



Gemeente Utrecht

Voorstel aan het college van B&W

Vrijgave concept aanpak invoeren betaald parkeren in de hele stad voor inspraak

Beleidsveld	Mobiliteit
Portefeuillehouder	Lot van Hooijdonk
Organisatieonderdeel	Ontwikkelorganisatie Ruimte
Opsteller	S.12e
Kenmerk	10759506
Vergaderdatum College	14 maart 2023
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders besluit:

- De concept aanpak voor het heffen van parkeerbelasting zonder draagvlakmeting in de hele stad vrij te geven voor inspraak, met daarin:
 - Een eerste prioritering-indeling van de stad in drie blokken voor invoeren betaald parkeren in gebieden in drie blokken (zie module Invoeren betaald parkeren, bijlage);
 - Een afwegingskader voor prioritering van gebieden binnen een blok met de volgende criteria:
 - Oplevering bouwontwikkelingen
 - Parkeerdruk
 - Meldingen parkeeroverlast en verkeersonveilige situaties;
 - Een De volgende? voorstel voor prioritering van gebieden in blok 1 (zie bijlage Prioritering gebieden in blok 1) voor invoeren van betaald parkeren in 2024 en 2025;
 - Het voorstel om de venstertijden nu gelijk te houden met aan de huidige venstertijden, waarbij een venster van 6 uur – 11 uur de basis is, en op termijn te streven naar venstertijden over de hele dag als de alternatieven voor de auto op orde zijn.
- De gemeenteraad te informeren met bijgevoegde raadsbrief.

Hier wordt nog geschaafd
neem ik aan

Commentaar [S.12e]: Ik zou hier ook die wijken per kalenderjaar opsommen. En is de volgorde van gebieden per kalenderjaar willekeurig, of chronologisch?

Commentaar [S.12e]: Ik wil verwijzen naar de bijlage. Zo lag het voor bij Lot en de staf GO. De bijlage geeft het complete beeld

Vastgesteld is dat de bereikbaarheid
ook zonder auto op orde is

Samenvatting

Wij hebben het voornemen in het coalitieakkoord staat het voornemen om betaald parkeren in de hele stad in te voeren. De aanpak hiervoor, met daarin onder meer een prioritering van gebieden inclusief een afwegingskader, en venstertijden staan beschreven in een nieuwe module Invoeren betaald parkeren.

Context

Aanleiding en doelen

In het coalitieakkoord staat het voornemen om in de hele stad betaald parkeren in te voeren. In een aanzienlijk deel van Utrecht moeten automobilisten al betalen voor het parkeren van hun auto in de openbare ruimte. Betaald parkeren is een effectieve manier om parkeeroverlast tegen te gaan en duurzame(re) alternatieven voor de (eigen) auto te stimuleren. In gebieden waar voor parkeren betaald moet worden komen minder rijdende en stilstaande auto's. Dit heeft ~~niet-alleen~~ een positief effect op de kwaliteit van de openbare ruimte, ~~maar ook op de bereikbaarheid van de stad~~. Met betaald parkeren kunnen we sturen op het aantal auto's dat in de openbare ruimte parkeert. Als er minder auto's op straat parkeren, blijft er ruimte over voor andere functies, zoals lopen, fietsen, spelen, groen en verblijven. Zo dragen we met betaald parkeren bij aan een rechtvaardiger verdeling van de openbare ruimte. ~~Minder rijdende auto's in de stad betekent bovendien dat de druk op het wegennet afneemt en de leefbaarheid verbetert.~~ Met de groei van de stad in de komende jaren, is er een noodzaak ontstaan om de uitrol van betaald parkeren in de rest van de stad te versnellen.

