

B en W - advies

Sector Openbare Ruimte		
Portefeuillehouder	G. Wijnne / H. Wessel	Registratienummer
Afdeling	Bouwen en Wonen	Ingekomen d d
Advies van	A. Post	Paraaf chef
Datum advies	26 februari 2004	↓
Bestandsnaam	beleid parkeern ap	Paraaf sectorhoofd
Advies O R	Nee	SS
In overleg met afdeling(en)	RG POV	
Actief informeren raad	Nee	
Advies:	Openbaar	
Aangehouden d.d.	nr.	bespreken
Beslissing d d	9 maart 2004	nr. 16
Conform voorstel		B
		W
		W
		W
		W
		S
Besluit: Openbaar		akkoord

Onderwerp:

Beleidsregel met betrekking tot toetsing van bouwaanvragen aan parkeernormen.

Voorstel:

1. Instemmen met het voornemen om een beleidsregel vast te stellen over de uitleg van artikel 2.5.30, eerste lid van de Bouwverordening;
2. Het voornemen om een beleidsregel vast te stellen met de ontwerp-beleidsregel publiceren in Huis-aan-Huis met de mogelijkheid voor een ieder om gedurende vier weken een schriftelijke zienswijze in te dienen;
3. Een en ander conform de inhoud van dit advies.

Toelichting:

Een aanvraag om bouwvergunning moet op grond van artikel 44, eerste lid, van de Woningwet onder andere worden getoetst aan de gemeentelijke Bouwverordening Artikel 2.5.30, eerste lid, van de Bouwverordening bepaalt het volgende: "Indien de omvang of de bestemming van een gebouw daartoe aanleiding geeft, moet ten behoeve van het parkeren of stallen van auto's in voldoende mate ruimte zijn aangebracht in, op of onder het gebouw, dan wel op of onder het onbebouwde terrein dat bij dat gebouw behoort. Deze ruimte mag niet overbemeten zijn, gelet op het gebruik of de bewoning van het gebouw, waarbij rekening moet worden gehouden met de eventuele bereikbaarheid per openbaar vervoer".

Het begrip "in voldoende mate" is niet nader uitgewerkt in de voorschriften van de Bouwverordening zelf. Behalve in het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Oostendorp" zijn tot op heden in geen enkel be-

stemmingsplan parkeernormen opgenomen, niet in de voorschriften en ook niet in de toelichting. Wel wordt in de toelichting van artikel 2.5.30 van de Bouwverordening melding gemaakt van de Aanbevelingen voor verkeersvoorzieningen binnen de bebouwde kom (ASVV 1996) van de Stichting centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond, Water en Wegenbouw en de Verkeerstechniek (Stichting CROW). Dit ASVV bevat kerncijfers betreffende in het algemeen aanbevelenswaardige minimaal aantal parkeerplaatsen, uitgesplitst naar het soort voertuig en de bestemming van het gebouw.

In de praktijk van de toetsing van bouwaanvragen aan artikel 2.5.30 van de Bouwverordening wordt door de afdeling Bouwen en Wonen geregeld advies gevraagd aan de afdeling Projectontwikkeling en Verkeer over het minimum aantal parkeerplaatsen dat nodig is voor het betreffende gebouw. De afdeling Projectontwikkeling en Verkeer baseert dit advies op de meest recente parkeernormen. Tot voor kort waren dat de parkeernormen uit het bovengenoemde ASVV. Weliswaar wordt het ASVV wel genoemd in de toelichting op artikel 2.5.30 van de Bouwverordening, toetsing aan de parkeernormen in het ASVV is niet verplicht, evenmin als de uitkomsten daarvan bindend zijn voor het bestuursorgaan dat bevoegd is om bouwvergunningen te verlenen. De uitkomst is zogezegd "vrijblijvend". Dit wordt ambtelijk gezien als onbevredigend ervaren. Het is gewenst om dat te veranderen en in het kader van de toetsing van bouwaanvragen aan artikel 2.5.30 van de Bouwverordening de CROW-publicatie 182, als opvolger van het ASVV een vaste plaats te geven. Dat kan door het begrip "in voldoende mate" in te vullen met de parkeernormen uit de CROW-publicatie 182.

