

TBR 2025/19

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 13-11-2024, No. 202302148/1/R1, [ECLI:NL:RVS:2024:462](#)

[4](#) (Toetsingskader binnenplanse OPA)

(Mr. E.A. Minderhoud, mr. J.M.L. Niederer en mr. N.H. van den Biggelaar)

Bruidsschat: art. 22.281; Bkl: art. 8.0a lid 1

Bruidsschat. Beoordelingsregels. Afwijking limitatief-imperatief stelsel. Binnenplanse omgevingsplanactiviteit:

Met gastnoot M.W. Holtkamp^[1], Red.

Het bestemmingsplan

3. Het bestreden bestemmingsplan voorziet in een juridisch-planologisch kader voor de transformatie van het bedrijventerrein in het Wagenweggebied, aan de rand van de stad aan de Burgemeester D. Kooimanweg 4 tot en met 14, naar woningbouw. Voorzien wordt in 489 appartementen verdeeld over verschillende woontorens. De voorziene bouwhoogte varieert van 30 tot 60 meter. Verder is op ongeveer 130 meter ten westen van de voorziene woontorens aan de Wherekant 27-30 een parkeerterrein voorzien.

4. [appellant sub 1], [appellanten sub 2], [appellanten sub 3] en [appellanten sub 4] wonen nabij het plangebied en kunnen zich niet met de voorziene ontwikkeling verenigen. Zij vrezen hierdoor een aantasting van hun woon- en leefklimaat en voeren in dat verband verschillende beroepsgronden aan. Zo vrezen zij voor een toename van de parkeerdruk in hun directe woonomgeving en/of voor schaduw- en geluidhinder als gevolg van de voorziene bouwhoogte van maximaal 60 meter van de woontorens. Volgens een aantal appellanten is de voorziene bouwhoogte ook niet passend in de omgeving. BPD is de beoogde ontwikkelaar van het plan.

Toetsingskader

5. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden van appellanten of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen. (...)

Voorziene bouwhoogte in strijd met gemeentelijk beleid

11. [appellant sub 1], [appellanten sub 2] stellen dat de voorziene bouwhoogte niet in overeenstemming is met gemeentelijk stedenbouwkundig beleid dat is neergelegd in het Beeldkwaliteitsplan Wagenweggebied dat op 27 september 2018 is vastgesteld door de raad (hierna: het Beeldkwaliteitsplan). In het Beeldkwaliteitsplan wordt een bouwhoogte genoemd van maximaal 12 bouwlagen (ongeveer 36 meter). De raad heeft volgens [appellant sub 1], [appellanten sub 2], kort gezegd, onvoldoende gemotiveerd waarom de bouwhoogte die in het

bestemmingsplan is voorzien - met het oog op de omliggende woningen - uit een stedenbouwkundig oogpunt, en in afwijking van het Beeldkwaliteitsplan, aanvaardbaar is.

11.1. Voor zover [appellant sub 1], [appellanten sub 2] stellen dat het bestemmingsplan niet in overeenstemming is met het Beeldkwaliteitsplan, overweegt de Afdeling dat in het besluit van 27 september 2018 staat dat het Beeldkwaliteitsplan geldt als welstandsnota als bedoeld in artikel 12a van de Woningwet. De vraag of sprake is van strijd met de daarin opgenomen redelijke eisen van welstand komt in deze procedure niet aan de orde, maar (pas) bij de beoordeling door het college van burgemeester en wethouders van Purmerend van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een concreet bouwplan. De Afdeling begrijpt het betoog van [appellant sub 1], [appellanten sub 2] dan ook aldus dat het bestemmingsplan niet in overeenstemming is met het gemeentelijk hoogbouwbeleid.

11.2. Op 28 september 2017 heeft de raad de 'Hoogbouwvisie Purmerend' (hierna: de Hoogbouwvisie) vastgesteld. Hierin zijn met het oog op de stedenbouwkunde ontwikkeling vuistregels opgenomen voor de beoordeling van hoogbouwinitiatieven. Zo geldt als vuistregel dat hoogbouw alleen is toegestaan in de zones die in de Hoogbouwvisie zijn genoemd, zoals weergegeven op de visiekaart. De zogenoemde oost-west as - waarin het plangebied ligt - wordt op deze visiekaart aangemerkt als 'de stedelijke rug' van Purmerend. Deze as moet zich blijkens de Hoogbouwvisie gaan profileren als een logisch verlengstuk van het centrum en zich - vanuit een stedenbouwkundig oogpunt - onderscheiden ten opzichte van alle andere stedelijke routes. Dit kan blijkens de Hoogbouwvisie worden gerealiseerd door op strategische plekken - zoals de stedelijke rug - hoogbouw toe te passen. In zoverre is het voorziene hoogbouwinitiatief dan ook in overeenstemming met het gemeentelijk hoogbouwbeleid zoals neergelegd in de Hoogbouwvisie. In wat [appellant sub 1], [appellanten sub 2] hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de Hoogbouwvisie met deze accentuering van de stedelijke rug door middel van hoogbouw uitgaat van een onredelijk stedenbouwkundig uitgangspunt.

11.3. Bij besluit van 18 april 2017 heeft de raad het 'Ambitiedocument Wagenweggebied' (hierna: het Ambitiedocument) vastgesteld. Het Ambitiedocument beschrijft de ambitie van de raad voor de transformatie van het Wagenweggebied van een bedrijventerrein naar een woongebied waar werken en verblijven samengaan. Het bevat onder meer een hoogtekaart waarop de minimale en maximale bouwhoogten voor het Wagenweggebied staan weergegeven. De bouwhoogte voor het plangebied varieert van minimaal 3 tot maximaal 12 bouwlagen.

