

## **Bestemmingsplan. Planregel met dynamische verwijzing naar parkeerbeleidsregels. Flexibiliteit versus rechtszekerheid. (Groningen)**

ABRvS 08-03-2017, ECLI:NL:RVS:2017:607, m.nt. P.C.M. Heinen

### **Essentie**

**Bestemmingsplan. Planregel met dynamische verwijzing naar parkeerbeleidsregels. Flexibiliteit versus rechtszekerheid. (Groningen)**

### **Samenvatting**

*Burgemeester en wethouders passen deze bouwregels toe met inachtneming van de door hen vastgestelde beleidsregels met betrekking tot het parkeren, zoals die gelden op het tijdstip van indiening van de aanvraag om een omgevingsvergunning.*

*Met de inwerkingtreding van de Reparatiewet BZK 2014 hebben de stedenbouwkundige bepalingen uit de bouwverordening hun gelding verloren in het geval van een bestemmingsplanwijziging. De raad heeft dit onderkend en heeft met het oog hierop het plan vastgesteld. Dit plan heeft tot doel een regeling te treffen om artikel 2.5.30, eerste lid, van de bouwverordening te vervangen. In artikel 4, lid 4.4, van de planregels wordt verwezen naar beleidsregels met betrekking tot het parkeren. Op 19 januari 2016 heeft het college de Beleidsregels Parkeernormen 2012 vastgesteld, waarin in bijlage A tabellen met parkeernormen zijn opgenomen en waarin uiteen is gezet in welke gevallen kan worden afgeweken van deze parkeernormen.*

*Onder verwijzing naar de genoemde uitspraak van 9 september 2015, overweegt de Afdeling dat met gebruikmaking van artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro in het bestemmingsplan de regel kan worden opgenomen dat bij de uitoefening van de bevoegdheid tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouwen moet worden voorzien in voldoende parkeergelegenheid voor auto's en dat voldoende betekent dat wordt voldaan aan de normen die in beleidsregels voor parkeren zijn opgenomen. In de uitspraak van 9 september 2015 is tevens overwogen dat indien de beleidsregels gedurende de planperiode worden gewijzigd, rekening wordt gehouden met de wijziging. Dit betekent dat een dynamische verwijzing naar beleidsregels in beginsel is toegestaan. Wel moet duidelijk zijn naar welke beleidsregels wordt verwezen. Hoewel in artikel 4, lid 4.4, van de planregels niet wordt verwezen naar specifieke beleidsregels, kan er naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid geen onduidelijkheid over bestaan dat ten tijde van de vaststelling van het plan hiermee de "Beleidsregels Parkeernormen 2012" van de gemeente Groningen worden bedoeld. Er zijn in de gemeente Groningen immers geen andere beleidsregels met betrekking tot parkeren. Voorts volgt duidelijk uit lid 4.4 dat de beleidsregels die gelden op het moment dat de aanvraag om een omgevingsvergunning wordt ingediend, daarop van toepassing zijn. In hetgeen [appellante] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 4, lid 4.4, van de planregels in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel is vastgesteld. Het betoog faalt.*

### **Partij(en)**

Uitspraak in het geding tussen:  
[appellante], wonend te Groningen,  
en  
de raad van de gemeente Groningen,  
verweerder.

### **Uitspraak**

### **Procesverloop**

Bij besluit van 8 juni 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Facetherziening parkeren" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 december 2016.

## Overwegingen

### Inleiding

1.

Het plan wijzigt de regels voor parkeren van 86 bestemmingsplannen in de gemeente Groningen. Aanleiding hiervoor is de Reparatiwet Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2014 (hierna: Reparatiwet BZK 2014) die op 29 november 2014 in werking is getreden. Als gevolg van deze wet zijn de stedenbouwkundige bepalingen uit de bouwverordening vervallen en moet een regeling voor parkeren worden opgenomen in bestemmingsplannen.

[appellante] kan zich niet verenigen met het plan, omdat dit volgens haar tot rechtsonzekerheid leidt.

### Toetsingskader

2.

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

### Het beroep

#### Dynamische verwijzing naar beleidsregels

3.

