

# 10-99

**ABRvS 4 mei 2010, nr. 200907129/1/H1, Breda/  
ontheffing en bouwvergunning**

**Doordat in artikel 2.5.30, tweede lid, van de Bouwverordening is verwezen naar de in de door de raad Parkeernota vastgestelde parkeernormen zijn die normen deel uit gaan maken van de Bouwverordening en als zodanig algemeen verbindende voorschriften geworden. Gelet hierop heeft het college voor het bouwplan terecht de parkeernorm van 1,2 parkeerplaatsen per wooneenheid gehanteerd.**

## **Bouwverordening 2007**

### 1. Procesverloop

Bij besluit van 11 februari 2009 heeft het college aan Ontwikkelingscombinatie WonenBreburch & Nederlandse Bouw Unie (hierna: de Ontwikkelingscombinatie) ontheffing en bouwvergunning verleend voor het bouwen van 84 koopappartementen op het perceel Dirk Hartogstraat ongenummerd te Breda (hierna onderscheidenlijk: het bouwplan en het perceel).

Bij uitspraak van 27 juli 2009, verzonden op 5 augustus 2009, heeft de rechtbank, voor zover thans van belang, het door [wederpartij] en anderen daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en dat besluit vernietigd. (...)

2.1. Het bouwplan maakt onderdeel uit van het project 'Sculptura' dat voorziet in de oprichting van drie woontorens met 298 parkeerplaatsen. Het bouwplan betreft uitsluitend toren 3 ('Corneille').

2.2. Het college betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de nota Parkeer- en stallingsbeleid Breda (hierna: de Parkeernota) een algemeen verbindend voorschrift betreft, nu de in de Parkeernota vermelde parkeernormen toepassing vinden via de Bouwverordening 2007 en de parkeernota door de gemeenteraad is vastgesteld. Voorts voert het college aan dat de rechtbank heeft miskend dat in de parkeernorm rekening is gehouden met de parkeerbehoefte van bezoekers en aan de in de toelichting bij de parkeernormen genoemde bezoekersnorm van 0,3 parkeerplaats per 100 m<sup>2</sup> brutovloeroppervlak geen bindende

betekenis toekomt.

2.2.1. Ingevolge artikel 2.5.30, eerste lid, van de Bouwverordening 2007 (hierna: de Bouwverordening) moet, 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 zijn aangebracht in, op of onder het gebouw, dan wel op of onder het onbebouwde terrein dat bij dat gebouw hoort.

Ingevolge het tweede lid is hiervan slechts sprake wanneer het aantal te realiseren parkeerplaatsen voor parkeren of stallen van auto's in, op of onder het gebouw, dan wel op of onder het onbebouwde terrein dat bij dat gebouw hoort, voldoet aan de parkeernormen zoals in de nota 'Parkeer- en stallingsbeleid Breda' op 21 oktober 2004 is vastgesteld of zoals deze laatstelijk is gewijzigd.

2.2.2. Doordat in artikel 2.5.30, tweede lid, van de Bouwverordening is verwezen naar de in de door de raad Parkeernota vastgestelde parkeernormen zijn die normen deel uit gaan maken van de Bouwverordening en als zodanig algemeen verbindende voorschriften geworden. Gelet hierop heeft het college voor het bouwplan terecht de parkeernorm van 1,2 parkeerplaatsen per wooneenheid gehanteerd. Niet in geschil is dat het bouwplan op eigen terrein voldoet aan die parkeernorm. Gelet hierop voldoet het bouwplan aan de in artikel 2.5.30, eerste lid, gelezen in verbinding met het tweede lid, van de Bouwverordening gestelde eis dat op eigen terrein in voldoende parkeerruimte moet zijn voorzien. De omstandigheid dat in de toelichting bij de parkeernormen is vermeld dat voor bezoekers wordt uitgegaan van een norm van 0,3 parkeerplaatsen per 100 m<sup>2</sup> brutovloeroppervlak, leidt niet tot een ander oordeel. Daargelaten of aan de toelichting bindende betekenis moet worden toegekend, volgt uit die toelichting uitdrukkelijk dat de norm voor het bezoekersparkeren in de parkeernorm van 1,2 parkeerplaatsen per wooneenheid is begrepen, zodat bij de beoordeling van de vraag of aan de parkeernormen wordt voldaan met de parkeerbehoefte van bezoekers geen rekening behoefde te worden gehouden. Niet is aangevoerd dat zich in dit geval overigens weigeringsgronden als bedoeld in artikel 44 van de Woningwet voordoen. Gelet op het vorenstaande heeft het college de bouwvergunning terecht verleend. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

