



## **Motie Vreemd aan de orde van de dag inzake wijzigen van bestemmingen in vastgestelde bestemmingsplannen**

De Raad van de Gemeente Renkum, in vergadering bijeen op woensdag 29 juni 2016:

Constateerend dat,

1. De Wet ruimtelijke ordening het primaat voor het bestemmen bij de Raad heeft gelegd;
2. Per 1 november 2014 en 9 september 2015 de 'planologische kruimelgevallenlijst' (artikel 4 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) is gewijzigd, waarbij de wijzigingen erop gericht zijn om het toepassingsbereik van deze 'kruimelgevallenlijst' te vergroten (zie bijlage 1);
3. De verruimde bevoegdheden van het College, zoals opgenomen in onderdeel 9 van Bijlage II van Bor, afbreuk doen in het onder 1. genoemde primaat;
4. Recentelijk het College van art.4, onderdeel 9 van Bijlage II van Bor gebruik heeft gemaakt bij het perceel Kuijpersweg 42, waarbij de bestemming is gewijzigd van 'Maatschappelijke doeleinden' in 'Wonen';
5. Er onduidelijkheid is gerezen over in onderdeel 9 geduide randvoorwaarden (dat er geen sprake zou mogen zijn van vergroting van het bestaande pand), blijkens uitspraken van twee verschillende rechtbanken (zie bijlage 2), waarbij men in afwachting is van uitspraken van de hoogste bestuursrechter;
6. De afdoeningstermijn van een ontvankelijke omgevingsvergunningaanvraag 8 weken bedraagt, onafhankelijk van wel of geen strijdigheid met het vigerende bestemmingsplan;
7. En gevraagde omgevingsvergunning van rechtswege verleend wordt wanneer de aanvraag niet afgedaan wordt binnen de daarvoor aangeduide termijn,

Overwegende dat,

- a. De verruiming van 'kruimelgevallenlijst' vooral bedoeld lijkt om meer dynamiek te verkrijgen op de onroerendgoedmarkt, waarbij in het bijzonder aan grootschalige leegstand bij kantoren en winkels gedacht lijkt te zijn;
- b. De toepassing in de praktijk alsmede eerste gerechtelijke uitspraken duiden op een wel heel erg ruime bevoegdheid van het College, waarbij het onder de 1<sup>e</sup> constatering genoemde gevaar kan lopen;
- c. Het voor de Raad van groot belang is om volledig geïnformeerd te zijn, daar waar om het bestemmen gaat binnen de ruimtelijke ordening, om zijn taak goed te kunnen uitoefenen,

Draagt het College op:

De Raad altijd te informeren wanneer zij voornemens is gebruik te maken van artikel 4, onderdeel 9, van de 'kruimelgevallenlijst'

En gaat over tot de orde van de dag

VVD

CDA

PvdA



#### Artikel 4

Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in [artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet](#) waarbij met toepassing van [artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet](#) van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking:

- 1. een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, wordt voldaan aan de volgende eisen:
  - o a. niet hoger dan 5 m, tenzij sprake is van een kas of bedrijfsgebouw van lichte constructie ten dienste van een agrarisch bedrijf,
  - o b. de oppervlakte niet meer dan 150 m<sup>2</sup>;
- 2. een gebouw ten behoeve van een infrastructurele of openbare voorziening als bedoeld in artikel 2, onderdeel 18, onder a, dat niet voldoet aan de in dat subonderdeel genoemd eisen, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
  - o a. niet hoger dan 5 m, en
  - o b. de oppervlakte niet meer dan 50 m<sup>2</sup>;
- 3. een bouwwerk, geen gebouw zijnde, of een gedeelte van een dergelijk bouwwerk, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
  - o a. niet hoger dan 10 m, en
  - o b. de oppervlakte niet meer dan 50 m<sup>2</sup>;
- 4. een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte aan of op een gebouw, een dakkapel, dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw, de uitbreiding van een bouwwerk met een bouwdeel van ondergeschikte aard dan wel voorzieningen gericht op het isoleren van een gebouw;
- 5. een antenne-installatie, mits niet hoger dan 40 m;
- 6. een installatie bij een glastuinbouwbedrijf voor warmtekrachtkoppeling als bedoeld in [artikel 1, eerste lid, onder w, van de Elektriciteitswet 1998](#);
- 7. een installatie bij een agrarisch bedrijf waarmee duurzame energie wordt geproduceerd door het bewerken van uitwerpselen van dieren tot krachtens [artikel 5, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet](#) aangewezen eindproducten van een krachtens dat artikellid omschreven bewerkingsprocedé dat ziet op het vergisten van ten minste 50 gewichtsprocenten uitwerpselen van dieren met in de omschrijving van dat procedé genoemde nevenbestanddelen;
- 8. het gebruiken van gronden voor een niet-ingrijpende herinrichting van openbaar gebied;
- 9. het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde



kom, het uitsluitend betreft een logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen;

- 10. het gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
  - o a. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de [Woningwet](#) aan een bestaande woning gestelde eisen;
  - o b. de bewoning niet in strijd is met de bij of krachtens de [Wet milieubeheer](#), de [Wet geluidhinder](#), de [Wet ammoniak en veehouderij](#) en de [Wet geurhinder en veehouderij](#) gestelde regels of de [Reconstructiewet concentratiegebieden](#),
  - o c. de bewoner op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont, en
  - o d. de bewoner op 31 oktober 2003 meerderjarig was;
- 11. ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar.

BIJLAGE 2 (bron <http://www.omgevingsweb.nl/nieuws/transformatiemogelijkheden-kan-de-kruimelgevallenregeling-word>):

Per 1 november 2014 en 9 september 2015 is de 'planologische kruimelgevallenlijst' (artikel 4 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor)) gewijzigd. De wijzigingen zijn erop gericht om het toepassingsbereik van deze kruimelgevallenlijst te vergroten.

Eén van de categorieën uit deze lijst die in het kader van transformatie van vastgoed veel wordt toegepast is opgenomen in onderdeel 9 en voorziet erin om in afwijking van het bestemmingsplan aan een bestaand pand een andere functie te geven. Vaak gaat het dan om een leegstaand kantoorpand waaraan een woonfunctie wordt toegekend. Omdat in onderdeel 9 als voorwaarde is opgenomen dat het bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet mag worden vergroot lijkt het erop dat de kruimelgevallenlijst niet kan worden toegepast in geval van een afwijking van het bestemmingsplan voor een functiewijziging én een uitbreiding van een bestaand pand. De vraag is of de kruimelgevallenlijst inderdaad op deze manier moet worden uitgelegd.

Door twee verschillende rechtbanken is inmiddels geoordeeld dat een omgevingsvergunning kan worden verleend met toepassing van de kruimelgevallenlijst voor een gebruikswijziging én een uitbreiding van een bestaand pand. Het is afwachten of de hoogste bestuursrechter, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna Afdeling) deze lijn zal volgen, maar dit lijkt wel waarschijnlijk. Dat betekent dat het mogelijk is om met toepassing van de kruimelgevallenlijst en dus via de reguliere procedure in afwijking van het bestemmingsplan aan een bestaand pand een ander gebruik toe te kennen én gelijktijdig het bouwvolume en/of bouwoppervlak te vergroten. Dit biedt nog meer mogelijkheden voor transformatie van vastgoed.

### **Voordeel toepassing kruimelgevallenlijst**

In situaties die onder een van de categorieën uit deze kruimelgevallenlijst vallen kan een omgevingsvergunning worden verleend voor gebruik en/of bouwen in strijd met het bestemmingsplan. Voordeel van toepassing van de kruimelgevallenlijst is dat hierop de reguliere voorbereidingsprocedure (de kortst mogelijke procedure) van toepassing is, met een beslistermijn van maximaal 8 weken, die eenmaal met 6 weken kan worden verlengd. Indien het bestuursorgaan niet binnen de wettelijke termijn beslist, ontstaat een vergunning van rechtswege. Een ander voordeel van toepassing van de



kruiemelgevallenregeling is dat geen uitgebreide 'goede ruimtelijke onderbouwing' vereist is (die wel is vereist voor het zogenaamde Wabo-projectbesluit en die vergelijkbaar is met de toelichting bij een bestemmingsplan). Voorts is de Ladder van duurzame verstedelijking (artikel 3.1.6 lid 2 Bro) niet van toepassing. [1]

