

# JG 2018/13

## □ JG 2018/13, Raad van State, 14-02-2018, ECLI:NL:RVS:2018:514, 201701615/1/A1 (annotatie)

### Kruimelvergunning, Weigering, Volume bouwplan

#### GEGEVENS

Instantie	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
Datum uitspraak	14-02-2018
Publicatie	JG 2018/13 (Sdu Jurisprudentie Gemeenten), aflevering 2, 2018
Annotator	mw. mr. M.W. Holtkamp
ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:514
Zaaknummer	201701615/1/A1
Overige publicaties	ECLI:NL:RVS:2018:514 Omgevingsvergunning in de praktijk 2018/7788
Rechtsgebied	Bestuursrecht algemeen
Rubriek	Omgevingsrecht
Rechters	mr. Drop
Partijen	Appellant tegen het college van burgemeester en wethouders van Epe
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

#### 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.

De Afdeling overweegt in deze uitspraak dat de motivering van een weigering om omgevingsvergunning te verlenen in stand kan blijven onder meer omdat het college bij de beoordeling of een bouwplan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening ook het volume van het bouwplan kan betrekken.

#### UITSPRAAK

##### Procesverloop

Bij besluit van 17 september 2015 heeft het college geweigerd aan [appellant] een omgevingsvergunning te verlenen voor het verbouwen van een woning op het perceel [locatie A] te Epe.

Bij besluit van 12 februari 2016 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 17 september 2015 onder aanvulling van de motivering in stand gelaten.

Bij uitspraak van 10 januari 2017 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 12 februari 2016 vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen ervan in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht. (niet opgenomen, *red.*)

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 januari 2018, waar [appellant], bijgestaan door mr. I.M.C. van Leeuwen, advocaat te Arnhem, en het college, vertegenwoordigd door S. van der Maden en mr. K.A. Weerts, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

##### Overwegingen

##### Inleiding

1. [appellant] is sinds 2005 eigenaar van het perceel. Bij besluit van 23 februari 2007 heeft het college bouwvergunning verleend voor een woning met bijgebouwen op het perceel. Het bouwplan ziet op een uitbreiding van de woning door een verdieping aan te brengen op de twee aan weerszijden van het hoofdgebouw bestaande

bijgebouwen en de twee tussengedeelten tussen de bijgebouwen en het hoofdgebouw. Niet in geschil is dat de bestaande woning een inhoud heeft van 577 m<sup>3</sup> en dat de twee dakopbouwen samen een inhoud van 77 m<sup>3</sup> hebben.

Het college heeft aan de weigering om omgevingsvergunning te verlenen ten grondslag gelegd dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan. Omdat door de uitvoering van het bouwplan de woning een inhoud van 980 m<sup>3</sup> krijgt, zal de in het bestemmingsplan voorgeschreven maximale inhoud van 600 m<sup>3</sup> fors worden overschreden en voorts zal de maximaal toegestane bouwhoogte voor bijgebouwen worden overschreden. Het bouwplan voldoet voorts niet aan de redelijke eisen van welstand, aldus het college.

De rechtbank heeft overwogen dat door het aanbrenge van de verdieping de eerder vergunde bijgebouwen niet meer kunnen worden onderscheiden van het hoofdgebouw en ze in architectonisch opzicht niet meer ondergeschikt zijn aan het hoofdgebouw. Naar het oordeel van de rechtbank dient de oppervlakte van deze ruimten derhalve te worden meegerekend bij de berekening van de inhoud van de woning, zodat met realisering van het bouwplan de maximaal toegestane inhoud van een woning zal worden overschreden. De rechtbank heeft voorts overwogen dat het college had moeten afwegen of het met toepassing van artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo), gelezen in verbinding met artikel 4, aanhef en lid 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) bereid was een omgevingsvergunning voor het bouwplan te verlenen. Nu het dat niet heeft gedaan, heeft de rechtbank het besluit vernietigd. Gelet op de ter zitting gegeven motivering heeft de rechtbank de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand gelaten. Omdat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan, behoeft de beroepsgrond dat het bouwplan niet in strijd is met de redelijke eisen van welstand naar het oordeel van de rechtbank geen bespreking.