11.4. De bij recht voorziene bouwhoogte binnen het bouwvlak waar de woontorens zijn voorzien varieert van 30 tot maximaal 60 meter. Dit laatste komt neer op 20 bouwlagen, wat - zoals [appellant sub 1], [appellanten sub 2] terecht stellen - niet overeenstemt met het gemeentelijk beleidsuitgangspunt van maximaal 12 bouwlagen dat is neergelegd in het Ambitiedocument. De raad heeft echter toegelicht dat de beleidsregels over de bouwhoogte zoals neergelegd in (onder meer) het Ambitiedocument, voor het plangebied - het oostelijk deel van het Wagenweggebied - zijn gewijzigd bij raadsbesluit van 29 november 2018 om meer sociale huurwoningen en zogenoemde doorstroomwoningen in Purmerend mogelijk te maken. De raad heeft bij de vaststelling van het bestemmingsplan onderkend dat de bij recht voorziene bouwhoogte in het bestemmingsplan aanzienlijk afwijkt van de bouwhoogte uit het Ambitiedocument die hij aanvankelijk uit stedenbouwkundig oogpunt aanvaardbaar achtte. De Afdeling begrijpt het standpunt van de raad in het besluit van 29 november 2018 echter zo dat hij een zwaarder gewicht toekent aan het belang bij de ontwikkeling van meer sociale (huur)woningen en doorstroomwoningen in de gemeente dan aan het belang bij een stedenbouwkundige eenheid, mits de

voorzien bouwhoogte vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening geen onaanvaardbare gevolgen heeft voor omwonenden en het bouwplan voldoet aan de (overige) voorwaarden die voortvloeien uit het Ambitiedocument en de Hoogbouwvisie Purmerend. Het besluit van 29 november 2018 werkt door in de voorliggende besluitvorming. Met inachtneming van hetgeen de Afdeling ten aanzien van de beroepsgronden over schaduwhinder, geluidreflectie, privacy en uitzicht heeft overwogen is de Afdeling van oordeel dat de raad redelijkerwijs heeft kunnen besluiten tot deze afwijking van het Ambitiedocument gegeven het grote belang dat de raad toekent aan het realiseren van meer woningen en het vergroten van het aandeel sociale huur en doorstroomwoningen in Purmerend. De stelling van [appellanten sub 2] dat steeds minder behoefte is aan appartementen in woontorens in binnenstedelijk gebied hebben zij niet met concrete gegevens gestaafd en laat de Afdeling daarom buiten beschouwing.

11.5. Voor zover [appellant sub 1], [appellanten sub 2] in dit verband nog hebben gewezen op de massale verschijningsvorm die vanwege de voorzien bouwhoogte aan de oostkant van het bouwvlak door hen als omwonenden zal worden ervaren, overweegt de Afdeling het volgende. Ten aanzien van de verschijningsvorm hanteert de Hoogbouwvisie als vuistregel het principe van een terugliggende bovenbouw. Dit houdt volgens de Hoogbouwvisie in dat de onderbouw een hoogte heeft met een menselijke maat. Dit om te voorkomen dat hoogbouw (te veel) zonlicht tegenhoudt, privacy schendt en invloed heeft op de straat, zo volgt uit de Hoogbouwvisie. De Afdeling stelt vast dat aan de oostkant van het bouwvlak geen toepassing is gegeven aan deze vuistregel. De bouwhoogte varieert aan die zijde immers van minimaal 30 meter tot maximaal 60 meter. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat hij de toepassing van deze vuistregel aan de oostkant van het bouwvlak minder urgent acht vanwege de ligging aan de spoorlijn van het traject Enkhuizen-Zaandam met bijbehorend verhoogd talud. De Afdeling acht dit niet onredelijk. Hierbij neemt de Afdeling - naast de ligging van het bouwvlak aan het spoor - ook in aanmerking dat de kortste afstand tussen de oostkant van het bouwvlak en de bestaande woningen aan de Saturnusstraat minstens ongeveer 75 meter bedraagt. En zoals bij de beoordeling van de hiervoor besproken beroepsgronden is gebleken, mocht de raad zich op het standpunt stellen dat de voorzien hoogbouw geen onaanvaardbare schaduwhinder bij de woningen van [appellant sub 1], [appellanten sub 2] aan de overzijde van de spoorlijn teweegbrengt.

Het betoog slaagt niet.

11.6. Het vorenstaande laat echter onverlet dat de wijziging van het Ambitiedocument door het besluit van de raad van 29 november 2018, ertoe leidt dat de Afdeling de vraag of de voorzien bouwhoogte van ongeveer twintig bouwlagen is vastgesteld in strijd met gemeentelijk beleid pas kan beoordelen nadat de Afdeling heeft beoordeeld of het bestemmingsplan voldoet aan de randvoorwaarden die de raad voor het afwijken van de maximale bouwhoogte van 12 meter heeft gesteld in zijn besluit van 29 november 2018. De Afdeling zal dat hierna verder bespreken aan de hand van de resterende beroepsgronden van [appellant sub 1], [appellanten sub 2]. Pas daarna volgt onder 16 de conclusie of het bestemmingsplan in overeenstemming is met het besluit van 29 november 2018.

