

De toets der kruimels: geen brokken maken!

– Mr. H. Koolen en mr. A. Franken van Bloemendaal¹

1. Inleiding en vraagstelling

Op grond van artikel 2.12 lid 1 sub a onder 2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ('Wabo') kan een omgevingsvergunning worden verleend waarbij van het bestemmingsplan of de beheersverordening ('bestemmingsplan') wordt afgeweken ('kruimelvergunning'). Deze vergunning kan worden verleend in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen (de 'kruimellijst', een limitatieve lijst met voorwaarden waaronder de kruimelvergunning kan worden verleend, opgenomen in artikel 4 bijlage II van het Besluit omgevingsrecht, 'Bor').

Per 1 november 2014 is de kruimellijst verruimd door middel van het Besluit Crisis- en herstelwet (Besluit pChw).² Zo is afwijking van het bestemmingsplan ten behoeve van een gebruikswijziging van bestaande bouwwerken binnen de bebouwde kom niet langer beperkt tot 1500 m² (zie onderdeel 9 van de kruimellijst) en is het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan aan de kruimellijst toegevoegd (onderdeel 11). Hoewel inmiddels vaststaat dat de kruimellijst niet langer volledig bestaat uit planologisch ondergeschikte gevallen³, houden wij voor de leesbaarheid van dit artikel de term kruimelvergunning aan voor de omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12 lid 1 sub a onder 2 Wabo.

De kruimelvergunning is één van de twee buitenplanse vergunningen waarbij van het bestemmingsplan kan worden afgeweken. De andere buitenplanse vergunning is de 'uitgebreide' omgevingsvergunning (artikel 2.12 lid 1 sub a onder 3 Wabo). Het verschil tussen deze twee vergunningen

is dat bij de kruimelvergunning (a) de reguliere in plaats van de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is, (b) de *lex silencio positivo* van toepassing is (van rechtswege verleende vergunning bij niet tijdig beslissen) en (c) geen 'goede ruimtelijke onderbouwing' hoeft te worden opgesteld.⁴

Hoewel een kruimelvergunning, anders dan een 'uitgebreide' omgevingsvergunning, niet hoeft te zijn voorzien van een 'goede ruimtelijke onderbouwing', bepaalt artikel 2.12 lid 1 aanhef en sub a onder 2 Wabo dat een kruimelvergunning slechts wordt verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Bovendien zal bij het besluit tot verlening van een kruimelvergunning, net als bij elk ander besluit, moeten worden voldaan aan de artikelen 3:2 (zorgvuldigheidsbeginsel), 3:4 (evenredigheidsbeginsel) en 3:46 (motiveringsbeginsel) van de Algemene wet bestuursrecht ('Awb').

Omdat de kruimelvergunning voor steeds 'grotere' afwijkingen van het bestemmingsplan kan worden toegepast (zoals ook zal blijken uit de in paragraaf 5 geschetste voorbeelden), wordt in dit artikel onderzocht aan welke wet- en regelgeving een kruimelvergunning moet worden getoetst, welke belangen daarbij moeten worden meegewogen en aan welke motiveringsvereisten moet worden voldaan. Hierbij zal in het bijzonder worden ingegaan op het begrip goede ruimtelijke ordening en de invulling daarvan bij de verlening van de kruimelvergunning.

Voor een goed begrip zal eerst kort het relevante wettelijk kader worden geschetst. Vervolgens

¹ Hans Koolen en Anneke Franken van Bloemendaal zijn beiden advocaat bij de maatschap Gijs Heutink Advocaten te Amsterdam.

² Besluit van 4 september 2014 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht. *Stb.* 2014, 333.

³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 26 oktober 2011, 201103159/1/H1, ECLI:NL:RVS:2011:BU1640, *TBR* 2011/197.

