

# JG 2017/60

## □ JG 2017/60, Raad van State, 04-10-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2639, 201608683/1/A1 (annotatie)

Kruimelvergunning, Wijziging gebruik, Bijbehorend bouwwerk, Toename aantal woningen

### GEGEVENS

Instantie	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
Datum uitspraak	04-10-2017
Publicatie	JG 2017/60 (Sdu Jurisprudentie Gemeenten), aflevering 10, 2017
Annotator	mw. mr. M.W. Holtkamp
ECLI	ECLI:NL:RVS:2017:2639
Zaaknummer	201608683/1/A1
Overige publicaties	ECLI:NL:RVS:2017:2639 JOM 2017/1038 OGR-Updates.nl 2017-0200 AR 2017/5148 Module Ruimtelijke ordening 2017/7867 met annotatie van M.G.O. De lange
Rechtsgebied	Bestuursrecht algemeen
Rubriek	Bouw, Ruimtelijke ordening en Monumentenwet, Kruimelregeling
Rechters	mr. Hoogvliet
Partijen	Appellant A en anderen tegen het college van burgemeester en wethouders van Hollands Kroon, vergunninghouder
Regelgeving	Wabo - 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wabo - 2.12 lid 1 onder a onder 2° Bor - Bijlage II, art. 4 aanhef en onder 1 en 9 Bor - Bijlage II, art. 5

### SAMENVATTING

De Afdeling overweegt in deze uitspraak dat een omgevingsvergunning kan worden verleend voor een bepaald gebruik van een bestaand hoofdgebouw en voor de bouw en het gebruik van een bijbehorend bouwwerk.

### UITSPRAAK

#### Procesverloop

Bij besluit van 4 december 2015 heeft het college aan [vergunninghouder] omgevingsvergunning verleend voor het verbouwen van een bestaande opslagruimte ten behoeve van de woonfunctie/het bouwen van een woning op het perceel [locatie 1] te Haringhuizen (hierna: het perceel).

Bij besluit van 21 juni 2016 heeft het college het door [appellant A] en [appellante B] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 13 oktober 2016 heeft de rechtbank het door [appellant A] en [appellante B] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak hebben [appellant A] en [appellante B] hoger beroep ingesteld.

[...]

#### Overwegingen

##### Inleiding

1. Aan het perceel zijn in de beheersverordening Kolhorn, Barsingerhorn en Haringhuizen (hierna: de beheersverordening) de aanduidingen 'Besluitvlak Woongebied' en 'sub-besluitvlak Bedrijf' toegekend. Bij het 'sub-besluitvlak Bedrijf' zijn milieucategorieën 1 en 2 toegestaan.

Op het perceel staat een schuur. Deze schuur wordt volgens het ingediende bouwplan verbouwd tot een woning met opslagruimte. Het voorste (lage) gedeelte van de schuur wordt gesloopt en het achterste (hoge) gedeelte uitgebreid. Tussen partijen is niet in geschil dat het bouwplan waarvoor omgevingsvergunning is verleend niet in overeenstemming is met de beheersverordening

Het college heeft bij het verlenen van de omgevingsvergunning toepassing gegeven aan artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor). Op grond van artikel 4, aanhef en onder 9, van bijlage II bij het Bor is het gebruik gewijzigd en onder gelijktijdige toepassing van artikel 4, aanhef en onder 1, van bijlage II bij het Bor is toegestaan dat het bestaande bouwwerk wordt verbouwd en uitgebreid.

[appellant A] en [appellante B] zijn woonachtig aan de [locatie 2] te Haringhuizen.

*Het hoger beroep*

2. [appellant A] en [appellante B] voeren aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college door gebruik te maken van de combinatie van mogelijkheden van verschillende onderdelen van artikel 4 van bijlage II bij het Bor, niet op onjuiste wijze toepassing heeft gegeven aan het Bor. De rechtbank heeft niet onderkend dat het college niet bevoegd was om omgevingsvergunning te verlenen met toepassing van artikel 4, aanhef en onder 1 en 9, van bijlage II bij het Bor. Voormeld artikel is niet bedoeld om zowel een bestaand hoofdgebouw uit te breiden wat betreft bebouwde oppervlakte als het gebruik van het hoofdgebouw en de uitbreiding te wijzigen. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 4, lid 9, van bijlage II bij het Bor (nota van toelichting blz. 54 en 55, Stb. 2014, 333) blijkt dat gevallen die niet binnen de reikwijdte van artikel 4 vallen, met de uitgebreide procedure moeten worden voorbereid. In dit geval wordt niet het gebruik van een bestaand bijbehorend bouwwerk gewijzigd, aangezien het bijbehorend bouwwerk nog moet worden gerealiseerd. Een bouwwerk dat nog niet is opgericht valt niet onder de kruimelgevallenregeling. Artikel 4, lid 9, van bijlage II bij het Bor is bovendien met name bedoeld voor het transformeren van kantoorgebouwen in woongebouwen.