Wanneer sprake is van betaald parkeren, maken mensen vaker een bewuste afweging tussen gebruik van de eigen auto en alternatieven zoals openbaar vervoer, fietsen en deelmobiliteit. Het gevolg is dat het autogebruik afneemt wat bijdraagt aan de ambitie voor een duurzaam mobiliteitssysteem. Betaald parkeren is dan ook een draaiknop voor het mobiliteitsbeleid van de gemeente. Ook in de regionale mobiliteitsstrategie, opgesteld in het kader van U-Ned, wordt parkeerbeleid als een belangrijk instrument genoemd om de groei in de regio op te vangen met een duurzaam mobiliteitssysteem waarbij deelmobiliteit, openbaar vervoer, fietsen en lopen centraal staan. In deze strategie staat: *De meest krachtige, lokale vorm van vraag-beïnvloeding (naar mobiliteit) is parkeerbeleid: een groter gereguleerd gebied, aangepaste tarieven, afname bestaand parkeerareaal en sturende parkeernormen in combinatie met alternatieven.*

Uitbreiding van betaald parkeren naar de hele stad brengt extra inkomsten met zich mee. Deze extra inkomsten investeren we in de kwaliteit van de stad, in alternatieve vormen van vervoer en voorzieningen in de wijken via het investeringspakket 'Groeï in Balans'.

Prioritering van gebieden

De gemeente kan niet in één keer in de hele stad betaald parkeren invoeren. Het invoeren van betaald parkeren in de hele stad is een langlopend traject. We streven ernaar om per jaar voor ca 10.000 adressen betaald parkeren in te voeren. Met dit tempo loopt dit traject tot 2035. Dit past binnen de mogelijkheden van de ambtelijke organisatie.

De voorgestelde prioritering van gebieden vindt plaats in twee stappen. Op basis van verwachte parkeerdruk en kansen voor gebiedsontwikkeling hebben we drie blokken met gebieden gedefinieerd waar achtereenvolgens betaald parkeren wordt ingevoerd (zie de module Invoeren betaald parkeren, bijlage). In de tabel hieronder staat per blok de voorgestelde periode waarin betaald parkeren wordt ingevoerd.

Blok	Invoeren betaald parkeren
1	2024 - 2025
2	2026 - 2030
3	2031 - 2034

Binnen een blok zal prioritering plaatsvinden op basis van deze (meetbare) criteria:

- Parkeerdruk
- Meldingen parkeeroverlast en verkeersonveilige situaties als gevolg van parkeren

- Oplevering bouwontwikkelingen

Alternatieven voor de auto

De komende jaren werken we verder aan fietsvoorzieningen, loopvoorzieningen en deelmobiliteit. Voor de lange termijn werken wij samen met de regio aan een schaa sprong van het openbaar vervoer. Deze dragen alle bij aan de bereikbaarheid van een gebied. We bekijken hoe we de aanwezigheid van alternatieven voor de auto kunnen laten meewegen in de prioritering van gebieden in een mobiliteitstoets. Het is de bedoeling dat vanaf de prioritering van gebieden in blok 2 de bereikbaarheid van een gebied met alternatieven voor de auto wordt meegewogen.

Besluitvorming

Per blok zal de prioritering van de gebieden in dat blok? aan de raad worden voorgelegd voor de start van invoeren betaald parkeren in dat blok. Een eventuele actualisatie van de volgorde van gebieden in een blok willen we bij het college leggen. Een versnelling van een gebiedsontwikkeling kan bijvoorbeeld aanleiding zijn om invoering van betaald parkeren in of rond dit gebied naar voren te halen. Jaarlijks wordt de raad geïnformeerd over de stand van zaken van het hele traject in het Meerjaren Perspectief Ruimte.

De prioritering van de gebieden in blok 1 staat in de bijlage Prioritering gebieden blok 1. Het eerste blok ligt grotendeels rondom het gebied waar nu al sprake is van betaald parkeren. In deze gebieden is de parkeerdruk hoog. We houden bij de prioritering rekening met het "waterbedeffect" en streven ernaar om parkeeroverlast zoveel mogelijk te vermijden. Daarnaast zijn gebieden opgenomen waar binnenkort een gebiedsontwikkeling start. De prioritering van gebieden in blok 1 is onderdeel van de [nu ter besluitvorming voorliggende inspraakprocedure](#). De prioritering van de-blok 2 zal naar verwachting aan de raad worden voorgelegd in 2025 en van blok 3 in 2029.