[appellante] betoogt dat de dynamische verwijzing in de planregels naar beleidsregels met betrekking tot het parkeren rechtsonzeker is. Volgens [appellante] kan op deze manier worden bewerkstelligd dat een bouwplan hoe dan ook voldoet aan de beleidsregels, omdat deze voorafgaand aan de vergunningverlening gewijzigd kunnen worden. Zij verwijst in dit kader naar een uitspraak van de Afdeling van 26 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1080.

3.1.

De raad stelt dat uit een uitspraak van de Afdeling van 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2837, volgt dat een dynamische verwijzing naar beleidsregels is toegestaan. Volgens de raad is zonder meer duidelijk naar welke beleidsregels in artikel 4, lid 4.4, van de planregels wordt verwezen. Dit zijn de beleidsregels voor het parkeren die gelden ten tijde van het indienen van de aanvraag om een omgevingsvergunning.

3.2.

Artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) luidt:

“Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan regels bevatten:

- a. waarvan de uitleg bij de uitoefening van een daarbij aangegeven bevoegdheid, afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels.”

3.3.

Artikel 4 van de planregels luidt:

#### “Artikel 4 Bouwregels

##### 4.1. Parkeren

Een omgevingsvergunning voor het bouwen van gebouwen wordt slechts verleend indien bij de aanvraag om een omgevingsvergunning wordt aangetoond dat gelet op de omvang of de bestemming van het gebouw in voldoende mate wordt voorzien in ruimte voor het parkeren of stallen van auto's in, op of onder het gebouw, dan wel op of onder het onbebouwde terrein dat bij dat gebouw behoort.

##### 4.2. Afwijkingsbevoegdheid

Burgemeester en wethouders kunnen bij omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 4.1:

1. indien het voldoen aan die bepalingen door bijzondere omstandigheden op overwegende bezwaren stuit; of
2. voor zover op andere wijze in de nodige parkeer- of stallingruimte wordt voorzien.

##### 4.3. Voorwaarden voor afwijken

Afwijken van de regels, als bedoeld in lid 4.2 is slechts mogelijk, indien geen onevenredige aantasting plaatsvindt van:

- a. de parkeersituatie in de openbare ruimte;
- b. de woon- en leefsituatie.

#### 4.4. Beleidsregels

Burgemeester en wethouders passen deze bouwregels toe met inachtneming van de door hen vastgestelde beleidsregels met betrekking tot het parkeren, zoals die gelden op het tijdstip van indiening van de aanvraag om een omgevingsvergunning”.

#### 3.4.

Met de inwerkingtreding van de Reparatiewet BZK 2014 hebben de stedenbouwkundige bepalingen uit de bouwverordening hun gelding verloren in het geval van een bestemmingsplanwijziging. De raad heeft dit onderkend en heeft met het oog hierop het plan vastgesteld. Dit plan heeft tot doel een regeling te treffen om artikel 2.5.30, eerste lid, van de bouwverordening te vervangen. In artikel 4, lid 4.4, van de planregels wordt verwezen naar beleidsregels met betrekking tot het parkeren. Op 19 januari 2016 heeft het college de Beleidsregels Parkeernormen 2012 vastgesteld, waarin in bijlage A tabellen met parkeernormen zijn opgenomen en waarin uiteen is gezet in welke gevallen kan worden afgeweken van deze parkeernormen.