Parkeren

12. Alle appellanten menen dat de bestaande parkeerdruk in hun directe woon- en leefomgeving bij de uitvoering van het bestemmingsplan zal toenemen en zal leiden tot aantasting van hun woon- en leefklimaat. Ter onderbouwing van deze beroepsgrond voeren zij verschillende nadere beroepsgronden en argumenten aan.

12.1. [appellanten sub 2], [appellanten sub 3] en [appellanten sub 4] wijzen er op dat de formulering van artikel

12.2, onder a, onder 2, van de planregels niet correspondeert met wat in de nota van zienswijzen staat. De raad heeft daarin erkend dat het parkeerterrein Wherekant 27-30 ten onrechte niet in het plangebied is betrokken. Hoewel dit bij de vaststelling van het bestemmingsplan alsnog is gedaan, is die aanpassing volgens de raad abusievelijk niet (correct) verwerkt in de planregels. De raad verzoekt de Afdeling daarom in zoverre zelf in de zaak te voorzien en artikel 12.2, onder a, sub 2, van de planregels als volgt te wijzigen:

'Bezoekersparkeren woningen: het bepaalde onder 1, is van toepassing aangevuld met 0,3 parkeerplaats per woning ten behoeve van de bezoekers van de bewoners, waarbij minimaal 0,15 parkeerplaats per woning binnen de bestemming 'Wonen' zoals aangegeven op de verbeelding van het bestemmingsplan moet worden gerealiseerd en 0,15 parkeerplaats per woning binnen de bestemming 'Verkeer — 2' zoals aangegeven op de verbeelding van het bestemmingsplan moet worden gerealiseerd'

12.2. Gelet op het voorgaande stelt de Afdeling vast dat het vastgestelde plan niet in overeenstemming is met wat de raad bedoeld heeft te regelen. In zoverre is het besluit van 23 februari 2023 onzorgvuldig voorbereid zodat het bestreden besluit voor wat betreft planonderdeel artikel 12.2, onder a, sub 2, van de planregels voor vernietiging in aanmerking komt.

12.3. Ter zitting is gebleken dat alle appellanten zich op zichzelf en onder handhaving van hun overige bezwaren op het punt van het parkeren in de door de raad voorgestelde tekstuele aanpassing van artikel 12.2, onder a, sub 2, van de planregels kunnen vinden. Gelet hierop en omdat niet aannemelijk is dat derde belanghebbenden in hun belangen zouden kunnen worden geschaad, ziet de Afdeling met het oog op een finale beslechting van het geschil aanleiding om hierna onder 18 te onderzoeken of met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb door de Afdeling zelf in de zaak kan worden voorzien. De resterende beroepsgronden en/of argumenten van appellanten over parkeren worden daarom hierna alsnog besproken. Bij die beoordeling gaat de Afdeling uit van bovenstaande wijziging van artikel 12.2, onder a, sub 2, van de planregels.

Parkeernorm

13. Appellanten kunnen zich niet verenigen met de parkeernormen die voor woningbouw zijn opgenomen in artikel 12.2 van de planregels. Zij stellen dat niet deugdelijk is gemotiveerd waarom kan worden volstaan met parkeernormen die lager zijn dan de gemeentelijke parkeernormen, zoals vastgesteld in de Beleidsnota parkeernormen Purmerend 2016 en de parkeerkencijfers van de CROW. Hierdoor gaat de raad volgens hen uit van een te lage parkeerbehoefte. Verder betogen zij dat de toename van het gebruik van meer deelauto's wordt gebruikt bij de onderbouwing van het standpunt dat kan worden volstaan met een lagere parkeernorm, terwijl in de planregels een bepaling is opgenomen die voorziet in een extra reductie van vier parkeerplaatsen indien een parkeerplaats voor een deelauto wordt aangelegd en in stand gehouden. Een reductiemaatregel die volgens hen bovendien ten onrechte niet is gemaximeerd.

Daarnaast is de aanname van de raad dat de beoogde doelgroep een lager dan gemiddeld autobezit heeft volgens appellanten onvoldoende met concrete gegevens gestaafd. Voor zover in dit verband wordt verwezen naar de afstemming met de ontwikkelpartners, wijst een aantal appellanten erop dat deze ontwikkelpartners de woningbouwcorporaties zijn die baat hebben bij de ontwikkeling van zoveel mogelijk woningen en niet zozeer bij de aanleg van parkeergelegenheid.

Verder miskent de raad volgens appellanten dat het gevoerde ontmoedigingsbeleid voor autobezit nog niet betekent dat toekomstige bewoners geen beschikking zullen hebben over een auto. Indien de parkeerbehoefte

na de realisering van de woningen groter blijkt, zullen de nieuwe bewoners aangewezen zijn op de openbare parkeerplaatsen. Niet inzichtelijk is of die parkeerbehoefte kan worden opgevangen door de openbare parkeerplaatsen in de omgeving.

13.1. De Afdeling stelt vast dat de parkeernormen voor de woonfunctie, zoals neergelegd in artikel 12.2 - aan de hand waarvan in de notitie 'Parkeeronderbouwing Burgemeester D. Kooimanweg 4 t/m 14 Purmerend' van 13 juni 2022, opgesteld Spark (hierna: de parkeernotitie) is berekend welke parkeerbehoefte het bestemmingsplan genereert - lager zijn dan de gemeentelijke parkeernormen uit de Beleidsnota parkeernormen Purmerend 2016, vastgesteld door de raad op 26 mei 2016. Die gemeentelijke parkeernormen worden gehanteerd indien een bestemmingsplan geen zelfstandige parkeernormen bevat. De parkeernormen in artikel 12 zijn ook overwegend (aanzienlijk) lager dan de parkeernormen in de CROW-publicatie 381 'Toekomstbestendig parkeren - van parkeerkencijfers naar parkeernormen' (december 2018). De parkeernormen in het bestemmingsplan resulteren in (ten minste) ruim 100 minder parkeerplaatsen dan wanneer bij de berekening van de parkeerbehoefte in de parkeernotitie zou zijn uitgegaan van de parkeernormen in voornoemde CROW-publicatie.