⁴ De eisen waaraan de goede ruimtelijke onderbouwing moet voldoen zijn te vinden in artikel 5.20 Bor. In dit artikel is bepaald dat, voor zover de omgevingsvergunning wordt verleend met toepassing van artikel 2.12 lid 1 onder a sub 3 Wabo, de artikelen 3.1.2, 3.1.6 en 3.3.1 lid 1 van het Besluit ruimtelijke ordening van overeenkomstige toepassing zijn. Deze artikelen zien onder andere op de eisen aan de onderbouwing van het bestemmingsplan inzake verantwoording van de gemaakte keuzes van de bestemmingen, water, uitkomsten van het vooroverleg, uitvoerbaarheid, duurzame verstedelijking, cultuurhistorische waarden en archeologie, milieukwaliteitseisen en geluid.

wordt ingegaan op het begrip goede ruimtelijke ordening. Hierbij zal aandacht worden besteed aan meerdere ruimtelijke relevante aspecten, waaronder geluid; luchtkwaliteit; externe veiligheid; leegstand; parkeren en verkeer en de daarvoor relevante bepalingen uit de provinciale regelgeving. Daarna worden diverse praktijkvoorbeelden ter hand genomen om de toetsing van de kruimelvergunning aan het begrip goede ruimtelijke ordening te verduidelijken. Ten slotte volgen enkele concluderende opmerkingen.

2. Wettelijk kader

2.1 Artikelen 2.1 lid 1 sub c en 2.12 lid 1 onder a Wabo

Op grond van artikel 2.1 lid 1 sub c Wabo is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan. De toetsingsgronden voor een aanvraag om deze omgevingsvergunning staan vermeld in artikel 2.12 lid 1 sub a Wabo. De strijdigheid met het bestemmingsplan kan worden opgeheven middels een:

- binnenplanse vergunning (artikel 2.12 lid 1 sub a onder 1);
- kruimelvergunning (artikel 2.12 lid 1 sub a onder 2);
- uitgebreide omgevingsvergunning (artikel 2.12 lid 1 sub a onder 3).

Op grond van artikel 2.12 lid 1 Wabo kunnen deze omgevingsvergunningen slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Deze eis geldt sinds de invoering van de Wabo⁵ en werd in de eerste plaats alleen gesteld aan de uitgebreide omgevingsvergunning (2.12 lid 1 sub a onder 3 Wabo), ook indien deze werd verleend voor een bepaalde termijn (artikel 2.12 lid 2 Wabo (Oud))⁶. Deze eis gold destijds echter niet voor de binnenplanse vergunning of de kruimelvergunning.⁷

Vervolgens is artikel 2.12 lid 1 Wabo gewijzigd door de Wet permanent maken Crisis- en herstelwet (Wet pChw)⁸: voortaan is voor elke ver-

gunning op grond van artikel 2.12 lid 1 Wabo vereist dat de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. In de memorie van toelichting wordt daarover opgemerkt dat deze eis onder andere wordt gesteld vanwege de verruiming van de onderdelen in de kruimellijst. Daar wordt echter vervolgens aan toegevoegd dat er praktisch gezien niets verandert omdat de goede ruimtelijke ordening binnen de Wro het centrale motief vormt voor het nemen van ruimtelijke besluiten⁹:

Mede vanwege de voorgenomen wijzigingen van het Bor, zoals die hiervoor zijn beschreven, strekken de in onderdeel A, onder 1, opgenomen wijzigingen ertoe om in artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo te verduidelijken dat voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een planologische afwijking naast de in dat artikellid genoemde regels ook altijd het belang van een goede ruimtelijke ordening het onderliggend beoordelingskader vormt. De goede ruimtelijke ordening vormt het centrale motief binnen de Wro voor het nemen van ruimtelijke besluiten. Praktisch gezien verandert er dus niets.

2.2 Toepassingsbereik artikel 4 bijlage II Bor

Als gezegd is de limitatieve kruimellijst opgenomen in artikel 4 van bijlage II Bor. De lijst ziet onder meer op ander (tijdelijk) gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan (artikel 4, onderdelen 9 en 11). Omdat deze onderdelen in de praktijk veelvuldig worden gebruikt, zullen deze onderdelen van de kruimellijst in dit artikel centraal staan.