#### 3.5.

Onder verwijzing naar de genoemde uitspraak van 9 september 2015, overweegt de Afdeling dat met gebruikmaking van artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro in het bestemmingsplan de regel kan worden opgenomen dat bij de uitoefening van de bevoegdheid tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouwen moet worden voorzien in voldoende parkeergelegenheid voor auto's en dat voldoende betekent dat wordt voldaan aan de normen die in beleidsregels voor parkeren zijn opgenomen. In de uitspraak van 9 september 2015 is tevens overwogen dat indien de beleidsregels gedurende de planperiode worden gewijzigd, rekening wordt gehouden met de wijziging. Dit betekent dat een dynamische verwijzing naar beleidsregels in beginsel is toegestaan. Wel moet duidelijk zijn naar welke beleidsregels wordt verwezen. Hoewel in artikel 4, lid 4.4, van de planregels niet wordt verwezen naar specifieke beleidsregels, kan er naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid geen onduidelijkheid over bestaan dat ten tijde van de vaststelling van het plan hiermee de “Beleidsregels Parkeernormen 2012” van de gemeente Groningen worden bedoeld. Er zijn in de gemeente Groningen immers geen andere beleidsregels met betrekking tot parkeren. Voorts volgt duidelijk uit lid 4.4 dat de beleidsregels die gelden op het moment dat de aanvraag om een omgevingsvergunning wordt ingediend, daarop van toepassing zijn. In hetgeen [appellante] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 4, lid 4.4, van de planregels in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel is vastgesteld. Het betoog faalt.

### Afwijkingsbevoegdheid

#### 4.

[appellante] betoogt dat de bevoegdheid voor afwijking van de parkeernormen te ruim en onduidelijk geformuleerd is. [appellante] voert aan dat onduidelijk is wat in dit verband moet worden verstaan onder de begrippen “bijzondere omstandigheden”, “overwegende bezwaren”, “voor zover op andere wijze” en “onevenredige aantasting”. Volgens [appellante] leidt dit ertoe dat het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) altijd kan afwijken van de beleidsregels voor parkeren, als het vindt dat een bepaald bouwplan doorgang moet vinden. Dit is in strijd met de rechtszekerheid, aldus [appellante]. De afwijkingsbevoegdheid is volgens [appellante] voorts zodanig ruim en onduidelijk dat dit strijd met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) oplevert.

#### 4.1.

De raad stelt dat uit de formulering van artikel 4, lid 4.2, onder 1 en 2, van de planregels volgt dat van de afwijkingsbevoegdheid slechts bij uitzondering gebruik kan worden gemaakt, als van een aanvrager redelijkerwijs niet kan worden verlangd om op eigen terrein in de parkeerbehoefte te voorzien. Daarbij kan volgens de raad worden gedacht aan de praktische onmogelijkheid hierin te voorzien of onevenredig hoge kosten van een parkeeroplossing. Als kan worden geparkeerd in de openbare ruimte, op een privéparkeerterrein of -garage of in een collectieve parkeervoorziening, dan wordt “op andere wijze” in de parkeerbehoefte voorzien, hetgeen volgens de raad voor zich spreekt. De raad stelt zich verder op het standpunt dat het op grond van artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro is toegestaan om in een bestemmingsplan abstracte normen op te nemen waaraan invulling wordt gegeven in beleidsregels. De raad ziet niet in op welke manier de planregels in strijd kunnen zijn met het EVRM.

#### 4.2.

De Afdeling overweegt als volgt. Uit artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro vloeit voort dat de uitleg van

planregels over de uitoefening van een afwijkingsbevoegdheid afhankelijk mag worden gesteld van beleidsregels. In de Nota van Toelichting bij deze bepaling is vermeld dat het hier gaat om zogenoemde “wetsinterpreterende beleidsregels” en dat de bevoegdheid tot het vaststellen hiervan reeds voortvloeit uit artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro heeft dus betrekking op beleidsregels over de uitleg van planregels, maar dit betekent niet dat deze bepaling zich verzet tegen het hanteren van beleidsregels omtrent de afweging van belangen. Deze bepaling is blijkens de Nota van Toelichting opgenomen in het Bro “om buiten twijfel te stellen dat net als in een «gewone» verordening ook in een bestemmingsplan regels kunnen worden gesteld die een zekere interpretatieruimte laten” (Nota van Toelichting bij het besluit van 4 september 2014 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht, *Stb.* 2014, 333 (toelichting bij artikel VII, onderdeel B)). Hieruit leidt de Afdeling af dat met artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro niet is bedoeld een beperking aan te brengen in de bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels over de afweging van belangen, welke bevoegdheid is geregeld in de artikelen 4:81 en 1:3, vierde lid, van de Awb.