13.2. De raad heeft onder verwijzing naar het Mobiliteitsplan Purmerend - vastgesteld door de raad op 22 december 2022 - toegelicht dat hij de lagere parkeernorm gerechtvaardigd acht vanwege de gemeentelijke ambitie bij en het algemene belang dat met de voorziene woningbouw in Purmerend is gemoeid. Daarnaast wordt de lagere parkeernorm ingegeven door het gemeentelijke beleidsdoel, zoals eveneens neergelegd in het Mobiliteitsplan Purmerend, waarbij wordt ingezet op minder auto's in het centrumgebied van Purmerend, waaronder het Wagenweggebied. Een aanscherping van het parkeerbeleid, waaronder een verlaging van de parkeernorm voor nieuwbouw (vraagsturend parkeerbeleid) in het Wagenweggebied, kan volgens de raad bijdragen aan het behalen van dat beleidsdoel. Dat een lage parkeernorm kan bijdragen aan dat beleidsdoel komt de Afdeling in zijn algemeenheid niet onaannemelijk voor. Uitgangspunt bij vraagsturend parkeerbeleid is echter wel dat - anders dan bij vraagvolgend parkeerbeleid - niet (geheel) wordt voorzien in de parkeerbehoefte die een nieuwe ontwikkeling genereert volgens de CROW-kentallen. De Afdeling ziet zich daarom voor de vraag gesteld of de toepassing van een parkeernorm die aanzienlijk lager is dan de aanbevelingen in de CROW-publicatie 381 in dit geval - ondanks de rechtvaardiging daarvan vanwege de hiervoor genoemde belangen - in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De raad dient zich in dat kader ervan te vergewissen dat de lagere parkeernormen geen onaanvaardbare parkeeroverlast in de directe omgeving van het plangebied tot gevolg heeft.

13.3. Vanwege onder meer het ruime voorzieningenniveau in de (directe) nabijheid van het plangebied, de ligging op loopafstand van openbare vervoersverbindingen (waaronder een treinverbinding) en de ligging van het plangebied in het parkeervergunningengebied 3 'Wagenweggebied' - waarbinnen betaald parkeren en vergunninghoudersparkeren geldt - verwacht de raad geen onaanvaardbare gevolgen voor de parkeerdruk in de omgeving van het plangebied. De Afdeling begrijpt de raad aldus dat toepassing van de zogenoemde nulvergunningenregeling - op grond waarvan de toekomstige bewoners van de voorziene woningen geen parkeervergunning voor straatparkeren krijgen - daarbij als randvoorwaarde geldt. Dit staat ook zo in paragraaf 4.11.2 van de plantoelichting en in de parkeernotitie. Daarmee beoogt de raad de toekomstige bewoners van de voorziene woningen zoveel mogelijk te weren in omliggende parkeergereguleerde (deel)gebieden en zodoende parkeeroverlast in die parkeergereguleerde (deel)gebieden zoveel mogelijk te beperken. Het daadwerkelijk intreden van dit gunstige effect als gevolg van de nulvergunningenregeling acht de Afdeling niet onaannemelijk.

De vraag of in dit geval is voldaan aan de door de raad zelf genoemde randvoorwaarde van toepassing van de nulvergunningenregeling bespreekt de Afdeling hierna onder 13.5-13.9.

Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling in wat appellanten hebben aangevoerd op zichzelf geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich onvoldoende heeft vergewist van de gevolgen voor de parkeerdruk in de directe omgeving van het plangebied.

13.4. Hoewel een aantal appellanten in dit verband terecht hebben aangevoerd dat hun woonomgeving (de Planetenbuurt) - in tegenstelling tot het Wagenweggebied - geen deel uitmaakt van een parkeervergunningengebied, heeft de raad toegelicht dat de monitoring van de parkeerdruk op grond van het Mobiliteitsplan een continu proces is en dat periodiek in kaart wordt gebracht hoe hoog de parkeerdruk is in een bepaald gebied en of daar parkeerregulering nodig is. Vooralsnog is dat in de planetenbuurt volgens de raad niet noodzakelijk. In wat appellanten hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad zich niet op dit standpunt mocht stellen. Indien blijkt dat de parkeerdruk in de planetenbuurt als gevolg van het bestemmingsplan onverhoopt te hoog wordt, heeft de raad toegezegd dat in de Planetenbuurt ook parkeerregulering zal worden ingevoerd en dat de toekomstige bewoners in dat geval ook ten aanzien van de Planetenbuurt niet in aanmerking komen voor een parkeervergunning. De Afdeling ziet geen aanleiding om aan te nemen dat het gemeentebestuur deze concrete toezegging van de raad niet nakomt in het geval dat uit het continue proces van monitoring blijkt dat een onaanvaardbare parkeersituatie in de Planetenbuurt ontstaat.

13.5. Over de randvoorwaarde van toepassing van de nulvergunningenregeling overweegt de Afdeling dat met inachtneming van artikel 5, derde lid, van de Parkeerverordening 2020 en het bijbehorende Uitvoeringsbesluit Parkeerverordening 2020/1, zoals die luiden ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan, onvoldoende inzichtelijk is dat de gemeentelijke nulvergunningenregeling daadwerkelijk voor het plangebied geldt. Hiertoe overweegt de Afdeling het volgende.

