



Fietsparkeernormen voor niet-woningfuncties uit het Bouwbesluit:

Eerder kans dan probleem

Maja van der Voet, Ligtermoet & Partners¹

De verplichte fietsberging bij de woning keert terug in het nieuwe Bouwbesluit, maar de fietsparkeernormen voor utilitaire gebouwen verdwijnen uit het Bouwbesluit. Daarvoor in de plaats kan het fietsparkeren daar geregeld worden via het bestemmingsplan. En dat is eigenlijk maar beter ook.

Als direct bij de realisatie van gebouwen voldoende goede fietsparkeercapaciteit wordt gerealiseerd, is dat goed voor fietsers en voor gemeenten. Juridische regels die dit verplichten zijn daarom van belang. In het Bouwbesluit 1992 waren fietsparkeernormen vastgelegd voor woningen en utilitaire gebouwen (kantoren, winkelcentra en scholen). In het kader van deregulering werd de eis voor een fietsenberging bij woningen uit het Bouwbesluit 2003 geschrapt. Dat bleek negatief te werken. Veel nieuwbouwwoningen werden zonder voldoende bergruimte opgeleverd. Daarom keert de fietsenberging terug in het Bouwbesluit 2012, dat per 1 april 2012 in wer-

king treedt. Tegelijkertijd vervallen echter de voorschriften voor stallingruimte voor fietsen bij utilitaire functies. Ze staan niet meer in de 2012-versie van het Bouwbesluit. De vraag is wat dat betekent voor gemeentelijk fiets(parkeer)beleid. Is het, net als in 2003 het verdwijnen van de fietsenberging-eis bij woningen, een probleem voor fietsers en fietsbeleid? Het antwoord is duidelijk: een echt probleem is het niet. Om drie redenen:

1. De bepalingen in het Bouwbesluit 1992/2003 over fietsparkeren bij utilitaire gebouwen waren niet erg hanteerbaar of effectief. Het verlies is dus niet groot.
2. Er komt een beter alternatief voor in de plaats: regelen via bestemmingsplannen.
3. Gemeenten krijgen ruim de tijd om de overstap naar de alternatieve regeling via bestemmingsplannen voor te bereiden.

Hierna lichten we de drie punten nader toe.

¹ Dit artikel is vooral een verslag van een belronde, op zoek naar informatie en duidelijkheid over de wijzigingen in het bouwbesluit en de gevolgen voor gemeentelijk fietsparkeerbeleid. Diverse mensen hebben meegeholpen door mondeling of schriftelijk informatie te verstrekken: Bert Rademaker (ministerie van I&M), Bram van Luipen (KpVV), Rien Koole (VNG), Willem Heesen (Nirov), Martien Das (AgentschapNL), Elly van den Braak, Katinka Fledderus en Mara van der Kleij (gemeente Amsterdam), Fiona Janssen en Ronald Martens (gemeente Eindhoven), Nienke de Jong (gemeente Groningen).



De fietsenstalling bij scholen, kantoren en winkelcentra verdwijnt uit het bouwbesluit, maar gemeenten kunnen eisen stellen ten aanzien van fietsvoorzieningen via het bestemmingsplan.



Autoparkeernormen (niet meer) via bouwverordening

Veel gemeenten regelen hun autoparkeernormen tot nu toe in een parkeer(normen)nota en leggen deze op via de bouwverordening. Daarbij gebruikt men meestal CROW-publicatie 182 Parkeerkencijfers: basis voor parkeernormering. Die geeft gedetailleerd aan wat de standaard parkeerbehoefte is in relatie tot de functie(s) van een gebouw.

Deze juridische praktijk voor autoparkeren was nooit bruikbaar voor fietsparkeren, omdat fietsparkeren in het Bouwbesluit geregeld was en niet 'extra' of 'anders' geregeld mocht worden in een nota op basis van de bouwverordening.