### Annotatie

1. Het komt vaker voor dat in een gemeentelijke verordening wordt verwezen naar documenten die los van de desbetreffende verordening zijn vastgesteld. Verordening en document zijn in dat geval feitelijk gezien verschillende stukken. Bovenstaande uitspraak onderstreept dat juridisch gezien sprake is van één geheel: door de verwijzing in de verordening maakt het desbetreffende document deel uit van die verordening. Dat roept de vraag op of het desbetreffende document nog kan worden gewijzigd los van de verordening. In de bouwverordening die in de onderhavige zaak aan de orde is, wordt verwezen naar de parkeernota zoals 'laatstelijk gewijzigd'. Daarmee lijkt een dynamische verwijzing ontstaan: bij toepassing van de bouwverordening moet steeds worden gezien wat de laatste versie van de parkeernota is om de bij de toepassing van de bouwverordening geldende parkeernormen te kunnen achterhalen. De Afdeling accepteert een dergelijke constructie. Daarbij moet worden bedacht dat bij de vaststelling van een bouwverordening niet is voorzien in enige vorm van totstandkomingsprocedure. Wel dient de bouwverordening – als alle andere gemeentelijke verordeningen – bekend te worden gemaakt. Dat geldt dan natuurlijk ook voor de parkeernota, die juridisch gezien immers onderdeel is van de bouwverordening. Anders gezegd, worden de parkeernormen in de parkeernota gewijzigd, dan impliceert dat een wijziging van de bouwverordening. Daaruit vloeit logischerwijs voort, dat een wijziging van de onderhavige parkeernota moet worden vastgesteld door de gemeenteraad. Enig spoorwerk op internet leert dat de gemeenteraad van Breda inderdaad het bestuursorgaan is dat de parkeernota (en wijzigingen daarvan) vaststelt. Een andere optie is er mijns inziens ook niet. Als het gaat om de vaststelling van algemeen verbindende voorschriften (bouwverordening) dan is delegatie aan bijvoorbeeld het college van B&W slechts beperkt mogelijk, namelijk alleen voor zover het gaat om nadere regels ten aanzien van in een verordening nader aangeduide onderwerpen (aldus art. 156 lid 3 Gemeentewet). Een dergelijke delegatiegrondslag is in de bouwverordening van Breda niet te vinden en los daarvan kan worden betwijfeld of een dergelijke grondslag – gelet op het dwingend bepaalde in artikel 8 Woningwet – in een bouwverordening kan worden opgenomen. Mandaat is in ieder geval niet

aan de orde (zie art. 10:3 lid 2 onder a Awb; in art. 8 van de Woningwet is geen grondslag voor mandaatverlening gegeven).