#### 4.2.1.

De Afdeling stelt vast dat in artikel 4, lid 4.2, aanhef en onder 1, van de planregels niet is bepaald in welke gevallen het voldoen aan lid 4.1 – kort gezegd het realiseren van voldoende parkeerplaatsen op eigen terrein –, door bijzondere omstandigheden op overwegende bezwaren stuit. Dit biedt het college een zekere mate van flexibiliteit bij het beoordelen van aanvragen om een omgevingsvergunning. Die flexibiliteit is naar het oordeel van de Afdeling niet zo ruim dat de planregel in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. Overigens is in de beleidsregels met betrekking tot het parkeren, die op grond van artikel 4, lid 4.4, ook van toepassing zijn op de afwijkingsbevoegdheid, uitleg gegeven over de mogelijkheden om af te wijken van het uitgangspunt van parkeren op eigen terrein. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat artikel 4, lid 4.2, aanhef en onder 1, van de planregels niet in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel is vastgesteld, omdat de gevallen waarin en de wijze waarop die bevoegdheid kan worden uitgeoefend nader zijn beschreven in beleidsregels als bedoeld in artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro. In het kader van een procedure over de omgevingsvergunning voor afwijking van het plan kunnen eventueel bezwaren naar voren worden gebracht over de toepassing van de beleidsregels. Het betoog faalt.

#### 4.2.2.

De raad heeft zich voorts naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat het bepaalde in artikel 4, lid 4.2, aanhef en onder 2, van de planregels op zichzelf al voldoende duidelijk is. Als op andere wijze kan worden voorzien in de nodige parkeerruimte, dan kan van het uitgangspunt van parkeren op eigen terrein worden afgeweken. “Op andere wijze” duidt er op dat buiten het eigen terrein een parkeeroplossing beschikbaar is. Het betoog faalt.

#### 4.2.3.

Het stellen van de voorwaarde in artikel 4, lid 4.3, van de planregels dat geen “onevenredige aantasting” mag plaatsvinden van in dit geval de parkeersituatie in de openbare ruimte en de woon- en leefsituatie is niet ongebruikelijk bij een afwijkingsbevoegdheid. Ook dit begrip biedt het college enige mate van flexibiliteit bij de toepassing van de afwijkingsbevoegdheid, maar die is naar het oordeel van de Afdeling evenmin zodanig ruim dat dit strijdigheid met het rechtszekerheidsbeginsel oplevert. In hetgeen [appellante] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 4, lid 4.3, van de planregels in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel is vastgesteld, omdat de omstandigheden waaronder die bevoegdheid kan worden uitgeoefend nader zijn omschreven in beleidsregels als bedoeld in artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro. Zoals hiervoor is overwogen, kunnen bovendien eventuele bezwaren over de toepassing van die beleidsregels naar voren worden gebracht in een procedure over de omgevingsvergunning voor afwijking van het plan. Het betoog faalt.

#### 4.3.

[appellante] heeft het betoog dat de afwijkingsbevoegdheid uit het plan in strijd is met het EVRM niet nader onderbouwd, zodat dit betoog reeds daarom faalt.

### Conclusie

#### 5.

Gelet op het voorgaande is het beroep ongegrond.

#### 6.

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verklaart het beroep ongegrond.

## Noot

Auteur: P.C.M. Heinen<sup>[1]</sup>

## Naschrift

### 1.

De lijn in de Afdelingsrechtspraak die erop neerkomt dat in een bestemmingsplanregel een zogenoemde 'dynamische verwijzing' naar parkeerbeleidsregels is toegestaan, is ingegeven door art. 3.1.2 lid 2 onder a van het Bro. Zie voor de inmiddels vaste rechtspraak op dit punt: ABRvS 9 september 2015, *AB* 2015/337, m.nt. A.G.A. Nijmeijer; *TBR* 2015/166, m.nt. H.C.W.M. Moesker; *BR* 2015/108, m.nt. H.J. Breeman; *Gst* 2016/7, m.nt. A. Sniijders, ABRvS 25 mei 2016, *BR* 2016/59, m.nt. H.J. Breeman en ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2920 (*Breda*). Vgl. tevens: H.C.W.M. Moesker, 'De Reparatiwet BZK 2014 en de Bouwverordening; Herallocatie gemeentelijke stedenbouwkundige voorschriften', *TBR* 2015/94, p. 540-549.

