

*Bestemmingsplannen en parkeren*

# Parkeernormen verplicht onderdeel ruimtelijk beleid

Alle bestemmingsplannen, vastgesteld na 29 november 2014, moeten een planregel bevatten die voorschrijft dat wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid. Dat vraagt om een keuze voor wel of niet een (dynamische) beleidsverwijzing, voor koppelen aan alleen 'bouwen' of ook 'strijdig gebruik', voor wel of niet een ontheffingsmogelijkheid opnemen en wel of niet een parapluherziening toepassen. Daniëlle Roelands-Fransen en Laura van der Meulen beschrijven de mogelijkheden.



Vóór de wetwijziging op genoemde datum werden aanvragen om een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen onder meer getoetst aan de Bouwverordening. Vast onderdeel bij deze toets was de vraag of met het bouwplan was voorzien in 'voldoende parkeergelegenheid' op eigen terrein (artikel 2.5.30 van de Bouwverordening). Meestal was in beleid uitgewerkt wat dat inhield. Verder voorzag de Bouwverordening in de mogelijkheid om een onthef-

ting te verlenen van de eis om de parkeerhoeftte op eigen terrein op te vangen. Dit toetsingskader is vervallen met de inwerkingtreding van de wijziging. Bestemmingsplannen van na 29 november 2014, en vanaf 1 juli 2018 alle bestemmingsplannen, moeten in een planregel voorzien die het wegvallen van artikel 2.5.30 van de Bouwverordening opvangt. Dat kan door de parkeernormen rechtstreeks in de planvoorschriften op te nemen of te



## Ook in alle oude bestemmingsplannen planregel over parkeerbehoefte

verwijzen naar het gemeentelijke beleid. In dit laatste geval moeten de planregels aangeven dat bij het verlenen van een vergunning voldoende parkeergelegenheid wordt gerealiseerd. In die regels moet duidelijk zijn omschreven wat 'voldoende' parkeergelegenheid inhoudt en welke normen daarbij gelden. Dat kan bijvoorbeeld in de begripsbepaling van het plan.

### Dynamisch

De verwijzing naar gemeentelijk beleid kan 'dynamisch' zijn en daarmee aansluiten bij eventuele wijzigingen van dat beleid gedurende de planperiode van een bestemmingsplan. De dynamische verwijzing is expliciet geaccepteerd door de Afdeling bestuursrecht-spraak.<sup>1</sup>

Kiezen voor een verwijzing naar parkeernormen in gemeentelijk beleid kan een belangrijk voordeel hebben boven het rechtstreeks opnemen van het beleid met de parkeernormen in het bestemmingsplan. Dan worden beleid en parkeernormen namelijk onderdeel van een appellabel besluit: het bestemmingsplan. Daarmee komen dan het parkeerbeleid en de normen als zelfstandig planonderdeel in aanmerking voor toetsing door de bestuursrechter. Tegenstanders van het bestemmingsplan kunnen in dat geval hun beroep ook tegen het beleid richten. Het is aan gemeenten om te bepalen of dit wenselijk is. Als dat niet het geval is, verdient het aanbeveling om met de (dynamische) verwijzing een knip aan te brengen tussen de planregel enerzijds en het beleid waaraan feitelijk wordt getoetst anderzijds.

### Ondubbelzinnig

Met alleen het borgen van voldoende parkeergelegenheid is de planregel niet compleet. De Bouwverordening voorzagt in meer. Bijvoorbeeld in de mogelijkheid om ontheffing

te verlenen van de eis voldoende parkeergelegenheid op eigen terrein te realiseren. Wanneer de ontheffingsmogelijkheid nog steeds wenselijk is, moet deze in de planregel worden opgenomen. Dit kan door te bepalen dat bij de omgevingsvergunning kan worden afgeweken van de algemene regel om voldoende parkeerplaatsen op eigen terrein te realiseren.

Hierbij kunnen de afwijkingsgronden die in de Bouwverordening zaten als uitgangspunt dienen, maar een-op-een overnemen is niet aan te raden. Bij het vormgeven van de planregel is van belang de planregel ondubbelzinnig en niet voor meerdere uitleg vatbaar te formuleren. De regels uit de Bouwverordening zijn als algemeen verbindende voorschriften niet appellabel, terwijl de regels uit een bestemmingsplan wél onderhevig zijn aan beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De parkeerbehoefte speelde tot de wetswijziging alleen een rol bij de omgevingsvergunning 'bouwen', omdat alleen deze wordt getoetst aan de Bouwverordening. De nieuwe regeling maakt het mogelijk om de planregel over parkeren ook bij de omgevingsvergunning 'strijdig gebruik' te laten gelden. Deze mogelijkheid biedt meer ruimte tot maatwerk.