## **Gebruikswijziging bestaand pand**

Een belangrijke uitbreiding van de kruiemelgevallenregeling, bedoeld om transformatie te vergemakkelijken, is opgenomen in onderdeel 9 van artikel 4. Daarin is bepaald dat een omgevingsvergunning kan worden verleend voor een activiteit die in strijd is met het bestemmingsplan en die bestaat uit:

*9. het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, het uitsluitend betreft een logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen.*

Tot 1 november 2014 was aan deze mogelijkheid de beperking verbonden dat het niet mocht gaan om een groter oppervlak dan 1500m<sup>2</sup> en dat het aantal woningen niet mocht toenemen. Deze beperkingen zijn vervallen en er is nu voorts expliciet bepaald dat het aansluitende terrein eveneens voor die nieuwe functie mag worden gebruikt. Als het gaat om locaties buiten de bebouwde kom is het toepassingsbereik beperkter: in dat geval kan van deze mogelijkheid slechts gebruik worden gemaakt voor logiesfuncties voor werknemers en voor de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen.

Van deze categorie uit de kruiemelgevallenlijst wordt inmiddels veel gebruik gemaakt, bijvoorbeeld om een leegstaand kantoorpand te transformeren naar een appartementengebouw. Ook wordt deze mogelijkheid veel toegepast om asielzoekers, statushouders of arbeidsmigranten op te vangen in gebouwen met een andere functie (bijvoorbeeld leegstaande verzorgingstehuizen of recreatieparken). Dit laatste gebeurt dan vaak in combinatie met onderdeel 11 van artikel 4, dat ziet op tijdelijke bouw en gebruik voor een periode van maximaal 10 jaar.

In onderdeel 9 is als voorwaarde gesteld dat het bebouwde oppervlak of bouwvolume niet mag worden vergroot. Dat zou dus kunnen betekenen dat deze procedure niet kan worden toegepast als, naast een gebruikswijziging, ook sprake is van een uitbreiding van het bestaande gebouw. Maar is dat zo of is dat een te strikte uitleg van de kruiemelgevallenlijst?

## **Uitbreiding gebouw, bijbehorend bouwwerk**

Onderdeel 1 van de kruiemelgevallenlijst van artikel 4 maakt het mogelijk om af te wijken van het bestemmingsplan ten behoeve van een 'bijbehorend bouwwerk' of uitbreiding daarvan. Daaronder valt ook de uitbreiding van een bestaand (hoofd)gebouw. Indien het gaat om een gebouw gelegen binnen de bebouwde kom dan zijn daaraan verder geen voorwaarden gesteld. Het is dus mogelijk om met toepassing van onderdeel 1 van de kruiemelgevallenregeling een bestaand gebouw uit te breiden (door bijvoorbeeld een extra bouwlaag te realiseren).

## **Combinatie categorieën kruiemelgevallenlijst**

Voorts is het mogelijk om de verschillende categorieën uit de kruiemelgevallenlijst in één omgevingsvergunning gecombineerd toe te passen. In de [Nota van Toelichting](#) is de combinatie van onderdeel 9 (gebruikswijziging van een bestaand gebouw) met onderdeel 1 (bouw van een 'bijbehorend bouwwerk') zelfs expliciet als voorbeeld genoemd.



Aangegeven is dat op deze manier tegelijkertijd omgevingsvergunning kan worden verleend voor een bepaald gebruik van een bestaand hoofdgebouw (via onderdeel 9) en voor de bouw en het gebruik van een bijbehorend bouwwerk via onderdeel 1. Daarbij is verwezen naar een [uitspraak van de Afdeling](#), waarin het ging om een omgevingsvergunning voor het verbouwen van een gebouw tot een gebouw met studentenkamers. De omgevingsvergunning daarvoor was verleend met toepassing van onderdeel 1 en onderdeel 9 uit artikel 4. Aangevoerd werd dat deze vergunning ten onrechte was verleend aangezien in strijd met onderdeel 9 ook buitenpandige bouwactiviteiten zouden plaatsvinden. Dit betoog wordt door de Afdeling verworpen aangezien, aldus de Afdeling, de buitenpandige bouwactiviteiten werden verricht met toepassing van onderdeel 1 van artikel 4. Maar in die uitspraak - waarin het nog ging om onderdeel 9 van vóór de wijziging per 1 november 2014 - stond niet ter discussie dat aan de voorwaarden uit onderdeel 9 (oppervlakte beperkt tot maximaal 1500m<sup>2</sup>) werd voldaan.