Zoals eerder beschreven is artikel 4 door het Besluit pChw per 1 november 2014 ingrijpend gewijzigd. Deze wijzigingen zien onder meer op:

- het schrappen van de metragebepanking van 1500 m² en verruiming van het toepassingsbereik van onderdeel 9, en
- toevoeging van een nieuw onderdeel 11, wat ziet op het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan met een gelijktijdige versoepeling van de voorwaarden waaronder tijdelijk kan worden afgeweken.

Voor de praktijk is de wetswijziging van groot belang geweest.¹⁰ Voor onderdeel 9 geldt dat een kruimelvergunning vóór 1 november 2014 enkel kon worden verleend mits de oppervlakte waarop de vergunning zag niet meer bedroeg dan 1.500 m².

⁵ Deze eis gold bijvoorbeeld voor het oude projectbesluit ex artikel 3.10 Wro, de oude tijdelijke vrijstelling ex artikel 3.22 Wro en de oude kruimel ex artikel 3.23 Wro kende deze eis niet.

⁶ In de parlementaire toelichting op dit artikel wordt hier echter niets over opgemerkt.

⁷ Van Buuren merkt daarover op dat niet valt in te zien waarom dat zo was: ook de kruimelvergunning kan immers ingrijpend zijn: P.J.J. van Buuren e.a., *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014 negende druk, p. 133.

⁸ Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht, *Stb.* 2013, 144.

⁹ *Kamerstukken II 2011/12*, 33 135, nr. 3, p. 36.

¹⁰ Voor een toelichting op deze wetswijziging verwijzen wij naar de publicaties van Hillegers, Lam en Nijmeijer: S. Hillegers, T.E.P.A. Lam en A.G.A. Nijmeijer, 'De verruiming van het vergunningvrij bouwen, de introductie van de mantelzorgwoning en andere wijzigingen in Bor en Bro', *TBR* 2014, 179 en S. Hillegers, T.E.P.A. Lam en A.G.A. Nijmeijer, 'Vergunningvrij bouwen: de kruitstreek (voorlopig) uitgeveegd', *TBR* 2015/54.

Een ander knelpunt was dat de vergunning enkel kon zien op het bouwwerk zelf en niet op het omliggende terrein. Dit leidde tot ingewikkelde situaties (zo kon de toegang tot een bouwwerk worden verhinderd omdat het aansluitende terrein na vergunningverlening niet ten behoeve van het bouwwerk mocht worden gebruikt). Sinds de wetwijziging is het mogelijk om zowel de functie van een bestaand bouwwerk als het aansluitende terrein te wijzigen, ongeacht de omvang van het bouwwerk of het terrein.

Voor (het nieuwe) onderdeel 11 geldt dat vóór 1 november 2014 op grond van artikel 2.12 lid 2 Wabo enkel een tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan ex artikel 2.12 lid 1 sub a onder 3 Wabo kon worden verleend. Deze ontheffing gold slechts voor een termijn van ten hoogste vijf jaar en hierbij moest ook worden aangetoond dat de vergunde activiteit voorzorg in een tijdelijke behoefte.¹¹ Sinds de Wet en het Besluit pChw is de mogelijkheid tot het tijdelijk afwijken opgenomen in onderdeel 11 van de kruimellijst.¹² Als gevolg van de wetwijziging is het bovendien mogelijk om een tijdelijke ontheffing te verlenen voor een termijn van ten hoogste tien jaar. Hiernaast is het vereiste van een tijdelijke behoefte komen te vervallen. Voor een uitgebreide beschouwing over de wetwijziging pChw verwijzen wij naar de publicatie van J. van Oosten.¹³

Aangezien een kruimelvergunning enkel kan worden verleend indien aan de voorwaarden uit bijlage II van het Bor wordt voldaan, zal hierna kort worden ingegaan op de aldaar gestelde voorwaarden voor de gebruikswijziging van bestaande bouwwerken (onderdeel 9) en de tijdelijke afwijking (onderdeel 11).