13.6. Op grond van artikel 5, derde lid, onder a, van de Parkeerverordening 2020 kan een parkeervergunning geweigerd worden indien het adres ten behoeve waarvan de parkeervergunning wordt aangevraagd in het zogenoemde 'nulvergunningengebied' ligt. Hoewel de raad onder verwijzing naar het Uitvoeringsbesluit Parkeerverordening 2020/1 stelt dat dit het geval is ten aanzien van het plangebied, wordt het nulvergunningengebied in artikel 1, onder k, van de Parkeerverordening 2020 gedefinieerd als het gebied in de binnenstad van Purmerend zoals afgebeeld in bij de Parkeerverordening gevoegde kaart met titel 'nulvergunningengebied Purmerend' en kenmerk 1508920. Hieruit leidt de Afdeling af dat het Uitvoeringsbesluit niet relevant is voor de vaststelling van het nulvergunningengebied, maar voornoemde kaart behorend bij de Parkeerverordening 2020. Deze kaart ontbreekt bij de Parkeerverordening 2020 zoals die op www.lokaleregelgeving.overheid.nl is gepubliceerd. Uit de toelichting bij artikel 1, onder k, van de Parkeerverordening volgt dat het nulvergunningengebied de historische binnenstad betreft. Daar maakt het Wagenweggebied geen deel van uit. Gelet hierop gaat de Afdeling ervan uit dat het plangebied niet in het nulvergunningengebied ligt als bedoeld in de Parkeerverordening.

13.7. Verder stelt de Afdeling vast dat de 'nulvergunningenregeling' in artikel 1, onder l, van de Parkeerverordening 2020 wordt gedefinieerd als een parkeerafpraak vastgelegd in het bestemmingsplan of de omgevingsvergunning die inhoudt dat er geen aanspraak gemaakt kan worden op parkeervergunningen voor straatparkeren. Het voorliggende bestemmingsplan bevat geen nulvergunningenregeling, zodat een

parkeervergunning niet op grond van artikel 5, derde lid, onder d, van de Parkeerverordening 2020 geweigerd kan worden. Verder begrijpt de Afdeling artikel 5, derde lid, onder c, van de Parkeerverordening 2020 in samenhang gezien met de Nota Parkeernormen aldus dat de Nota parkeernormen (waaronder de nulvergunningenregeling zoals omschreven in de Nota parkeernormen) slechts als toetsingskader geldt indien het bestemmingsplan geen concrete parkeernormen bevat. Dat betekent dat bij de verlening van de omgevingsvergunning voor het bouwinitiatief van de voorziene woningen niet zal worden getoetst aan de Nota parkeernormen en de daarin omschreven nulvergunningenregeling.

13.8. In bijlage 1 van het Uitvoeringsbesluit Parkeerverordening 2020/1 is nog een nulvergunningenlijst opgenomen. Daargelaten of deze nulvergunningenlijst via de band van artikel 5, eerste lid, dan wel derde lid, van de Parkeerverordening 2020 - bij het ontbreken van een definitie van nulvergunningenlijst in de Parkeerverordening 2020 - de juridische betekenis kan worden toegedicht die het college van burgemeester en wethouders van Purmerend waarschijnlijk voor ogen heeft gehad, stelt de Afdeling vast dat het plangebied ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan niet op deze nulvergunningenlijst (en thans nog steeds niet) staat vermeld. In zoverre wijkt de situatie ook af van de situatie die aan de orde was in de uitspraak van de Afdeling van 15 september 2021 ([ECLI:NL:RVS:2021:2079](#)), waarnaar de raad in het verweerschrift verwijst.

13.9. Omdat de raad toepassing van een nulvergunningenregeling randvoorwaardelijk heeft geacht voor de parkeernormen in dit bestemmingsplan, die aanzienlijk lager zijn dan de parkeerkentallen uit de CROW-publicatie, en de raad niet heeft onderkend dat de toepassing van de zogenoemde nulvergunningenregeling ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan niet in het bestemmingsplan geregeld is of de toepassing daarvan anderszins al geregeld of gewaarborgd was, heeft de raad het bestreden besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog slaagt.

Deelauto's

14. Voor zover [appellanten sub 3] en [appellanten sub 4] aanvoeren dat met toepassing van artikel 12.2, onder b, van de planregels (een parkeerplaats voor een deelauto levert een reductie van vier gewone parkeerplaatsen op) ongelimiteerd van de parkeernormen, zoals neergelegd in artikel 12.2, onder a, kan worden afgeweken, overweegt de Afdeling het volgende. De raad acht het uitgangspunt waarbij ten behoeve van alle benodigde parkeerplaatsen voor woningbouw toepassing wordt gegeven aan artikel 12.2, onder b, van de planregels, geen representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden. De Afdeling ziet geen aanleiding om aan de juistheid van deze aanneme van de raad te twijfelen. Zoals volgt uit het bepaalde in de aanhef van artikel 2.12, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraken van 9 november 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2985](#), en van 3 maart 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:450](#), kan de omgevingsvergunning bij toepassing van een binnenplanse afwijkingsregeling als artikel 12.2, onder b, van de planregels immers alleen worden verleend als de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Dit is vanwege de invoering van artikel 22.281 van het Omgevingsplan gemeente Purmerend (de Bruidsschat) per 1 januari 2024 naar het oordeel van de Afdeling niet gewijzigd, met dien verstande dat sprake moet zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Met de invoering van artikel 22.281 van de Bruidsschat heeft de wetgever willen ondervangen dat vanwege artikel 8.0a, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving per 1 januari 2024 geen mogelijkheid meer bestaat om de omgevingsvergunning voor een activiteit die voldoet aan de binnenplanse beoordelingsregels uit het tijdelijk deel van een omgevingsplan, op andere gronden te