### **Uitspraken rechtbank: uitbreiding én gebruikswijziging is mogelijk**

Inmiddels hebben twee verschillende rechtbanken geoordeeld dat een omgevingsvergunning kan worden verleend voor een gebruikswijziging én een uitbreiding van een bestaand pand met toepassing van de kruimelgevallenlijst.

Bij [uitspraak van 24 december 2015](#) heeft de Voorzieningenrechter van de rechtbank Overijssel geoordeeld dat deze combinatie in één omgevingsvergunning mogelijk is. Daarbij is in de uitspraak allereerst verwezen naar vorengenoemde passage uit de Nota van Toelichting. Voorts is overwogen dat de wetgever de bedoeling heeft gehad om het mogelijk te maken dat activiteiten die achtereenvolgens zijn toegestaan, ook tegelijkertijd en dus in één omgevingsvergunning mogelijk zijn. Verder wordt er in de uitspraak nog op gewezen dat blijkens de Nota van Toelichting met het merendeel van de wijzigingen van de onderdelen van artikel 4 is beoogd om de reikwijdte van de kruimelgevallenlijst te vergroten zodat meer aanvragen om een omgevingsvergunning met een reguliere voorbereidingsprocedure en daarmee dus sneller kunnen worden afgewikkeld. Voorts is in de Nota van Toelichting vermeld dat voor uitbreidingen van en gebruikswijzigingen binnen al bestaande hoofdgebouwen en bijbehorende percelen als uitgangspunt geldt dat de reguliere voorbereidingsprocedure moet worden toegepast.

In een [uitspraak van 15 maart 2016](#) heeft de rechtbank Midden-Nederland eveneens geoordeeld dat gecombineerde toepassing van de onderdelen 1 en 9 van artikel 4 mogelijk is. Het betoog dat de vergunning is verleend in strijd met de voorwaarde uit artikel 9, dat de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet mag worden vergroot, leidt niet tot vernietiging van de verleende vergunning. Daarbij verwijst de rechtbank Midden-Nederland allereerst naar voornoemde uitspraak van de Voorzieningenrechter van de rechtbank Overijssel en de daarin aangehaalde overwegingen uit de Nota van Toelichting. Vervolgens overweegt de rechtbank dat met gebruikmaking van onderdeel 1 van artikel 4 een uitbreiding van het gebouw kan worden gerealiseerd in afwijking van de bouw- én de gebruiksvoorschriften van het bestemmingsplan. De rechtbank baseert zich daarbij op een, ook in de Nota van Toelichting genoemde, [uitspraak van de Afdeling van 26 oktober 2011](#), waarin de Afdeling heeft geoordeeld dat met toepassing van onderdeel 1 ook van de gebruiksvoorschriften uit het bestemmingsplan kan worden afgeweken. Kortom, de uitbreiding van het gebouw en de functiewijziging van die uitbreiding wordt gedekt door toepassing van onderdeel 1 van artikel 4. De met het bestemmingsplan strijdige functiewijziging van het bestaande gebouw (en eventueel de daarmee gepaard gaande inpandige bouwactiviteiten) wordt mogelijk gemaakt door toepassing van onderdeel 9 van artikel 4.

Ingevolge deze redenering van de rechtbank Midden-Nederland is er dus, voor wat betreft de toepassing van onderdeel 9, geen sprake van strijd met de in dat onderdeel opgenomen voorwaarde, dat het bestaande bouwoppervlak of bouwvolume niet mag



worden vergroot, nu die uitbreiding op grond van een ander onderdeel van de kruimelgevallenlijst kan worden toegestaan. Maar door deze combinatie van de onderdelen 1 en 9 wordt de voorwaarde uit onderdeel 9, dat de bouwoppervlakte of het bouwvolume niet mag worden vergroot, in werkelijkheid zinloos.