Ook voor autoparkeren wordt deze mogelijkheid nu echter binnen afzienbare termijn afgeschafte doordat artikel 8 van de Woningwet vervalt. Het tijdstip is nog onbekend, maar naar verwachting zal dat in 2013 zijn. Net als bij het Bouwbesluit zal hier overgangsrecht van toepassing zijn. Met het vervallen van zowel het Bouwbesluit voor fietsparkeren bij utilitaire gebouwen als de bouwverordening voor autoparkeren, zijn beide parkeeronderwerpen nu een zaak voor bestemmingsplannen. Afstemming/samenwerking lijkt verstandig!

Minder passende normen in Bouwbesluit 1992/2003

De normen van het vigerende Bouwbesluit zijn gebaseerd op het te verwachten aantal personen in een gebouw per gebruiksfunctie (kantoor, industrie, gezondheidszorg, onderwijs, vergaderen, horeca, sport, enz.), met aparte cijfers/normen voor vijf klassen van 'bezettingsgraad'. De aantallen fietsparkeerplaatsen die toepassing van dit normenkader vraagt, zijn lang niet altijd logisch of passend. Soms veel te veel; soms veel te weinig.

De regeling houdt ook geen rekening met de specifieke verschillen per locatie en weinig (en onsystematisch) rekening met bezoekersaantallen. Een groot aantal utilitaire gebouwen heeft te maken met bezoekers die per fiets komen. Het aantal kan sterk uiteenlopen, afhankelijk van de functie en de locatie van het gebouw. Gemeenten hebben geen wettelijk instrument om de eigenlijke publiekstrekker ertoe te verplichten daarvoor fietsparkeervoorzieningen beschikbaar te stellen. Belangrijk hierbij is ook dat werknemers en bezoekers van gebouwen andere behoeften hebben als het gaat om fietsparkeren: werknemers, die langdurig stallen, prefereren snel een beveiligde en ook inpandige stalling, die best net wat verder weg mag zijn. Voor bezoekers is dat anders: korte verblijfsduur en zo dicht mogelijk bij de ingang plaatsen.

Regelen via bestemmingsplannen

Dit minder mooie normenkader uit het Bouwbesluit 1992/2003 verdwijnt nu. De toelichting op het Bouwbesluit 2012 geeft al aan hoe normen voor fietsparkeren bij utilitaire nieuwbouw voortaan juridisch geregeld moeten worden:

"Dit onderwerp moet voortaan, evenals voor parkeervoorzieningen voor motorvoertuigen het geval zal zijn, worden geregeld in gemeentelijke bestemmingsplanvoorschriften."

Reden is dat het stellen van eisen met betrekking tot parkeergelegenheid en stallingruimte voor fietsen ruimtelijk relevant kan zijn in verband met bereikbaarheid en leefbaarheid in het bestemmingsplangebied.

Deze verandering vraagt natuurlijk de nodige aandacht en het nodige werk van gemeenteambtenaren (waarover straks meer). Maar het biedt vooral grote kansen voor effectief fietsparkeerbeleid. Want nu kan men echt passende normen met een sterke juridische kracht hanteren voor alle utilitaire functies. En dan zowel voor werknemers als voor bezoekers.

Bezwaren van gemeenten wegnemen

Er waren of zijn bij gemeenten wel wat twijfels om het autoparkeren in bestemmingsplannen onder te brengen en indirect gelden die twijfels dan ook voor fietsparkeren. Ten eerste

bestaat bij gemeenten veel onzekerheid over hoe verplichtingen zijn op te leggen in een bestemmingsplan. Ten tweede gaan gemeenten ervan uit dat de flexibele wijze waarop de regeling voor (auto)parkeren in de bouwverordening is op te nemen, niet mogelijk is in een bestemmingsplan.