kunnen weigeren. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van het Invoeringsbesluit Omgevingswet (Stb. 2020, nr. 400, blz. 936) volgt dat de wetgever met de invoering van deze overgangsrechtelijke regeling een neutrale overgang naar het nieuwe stelsel heeft willen borgen. En zoals hiervoor reeds uiteengezet geldt onder het oude recht als eis dat zich geen strijd met een goede ruimtelijke ordening mag voordoen. Per 1 januari 2024 geldt als eis dat sprake moet zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

14.1. Daarnaast geldt dat het college bij een aanvraag als hier aan de orde beleidsruimte heeft om te beslissen of het gebruik zal maken van zijn bevoegdheid om af te wijken van het bestemmingsplan. Dat betekent dat het college de keuze heeft om zijn bevoegdheid tot afwijking van het bestemmingsplan al dan niet te gebruiken. Dat is vanwege artikel 22.281 van het Omgevingsplan gemeente Purmerend (de Bruidsschat) per 1 januari 2024 evenmin anders. De rechter toetst of het college bij een afweging van de betrokken belangen redelijkerwijs tot zijn besluit heeft kunnen komen. Het college moet de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de beleidsruimte goed motiveren. Gezien het vorenstaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad een limitering had moeten aanbrengen in het aantal keer dat door het college toepassing wordt gegeven aan artikel 12.2, onder b, van de planregels.

Het betoog slaagt niet.

Parkeerplaats Wherekant 27-30

15. Appellanten achten voorts de aanwezigheid van voldoende parkeergelegenheid binnen het plangebied onvoldoende geborgd. [appellanten sub 2], [appellanten sub 3] en [appellanten sub 4] voeren in dit verband aan dat onvoldoende inzichtelijk is gemaakt in hoeverre het parkeerterrein aan de Wherekant 27-30 kan dienen als parkeergelegenheid ten behoeve van de voorziene ontwikkeling, omdat het zuidelijke deel van dat terrein in de bestaande situatie nu reeds als parkeergelegenheid is bestemd en ook als zodanig wordt gebruikt. Ook die omstandigheid rechtvaardigt de zorg van appellanten dat de toekomstige bewoners en hun bezoekers in hun directe omgeving op zoek zullen gaan naar vervangende parkeergelegenheid, waardoor de parkeerdruk in hun straat verder toeneemt.

15.1. In paragraaf 4.11.2 van de plantoelichting staat dat de helft van de normatieve parkeerbehoefte voor bezoekers (74 parkeerplaatsen) elders in het Wagenweggebied kan worden opgevangen. Hierbij doelt de raad op de gronden aan de Wherekant 27-30. Die gronden zijn na de terinzagelegging van het ontwerpplan toegevoegd aan het plangebied met toekenning van de bestemming 'Verkeer - 2'. Het plandeel ligt op ongeveer 130 meter afstand van het plangebied en bestaat uit de kadastrale percelen gemeente Purmerend, sectie D, nrs. 5863 (Wherekant 27-30) en 7049. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat beide percelen eigendom zijn van de gemeente. De raad heeft toegelicht dat op die locatie de benodigde 74 parkeerplaatsen voor bezoekers van de toekomstige bewoners van het plangebied kunnen worden gerealiseerd. In wat appellanten hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op dit standpunt mocht stellen. Hierbij neemt de Afdeling het volgende in aanmerking.

15.2. Voor zover [appellanten sub 2] hebben aangevoerd dat het perceel 5863 geen eigendom is van de gemeente, overweegt de Afdeling dat uit een uittreksel van het Kadaster volgt dat dit betoog feitelijke grondslag mist. De raad heeft daarbij toegelicht dat het perceel voorheen werd verhuurd door de gemeente aan Sligro, maar dat die huurovereenkomst inmiddels is beëindigd. Het gebouw op dit perceel zal volgens de raad worden gesloopt ten behoeve van de aanleg van de benodigde parkeerplaatsen.

15.3. Ten aanzien van het betoog van [appellanten sub 3], en [appellanten sub 4] dat het zuidelijke gedeelte

(perceel 7049) in de bestaande situatie reeds dient als openbare parkeerplaats, heeft de raad toegelicht dat perceel 7049 inderdaad tijdelijk in gebruik is geweest als parkeerterrein vanwege de tijdelijke sluiting van de Eggert parkeergarage in verband met een renovatie. De Eggert parkeergarage is volgens de raad inmiddels echter weer open. Daarnaast is eind 2023 de Stadhuisgarage gereed gekomen waardoor meer parkeerplaatsen in het centrum beschikbaar zijn, aldus de raad. Gelet hierop zullen de tijdelijke gebruikers van het zuidelijke gedeelte van de Wherekant 27-30 volgens de raad weer gebruik kunnen maken van de Eggert parkeergarage en de Stadhuisgarage. De Afdeling ziet in wat appellanten hebben aangevoerd geen aanleiding om aan de juistheid van de door de raad gegeven toelichting te twijfelen. Bij dit oordeel neemt de Afdeling het volgende in aanmerking. Mocht ten tijde van de vergunningverlening blijken dat het zuidelijke gedeelte van de Wherekant 27-30 nog steeds in gebruik is als openbare parkeerplaats, en daarmee niet kan worden ingezet ten behoeve van het bouwplan, dan resteert het perceel 5863 met een oppervlak van ongeveer 1.500 m², waarop op grond van het voorziene planologische regime een parkeergarage gerealiseerd mag worden. Gelet hierop acht de Afdeling op voorhand aannemelijk dat kan worden voorzien in 74 parkeerplaatsen aan de Wherekant 27-30.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie gemeentelijk beleid hoogbouw