Op 8 juni 2016 heeft de [rechtbank Overijssel](#) uitspraak gedaan in dezelfde zaak waarover eerder de Voorzieningenrechter op 24 december 2015 oordeelde. Ook in beroep wordt de verleende vergunning in stand gelaten. Over de combinatie van de onderdelen 1 en 9 uit artikel 4 overweegt de rechtbank:

*"Dat onderdeel 9 op zichzelf genomen niet toegepast kan worden indien sprake is van vergroting van het bouwvolume, betekent niet dat dit onderdeel ook niet kan worden toegepast indien, zoals hier, de vergroting van het bouwvolume gebaseerd is op een ander onderdeel van artikel 4."*

De rechtbank oordeelt vervolgens dat de voorwaarde uit onderdeel 9 – dat het bouwoppervlak of bouwvolume niet mag worden vergroot – niet betekent dat dit onderdeel niet mag worden gecombineerd met toepassing van andere onderdelen uit artikel 4.

## **Conclusie**

Het is afwachten of de Afdeling de uitleg van de rechtbanken Overijssel en Midden-Nederland in deze volgt. Ik acht die kans groot. Dit gelet op het feit dat de wetgever uitdrukkelijk heeft beoogd om een combinatie van de onderdelen van artikel 4 in één omgevingsvergunning mogelijk te maken en dit inmiddels op grond van vaste rechtspraak is toegestaan. Voorts heeft de wetgever bedoeld om het mogelijk te maken dat activiteiten die achtereenvolgens zijn toegestaan, ook tegelijkertijd en dus in één omgevingsvergunning mogelijk zijn. Verder is van belang dat de Afdeling heeft geoordeeld dat op grond van onderdeel 1 van de kruimelgevallenlijst niet alleen een afwijking van de bouwvoorschriften van het bestemmingsplan mogelijk is, maar ook van de gebruiksvoorschriften. Die lijn volgend acht ik het waarschijnlijk dat ook de Afdeling zal oordelen dat een uitbreiding van een gebouw en een functiewijziging van die uitbreiding kan worden toegestaan door toepassing van onderdeel 1 van artikel 4. De met het bestemmingsplan strijdige functiewijziging van het bestaande gebouw (en eventueel de daarmee gepaard gaande in pandige bouwactiviteiten) kan dan mogelijk worden gemaakt met toepassing van onderdeel 9 van artikel 4 en deze combinatie kan in één omgevingsvergunning worden opgenomen.

Dat betekent dat het mogelijk is om met toepassing van de kruimelgevallenlijst en dus via de reguliere procedure in afwijking van het bestemmingsplan aan een bestaand pand een ander gebruik toe te kennen én tegelijkertijd het bouwvolume en/of bouwoppervlak te vergroten. Dit biedt niet alleen meer kansen voor transformatie van bestaand vastgoed, maar biedt aan eigenaren en ontwikkelaars ook overigens meer mogelijkheden bij het verbouwen van vastgoed.

[1] De Ladder is niet (expliciet) van toepassing verklaard op de kruimelgevallenregeling en in ABRvS 16 december 2015, 201502129/1/A1 is geoordeeld dat de Ladder in dat geval ook niet van toepassing is. In die zaak ging het om de vestiging van een supermarkt in een bestaand gebouw met toepassing van de kruimelgevallenregeling en waarin werd geoordeeld dat de Ladder niet van toepassing is. De concrete regionale behoefte aan de nieuwe supermarkt behoefde niet te worden aangetoond. Overigens is bij gewijzigd gebruik van een bestaand gebouw geen sprake van nieuw ruimtebeslag en dan is in beginsel geen sprake van een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' waardoor de Ladder



niet van toepassing is, zie o.a. ABRvS 15 juli 2015, 201408879/1/R3 en ABRvS 5 augustus 2015, 201500276/1/R2.