Venstertijden

~~Wij willen Voorgesteld wordt om de venstertijden die wij nu hanterende gemeente nu hanteert voort te zetten in de aanpak.~~ De venstertijd van 6 uur – 11 uur is de basis. Dat wil zeggen dat in woonwijken waar geen gebiedsontwikkelingen gepland zijn, wij uitgaan van een venstertijd van maandag t/m vrijdag van 6 – 11 uur. Zijn er meerdere functies in een gebied die een hoge parkeerdruk met zich meebrengen dan wordt gekozen voor een venstertijd die daarbij past (bv van maandag t/m zaterdag van 9 tot 21 uur of van maandag t/m vrijdag van 9 uur tot 18 uur). Tegelijkertijd werken we verder aan het op orde brengen van alternatieven voor de auto. Wij streven naar een goede bereikbaarheid van de gebieden, ook op de lange termijn. Als alternatieven op orde zijn kunnen venstertijden hiervoor worden uitgebreid. ~~Door nu korte venstertijden te hanteren voorkomen we negatieve effecten voor bijvoorbeeld mantelzorgers, oppasopa's en oma's, of winkels en sportvoorzieningen.~~

Bedrijventerreinen en winkelcentra

Uitgangspunt is dat in heel Utrecht, dus ook op de bedrijventerreinen en winkelcentra, betaald parkeren wordt ingevoerd. Wanneer bij een bedrijventerrein of een retailgebied betaald parkeren wordt ingevoerd, is afhankelijk van in welk blok en gebied ze liggen. Voordat betaald parkeren wordt ingevoerd in een gebied met een bedrijventerrein gaan we hierover met de bedrijven, ondernemersverenigingen en/of het parkmanagement in gesprek. Bij winkelcentra, waar parkeren is georganiseerd in de openbare ruimte, komt ook betaald parkeren. De tijden zijn afhankelijk van de venstertijden die gelden in het betreffende gebied (zie ook hierboven). Ook hier gaan we in gesprek met ondernemers, bijvoorbeeld over laad- en lossenplekken, rayongrenzen, en winkellurenregime (waarbij gedurende een aantal uren per dag enkel kort parkeren is toegestaan).

Verschillende parkeervergunningen voor doelgroepen.

De verschillende bijzondere parkeervergunningen die wij nu hanteren blijven gehandhaafd in de nieuwe aanpak. Zo zijn er vergunningen voor mantelzorg, wijkverpleging en kraamzorg, voor terminale zorg en voor huisartsen en verloskundigen. De gratis gehandicaptenparkeervergunning is gekoppeld aan de gehandicaptenparkeerkaart. We onderzoeken of het wenselijk en mogelijk is een gunstige parkeervergunning voor bedrijfswagen van kleine zelfstandigen aan te bieden. En we werken samen met schoolbesturen aan een parkeervergunning voor leraren die ver weg wonen.

Ik mis het belang om het aantal verschillende venstertijden wel te beperken, dus ik zou zeggen dat we uit de huidige vaste set kiezen

Ik wil nog steeds beter het verhaal van het winkelregime en de zelfstandigen snappen. Heb dat onvoldoende meegekregen

We onderzoeken hoe we U-pashouders tegemoet kunnen komen in de parkeerkosten.

Opbrengsten

De extra opbrengsten van deze parkeerbelasting investeren we (na aftrek van de extra kosten die dit met zich meebrengt voor de parkeerexploitatie) in de kwaliteit van de stad, in alternatieve vormen van vervoer en voorzieningen in de wijken via het investeringspakket 'Groeï in Balans'.

Planning

Naar verwachting zal de raad in het najaar over het voorstel besluiten. Na een raadsbesluit starten we met de voorbereidingen voor invoeren betaald parkeren in de eerste gebieden. Dat zal plaatsvinden vanaf 2024 (als de raad instemt met het voorstel). We willen en kunnen per jaar voor ca 10.000 adressen betaald parkeren invoeren. Met dat tempo zal in het jaar 2035 in heel Utrecht betaald parkeren gelden.

Inspraak

Het voorstel voor de aanpak om parkeerbelasting in de hele stad te heffen en het voorstel voor de prioritering van gebieden in het eerste blok worden vrijgegeven voor inspraak. Onderwerpen voor inspraak zijn bijvoorbeeld de indeling in drie blokken of het afwegingskader met de verschillende criteria. Ook de prioritering van de verschillende gebieden in blok 1 is een onderwerp voor inspraak. Alle ontvangen reacties worden verzameld van een reactie voorzien in de zogenaamde reactienota. Deze zal worden gevoegd bij de stukken van het raadsvoorstel Heffen parkeerbelasting in de hele stad.