Deze twijfels lijken echter inmiddels onterecht. Er wordt gewerkt aan een herziening van het Besluit Ruimtelijke Ordening (Bro), bedoeld om alle twijfels van gemeenten weg te nemen. Het gaat om nogal technische kwesties, overigens. Waarschijnlijk wordt uitdrukkelijk bepaald dat het is toegestaan om een 'voorwaardelijke verplichting' (de plicht om bij een bepaald gebruik bepaalde voorzieningen te treffen en in stand te laten) in de 'regels' van het bestemmingsplan op te nemen. Verder staat wel vast dat de flexibiliteit van regeling via de bouwverordening gewoon gehandhaafd kan blijven bij regeling via bestemmingsplannen. De systematiek blijft in grote lijnen dezelfde. Het begint bij het opnemen van een globale parkeervereiste. De hoeveelheid ruimte voor fiets- en autoparkeren kan vervolgens in het bestemmingsplan afhankelijk gesteld worden van de verwachte parkeerbehoefte. Deze parkeerbehoefte is voor de concrete situatie te bepalen aan de hand van beleidsregels of richtlijnen. Zo gaat het bij autoparkeren via de bouwverordening nu ook, met op de CROW-kencijfers gebaseerde beleidsregels/richtlijnen in een door de gemeenteraad vastgestelde parkeer(normen)nota, en zo kan het in grote lijnen blijven.

Het wordt nog mooier voor fietsparkeren: als een regeling in het bestemmingsplan is opgenomen, kan ook worden voorzien in een mogelijkheid om af te wijken van de gestelde parkeereis – via een omgevingsvergunning. Een dergelijke 'binnenplanse afwijkmogelijkheid' kan men bijvoorbeeld toestaan als de parkeerbehoefte (beter) buiten eigen terrein is op te vangen, in de nabijheid van het perceel. Voor autoparkeren is dat bestaande praktijk. Voor aanleg en onderhoud vragen gemeenten hiervoor, als het om autoparkeren gaat, geregeld een financiële bijdrage voor het parkeergelegenheden in het publieke domein.

Omdat auto- en fietsparkeren in deze gelijkgesteld zijn is een parkeergelegenheden voor fietsparkeren ook een mogelijk middel voor gemeenten: meebetalen aan fietsparkeervoorzieningen in de openbare ruimte. Wellicht een route die in de toekomst ook voor fietsparkeren realiteit wordt!



Aan de slag in de overgangstijd

De benodigde en voor een effectief fietsparkeerbeleid gewenste overgang naar bestemmingsplannen hoeven gemeenten niet op stel en sprong uit te voeren. In het overgangsrecht van het Bouwbesluit 2012 is bepaald dat de oude regeling voor het stallen van fietsen bij utilitaire gebouwen van toepassing blijft tot 1 januari 2017, tenzij in een bestemmingsplan voorschriften over stallingruimte voor fietsen zijn opgenomen. Dus "tot 1 januari 2017 hebben gemeenten de tijd om dergelijke stallingvoorschriften in de bestemmingsplannen op te nemen", zegt de toelichting.

De gemeente Amsterdam zal binnenkort een bouwbrief aan haar inspecteurs sturen, om te waarborgen dat de normen uit het bouwbesluit in de overgangsperiode gehandhaafd blijven.

Nu is vijf jaar waarschijnlijk vaak te kort om alle bestemmingsplannen aan te passen in efficiënte gemeentelijke procedures. En dus is er misschien over enkele jaren de wens of noodzaak om de overgangstermijn te verlengen. Op dit moment is dat allemaal niet zo relevant. Want gemeenten kunnen vanaf nu, of in ieder geval vanaf de later dit jaar verwachte Bro-herziening, gewoon aan de slag.

De gemeente Eindhoven neemt al geruime tijd autoparkeernormen op in bestemmingsplannen. In 2008 heeft de gemeenteraad parkeernormen en uitvoeringsregels vastgesteld die als bijlage opgenomen worden in bestemmingsplannen. De parkeernormen zijn gebaseerd op de CROW-parkeernormen. In de 'regels' van het Ontwerp bestemmingsplan De Bergen is bijvoorbeeld de tekst uit Art. 2.5.30 uit de bouwverordening opgenomen:

29.1 Parkeereis

Indien de omvang of de bestemming van een gebouw aanleiding geeft tot een te verwachten behoefte aan ruimte voor het parkeren of stallen van motorvoertuigen op meer dan twee wielen, moet in, op of onder dat gebouw dan wel op het bij het gebouw horende perceel, afhankelijk van de bestemming, grootte en bereikbaarheid per openbaar vervoer, een door burgemeester en wethouders conform de Parkeernormen en met in achtneming van de Uitvoeringsregels bij parkeernormen te bepalen aantal parkeerplaatsen aanwezig zijn.