Hoe kan een en ander gebeuren? Een eerste mogelijkheid is door de parkeernormen op te nemen in de voorschriften van het bestemmingsplan, zoals het geval is geweest bij het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Oostendorp". Enerzijds biedt dit een grote mate van rechtszekerheid, zowel voor de aanvrager van de bouwvergunning, als voor de gemeente. Anderzijds zit er ook een nadeel aan verbonden. Parkeernormen kunnen verouderd raken. Omdat ze in de planvoorschriften staan opgenomen, kunnen deze normen niet zomaar worden aangepast aan de nieuwe situatie. Dat kan alleen maar gebeuren door middel van een planherziening. Dat laatste kost veel tijd. Bovendien kan er zonder expliciete vrijstellingsmogelijkheid niet van de normen worden afgeweken, met andere woorden: de flexibiliteit laat te wensen over. Opname van de parkeernormen in de toelichting bij een bestemmingsplan heeft naar mijn mening weer een te vrijblijvend karakter. Bovendien maakt de toelichting geen deel uit van het bestemmingsplan, maar vergezelt het slechts het bestemmingsplan.

Wat ook kan is het opnemen van parkeernormen in de Bouwverordening zelf. Het voordeel hiervan is ook weer, dat er dan een sterke mate van rechtszekerheid is. Nadelen zijn, dat de parkeernormen moeten worden opgenomen middels een aanpassing van de Bouwverordening. Dat kost de nodige tijd, omdat dat door de gemeenteraad moet gebeuren. Dat betekent dat een herziening van de parkeernormen dan ook de nodige tijd vergen (minder flexibel). Verder moet er ook dan een expliciete vrijstellingsmogelijkheid worden opgenomen om te kunnen afwijken van de parkeernormen. Verder kan men zich afvragen of een Bouwverordening wel zo gedetailleerd moet ingaan op parkeernormen, zeker in deze tijd van deregulering.

Een andere mogelijkheid is gebruik maken van het instrument van de beleidsregel. Artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht definieert het begrip beleidsregel als volgt: "*Onder beleidsregel wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan*". Gelet op deze definitie kan het instrument van de beleidsregel worden toegepast. Het betreft dan een beleidsregel omtrent de uitleg van het wettelijk voorschrift van artikel 2.5.30 van de Bouwverordening in het kader van het verlenen van een bouwvergunning door burgemeester en wethouders. Een beleidsregel biedt ook voldoende rechtszekerheid, zowel voor de burger als voor het bestuursorgaan. In artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht legt uitdrukkelijk vast dat het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel. Een beleidsregel biedt ook de nodige flexibiliteit. Artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht legt dit ook expliciet vast: "*Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen*". Indien naderhand blijkt dat de beleidsregel aanpassing

behoeft, kan dit op een relatief eenvoudige wijze gebeuren. Meer in het algemeen: een beleidsregel komt sneller tot stand dan opname in het bestemmingsplan of door opname in de Bouwverordening zelf.

De "commissie Oostendorp" heeft in haar eindrapport ook de aanbeveling gedaan om de parkeernormen op te nemen in beleidsregels op grond van de Bouwverordening. Deze aanbeveling is door het college en de raad overgenomen.

Gelet op bovengenoemde voordelen van de beleidsregel en op de omstandigheid dat uw college en de raad de daartoe strekkende aanbeveling van de "commissie-Oostendorp" hebben overgenomen, wordt voorgesteld om voor de invulling van het begrip "in voldoende mate" in artikel 2.5.30 van de Bouwverordening gebruik te maken van het instrument van de beleidsregel.

Publicatie 182 van de stichting CROW bevat gedetailleerde parkeernormen voor tal van situaties. Daarom kan de inhoud van de te formuleren beleidsregel relatief eenvoudig blijven door te verwijzen naar die publicatie. Voorgesteld wordt dan ook een beleidsregel met de volgende inhoud:

Bij de toetsing van een bouwaanvraag aan het bepaalde in artikel 2.5.30, eerste lid, van de Bouwverordening worden de door de Stichting Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond, Water en wegebouw en de Verkeerstechniek (Stichting CROW) ontwikkelde parkeernormen gehanteerd, zoals deze gelden op het tijdstip waarop de aanvraag om bouwvergunning is ontvangen.