2. De relevante bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), de Wabo en het bestemmingsplan zijn opgenomen in de bijlage die integraal onderdeel is van deze uitspraak.

#### *Het bestemmingsplan*

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank, door te overwegen dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan, heeft miskend dat bij de berekening van de inhoud van de woning de inhoud van de twee bestaande bijgebouwen buiten beschouwing dient te blijven. Hiertoe voert [appellant] aan dat het college in 2007 een bouwvergunning voor de bouw van twee bijgebouwen heeft verleend en dat het niet mogelijk is dat deze bouwwerken door realisering van een ander bouwplan anders moeten worden gekwalificeerd. Voorts wijst [appellant] er op dat de bijgebouwen geen onderdeel van het bouwplan zijn en dat de bijgebouwen architectonisch ondergeschikt blijven aan het hoofdgebouw en derhalve voldoen aan de omschrijving van het begrip bijgebouw in het bestemmingsplan. Indien de inhoud van de bijgebouwen buiten beschouwing wordt gelaten, zal de inhoud van de woning na realisering van het bouwplan 654 m<sup>3</sup> zijn, zodat het college hiervoor vrijstelling kan verlenen krachtens artikel 41.1.2 van het bestemmingsplan, aldus [appellant].

3.1. Uit de bij de aanvraag behorende bouwtekeningen blijkt dat de bouw van de voorziene verdieping tot gevolg zal hebben dat de twee bestaande bijgebouwen zullen worden geïntegreerd in het hoofdgebouw. De oorspronkelijke bijgebouwen zullen zich na realisering van het bouwplan in bouwkundig opzicht niet meer onderscheiden van de woning en hieraan niet meer ondergeschikt zijn. Nu de bijgebouwen onderdeel van het hoofdgebouw zullen worden, heeft de rechtbank gelet op de omschrijving van de term bijgebouw in artikel 1.20 van het bestemmingsplan, terecht overwogen dat dit deel van de woning niet langer een bijgebouw is als bedoeld in het bestemmingsplan en dat de inhoud van de bijgebouwen moet worden betrokken bij de berekening van de inhoud van de woning. Dat de bijgebouwen in 2007 zijn vergund als bijgebouw en dat deze bijgebouwen niet tot het bouwplan behoren, leidt niet tot een ander oordeel. Ter beoordeling staat het woongebouw zoals dat in zijn geheel na realisering van het bouwplan zal ontstaan en daarbij zijn na het realiseren van de verdieping geen bijgebouwen meer te onderscheiden. Dat betekent overigens eveneens dat [appellant] terecht heeft aangevoerd dat het college het bouwplan wat betreft de hoogte ten onrechte heeft getoetst aan de bouwregels voor bijgebouwen en zich op het standpunt heeft gesteld dat het bouwplan ook in zoverre in strijd is met het bestemmingsplan. De hoogte van het woonhuis zal minder zijn dan de ingevolge het bestemmingsplan voor woonhuizen maximaal toegestane 10 meter, zodat het bouwplan in zoverre niet in strijd is met het bestemmingsplan.

Nu echter vaststaat dat de inhoud van de woning de ingevolge het bestemmingsplan maximaal toegestane inhoud zal overschrijden indien de inhoud van de bijgebouwen bij de vaststelling moet worden meegerekend, heeft de rechtbank terecht overwogen dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan.

Het betoog faalt.

4. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet in redelijkheid heeft kunnen weigeren om omgevingsvergunning te verlenen met toepassing van artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a onder 2° van de Wabo, gelezen in verbinding met artikel 4 aanhef en onder vier van bijlage II bij het Bor. Hiertoe voert hij aan dat de aan de weigering ten grondslag liggende motivering van het college dat het gebouw te volumineus zal worden geen hout snijdt. [appellant] verwijst ter onderbouwing van zijn standpunt naar de bij besluit van 10 oktober 2016 aan hem verleende omgevingsvergunning voor een vergelijkbaar en even volumineus bouwplan en de vervolgens bij besluit van 23 december 2017 verleende omgevingsvergunning voor het aanbrenge van wijzigingen in dit bouwplan.

4.1. Op 12 september 2016 heeft [appellant] een nieuwe aanvraag om omgevingsvergunning ingediend voor uitbreiding van de woning op het perceel. Bij besluit van 10 oktober 2016 heeft het college beslist op deze aanvraag en aan [appellant] een omgevingsvergunning verleend voor de verbouwing van de woning. Het college heeft aan dit besluit ten grondslag gelegd dat na realisering van dit gewijzigde bouwplan de twee bestaande bijgebouwen nog te onderscheiden zijn van de woning, zodat de oppervlakte van deze ruimten niet wordt meegerekend bij de berekening van de voorziene inhoud van de woning. Omdat de inhoud van de voorziene woning de ingevolge het bestemmingsplan maximaal toegestane inhoud van een woonhuis met minder dan 10% zal overschrijden, heeft het college met toepassing van de in artikel 41.1.2 van de planvoorschriften opgenomen binnenplanse afwijkingsbevoegdheid omgevingsvergunning verleend. Tegen de omgevingsvergunning zijn geen rechtsmiddelen aangewend, zodat deze in rechte onaanvaardbaar is geworden.

De bij besluit van 23 december 2017 aan [appellant] verleende omgevingsvergunning heeft betrekking op de activiteit bouwen ten behoeve van het uitbreiden van de vergunde woning met een dakopbouw en aanpassing van de gevels. Het college heeft aan dit besluit ten grondslag gelegd dat in het inmiddels in werking getreden nieuwe bestemmingsplan 'Buitengebied Epe' is bepaald dat de maximaal toegestane inhoud van een woning 750 m<sup>3</sup> is en dit niet zal worden overschreden door realisering van het bouwplan.

4.2. Bij de beoordeling van het geschil kan er niet aan worden voorbij gegaan dat het ter beoordeling voorliggende besluit op bezwaar van 12 februari 2016 dateert van voor het besluit van 10 oktober 2016. Het besluit van 10 oktober 2016 is niet bestreden en staat in rechte vast, zodat van de juistheid ervan dient te worden uitgegaan. Dat de geweigerde en vergunde bouwplannen vergelijkbaar zijn, wat daarvan ook zij, doet niet af aan het in het hiervoor in 3.1 gegeven oordeel over het voorliggende bouwplan, dat de bijgebouwen onderdeel van het hoofdgebouw zullen worden en dat de inhoud van de bijgebouwen moet worden betrokken bij de berekening van de inhoud van de woning.

Het college heeft aan de weigering om omgevingsvergunning te verlenen ten grondslag gelegd dat sprake is van een ongewenste ruimtelijke ontwikkeling, omdat door realisering van het bouwplan de in het bestemmingsplan voorgeschreven maximale inhoud van de woning ruimschoots zal worden overschreden. Mede in het licht van het ten tijde van de besluitvorming in voorbereiding zijnde bestemmingsplan, waarin voor een woning een maximale inhoud van 750 m<sup>3</sup> is voorgeschreven, acht

het college de voorziene woning met een inhoud van 980 m<sup>3</sup> te volumineus.