Bij het raadsvoorstel zal een nieuwe Module invoeren betaald parkeren voorliggen met daarin de nieuwe aanpak. Daarnaast ligt er een wijzigingsnotitie voor met daarin (tekstuele) aanpassingen die nodig zijn in de parkeervisie, de modules Parkeernormen en Parkeren in de openbare ruimte en het Mobiliteitsplan 2040.

Juridische context

Artikel 225 van de Gemeentewet schrijft voor dat een gemeente parkeerbelasting mag heffen voor regulering van parkeren. Dat kan om bij een hoge parkeerdruk parkeeroverlast te voorkomen. De stad groeit en daarmee de behoefte aan ruimte voor andere functies dan parkeren (zie ook de barcode van de RSU 2040). Door toepassing van parkeerregulering ontstaat die ruimte (zie het juridisch advies over de aanpak in relatie tot art 225 van de Gemeentewet). Het parkeerbeleid (parkeervisie) is eerder vastgesteld door de gemeenteraad op grond van artikel 108 van de Gemeentewet. De parkeervisie is uitgewerkt in verschillende modules, waaronder Invoeren betaald parkeren. Deze module wordt vernieuwd. De inspraak vindt plaats op basis van de Participatie- en inspraakverordening van de gemeente Utrecht.

We hebben advies gevraagd aan een juridisch bureau over het referendabel zijn van een raadsbesluit over invoeren betaald parkeren in de hele stad. Dit advies luidt: "De beslissing van de raad omtrent het invoeren van betaald parkeren in heel Utrecht zonder draagvlakmeting is niet referendabel. Bij het raadsbesluit wordt het college toestemming gegeven op grond van artikel 10

Parkeerbelastingverordening om betaald parkeren voor de hele stad in te voeren zonder draagvlakmeting. Het gaat dus om het door de raad toestaan van het heffen van parkeerbelasting voor locaties waar dat nu nog niet het geval is. Dergelijke besluiten zijn op grond van de Referendumverordening niet referendabel". Het juridisch advies is bijgevoegd. (zie ook het juridisch advies over dit onderwerp).

Beoogd effect

De aanpak voor invoeren van betaald parkeren wordt vrijgegeven voor inspraak. Alle Belanghebbenden en belangstellenden kunnen reageren en de De reacties worden verzameld in een reactienota dat met de andere stukken aan de raad wordt voorgelegd. De raad kan de reacties betrekken bij hun afwegingen over het raadsvoorstel. In 2035 is in heel Utrecht betaald parkeren

ingevoerd. Daardoor is sprake van een rechtvaardiger verdeling van het gebruik van de openbare ruimte. Bovendien draagt parkeerregulering bij aan de mobiliteitstransitie waarbij de nadruk ligt op lopen, fietsen, openbaar vervoer en deelmobiliteit.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening

[Raadsbrief](#) Invoeren betaald parkeren nav coalitieakkoord en gevolgen lopende projecten van 6 juli 2022

[Raadsbrief](#) Invoeren betaald parkeren gehele stad van 21 november 2022

[Raadsbrief](#) Reactie initiatiefvoorstel Niet versneld invoeren betaald parkeren van 16 februari 2023