Uit deze beleidsregel blijkt dat de beleidsregel betrekking heeft op het eerste lid van artikel 2.5.30 van de Bouwverordening en dat de beleidsregel wordt toegepast in het kader van de toetsing van een bouwaanvraag aan deze bepaling. Voor de inhoud van de parkeernormen wordt verwezen naar de CROW-publicatie 182. Een exemplaar van deze publicatie is in te zien op de afdeling Projectontwikkeling en Verkeer. In de norm is voldoende rechtzekerheid ingebouwd voor de burger: op zijn aanvraag gelden de normen zoals die gelden op het moment dat de aanvraag om bouwvergunning is ontvangen. Met de laatste toevoeging aan de beleidsregel is voor het college de zekerheid ingebouwd, dat in geval de parkeernormen worden aangepast, de jongste versie kan worden toegepast op een ontvangen aanvraag. Wel verdient het de voorkeur om – in geval van een aanpassing van de normen – dit te publiceren in de plaatselijke huis-aan-huis. De berekening van het minimum aantal benodigde parkeerplaatsen zal moeten worden gebeuren of gecontroleerd door de afdeling Projectontwikkeling en Verkeer. Het verdient de voorkeur om dit schriftelijk te doen en een afschrift van het advies op te nemen in het bouwvergunningdossier, een en ander zoals nu reeds gebruikelijk is.

Volgens het eerste lid van artikel 2.5.30 van de Bouwverordening moet voldoende parkeergelegenheid zijn aangebracht in, op of onder het gebouw, dan wel op of onder het onbebouwde terrein, dat bij het gebouw behoort. In de toelichting op artikel 2.5.30 van de Bouwverordening worden een aantal rechterlijke uitspraken aangehaald, die nog van belang zijn voor het kader waarbinnen toetsing van een bouwaanvraag aan artikel 2.5.30 van de Bouwverordening plaats moet vinden:

- Bij het beantwoorden van de vraag of is voldaan aan het eerste lid van artikel 2.5.30 van de Bouwverordening, kunnen niet in aanmerking worden genomen eventuele parkeermogelijkheden aan de overzijde van de weg waaraan men een verkeersaantrekkend gebouw wil oprichten. Een dergelijke parkeermogelijkheid kan wel een rol spelen bij het verlenen van de vrijstelling krachtens het vierde lid (vergelijk de uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State van 30 juli 1985, RO3.85.4382/S1097).
- Wanneer niet wordt en ook niet kan worden voldaan aan artikel 2.5.30, eerste lid, van de Bouwverordening, dan voldoet het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft niet aan de Bouwverordening en kan behoudens in het geval van vrijstelling geen bouwvergunning worden verleend (vergelijk de uitspraak van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State van 21 januari 1982, AB 1982, 164 en BR 1982, 505).

Artikel 2.5.30, vierde lid, van de Bouwverordening bepaalt, dat burgemeester en wethouders ontheffing kunnen verlenen van het bepaalde in het eerste lid: indien het voldoen aan die bepalingen door bijzondere omstandigheden op overwegende bezwaren stuit.

In de toelichting op artikel 2.5.30 van de Bouwverordening zijn nog een tweetal uitspraken opgenomen, die van belang zijn bij het gebruik maken van de ontheffingsbevoegdheid:

- Het weigeren van een vrijstelling op grond van motieven die niet in verband kunnen worden gebracht met genoemde belangen, is ongeoorloofd. Een beslissing omtrent vrijstelling als bedoeld in het vierde lid van de Bouwverordening moet zijn onderbouwd met onderzoek naar:
 - de te verwachten parkeerdruk (aantallen en aard bezoekers, piektijden, soorten middelen van vervoer);
 - de aanwezige parkeermogelijkheden (ook in een bredere omgeving dan de straat waaraan het bouwperceel ligt)

Vergelijk de uitspraak van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State van 21 januari 1982, AB 1982, 164 en BR 1982, 505.

- In het algemeen is het redelijk vrijstelling te verlenen krachtens het vierde lid van artikel 2.5.30 van de Bouwverordening, wanneer:
 - a. een te bouwen gebouw zich niet leent voor het daarop of daaronder aanleggen van parkeerplaatsen, terwijl van een daarbij behorend terrein niet of nauwelijks sprake is;
 - b. zonder vrijstelling het aan het gebouw geven van een functie die aan het bestemmingsplan beantwoordt, moeilijk denkbaar is

Vergelijk de uitspraak van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State van 9 oktober 1981, A-3.0132 (1980).

Hieruit blijkt wel dat aan het al of niet toepassen van deze ontheffingsmogelijkheid een zorgvuldig onderzoek moet voorafgaan. Indien zich dergelijk geval voordoet, ligt het voor de hand dat over toepassing van deze bevoegdheid advies zal worden gevraagd door de afdeling Bouwen en Wonen aan de afdeling Projectontwikkeling en Verkeer.

Artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, bepaalt alleen maar dat een beleidsregel bij besluit moet zijn vastgesteld. Het is wettelijk gezien niet verplicht om burgers de gelegenheid te geven tot het indienen van zienswijzen. Om het "draagvlak" en de "status" van de beleidsregel te verhogen wordt uw college toch voorgesteld om – zoals ook bij andere beleidsinitiatieven het geval is – de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht toe te passen: het voornemen om een beleidsregel vast te stellen te publiceren in de plaatselijke huis-aan-huis met de mogelijkheid om gedurende een termijn van vier weken een schriftelijke zienswijze in te dienen. Indien een zienswijze wordt ingediend moet deze worden beantwoord alvorens de beleidsregel (eventueel gewijzigd) definitief wordt vastgesteld. Wordt er niets ingediend dan kan de beleidsregel ongewijzigd worden vastgesteld. De vaststelling kan plaatsvinden door uw college omdat de beleidsregel betrekking heeft op de bevoegdheid van het college om bouwvergunningen te verlenen. Bovendien berust de bevoegdheid om ontheffing te verlenen van het bepaalde in artikel 2.5.30, eerste lid, van de Bouwverordening 2003 bij het college van burgemeester en wethouders (het vierde lid van deze bepaling). De vaststelling van de beleidsregel dient dan weer gepubliceerd te worden in de plaatselijke huis-aan-huis. Op grond van artikel 8:2 van de Algemene wet bestuursrecht kan geen bezwaar of beroep worden ingesteld tegen een beleidsregel.



Beleidsregel toetsing bouwaanvragen aan parkeernormen

Burgemeester en wethouders van Elburg delen mee, dat zij op 4 mei 2004 de beleidsregel inzake de toetsing van bouwaanvragen aan parkeernormen hebben vastgesteld

Doel beleid

Een aanvraag om bouwvergunning moet onder andere getoetst worden aan de Bouwverordening Artikel 2.5.30, eerste lid, van de Bouwverordening bepaalt, dat indien de omvang of de bestemming van een gebouw daartoe aanleiding geeft, ten behoeve van het parkeren of stallen van auto's in voldoende mate ruimte moet zijn aangebracht in, op of onder het gebouw, dan wel op of onder het onbebouwde terrein dat bij het gebouw behoort

Het begrip "in voldoende mate" is niet nader omschreven in de voorschriften van de Bouwverordening. De Stichting Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond, Water en Wegenbouw en de Verkeerstechniek (Stichting CROW) heeft parkeernormen ontwikkeld voor tal van situaties, uitgesplitst naar het soort voertuig en de bestemming van het gebouw.

De onderhavige beleidsregel heeft tot doel het begrip "in voldoende mate" in artikel 2.5.30, eerste lid, van de Bouwverordening in te vullen met de parkeernormen, die zijn ontwikkeld door de Stichting CROW.

Ontwerpbeleid

Het ontwerpbeleid inzake de toetsing van bouwaanvragen aan parkeernormen heeft van 24 maart 2004 tot en met 20 april 2004 ter inzage gelegen. Gedurende deze periode kon een ieder zijn zienswijze met betrekking tot de ontwerp-beleidsregel schriftelijk naar voren brengen. Dit alles is gepubliceerd in Huis aan Huis van 23 maart 2004. Er zijn geen zienswijzen binnengekomen. Het beleid is vervolgens ongewijzigd vastgesteld.

Beleidsregel

De beleidsregel inzake de toetsing van bouwaanvragen aan parkeernormen luidt als volgt:

Bij de toetsing van een bouwaanvraag aan het bepaalde in artikel 2.5.30, eerste lid, van de Bouwverordening worden de door de Stichting Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond, Water en Wegenbouw en de Verkeerstechniek (Stichting CROW) ontwikkelde parkeernormen gehanteerd, zoals deze gelden op het tijdstip waarop de aanvraag om bouwvergunning is ontvangen.

Terinzagelegging/inwerkingtreding

Vanaf heden ligt het beleid ter inzage op de afdeling Bouwen en Wonen. Het beleid treedt in werking op de dag nadat het is gepubliceerd.

Bezwaar

Op grond van artikel 8:2 van de Algemene wet bestuursrecht juncto artikel 7:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan geen bezwaar worden ingesteld tegen een besluit, inhoudende een beleidsregel.