In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd, heeft de rechtbank terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat deze motivering de weigering om omgevingsvergunning te verlenen niet kan dragen. Dat met de door het college verleende omgevingsvergunningen van 10 oktober 2016 en 23 december 2017 een bouwplan kan worden gerealiseerd met een vergelijkbaar volume leidt niet tot dat oordeel. In het bij besluit van 10 oktober 2016 vergunde bouwplan heeft het woonhuis een inhoud van minder dan 660 m<sup>3</sup>, nu daarbij de inhoud van de bijgebouwen niet als behorend tot de woning is meegeteld. Dit is beduidend minder dan de inhoud van 980 m<sup>3</sup> die het woonhuis in het thans ter beoordeling voorliggende bouwplan zal hebben. Het college heeft bij de beslissing omtrent de omgevingsvergunning van 10 oktober 2016 een andere ruimtelijke afweging gemaakt, nu het – anders dan bij het voorliggende bouwplan – bevoegd was om voor de geringe overschrijding van de in het bestemmingsplan voorgeschreven maximaal toegestane inhoud van een woonhuis met toepassing van een binnenplanse afwijkmogelijkheid omgevingsvergunning te verlenen. Dat het college bereid is om mee te werken aan deze geringe overschrijding betekent niet dat het college zich in het besluit tot weigering van de omgevingsvergunning niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat een woonhuis met een inhoud van 980 m<sup>3</sup> te volumineus is.

Uit de door [appellant] aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:702, kan niet worden afgeleid dat het college aan de weigering om omgevingsvergunning te verlenen niet ten grondslag mag leggen dat het bouwplan te volumineus is, zoals [appellant] heeft aangevoerd. In deze uitspraak is overwogen dat de oppervlakte of het volume van een dakopbouw niet van belang is voor de toepasselijkheid van artikel 4 aanhef en onder 4 van bijlage II bij het Bor. Het laat onverlet dat het college bij de beslissing omtrent een omgevingsvergunning dient te beoordelen of het bouwplan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, waarbij ook het volume van een bouwplan van belang kan zijn.

Voor zover [appellant], ter onderbouwing van zijn betoog dat het college het bouwplan ten onrechte als te volumineus heeft bestempeld, heeft verwezen naar het recent in werking getreden bestemmingsplan 'Landgoed Beekdal', waarin de oprichting van een woning met een inhoud van ongeveer 830 m<sup>3</sup> en een bouwhoogte van 9 meter mogelijk is gemaakt, overweegt de Afdeling dat het perceel niet is gelegen op gronden waar dit bestemmingsplan geldt. Bovendien zal het woonhuis door de uitvoering van het bouwplan een inhoud van 980 m<sup>3</sup> krijgen, hetgeen meer is dan de in bedoeld bestemmingsplan maximaal toegestane 830 m<sup>3</sup>.

Het betoog faalt.

[...]

## NOOT

---

Een huiseigenaar in Epe had het plan opgevat om zijn woning uit te breiden. Daarvoor lijkt hij twee aanvragen voor twee omgevingsvergunningen te hebben ingediend die vervolgens apart door het college van B&W van Epe in behandeling zijn genomen. De eerste aanvraag leidde tot een vergunning (die vervolgens – inclusief wijziging – in rechte onaanastbaar is geworden) en de tweede aanvraag werd geweigerd. Voor appellant was dit iets onbegrijpelijk en hij wendde zich uiteindelijk tot de Afdeling. Het onbegrip van appellant laat zich verklaren als je in de uitspraak leest dat de geweigerde en vergunde bouwplannen vergelijkbaar zijn (ook in volume).

Maar ja, in het bestuursrecht geldt toch soms: “ceci n’est pas une pipe” en dan wel: een eerdere (foute) beslissing die in rechte is komen vast te staan, hoeft niet te herhalen. Voor de bestuursrechter is het nog simpeler: die moet het besluit dat is aangevochten beoordelen en kan zich daarbij niet meer uitlaten over de juistheid van een onherroepelijk (ander) besluit.

Los van deze introductie belicht ik graag de volgende twee onderwerpen die in de uitspraak aan bod komen.

