heeft hierbij mogen betrekken dat het evenement Historisch Festival ingevolge artikel 12, lid 12.5.2, onder b, van de planregels kwalificeert als groot evenement en de parkeerdruk bij de woning van [appellante] volgens het parkeeronderzoek op alle meetdagen rondom en tijdens dit evenement ruim onder de 85% blijft. Voorts heeft de raad van belang mogen achten dat bijna alle omwonenden, waaronder [appellante], over een parkeerplaats op eigen terrein beschikken. Tot slot heeft de raad van belang mogen achten dat de huishoudens zonder privé parkeerplaats of met een tweede auto een parkeervergunning kunnen aanvragen om in openbaar gebied te mogen parkeren en dat het in een centrumgebied niet onredelijk is dat gedurende evenementen een tweede auto mogelijk op enige afstand van de woning moet worden geparkeerd.

Het betoog faalt.

## Herhalen en inlassen zienswijze

6. [appellante] heeft zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. [appellante] heeft in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

## Conclusie

7. Het beroep is ongegrond.

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, voorzitter, en mr. E.J. Daalder en mr. H.C.P. Venema, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillessen    w.g. Kuipers  
voorzitter    griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 oktober 2019

271-896.