Voorts voorziet het bouwplan volgens [appellant A] en [appellante B] in een toename van het aantal woningen als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onder b, van bijlage II bij het Bor, zodat de kruimelgevallenregeling ook om die reden niet kan worden toegepast. De rechtbank is hieraan ten onrechte voorbijgegaan, aldus [appellant A] en [appellante B].

[...]

3.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college bevoegd was omgevingsvergunning te verlenen met toepassing van artikel 4, aanhef en onder 1 en 9, van bijlage II bij het Bor. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 22 maart 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:744) is in de Nota van toelichting bij het besluit tot wijziging van het Bor per 1 november 2014 (Stb. 2014, 333 p. 50-51) vermeld dat de verscheidene onderdelen van artikel 4 van bijlage II in één omgevingsvergunning gecombineerd kunnen worden toegepast en dat het zo mogelijk is om tegelijkertijd een omgevingsvergunning te verlenen voor een bepaald gebruik, bedoeld in artikel 4, negende lid, van een bestaand hoofdgebouw en voor de bouw en het gebruik van een bijbehorend bouwwerk, bedoeld in artikel 4, eerste lid. Voor zover [appellant A] en [appellante B] hebben aangevoerd dat artikel 4, lid 9, van bijlage II bij het Bor met name is bedoeld voor het transformeren van kantoorgebouwen in woongebouwen, overweegt de Afdeling dat het desbetreffende artikel ziet op het wijzigen van het gebruik van bouwwerken en aldus een ruimere reikwijdte heeft dan [appellant A] en [appellante B] betogen.

De rechtbank heeft voorts terecht overwogen dat de verleende omgevingsvergunning niet in strijd is met de in artikel 5, eerste lid, van bijlage II van het Bor neergelegde eis dat het aantal woningen gelijk blijft, nu in het desbetreffende artikel is bepaald dat deze eis niet geldt bij de toepassing van het bepaalde in artikel 4, lid 9, van Bijlage II bij het Bor.

Het betoog faalt.

[...]

## *NOOT*

---

De in deze aflevering opgenomen uitspraken van 22 maart 2017 (gestapelde bewoning Breda) en 4 oktober 2017 (schuur in Haringhuizen) zijn interessant omdat ze allebei zien op een omgevingsvergunning waarmee een bouwplan wordt vergund waarvoor gebruik moet worden gemaakt van:

- onderdeel 1 van artikel 4 van bijlage II van het Bor (kruimel voor bijbehorend bouwwerk, hierna ook: kruimel 1); én
- onderdeel 9 van artikel 4 van bijlage II van het Bor (kruimel voor wijzigen gebruik bestaand pand, hierna ook: kruimel 9).

In de duidelijke uitspraak van 29 maart 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:819, watertoren Mijdrecht) heeft de Afdeling (al) overwogen dat het voor een college van B&W mogelijk is om tegelijkertijd omgevingsvergunning te verlenen voor een bepaald gebruik als bedoeld in kruimel 9, als voor de bouw en het gebruik van een bijbehorend bouwwerk als bedoeld in kruimel 1. Een combinatie van (deze) kruimels is dus mogelijk. Het ging in die uitspraak over de transformatie van een watertoren in Mijdrecht in een kantoorgebouw waarbij tegelijkertijd toestemming werd verleend voor de bouw en gebruik van een trappenhuis over een bouwhoogte van 40 meter.

Waarom was het eigenlijk nog een vraag of kruimel 1 en kruimel 9 samen konden worden gebruikt? Dit lag met name aan de tekst van kruimel 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 [...]”