Een zogeheten 'dynamische verwijzing' houdt in dat in de planregels wordt verwezen naar beleidsregels en dat als die beleidsregels worden gewijzigd die gewijzigde beleidsregels van toepassing zijn. Daar tegenover staat een zogenoemde 'statische verwijzing' en die houdt in dat wordt verwezen naar beleidsregels die vergezeld gaan van een vaststellingsdatum, zodat daarmee uitsluitend de op die datum vastgestelde beleidsregels ten tijde van het vastgestelde bestemmingsplan van toepassing zijn. Aldus wordt de toepasselijkheid van de beleidsregels gefixeerd op een vaststellingsdatum. Vanuit rechtszekerheidsoogpunt wordt een dergelijke statische verwijzing als minder bezwaarlijk beschouwd. Waar het bij een dynamische verwijzing gaat om een beleidsregel die "los" van de bestemmingsplanregel kan worden gewijzigd, d.w.z. zonder dat daartoe een bestemmingsplanprocedure behoeft te worden gevolgd waaraan voor de burger rechtswaarborgen zijn verbonden, kunnen bij een dergelijke constructie de nodige kanttekeningen worden geplaatst, onder meer vanuit de rechtsbeschermingsgedachte en het rechtszekerheidsprincipe. Tegen beleidsregels staat voor de burger bovenal geen rechtstreekse bezwaar- of beroepsmogelijkheid open. Een dynamische verwijzing naar een beleidsregel heeft tot gevolg dat de gemeenteraad – derhalve het democratisch gelegitimeerde en tot vaststelling bevoegde gezag – bij herziening van die beleidsregels niet meer behoeft te worden ingeschakeld. Wellicht kan aan dat bezwaar enigszins worden tegemoetgekomen door in de desbetreffende bestemmingsplanregel tevens een bepaling op te nemen, die inhoudt dat de gemeenteraad in kennis moet worden gesteld van een (herziening van) de bewuste beleidsregel. Zo zou de raad daarop mogelijk nog wel kunnen inspelen.

### 2.

Een dynamische verwijzing in een bestemmingsplanregel moet wel zijn gekoppeld aan de bevoegdheid tot het verlenen van een omgevingsvergunning. Art. 3.1.2 lid 2 van het Bro, waarnaar de Afdeling hier nadrukkelijk verwijst, houdt in dat ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening een bestemmingsplan regels kan bevatten waarvan de uitleg bij de uitoefening van een daarbij aangegeven bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels. Daarbij heeft art. 3.1.2. lid 2 onder a van het Bro volgens de Afdeling niet alleen het oog op wetsinterpreterende beleidsregels, maar ook op beleidsregels over een belangenafweging en de vaststelling van feiten. (Zie daarover: A.G.A. Nijmeijer in diens noot onder deze uitspraak in: *AB* 2017/133 op p. 860). Het is nog wel de vraag of, en zo ja in hoeverre, een 'dynamische verwijzing' naar parkeerbeleidsregels alleen in de bouwregels past, of ook in de gebruiksregels van een bestemmingsplan.

### 3.

Mede gezien de uitspraak van de ABRvS 29 juni 2016, *AB* 2016/252, m.nt. A.G.A. Nijmeijer moet het bij de dynamische verwijzing wel gaan om een duidelijk bij besluit van burgemeester en wethouders vastgestelde beleidsregel ex art. 4:81 lid 1 van de Awb. In dat licht verbaast het ook niet dat de Afdeling hier in lijn daarmee aanneemt dat de "Beleidsregels Parkeernormen 2012" van de gemeente Groningen voldoende duidelijk zijn. De Afdeling verwijst nog naar de mogelijkheid om de bezwaren tegen de beleidsregels over de band van de omgevingsvergunning door haar te laten toetsen. Waar het dan gaat om de bevoegdheid van B&W om al dan niet een binnenplanse afwijking van de parkeerbepaling in het bestemmingsplan toe te passen, geldt mijns inziens een grote beoordelingsvrijheid van B&W met de daaraan gekoppelde, tamelijk marginale toetsingsmogelijkheid van de Afdeling. Daarmee acht ik die door de Afdeling voorgestelde rechtsbescherming niet zo groot. Het bezwaar dat tegen dynamische verwijzingen in planregels vanuit de rechtszekerheidsbenadering wel wordt geuit, doet denken aan de kritiek die indertijd werd geuit tegen de mogelijkheid die