2.3 Ander gebruik bestaande bouwwerken

Onderdeel 9 scheidt de mogelijkheid om het gebruik van bestaande bouwwerken en het bij deze bouwwerken aansluitende terrein (al dan niet tijdelijk¹⁴) te wijzigen in afwijking van het bestemmingsplan. Dit onderdeel kan slechts worden toegepast indien de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet wordt vergroot. Voor zover het bouwwerk is gelegen buiten de bebouwde kom mag de functiewijziging enkel zien op een logiesfunctie

voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen. Aan een binnen de bebouwde kom gelegen bouwwerk kan in beginsel elke andere functie worden toegewezen.¹⁵ Naar ons oordeel kan de kruimelvergunning op grond van dit onderdeel enkel zien op bestaande bouwwerken: een bouwwerk dat nog niet is opgericht valt niet onder de reikwijdte van dit onderdeel, zoals blijkt uit de nota van toelichting bij het Besluit pChw.¹⁶

2.4 Tijdelijke afwijking

Op grond van onderdeel 11 kunnen gronden of bouwwerken voor een termijn van ten hoogste tien jaar een ander gebruik worden toegewezen. Daarbij dient het om ander gebruik te gaan dan het gebruik dat is bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10 van de kruimellijst. Dit betekent dat voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan voor gebruik dat wordt genoemd in onderdelen 1 tot en met 10 (bijvoorbeeld een bijbehorend bouwwerk) geldt dat het desbetreffende onderdeel (1 tot en met 10) als grondslag voor de kruimelvergunning moet dienen¹⁷, in een dergelijk geval kan onderdeel 11 niet als grondslag dienen. Bij een tijdelijke afwijking van langer dan tien jaar kan onderdeel 11 niet als grondslag dienen.¹⁸ Het grote voordeel van onderdeel 11 ten opzichte van de overige onderdelen uit de kruimellijst is dat ook het gebruik van de grond – of hier nu een bouwwerk op staat of niet – tijdelijk gewijzigd kan worden terwijl onderdelen 1 tot en met 10 enkel zien op (het gebruik van) bouwwerken en/of het bij deze bouwwerken behorende terrein.¹⁹

Bij het verlenen van een vergunning op grond van onderdeel 11 dient aannemelijk te worden gemaakt dat de activiteit na de in de vergunning gestelde termijn daadwerkelijk kan en zal worden beëindigd, ofwel dat deze zonder onomkeerbare gevolgen is.²⁰ Bij de bouw van een woning is dat volgens het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in principe het geval, nu een woning immers weer kan worden gesloopt en verwijderd.²¹ Daarbij maakt het niet uit dat bij verlening van de vergunning de intentie bestaat om door middel van een bestemmingsplan de desbetreffende woning een permanente grondslag te geven. Voorbeelden van activiteiten met onomkeerbare gevolgen zijn het tijdelijk dempen van een natuurlijk waardevol moerasgebied en de bouw van een flatgebouw met

¹¹ Artikel 5.18 Bor (oud).

¹² Onderdeel 11 is in de plaats gekomen van het geschrapte artikel 2.12 lid 2 Wabo en de regeling die tot 1 november 2014 in onderdeel 8 was opgenomen om het gebruik van gronden of bouwwerken voor het houden van evenementen die in strijd zijn met het planologische regime mogelijk te maken.

¹³ J.C. van Oosten, 'Het Besluit pChw nader beschouwd: meer mogelijkheden, meer vragen', BR 2015/3.

¹⁴ Op grond van artikel 2.23 lid 1 Wabo kan in een omgevingsvergunning voor een voortdurende activiteit - waar onderdeel 9 onder valt - worden bepaald dat zij, voor zover zij betrekking heeft op die activiteit, geldt voor een daarbij aangegeven termijn.

¹⁵ Let wel op de beperkingen opgenomen in artikel 5 bijlage II Bor.

¹⁶ Stb. 2014, 333, p. 51 en 54.