Door een bouwplan te vergunnen op grondslag van kruimel 9 én kruimel 1 wordt de beperkende tekst (geen vergroting bebouwde oppervlakte of bouwvolume) van kruimel 9 feitelijk een dode letter. Dit is inmiddels wel vaste jurisprudentie te noemen en een combinatie van meerdere kruimels in één vergunning (ook van 9 en 1) is dus mogelijk.

Rest nog wel een vervolgvraag. Wat is nog de betekenis van de beperking die in artikel 5 lid 1 van bijlage II van het Bor is opgenomen? In dit artikel staat namelijk het volgende:

“Bij de toepassing van de artikelen 2, 3 en 4 blijft het aantal woningen gelijk. Deze eis is niet van toepassing op de gevallen, bedoeld in:

[...]

c. artikel 4, onderdelen 9 en 11”

Kort gezegd komt deze eis op het volgende neer. Voor kruimels 9 en 11 geldt *niet* de beperking dat het aantal woningen gelijk moet blijven. Voor kruimel 1 geldt die eis in principe *wel*. Dit brengt mee dat als het bestemmingsplan op een locatie een toename van het aantal (zelfstandige) woningen *niet* mogelijk maakt, een bouwplan waarin met (alleen) kruimel 1 een extra woning wordt gerealiseerd, afketst op de beperking van artikel 5 lid 1 van bijlage II van het Bor.

De uitspraken van 22 maart 2017 en 4 oktober 2017 zijn echter voorbeelden van bouwplannen waarbij kruimels 1 en 9 in één vergunning worden gecombineerd én het aantal woningen toeneemt. Om precies te zijn:

– met kruimel 1 wordt een bestaande uitbouw vergroot (uitspraak 22 maart 2017) en de uitbreiding van een bestaande schuur gerealiseerd (uitspraak 4 oktober 2017); en

– met kruimel 9 wordt nieuw gebruik toegelaten: gestapelde bewoning (uitspraak 22 maart 2017) en een schuur (bedrijfsbestemming) mag worden gebruikt als woning (uitspraak 4 oktober 2017).

In beide uitspraken wordt vervolgens door appellanten gesteld dat de omgevingsvergunning is verleend in strijd met het verbod van artikel 5 lid 1 van bijlage II van het Bor. En in beide uitspraken gaat de Afdeling daar niet in mee. De vraag kwam echter bij mij op of de Afdeling in de uitspraken wel hetzelfde doet.

De uitspraak van 22 maart 2017 lijkt namelijk een strengere maatstaf te hanteren: het gaat in die uitspraak goed – zo maak ik op uit overweging 7.1 – omdat het college voor het gebruik van de woning als gestapelde woning *alleen* op grondslag van artikel 4 lid 9 van bijlage II van het Bor is afgeweken van het bestemmingsplan. In deze casus is vervolgens van belang (de extra woning betrof de bovenwoning) dat het bouwplan ook goed valt te splitsen: de vergroting van de uitbouw was alleen voor de benedenwoning en 'raakte' dus niet de (nieuw toegelaten) bovenwoning.

In de uitspraak van 4 oktober 2017 ging het echter niet om een dergelijk plan waar de afwijkingen zo mooi van elkaar te onderscheiden waren. Navraag bij de behandelend ambtenaar leerde mij dat in de kwestie over de schuur in Haringhuizen in één beweging het gebruik als woning werd toegestaan én het bestaande pand werd uitgebreid aan de achterzijde. De Afdeling lijkt hier een algemenere overweging te hanteren – zie de laatste alinea van overweging 3.1 – die er volgens mij op neerkomt dat wanneer in een omgevingsvergunning kruimel 1 en 9 tegelijkertijd worden gebruikt, het verbod van artikel 5 lid 1 van bijlage II van het Bor 'buiten werking' wordt gesteld. Anders gezegd: er kan dan worden meegelift met de uitzondering voor kruimel 9.

Hoewel de uitkomst uit de vorige alinea voor de praktijk zou meebrengen dat het college van B&W voor meer situaties bevoegd is om af te wijken van het bestemmingsplan met de kruimelvergunning, is het nog wachten op de volgende uitspraak van de Afdeling waarin hopelijk een (meer) definitief antwoord wordt gegeven op deze vraag.

mw. mr. M.W. Holtkamp

Copyright 2019 - Sdu - Alle rechten voorbehouden.