art. 12 lid 1 onder a van het Bro 1985 bood om in een bestemmingsplan een 'beschrijving in hoofdlijnen' (bih) op te nemen. Zo'n bih was ook bedoeld om de globaliteit en flexibiliteit van bestemmingsplannen te versterken. Die bih werd wel gezien als een indicatieve beschrijving die veel weg had van beleidsregels en zou i.v.m. het limitatief-imperatieve stelsel niet geschikt zijn als toetsingskader voor bouwvergunningen (vgl. het toenmalige RARO-advies over de beschrijving in hoofdlijnen in het kader van de nota 'Bestemmen met beleid', Den Haag 1987). Aan de bih werd eveneens gelet op het rechtszekerheidsbeginsel de eis gesteld dat die voldoende duidelijk moest zijn om als toetsingsnorm te kunnen fungeren bij de beoordeling van een bouwaanvraag (zie: ABRvS 16 januari 1996, *BR* 1996, p. 320 e.v., m.nt. H.J. de Vries; *AB* 1996/188, m.nt. J. Struiksmā). In het Bro 2008 is afgezien van de bih. In de praktijk bleek namelijk dat de bih. voornamelijk werd gebruikt voor beleidsmatige doeleinden. Daarmee paste een bih beter in een structuurplan of een bestemmingsplantoelichting (zie hierover: de NvT in: *Stb.* 2008, 145 op p. 32).

#### 4.

Nu de Afdeling als grondslag van zo'n dynamische verwijzingsmogelijkheid hier zo nadrukkelijk verwijst naar art. 3.1.2 lid 2 onder a van het Bro lijkt de weg naar een verdere verruiming van het toepassingsgebied open te staan. Art. 3.1.2 lid 2 onder a van het Bro en de daarbij in aanmerking te nemen inhoud van de nota van toelichting (*Stb.* 2014, p. 63 e.v.) ziet namelijk niet uitsluitend op parkeernormen, waarmee het naar mijn mening niet is uitgesloten dat ook voor andere stedenbouwkundige normen of op het gebied van evenementenregeling en reclame-uitingen de "planologische deur" openstaat voor dynamische verwijzingen in planregels. Dat past ook wel in de perspectief van het nieuwe omgevingsrecht dat met het omgevingsplan een flexibele en dynamische regeling zal kennen. Gelet op art. 3.1.2 lid 2 onder a van het Bro ziet de Afdeling kennelijk geen bezwaren in het licht van de wettelijke bevoegdheidsverdeling binnen het stelsel van de Wro. Binnen die formeel wettelijke opzet is immers de gemeenteraad exclusief bevoegd om een bestemmingsplan vast te stellen (daartoe bestaat geen delegatie- of mandaatsbevoegdheid aan B&W). De bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen, zoals bedoeld in art. 4:81 van de Awb (met inherente afwijkingsbevoegdheid ex art. 4:84 van de Awb), berust bij B&W. In art. 3.6 van de Wro is bijvoorbeeld expliciet geregeld dat aan B&W de bevoegdheid toekomt om binnen de door de gemeenteraad als planwetgever bepaalde objectieve grenzen een bestemmingsplan uit te werken, te wijzigen dan wel nadere eisen te stellen. Het toelaten van dynamische verwijzingen in planregels lijkt te leiden tot een vertroebeling van de bevoegdhedenstructuur binnen de Wro. Er bestaan significante verschillen tussen enerzijds planregels als algemene burgers rechtstreeks bindende regels (algemeen verbindende voorschriften: avv's = wetgeving in materiële zin) en anderzijds beleidsregels. Een beleidsregel is een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een avv, over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan (zie: art. 1:3 lid 4 van de Awb). Juist avv's kenmerken zich door hun zelfstandige inhoudelijke normstelling die voor herhaalde toepassing vatbaar is. Een dergelijke beleidsregel waarnaar in een planregel wordt verwezen, lijkt mij evenmin een concretiserend besluit van algemene strekking op te leveren die de toepasselijkheid van een avv naar plaats, tijd, object of persoon concretiseert, maar waarbij het nadere c.q. 'concretiserende' bestuursbesluit op zichzelf beschouwd overigens geen inhoudelijke rechtsnorm bevat, zodat in zoverre evenmin sprake is van een avv. (vgl. S.A.J. Munneke, 'De moeilijke grens tussen algemeen verbindende voorschriften en concretiserende besluiten van algemene strekking; een pleidooi voor minder samenhang', *NTB* 2008/2, afl. 1, p. 13 en S.E. Zijlstra, 'Recente jurisprudentie over het begrip algemeen verbindend voorschrift', *JBplus* 2004-4, p. 174. En zie tevens voor de verschillen tussen avv's en beleidsregels: J.H. van Kreveld, *Beleidsregels in het recht* (diss. Groningen) Deventer: Kluwer 1983, p. 9 e.v., De Haan/Drupsteen/Fernhout, bewerkt door: R.J.N. Schlössels en S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat* (6<sup>e</sup> geheel herziene druk), Deventer: Kluwer 2010, op p. 261 e.v. en p. 283 e.v., Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 208 e.v. en p. 239 e.v. Ik vind zo'n constructie via "dynamische verwijzingsregels" toch behoorlijk wringen.