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	<p>3. De concept aanpak voor het heffen van parkeerbelasting zonder draagvlakmeting in de hele stad vrij te geven voor inspraak, met daarin:</p> <p>a. Een eerste indeling van de stad in drie blokken voor invoeren betaald parkeren (zie module Invoeren betaald parkeren, bijlage);</p> <p>b. Een afwegingskader voor prioritering van gebieden binnen een blok met de volgende criteria:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Oplevering bouwontwikkelingen - Parkeerdruk - Meldingen parkeeroverlast en verkeersonveilige situaties; <p>c. Een prioritering van gebieden in blok 1 (zie bijlage Prioritering gebieden in blok 1) voor invoeren van betaald parkeren in 2024 en 2025.</p> <p>d. de venstertijden nu gelijk te houden met de huidige venstertijden, waarbij een venster van 6 uur – 11 uur de basis is, en op termijn te streven naar venstertijden over de hele dag als de alternatieven voor de auto op orde zijn.</p>
Argumenten	
1.1	<p>Het heffen van parkeerbelasting is een van de knoppen in het mobiliteitsbeleid en draagt bij aan een duurzaam mobiliteitssysteem</p> <p>Bij betaald parkeren maken mensen een meer bewuste afweging hoe te reizen. Het effect is dat er minder rijdende auto's zijn en mensen vaker kiezen voor lopen, fietsen, openbaar vervoer en deelmobiliteit.</p>
1.2	<p>Door het heffen van parkeerbelasting ontstaat er ruimte voor andere functies in de openbare ruimte.</p> <p>De openbare ruimte is schaars en omdat Utrecht groeit is er meer ruimte nodig voor andere functies zoals verblijven, spelen, fietsparkeren en deelmobiliteit. Met betaald parkeren ontstaat hiervoor meer ruimte.</p>
1.34	<p>De prioritering van gebieden in drie blokken gaat uit van bestaande en verwachte parkeerdruk Met de voorgestelde aanpak in deze 3 blokken wordt parkeeroverlast door het waterbedeffect vermindert.</p> <p>Aan de basis van de indeling in blokken ligt de (verwachte) parkeerdruk. Het eerste blok grenst aan gebieden waar al betaald parkeren is en/of waar de parkeerdruk hoog</p>

Commentaar [5.1.2.e]: Zie opmerkingen op blz. 1

	is. Door het waterbedeffect verwachten wij dat de parkeerdruk en/of overlast steeds verschuift naar (aangrenzende) gebieden waar parkeren nog gratis is. Door daar tijdig betaald parkeren in te voeren voorkomen we eventuele parkeeroverlast.
1.42	Met het afwegingskader voor prioritering van gebieden binnen blokken is voor belanghebbenden duidelijk waarom een volgorde wordt voorgesteld. De afweging voor de volgorde van gebieden binnen een blok gebeurt met meetbare criteria en een "expert judgement" als dat nodig is. Daardoor wordt de prioritering transparant voor belanghebbenden.
1.53	Het proces voor de prioritering van gebieden is flexibel, <u>waardoor de gemeente kan inspelen op actuele ontwikkelingen</u> . Jaarlijks kijken we of de prioritering nog past bij actuele ontwikkelingen zoals parkeeroverlast en gebiedsontwikkelingen. Als dat nodig blijkt, kunnen we de volgorde van de gebieden nog aanpassen.
1.64	De aanpak invoeren betaald parkeren houdt rekening met bouwontwikkelingen "Bouwontwikkelingen" is één van de criteria in het afwegingskader voor prioritering van de gebieden. Gebieden waar (grote) bouwontwikkelingen plaatsvinden willen we aan de voorkant inplannen voor invoeren betaald parkeren. Het gaat er bij deze gebieden om dat betaald parkeren is ingevoerd, voordat de eerste woningen worden opgeleverd. Zo voorkomen we dat er teveel parkeerplaatsen worden aangelegd en zo weten toekomstige bewoners waar zij aan toe zijn.
1.75	Voor venstertijden wordt de basis 6 – 11 uur. Voor rustige wijken is een venstertijd van 6 uur – 11 uur de basis. <u>Door nu korte venstertijden te hanteren voorkomen we negatieve effecten voor bijvoorbeeld mantelzorgers, oppasopa's en -oma's, of winkels en sportvoorzieningen. Dit voorkomt voor nu een hoop problematiek voor bewoners en bedrijven op bedrijventerreinen en sommige winkelcentra.</u> En het geeft de gemeente de ruimte om alternatieven voor auto (fiets- en loopvoorzieningen, openbaar vervoer en deelmobiliteit) te verbeteren. Mocht zich toch parkeeroverlast voordoen na 11 uur, dan kunnen de venstertijden alsnog worden uitgebreid. Als alternatieven op orde zijn, dan kunnen venstertijden worden uitgebreid naar de hele dag.
Kanttekeningen/Risico's	
1.1	<u>Er is op voorhand al veel weerstand tegen het plan om in de hele stad betaald parkeren in te voeren.</u> Veel mensen zijn niet blij met de plannen om in de hele stad betaald parkeren in te voeren. Echter, betaald parkeren is een van de knoppen in het mobiliteitsbeleid en draagt bij aan de zogenaamde mobiliteitstransitie van het gebruik van de auto naar lopen, fietsen, openbaar vervoer en deelmobiliteit. Parkeerregulering draagt ook bij aan verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte. Deze publieke belangen vinden wij belangrijk.
1.2	<u>Omdat naast de nieuwe gebieden ook betaald parkeren in een aantal gebieden moet worden ingevoerd waarover al is besloten, kan de plannen-planning onder druk komen te staan.</u> Voor een aantal gebieden heeft de raad al besloten om daar betaald parkeren in te voeren. Zo zijn voor de Rivierenwijk en de sportvelden bij Voordorp moties aangenomen om daar dit haar betaald parkeren in te voeren. Daarnaast ligt er besluitvorming over betaald parkeren bij Merwede en over de Cartesiusdriehoek. Bij de besluitvorming over het parkeerregime Merwede deelgebied 5 en omgeving is besloten dat Rivierenwijk, Transwijk- noord, Transwijk-zuid, Bedrijfsgebied