16. Gezien het vorenstaande en wat onder 11.6 is overwogen ziet de Afdeling in wat is aangevoerd door [appellant sub 1], [appellanten sub 2] aanleiding voor het oordeel vanwege het onder 13.9 geconstateerde gebrek met betrekking tot het aspect parkeren, niet wordt voldaan aan de randvoorwaarde die de raad heeft gesteld in zijn besluit van 29 november 2018 dat een goede parkeeroplossing is meegenomen. Dit leidt tot de conclusie dat de voorziene maximale bouwhoogte in zoverre in strijd met gemeentelijk beleid is vastgesteld. De raad heeft dit niet onderkend. In zoverre heeft de raad het plan onzorgvuldig voorbereid en in strijd met artikel 3:2 van de Awb vastgesteld.

Het betoog slaagt. (...)

Conclusie en bestuurlijke lus

18. Gelet op wat de Afdeling onder 12.2 en 13 tot en met 13.9 en 16 heeft overwogen is het besluit van 23 februari 2023 in strijd met artikel 3:2 van de Awb vastgesteld. (*Enz., enz., Red.*)

noot

1. In deze uitspraak staat een Wro-bestemmingsplan centraal, het bestemmingsplan 'Burgemeester D. Kooimanweg 4 t/m 14 - 2022' van de gemeenteraad van Purmerend. Desondanks is deze uitspraak voor de rechtspraak van veel waarde vanwege de overwegingen over het nieuwe recht. Meer specifiek gaat de uitspraak over welke beoordelingsregels gelden voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit tijdens de transitiefase van de Omgevingswet. Een centrale rol is daarbij weggelegd voor artikel 22.281 van de bruidsschat. Een regel in een behoorlijke 'uithoek' van de bruidsschat, waardoor deze ook minder in het oog springt dan bijvoorbeeld de artikelen in afdeling 22.2 van de bruidsschat.^[2] Maar dat alles is onterecht, het artikel is heel belangrijk en dankzij deze Afdelingsuitspraak krijgt het nu ook de aandacht die het verdient.

2. Wat is dan de waarde van artikel 22.281 van de bruidsschat? Het zorgt voor een zachte(re) landing voor een verschil tussen Wabo en Omgevingswet.

3. Wat was het 'oude' Wabo systeem? Zoals de Afdeling in de hier geannoteerde uitspraak ook aangeeft, volgt uit de aanhef van artikel 2.12 lid 1 van de Wabo dat de verlening van een afwijkingsvergunning alleen kan als de activiteit niet in strijd is met de norm van een goede ruimtelijke ordening. De in de planregels opgenomen beoordelingsregels zijn in zoverre niet 'exclusief'. Het college van burgemeester en wethouders is niet verplicht om de omgevingsvergunning voor afwijken te verlenen als aan de voorwaarde(n) uit het bestemmingsplan is voldaan, maar moet een bredere (belangen)afweging maken waarbij de norm van een 'goede ruimtelijke ordening' centraal staat. Een goede motivering is cruciaal. Omstandigheden van ná vaststelling van het bestemmingsplan kunnen hier ook bij betrokken worden.

4. Wat is het 'nieuwe' systeem onder de Omgevingswet? Artikel 8.0a lid 1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) schrijft voor dat de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit *wordt* verleend als de activiteit niet in strijd is met de binnenplanse beoordelingsregels. Zoals Nijmeijer het verschil in dit tijdschrift samenvatte: *'De 'dubbele planologische toets' aan de binnenplanse beoordelingsregels en vervolgens aan het criterium van een goede ruimtelijke ordening - nu de 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (art. 4.2 lid 1 van de Omgevingswet) - is geschrapt'*.^[3]

5. Consequentie hiervan is dat in het nieuwe systeem de binnenplanse beoordelingsregels bepalender zijn. De toelichting bij artikel 8.0a lid 1 van het Bkl benadrukt ook dat buiten het omgevingsplan geen aanvullende redenen kunnen worden gevonden om een vergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit te weigeren. Er wordt aangesloten op het limitatief-imperatieve karakter zoals dat onder de Wabo van toepassing was voor aanlegactiviteiten en het vergunningenstelsel voor de bouwactiviteit.^[4]

6. Wat geldt tijdens de transitiefase? Dankzij artikel 22.281 van de bruidsschat krijgen we een 'neutrale overgang' naar het nieuwe systeem onder de Omgevingswet.^[5] Dit is nodig omdat de oude regels uit de gemeentelijke bestemmingsplannen die van rechtswege onderdeel uitmaken van het tijdelijk deel van het omgevingsplan (art. 22 lid 1 onder a van de Omgevingswet) niet zijn opgesteld met artikel 8.0a lid 1 van het Bkl in het achterhoofd.