#### 5.

De Omgevingswet zal mijns inziens in ieder geval niet het door de Afdeling in haar jurisprudentie bepaalde toepassingsbereik van dynamische verwijzingsregels beperken. Voorlopig verandert er op dit punt trouwens ook niets. De Omgevingswet (datum van inwerkingtreding vermoedelijk 1 januari 2019) zal in het kader van het overgangsrecht het omgevingsplan 'van rechtswege' kennen, d.w.z. dat bij de inwerkingtreding (gezien de Invoeringswet van de Omgevingswet: consultatieversie [www.internetconsultatie.nl/invoering\\_omgevingswet](http://www.internetconsultatie.nl/invoering_omgevingswet)) de bestaande bestemmingsplannen van rechtswege als omgevingsplannen gaan vigeren. Deze overgangsregeling is sterk ingegeven vanuit rechtszekerheidsoogpunt. Niet alleen het bestemmingsplan gaat te zijner tijd op in het omgevingsplan, maar bijvoorbeeld ook exploitatieplannen, wijzigings-/uitwerkingsplannen, beheersverordeningen en andere gemeentelijke besluiten en verordeningen voor zover die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Een bestemmingsplan gaat dan als deel van het omgevingsplan gelden. (Zie voor die overgangsrechtelijke regels de artikelen 11.73 lid 1 en 22.1 van de Invoeringswet Omgevingswet.) Daarbij zal aan gemeenteraden – zoals het er nu naar uitziet – maar liefst een termijn van tien jaar worden gegund om het bestemmingsplan te vervangen door een omgevingsplan dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. (Zie de toelichting op de Invoeringswet Omgevingswet op p. 69). Gelet op het flexibele en dynamische karakter dat aan het omgevingsplan

wordt toebedacht – met veel ruimte voor open normen en de ruimte om die normen in te vullen met beleidsregels, zal naar mijn verwachting het nieuwe omgevingsrecht (nog) meer ruimte gaan bieden voor allerlei dynamische verwijzingen die dan hoogstwaarschijnlijk niet alleen meer zullen zien op beleidsregels over parkeren.

## 6.

Tot slot merk ik op dat “dynamische verwijzingen” in planregels als avv’s een zeker spanningsveld zullen blijven opleveren tussen enerzijds een behoefte aan flexibiliteit en anderzijds het verlangen naar voorspelbaarheid en rechtszekerheid.

Voetnoten

[1]

Mr. P.C.M. Heinen is werkzaam bij De Kempenaer Advocaten N.V. te Arnhem.