In de toelichting van dit bestemmingsplan wordt uitgelegd:

"Tot nu toe is het zo dat de parkeereis slechts kan worden toegepast op bouwvergunningplichtige activiteiten. De bouwverordening waarin de parkeereis is opgenomen vormt immers een toetsingskader voor het beoordelen van aanvragen om bouwvergunning. In de (nabije) toekomst zal deze bepaling van de bouwverordening komen te vervallen. Met het oog daarop zijn in dit bestemmingsplan regels opgenomen om een parkeereis te kunnen stellen. De parkeereis is niet uitsluitend beperkt tot bouwactiviteiten doch strekt ook tot gebruik c.q. gebruikswijzigingen."



Op twee samenhangende sporen is een heel concreet advies te geven aan gemeenten die willen dat fietsparkeren bij bestemmingen goed geregeld gaat worden:

- Fietsparkeereisen als 'voorwaardelijke verplichting' in de regels van nieuwe/herziene bestemmingsplannen opnemen. Dat geldt voor elk bestemmingsplan dat de komende vijf jaar vernieuwd/herzien wordt. De formuleringen die Eindhoven voor autoparkeren in bestemmingsplannen hanteert (zie kader) kan als voorbeeld dienen. In plaats van in elk bestemmingsplan de fietsparkeernormen voor alle segmenten van locatie en functie expliciet op te nemen, kan dat wellicht het best door te verwijzen naar de beleidsregels die in een apart document (fietsparkeernormen-nota?) zijn vastgelegd en door de gemeenteraad vastgesteld. Dat is dan het tweede spoor:
- Een gemeentelijke document 'fietsparkeereisen bestemmingsplannen' opstellen en vaststellen. Waar in bestemmingsplannen de algemene eis "voldoende parkeergelegenheid" centraal zal staan, moet er nog wel een concrete en duidelijke invulling aan worden gegeven. Daarom is het noodzakelijk dat het parkeerbeleid ook normen over het fietsparkeren bevat. Capaciteits- en kwaliteitsnormen die per functie en per gebiedstype mogen verschillen. CROW-publicatie 291, de Leidraad fietsparkeren, is hier

voor goed te gebruiken. Waarbij gemeenten zeker ook (net als bij autoparkeren gebeurde en gebeurt, ook via bestemmingsplannen) mogen afwijken van de precieze fietsparkeernormen die nu in de Leidraad fietsparkeren staan. Het document kan ook uitvoeringsregels omvatten die moeten waarborgen dat het werken met normen praktisch uitvoerbaar blijft. In deze uitvoeringsregels zou men ook - nu of ooit - kunnen omschrijven hoe de gemeente met afwijkingen van de fietsparkeereis om wil gaan en welke voorwaarden verbonden zullen worden aan het verlenen van een omgevingsvergunning.

Geïntegreerd parkeerbeleid?

Het is verstandig en een grote kans om op beide sporen volledig samen op te trekken met auto-parkeren. Afgestemde formuleringen, efficiënte eenmalige procedures, afgestemde normen – het lijkt allemaal goed mogelijk nu. Ook vanuit praktisch oogpunt is een samenwerking tussen fiets- en autoparkeren aan te bevelen. Voor autoparkeren zijn gemeenten immers al langer bezig. De oude systematiek uit de bouwverordening zal vaak grotendeels overgeheveld worden naar bestemmingsplannen en de praktijk van het parkeerfonds is bekend. Samenwerking betekent dat die ervaringen ook het fietsparkeerbeleid op dit punt kunnen versterken.