

Het regelen van parkeren in een bestemmingsplan

Verkeer en parkeren is inmiddels een vast onderwerp in bestemmingsplannen. Het blijkt niet altijd eenvoudig te regelen te zijn. In dit artikel komen enkele – zeker niet alle! – aandachtspunten aan bod.

TEKST **MAAIKE DE WIT**

De gemeentelijke parkeerregeling stond van oudsher in de bouwverordening, maar sinds november 2014 mag dat niet meer. De parkeerregeling moest vanaf dat moment in het bestemmingsplan zijn opgenomen; alleen voor oude bestemmingsplannen van vóór november 2014 gold nog een overgangstermijn tot 1 juli van dit jaar, maar die is inmiddels dus ook verstreken. Vanaf nu geldt zowel voor oudere als nieuwere bestemmingsplannen dat als er géén parkeerregeling in het bestemmingsplan is opgenomen, een bouwvergunning niet aan de parkeerregeling kan worden getoetst. Er zijn namelijk maar een paar weigeringsgronden voor een bouwvergunning, waaronder het bestemmingsplan en de bouwverordening (naast met name welstand en bouwbesluit). Als het bestemmingsplan geen parkeerregels bevat, dan kan de bouwvergunning niet vanwege parkeren in strijd met het bestemmingsplan zijn. Er zijn immers eenvoudige

digweg geen parkeerregels, althans geen regels die in het bestemmingsplan zijn opgenomen. De vergunning moet dan worden verleend, óók in de situatie dat er weliswaar geen parkeerregels in het bestemmingsplan zijn opgenomen, maar er wel degelijk gemeentelijke parkeerregels zijn of parkeerbeleid is en de bouwvergunning daarmee in strijd is. Die parkeerregels of dat beleid zijn niet 'vertaald' in het bestemmingsplan en dus kan er niet aan die regels of dat beleid worden getoetst.

Dit hoeft geen probleem te zijn. Als in het desbetreffende plangebied parkeren geen issue is en ook niet zal worden (bijvoorbeeld in het buitengebied), dan levert dat geen strijd met de goede ruimtelijke ordening op en laat de Raad van State het bestemmingsplan in stand. Als het parkeren echter wél geregeld moet worden, bijvoorbeeld omdat er al een hoge parkeerdruk is of dreigt te ontstaan, dan zal het bestemmingsplan daarvoor een regeling moeten bevatten. En als dat niet is gebeurd, dan zal de Raad van State het bestemmingsplan om die reden kunnen vernietigen.



PARAPLUBESTEMMINGSPLAN

In veel gevallen zal er echter een parkeerregeling in het bestemmingsplan moeten zijn opgenomen. Dat kan op verschillende manieren. Een veel gebruikte manier is een zogenoemd paraplubestemmingsplan. In dat geval wordt voor een hele gemeente of voor bepaalde delen daarvan een bestemmingsplan met parkeerregels vastgesteld en werken die parkeerregels door in de verschillende bestaande bestemmingsplannen. Bij nieuwe bestemmingsplannen worden de parkeerregels dan uiteraard direct in het bestemmingsplan opgenomen.

De verplichting om – kort gezegd – op eigen terrein in voldoende parkeerplaatsen te voorzien, dient in de vorm van een voorwaardelijke verplichting te worden gegoten. Dit houdt in dat de (hoofd)regel zodanig moet zijn dat 'het parkeren' een verplichting is om gebruik te kunnen maken van de planologische mogelijkheden van het bestemmingsplan. Ontbreekt een dergelijke voorwaardelijke verplichting, dan kan van die mogelijkheden gebruik worden gemaakt zonder dat aan de parkeerregels hoeft te worden voldaan, hetgeen tot vernietiging van het bestemmingsplan kan leiden.

PARKEERREGELS EN DYNAMISCHE VERWIJZING

De inhoud van de gemeentelijke parkeerregels kunnen op twee manieren in het bestemmingsplan worden opgenomen:

1. Rechtstreeks in de regels, waarbij als het ware maatwerk wordt geleverd. De bestemmingsplanregels beschrijven dan de parkeernormen en de manier waarop de parkeereis wordt bepaald.
2. Een verwijzing naar het vastgestelde parkeerbeleid, zonder dat het beleid omgezet hoeft te worden in de regels van het bestemmingsplan. Daarbij kan dan worden bepaald dat wanneer het parkeerbeleid in de toekomst wordt gewijzigd, er vanaf dat moment aan het gewijzigde beleid moet worden voldaan (de zogenoemde dynamische verwijzing naar beleidsregels).

De eerste methode betekent meer werk, maar biedt wel het voordeel van maatwerk. Wanneer voor een locatie bijvoorbeeld specifieke parkeerregels zouden moeten gelden in afwijking van het reguliere parkeerbeleid, dan biedt die methode een oplossing. Wel worden de parkeerregels dan onderdeel van het bestemmingsplan en daarmee onderwerp van een eventuele beroepsprocedure tegen het bestemmingsplan. De Raad van State zal zich dan kunnen buigen over die parkeerregels.

De tweede methode is minder omslachtig en biedt het grote voordeel van flexibiliteit: wanneer het parkeerbeleid zou wijzigen, dan gaat het nieuwe parkeerbeleid gelden. En het parkeerbeleid zelf is geen direct onderwerp van beoordeling door de Raad van State.

Een voorbeeld van een planregel voor de tweede methode is de volgende regel:

Voorwaardelijke verplichting over parkeren

- a. Bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor het bouwen, staat vast dat voldoende parkeergelegenheid, overeenkomstig de normen in de beleidsregels in de Nota Parkeernormen wordt gerealiseerd.
- b. Als de onder regel a bedoelde beleidsregels worden gewijzigd, wordt met die wijziging rekening gehouden. Belangrijk is dat via deze tweede methode niet óók het gebruik – en toekomstige wijzigingen daarvan – aan het vastgestelde parkeerbeleid kan worden gekoppeld. Wanneer in een bestaand pand het gebruik zou wijzigen (bijvoorbeeld doordat een kantoor wordt omgezet in winkels), dan kan via de dynamische verwijzing naar beleidsregels dus niet worden bereikt dat ook die gebruikswijziging aan het parkeerbeleid moet voldoen. Dit komt doordat het verwijzen naar vastgesteld beleid uitsluitend mogelijk is (art. 3.1.2. Besluit Ruimtelijke Ordening) wanneer er gebruik wordt gemaakt van een bevoegdheid, zoals het wel/niet verlenen van een omgevingsvergunning. Met het gebruiken van een pand conform het bestemmingsplan is echter geen bevoegdheid gemoeid, zodat daarvoor niet verwezen kan worden naar het beleid.

Belangrijk is ook – voor beide methodes – dat de voorwaardelijke verplichting goed wordt geformuleerd. Onder meer moet verwezen worden naar vastgestelde beleidsregels en moet de verwijzing duidelijk zijn. Dat lijken open deuren, maar toch gaat het in de praktijk helaas vaak fout. De jurisprudentie laat situaties zien waarbij er verwezen werd naar niet-bestaand beleid (het beleid moest nog worden vastgesteld), naar een ambtelijke notitie in plaats van formeel vastgesteld beleid of werd er geen concrete beleidsnotitie genoemd. Ook de formulering van de voorwaardelijke verplichting gaat nog wel eens verkeerd. Het is dus belangrijk om de formulering en de regeling kritisch onder de loep te nemen.

MAAIKE DE WIT, advocaat-partner
Straatman Koster Advocaten