### *Strijdigheid met het bestemmingsplan*

In rechtsoverweging 3 van de uitspraak wordt ingegaan op de vraag of het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan. Daarbij toetst de Afdeling het bouwplan in het geheel aan de bepalingen van het vigerende bestemmingsplan. Hierbij is van belang dat in artikel 1.20 van de planregels over een bijgebouw is opgenomen dat deze “door de vorm onderscheiden kan worden van het hoofdgebouw” en “in architectonisch opzicht ondergeschikt is aan het hoofdgebouw.” Voor appellant gaat het vanwege deze twee voorwaarden mis: met het bouwplan worden de twee bestaande bijgebouwen geïntegreerd in het hoofdgebouw waardoor ze gaan meetellen voor de maximale inhoudsmaat voor een woonhuis van 600 m<sup>3</sup>. Het bouwplan overschrijdt deze maximaal toegestane inhoud. De Afdeling overweegt nog

*“Dat de bijgebouwen in 2007 zijn vergund als bijgebouw en dat deze bijgebouwen niet tot het bouwplan behoren, leidt niet tot een ander oordeel. Ter beoordeling staat het woongebouw zoals dat in zijn geheel na realisering van het bouwplan zal ontstaan en daarbij zijn na het realiseren van de verdieping geen bijgebouwen meer te onderscheiden.”*

De onderhavige uitspraak biedt ook een illustratie voor de praktijk dat in een bestemmingsplan vaak een totaal ander begrippenkader wordt gehanteerd dan in artikel 1 van Bijlage II van het Bor is opgenomen. In het bijzonder voor de begrippen hoofdgebouw en bijbehorend bouwwerk kan dit (bij toepassing van de kruimellijst) voor verwarring zorgen. Daarom is het goed te benadrukken dat het belangrijk is onderscheid te maken tussen het begrip ‘bijbehorend bouwwerk’ uit artikel 1 lid 1 van bijlage II van het Bor en de regels die voor aan- en uitbouwen en bijgebouwen in het bestemmingsplan zelf kunnen zijn opgenomen. In het bijzonder:

1. bij de beoordeling van de vraag of een bouwplan past binnen een bestemmingsplan zijn de begripsomschrijvingen in het bestemmingsplan bepalend;
2. voor de uitleg van het begrip ‘bijbehorend bouwwerk’ bij de beoordeling of een college van B&W bevoegd is een kruimelvergunning voor een bijbehorend bouwwerk te verlenen, is de begripsomschrijving van artikel 1 lid 1 van bijlage II van het Bor bepalend en zijn de bepalingen van het bestemmingsplan weer niet relevant.

### *Weigering om een kruimelvergunning te verlenen: veel beleidsvrijheid voor college B&W*

De rechtbank had in eerste aanleg de beslissing op bezwaar vernietigd omdat het college van B&W niet had bekeken of het bereid was met toepassing van de kruimellijst omgevingsvergunning voor het bouwplan te verlenen. Blijkbaar vond de rechtbank de ter zitting gegeven motivering voldoende draagkrachtig want de rechtbank liet de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand. Hiertegen komt appellant in hoger beroep op.

Het college van B&W motiveerde haar weigering met het argument dat het bouwplan een ongewenste ruimtelijke ontwikkeling zou zijn omdat de in het bestemmingsplan voorgeschreven maximale inhoud van een woning ruimschoots zou worden overschreden: het woonhuis werd te volumineus. Dit zou ook volgen uit het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan waarin dezelfde maximale inhoudsmaat was opgenomen.

De Afdeling vindt dat het college van B&W zich in redelijkheid op het standpunt heeft mogen stellen dat een woonhuis met een inhoud van 980 m<sup>3</sup> te volumineus is. Daarmee laat de uitspraak zien dat de beleidsvrijheid die een college van B&W heeft bij de beoordeling of medewerking aan een kruimelvergunning al dan niet

gewenst is, heel ruim is. Dit alles natuurlijk onder de voorwaarde dat het een ruimtelijke afweging betreft. Het volume van een woonhuis is een ruimtelijk aspect dat daarbij dus een doorslaggevende rol kan spelen.

mw. mr. M.W. Holtkamp

Copyright 2019 - Sdu - Alle rechten voorbehouden.