

ANNOTATIE

Annotatie

Tonny Nijmeijer

*Annotatie bij Raad van State, 04-05-2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM3235
(OGR-10-99)*

- 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 speurwerk 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).

- 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.

- 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.

- 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', BR2001, 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 parkeernomen in de plantoelichting biedt geen soelaas, omdat de plantoelichting normerende werking mist.

- 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 ruimtelijkeordeningsrecht 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).