Is vastgesteld dat de

Kanaleneiland zuid (Woonboulevard en deelgebied 6 Merwedekanaalzone) en een deel van Kanaleneiland-zuid betaald parkeren in te voeren voordat de eerste woningen van Deelgebied 5 worden opgeleverd. Bij besluitvorming over de Cartesiusdriehoek is besloten om naast het betreffende plangebied betaald parkeren in te voeren voor het Werkspoorkwartier en de Schepenbuurt. Betaald parkeren wordt in deze gebieden zoveel als mogelijk nog dit jaar ingevoerd. Omdat we momenteel bezig zijn met de implementatie van een nieuw parkeervergunningensysteem is er een klein risico dat dit gaat uitlopen. Dat zou betekenen dat het invoeren van betaald parkeren in de gebieden van blok 1 ook nog in 2026 zou moeten plaatsvinden.

Financiën

De opbrengsten van de parkeerbelasting investeren we (na aftrek van de extra kosten die dit met zich meebrengt voor de parkeerexploitatie) in de kwaliteit van de stad, in alternatieve vormen van vervoer en voorzieningen in de wijken via het investeringspakket 'Groeï in Balans'. Uit deze opbrengsten worden ook de kosten voor de Aanpak invoeren betaald parkeren betaald. Voor de berekening van de extra opbrengsten is uitgegaan van de huidige venstertijden in B1 gebied, waaronder een venstertijd van 6 – 11 uur. Dekking voor de tegemoetkoming lage inkomens is een van de punten die wij verkennen.

Vervolg

Na de consultatieperiode worden de reacties verzameld en beantwoord in een inspraakdocument. Het voorstel wordt met een wijzigingsnotitie en aanpassingen aan de parkeervisie en de module Invoeren betaald parkeren aan de raad voorgelegd. Bij deze stukken zit het inspraakdocument.

Participatie

De aanpak voor het heffen van parkeerbelasting in de hele stad en de prioritering van gebieden in blok 1 liggen ter consultatie voor aan belanghebbenden en betrokkenen.

Communicatie

Bewoners en ondernemers in de stad en andere belanghebbenden worden op verschillende manieren geïnformeerd over de mogelijkheden van inspraak, via social media, persberichten, nieuwsbrieven, website van de gemeente en van de verschillende wijken. Daarnaast zijn er inloopbijeenkomsten in verschillende wijken waar nog geen betaald parkeren is. Tijdens deze bijeenkomsten worden mensen geïnformeerde over waarom de gemeente parkeerbelasting gaat heffen in de hele stad, wat het betekent voor de inwoners, ondernemers en bezoekers in de stad, hoe mensen een inspraakreactie kunnen geven en wat er met die reacties gebeurt.

Bijlage(n)

Bijlagen besluitvorming

- Module Invoeren betaald parkeren in de hele stad met als bijlage de indeling in 3 blokken
- Prioritering van gebieden in blok 1
- Wijzigingsnotitie met voorgestelde wijzigingen in de Parkeervisie, module Parkeernormen, Parkeren in de openbare ruimte en Mobiliteitsplan 2040 

Bijlagen informatief

- Juridisch advies over het wel of niet referendabel zijn van een raadsbesluit over invoeren betaald parkeren in de hele stad.
- Juridisch advies over invoeren betaald parkeren in de hele stad en art 225 van de Gemeentewet