2. Artikel 8 Woningwet somt limitatief op welke typen voorschriften in een bouwverordening mogen worden opgenomen. Parkeernormen worden als zodanig niet genoemd, maar aannemelijk is dat dergelijke normen vallen onder de categorie 'stedenbouwkundige voorschriften' als bedoeld in artikel 8 lid 2 Woningwet (vgl. ABRvS 13 mei 2009, 200806725/1/H1, AB 2009, 253). In de toekomst, dat wil zeggen als het vijfde lid van artikel 9.1.4 Invoeringswet Wro in werking is getreden en stedenbouwkundige voorschriften niet langer in de bouwverordening mogen worden opgenomen (een datum voor inwerkingtreding is op het moment van schrijven van deze noot – juli 2010 – nog niet bekend), zullen parkeernormen in het bestemmingsplan moeten worden neergelegd. Uiteraard alleen als de gemeenteraad normering van parkeren nodig acht vanwege een 'goede ruimtelijke ordening' (art. 3.1 lid 1 Wro). Kan dan op dezelfde manier als in de bouwverordening van Breda is gedaan, in het bestemmingsplan worden verwezen naar een afzonderlijke parkeernota? Ja en nee.
3. Ja, omdat volgens vaste jurisprudentie verwijzingen in het bestemmingsplan naar afzonderlijke – dus feitelijk los van het bestemmingsplan bestaande documenten – evenzeer is toegestaan. Bekend in de praktijk is bijvoorbeeld de verwijzing in een bestemmingsplan naar verkavelingschetsen of zogenoemde beeldkwaliteitplannen.
4. Nee, omdat uit dezelfde jurisprudentie volgt dat als in het bestemmingsplan is verwezen naar feitelijk los van het bestemmingsplan bestaande documenten en het de bedoeling is dat die documenten een normerende werking hebben, die documenten de gehele bestemmingsplanprocedure moeten doorlopen. De reden is dezelfde als in bovenstaande uitspraak: door de verwijzing in de bestemmingsplanregels naar een ander document, is dat document juridisch gezien onderdeel van het bestemmingsplan geworden (o.a. ABRvS 2 januari 2002, 200101991/1, AB 2002, 91; een beschouwing over de relatie tussen het beeldkwaliteitplan en het bestemmingsplan is te vinden in mijn bijdrage 'Het beeldkwaliteitplan: juridische integratie in het bestemmingsplan niet zonder problemen',

BR 2001, p. 1022- 1030). Dat uitgangspunt roept de vraag op of het mogelijk is om – zoals in de Bredase bouwverordening – in een bestemmingsplan te verwijzen naar een parkeernota, waarbij in de planregels wordt bepaald dat de 'laatstelijk gewijzigde' versie van die nota moet worden geraadpleegd. Ik meen dat die vraag ontkennend moet worden beantwoord. Immers, wijziging van de parkeernota betekent in dat geval in juridisch opzicht een herziening van het bestemmingsplan en dat kan alleen via de totstandkomingsprocedure die de Wro voorschrijft (art. 3.8 Wro). Opname van de parkeernota in de plantoelichting biedt geen soelaas, omdat de plantoelichting normerende werking mist.

5. Verwijzingen in algemeen verbindende voorschriften naar andere documenten komen niet alleen op gemeentelijk niveau voor. Ook op het niveau van het Rijk en de provincies zijn daar voorbeelden van te vinden. Voor wat betreft de provincies kan in de sfeer van het ruimtelijkeorderingsrecht in het bijzonder worden gewezen op de algemene regels die op grond van artikel 4.1 lid 1 Wro door provincies zijn (of worden) vastgesteld. In die regels – aangeduid als 'provinciale ruimtelijke verordening' of een vergelijkbare benaming – wordt vaak verwezen naar feitelijk los van de verordening vastgestelde (beleids)documenten. Ook een dergelijke verwijzing impliceert dat het desbetreffende document juridisch gezien onderdeel is van de verordening. Belangrijk is echter om te constateren dat artikel 4.1 lid 1 Wro – anders dan bij de gemeentelijke bouwverordening – delegatie van de regelgevende bevoegdheid door provinciale staten aan bijvoorbeeld gedeputeerde staten, expliciet toestaat (gesproken wordt immers over 'bij of krachtens'). Een verwijzing in een provinciale verordening naar bijvoorbeeld een door gedeputeerde staten vastgesteld woonprogramma dat als beleidskader voor woningbouw geldt, is dus alleszins toegestaan. Provinciale staten en gedeputeerde staten moeten zich dan wel terdege realiseren dat het woonprogramma bij de toepassing van de provinciale verordening niet langer als 'beleidsdocument' kan worden gezien maar als algemene regel in de zin van artikel 4.1 lid 1 Wro moet worden gekwalificeerd (met alle daaraan verbonden rechtsgevolgen van dien).

**Tonny Nijmeijer**