

ANNOTATIE

D.S.P. Roelands-Fransen

Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 08-03-2017, ECLI:NL:RVS:2017:607 (OGR-2017-0050)

1. Op 1 juli 2018 vervalt artikel 2.5.30 van de Bouwverordening en dienen alle bestemmingsplannen in Nederland te beschikken over planregels voor parkeren. De gemeente Groningen heeft om die reden bij besluit van 8 juni 2016 het bestemmingsplan ‘Facetherziening parkeren’ vastgesteld en op die manier in alle 86 bestemmingsplannen van de gemeente een planregel opgenomen die beoogt om bij bouwplannen te voorzien in voldoende parkeergelegenheid. In beroep (ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:607) wordt de planregeling op verschillende aspecten aangevochten. Hierna zullen deze worden nagelopen.

Dynamische verwijzing toegestaan

2. In beroep tegen het facetbestemmingsplan wordt in de eerste plaats aangevoerd dat een dynamische verwijzing rechtsonzeker is. De Afdeling bestuursrechtspraak zet in heldere overwegingen uiteen dat een uitwerking van de planregel in beleidsregels is toegestaan op grond van artikel 3.1.2 lid 2 aanhef en onderdeel a van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Onder verwijzing naar de eerdere uitspraak van 9 september 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2837) herhaalt de Afdeling nog maar weer eens dat het mogelijk is om middels een zogenaamde dynamische verwijzing te bepalen dat indien de beleidsregels gedurende de planperiode worden gewijzigd, rekening wordt gehouden met het gewijzigde beleid.

Verwijzing in planregels moet duidelijk zijn

3. De Afdeling overweegt vervolgens dat wel duidelijk moet zijn naar welke beleidsregels wordt verwezen in de planregels. Hoewel in de planregels van het facetbestemmingsplan de beleidsregels niet met naam en toenaam werden genoemd, overweegt de Afdeling in dit

specifieke geval dat er geen onduidelijkheid over kan bestaan dat hiermee de ‘Beleidsregels Parkeernormen 2012’ werden bedoeld. De Afdeling bestuursrechtspraak komt tot dit oordeel omdat in de gemeente Groningen geen andere beleidsregels gelden met betrekking tot parkeren. Hiermee wordt duidelijk dat kennelijk dus niet de titel van de beleidsregel zelf in de planregels van het bestemmingsplan opgenomen hoeft te worden, indien duidelijk is dat maar één set beleidsregels met betrekking tot parkeren voorhanden zijn. In de praktijk circuleren in gemeenten echter veelal meerdere beleidsregels met betrekking tot dit onderwerp waardoor ter voorkoming van juridische gebreken, er naar mijn idee zekerheidshalve wel voor gekozen zou moeten worden om de volledige titel van de beleidsregels in de planregel op te nemen.

Reikwijdte artikel 3.1.2 Bro

4. Deze uitspraak is minstens zo relevant vanwege de omstandigheid dat de Afdeling vervolgens aan artikel 3.1.2 lid 2 aanhef en onderdeel a Bro een nadere uitleg geeft. Uit dit artikel vloeit voort dat de uitleg van planregels over (bijvoorbeeld) de uitoefening van een afwijkingsbevoegdheid afhankelijk mag worden gesteld van beleidsregels. Onder verwijzing naar de nota van toelichting overweegt de Afdeling dat het hierbij om zogenoemde wetsinterpreterende beleidsregels gaat en dat de bevoegdheid tot vaststelling daarvan reeds voortvloeit uit artikel 4:81 Awb. De Afdeling bepaalt dat deze bepaling zich niet verzet tegen het hanteren van beleidsregels omtrent de afweging van belangen. Ook in een bestemmingsplan is toegestaan om regels op te nemen die een zekere interpretatieruimte laten. Op die manier kan flexibiliteit worden gecreëerd bij het beoordelen van aanvragen om omgevingsvergunning. Het van toepassing verklaren van de beleidsregels op de afwijkingsbevoegdheid wordt niet in strijd geacht met het rechtszekerheidsbeginsel, voor zover de gevallen waarin en de wijze waarop de bevoegdheid kan worden uitgeoefend zijn beschreven in de betreffende beleidsregels. De Afdeling bestuursrechtspraak hecht daarbij ook aan de omstandigheid dat in het kader van een procedure over de omgevingsvergunning voor afwijking van de regels uit het bestemmingsplan rondom parkeren, ook bezwaren naar voren kunnen worden gebracht over de toepassing van de beleidsregels.

Bouwregels of ook gebruiksregels?

5. Alle aangevoerde bezwaren tegen de Facetherziening parkeren van de gemeente Groningen zijn ongegrond verklaard waardoor alle bestemmingsplannen binnen de gemeente Groningen voldoen aan de eisen die de Reparatiewet BZK per 1 juli 2018 aan bestemmingsplannen stelt. Hoewel een aantal bezwaren over de inhoud en opbouw van de planregeling zijn aangevoerd, is door de betreffende appellant niet naar voren gebracht dat de planregeling alleen bouwregels bevat. De planregeling brengt mee dat het voorzien in voldoende parkeergelegenheid – net zoals onder het regime van de Bouwverordening – alleen wordt

gekoppeld aan bouwvergunningplichtige activiteiten. Onder de Reparatiewet BZK bestaat nu juist de mogelijkheid om het voorzien in voldoende parkeergelegenheid ook te koppelen aan de gebruiksregels in een bestemmingsplan. Daardoor wordt het mogelijk om ook bij functieverandering af te dwingen dat wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid. Of dit een bewust keuze is van de gemeente Groningen is niet duidelijk, naar mijn idee vormt het echter een gemiste kans om een parkeerregeling op te stellen die past bij de manier waarop planologie vandaag de dag steeds meer wordt bedreven. Nu transformatieprojecten en binnenstedelijke herontwikkelingen meer regel dan uitzondering zijn, zou een planregel die ook bij dat soort projecten eist dat wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid, naar mijn idee bijdragen aan een goede ruimtelijke ordening. Voor al die gemeenten die op dit moment een facetherziening parkeren in voorbereiding hebben: doe hier uw voordeel mee!