7. Artikel 22.281 van de bruidsschat heeft de volgende titel: *'Omgevingsplanactiviteit: omgevingsvergunning afwijking van regels van het tijdelijke deel van dit omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet'*. En het artikel luidt als volgt: *'Voor zover de in het tijdelijke deel van dit omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet gestelde regels over het voor een activiteit als bedoeld in artikel 22.280 bij omgevingsvergunning afwijken van regels in dat tijdelijke deel de verplichting bevatten om als de activiteit niet in strijd is met die regels de omgevingsvergunning te verlenen, wordt deze verplichting gelezen als een bevoegdheid'*.

8. De Afdeling overweegt in rechtsoverweging 14 van de hier opgenomen uitspraak dat vanwege de invoering van artikel 22.281 van de bruidsschat het systeem van de Wabo wordt gecontinueerd, met dien verstande dat sprake moet zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (in plaats van de eis dat zich geen strijd met een goede ruimtelijke ordening mag voordoen). Vervolgens verwijst de Afdeling ter ondersteuning naar de bedoeling van de wetgever om een neutrale overgang naar het nieuwe stelsel te willen borgen.

9. Ik denk dat deze uitspraak praktisch is en dat de uitleg overeenkomt met de bedoeling van de wetgever. Echter, als je kijkt naar de tekst van artikel 22.281 van de bruidsschat kan je wat mij betreft discussiëren of de uitleg van Afdeling en wetgever - die neerkomt op een generieke regeling voor binnenplanse

beoordelingsregels uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan - ook is wat er in het artikel zelf staat. Allereerst staat in het artikel dat als een binnenplanse afwijkingsregel de 'verplichting' bevat, deze verplichting wordt gelezen als een bevoegdheid. Veel binnenplanse afwijkingsregels in bestaande bestemmingsplannen zijn niet geformuleerd als een verplichting, maar als een 'kan-bepaling'. Strikt genomen kan de vraag dan worden gesteld of artikel 22.281 van de bruidsschat op deze regels wel van toepassing is. In de tweede plaats heeft de Afdeling artikel 22.281 van de bruidsschat nu zo uitgelegd dat sprake moet zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Maar ook dat staat strikt genomen niet in het artikel.

10. Geldt de ruime reikwijdte van artikel 22.281 van de bruidsschat ook voor slopen van bouwwerken volgens het bestemmingsplan en aanlegactiviteiten? Een ander verschil tussen Wro/Wabo en de Omgevingswet is dat de aanlegactiviteit uit artikel 2.1 lid 1 onder b van de Wabo en het slopen van bouwwerken volgens het bestemmingsplan uit artikel 2.1 lid 1 onder g van de Wabo niet langer als afzonderlijke vergunningplichtige activiteiten worden aangeduid. Het zijn allebei 'omgevingsplanactiviteiten'. In de onderhavige uitspraak betrof de planregel die de Afdeling moest uitleggen een 'klassieke' binnenplanse afwijkingsregel voor gebruik (art. 2.1 lid 1 onder c van de Wabo). De vraag is daarmee nog niet door de Afdeling beantwoord of artikel 22.281 van de bruidsschat op dezelfde manier betrekking heeft op de hiervoor bedoelde aanlegactiviteit en de sloopactiviteit die - net als de binnenplanse afwijkingsregel - worden genoemd in artikel 22.277 van de bruidsschat. Dit artikel bevat het toepassingsbereik van paragraaf 22.5.1 van de bruidsschat en is tevens de paragraaf waarin artikel 22.281 van de bruidsschat staat. Daarmee ligt de vraag op tafel of artikel 22.281 van de bruidsschat óók van toepassing is op de aanlegactiviteit en de sloopactiviteit.

11. De relevantie van deze vraag is dat voor de aanlegactiviteit en de sloopactiviteit onder de Wabo wél een limitatief-imperatief stelsel van weigeringsgronden gold (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 28 juni 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:2379](#)). Een ruime uitleg van artikel 22.281 van de bruidsschat zou dit veranderen. Als ik mij waag aan een inschatting, dan lijkt een dergelijke invoering van een 'dubbele planologische toets' voor deze activiteiten niet de bedoeling van de wetgever te zijn geweest. Echter, het kan wel in de bruidsschat worden gelezen. In de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland (vzr.) van 18 juli 2024, [ECLI:NL:RBNNE:2024:2781](#), gaat de voorzieningenrechter ook in de transitiefase uit van een limitatief-imperatief stelsel voor de planologische sloopactiviteit. Maar dit lijkt vooral te zijn omdat het beoordelingskader tussen partijen niet in geschil was. Zo krijgt artikel 22.281 van de bruidsschat in deze uitspraak geen aparte vermelding. Het is daarmee nog even wachten op een uitspraak die expliciet op dit punt antwoord geeft.

12. Kortom, de uitspraak van de Afdeling van 13 november 2024 is een nuttige eerste uitspraak over artikel 22.281 van de bruidsschat. Een artikel dat van groot belang is in de transitiefase van de Omgevingswet.

M.W. Holtkamp

1 Merel Holtkamp is advocaat bij Van Benthem & Keulen.

2 In afdeling 22.2 van de bruidsschat zijn regels over activiteiten met betrekking tot bouwwerken, open erven en terreinen opgenomen en meer specifiek ziet paragraaf 22.2.7.2 (artikelen 22.26-22.35) bijvoorbeeld op de binnenplanse vergunningplicht voor omgevingsplanactiviteit bouwwerken.

- 3 A.G.A. Nijmeijer, 'Beoordelingsregels en bestuurlijke beslisruimte: de eerste uitspraken', [TBR 2024/152](#), p. 1122.
- 4 *Stb.* 2020, 400, p. 1612.
- 5 *Stb.* 2020, 400, p. 936.