### Praktijk

Dat het borgen in bestemmingsplannen niet altijd goed gaat, blijkt uit de jurisprudentie die in 2015 en 2016 op gang is gekomen. Als in een planregel geen parkeernorm zit en evenmin wordt verwezen naar een parkeernorm in gemeentelijk beleid, dan biedt die planregel onvoldoende waarborg als toetsingsnorm bij een aanvraag van een omgevingsvergunning. En dat is reden voor een vernietiging van de planregel.<sup>2</sup> De Afdeling stelt zich praktisch op in deze uitspraak. Hierin is namelijk de voorlopige voorziening getroffen dat bij de afgifte van een omge-

## Meer ruimte voor maatwerk

## Planregel moet meer dan alleen de parkeerbehoefte reguleren

vingsvergunning voldoende parkeerplaatsen aanwezig dienen te zijn, conform de parkeernormen zoals neergelegd in de parkeervisie van de betreffende gemeente. Op die manier is geborgd dat – ondanks de vernietiging van het plan – wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid. Overigens had men op de Bouwverordening kunnen teruggevallen. Nu het plan werd vernietigd, herleefde immers het oude plan (vastgesteld voor 29 november 2014) waarop de nieuwe regeling nog niet van toepassing is.

Is in een bestemmingsplan een verwijzing opgenomen naar een parkeernorm in beleid, dan moet dat beleid bij besluit zijn vastgesteld. Het is onvoldoende om dat beleid af te leiden uit een vaste gedragslijn van een bestuursorgaan. Daarvoor biedt de nieuwe wetgeving geen ruimte.<sup>3</sup>

### Onduidelijkheid

Het kan voorkomen dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan geen nieuwe parkeerplaatsen nodig zijn. Dienen deze plannen toch een parkeerregeling te bevatten? De jurisprudentie van de Afdeling op dit vlak is niet eenduidig. Er zijn uitspraken dat een bestemmingsplan hierover geen regels hoeft te bevatten als is aan te tonen dat zonder het realiseren van parkeerplaatsen toch wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid.<sup>4</sup> Daartegenover staat een uitspraak die de parkeerregeling in een bestemmingsplan als toetsingsnorm bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning beschouwt.<sup>5</sup> In die lijn zou ieder bestemmingsplan een parkeerregeling moeten bevatten als basis voor omgevingsvergunningaanvragen.

Opvallend is dat de nieuwe regeling niet geldt voor uitwerkingsplannen die zijn vastgesteld na 29 november 2014. Dit komt doordat in

het overgangsrecht van de nieuwe regeling alleen wordt gesproken over bestemmingsplannen, niet over uitwerkingsplannen.<sup>6</sup> Hoewel dit naar de letter van het overgangsrecht juist is, lijkt deze uitspraak eraan voorbij te gaan dat per 1 juli 2018 de aanvullende werking van de Bouwverordening vervalt en dus een toetsingskader voor omgevingsvergunningen op grond van dit uitwerkingsplan ontbreekt.

### Parapluperziening

Hoe moet het dan met alle plannen die voor 29 november 2014 zijn vastgesteld? Deze plannen vallen nu nog onder de overgangsregeling van de Reparatiewet BZK. Nu nog, want dat wordt anders per 1 juli 2018. Vanaf dat moment moeten ook deze plannen voorzien in een planregel over parkeerbehoefte. Dat betekent werk aan de winkel komend jaar: alle oude bestemmingsplannen moeten worden herzien. Om meerdere plannen binnen een gemeente in één keer van een planregel over parkeren te voorzien, is het mogelijk om te kiezen voor een parapluperziening. Ook plangebieden waarvoor een uitwerkingsplan geldt, zijn hierin mee te nemen. Nadeel van deze werkwijze is dat hiermee geen maatwerk is te leveren, terwijl het ene plangebied om een andere aanpak kan vragen dan een ander plangebied. Dat is nu juist het voordeel van het borgen van voldoende parkeergelegenheid in bestemmingsplannen: ieder bestemmingsplan kan een eigen planregeling bevatten die past bij de functies en het gebruik van het plangebied.

Het is dus van belang om goed na te denken hoe in plannen te borgen dat wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid. Dat vraagt om aardig wat keuzes: wel of niet een (dynamische) beleidsverwijzing, koppelen aan alleen 'bouwen' of ook 'strijdig gebruik', wel of niet een ontheffingsmogelijkheid opnemen en wel of niet een parapluperziening toepassen. Het een-op-een 'copy-pasten' van artikel 2.5.30 van de Bouwverordening in een planregel, is niet de oplossing!

1 | AbRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2837.

2 | AbRvS 14 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1757.

3 | AbRvS 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1800.

4 | AbRvS 23 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3940.

5 | AbRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1757.

6 | AbRvS 20 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1556.