¹⁷ Stb. 2014, 333 p. 55.

¹⁸ Stb. 2014, 333 p. 55.

¹⁹ Met uitzondering van onderdeel 8. Dit onderdeel voorziet echter alleen in het gebruik van grond voor een niet-ingrijpende herinrichting van openbaar gebied.

²⁰ Stb. 2014, 333 p. 56.

²¹ <<http://www.omgevingsweb.nl/nieuws/7-vragen-en-antwoorden-over-de-kruimellijst>>.

twintig verdiepingen dat slechts voor de duur van vier jaar aanwezig is.²² Bij het laatste voorbeeld is het evenwel feitelijk mogelijk om het flatgebouw weer te slopen, maar het is niet aannemelijk dat daadwerkelijke sloop van het bouwwerk na afloop van de termijn zal plaatsvinden. Tot slot is van belang dat de in de vergunning gestelde termijn op grond van onderdeel 11 maximaal tien jaar mag bedragen. De termijn in de vergunning kan worden verlengd of er kan opnieuw voor dezelfde activiteit vergunning worden verleend, mits de totale tijdsduur van 10 jaar niet wordt overschreden.²³ Er kan dus niet telkens opnieuw op grond van onderdeel 11 voor de duur van 10 jaar vergunning worden verleend voor dezelfde activiteit.

2.5 Beperkingen: artikel 5 Bijlage II Bor

In artikel 5 Bijlage II Bor zijn een aantal bijzondere bepalingen en nadere beperkingen van de reikwijdte van de kruimellijst opgenomen. Zo dient bij toepassing van artikel 4 het aantal woningen in beginsel gelijk te blijven. Hierop zijn een paar uitzonderingen gemaakt, waarvan de belangrijkste is dat deze eis niet geldt bij toepassing van de onderdelen 9 en 11 van de kruimellijst.²⁴

Als gevolg van de verruiming van de kruimellijst - waardoor ook gevallen onder de lijst kunnen worden gebracht waarvoor, gelet op de gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit, de verplichting zou bestaan tot het maken van een milieueffectrapport ('mer') - is met het Besluit pChw artikel 5 lid 6 bijlage II Bor ingevoerd.²⁵ Dit artikellid bepaalt dat de onderdelen 9 en 11 niet van toepassing zijn indien sprake is van activiteiten als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit milieueffectreportage. Op deze gevallen is derhalve niet de reguliere maar de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing.²⁶ Voor een nadere beschouwing over dit artikellid verwijzen wij naar de reeds verschenen publicaties.²⁷

3. Ruimtelijke toetsing kruimelvergunning

3.1 Vooraf: inhoudelijke beoordeling kruimelvergunning

Nadat kort het wettelijk kader van de kruimelvergunning is geschetst, gaan wij nu in op de inhoudelijke beoordeling van een aanvraag van een kruimelvergunning. Deze beoordeling wordt uitgevoerd aan de hand van:

1. (algemene) wet- en regelgeving;
2. een goede ruimtelijke ordening/algemene beginselen van behoorlijk bestuur; en
3. eventueel (gemeentelijk) beleid.

Hierna zal ingaan worden op het begrip 'goede ruimtelijke ordening', de verschillende toetsingscriteria die volgen uit de wet- en regelgeving en de invulling van het begrip 'goede ruimtelijke ordening' bij deze criteria. Daarbij komen de meest voorkomende aspecten bij de verlening van een kruimelvergunning aan de orde: geluid; luchtkwaliteit; externe veiligheid; leegstand; parkeren en verkeer en de daarvoor relevante bepalingen uit de provinciale regelgeving.

Wat betreft de toetsing aan (gemeentelijk) beleid merken wij op dat uit artikel 2.12 lid 1 Wabo beleidsvrijheid voor het bevoegd gezag voortvloeit²⁸, op grond waarvan beleid inzake het verlenen van kruimelvergunningen kan worden opgesteld. Het beleid mag uiteraard niet verder strekken dan de kaders die zijn opgenomen in artikel 4 en 5 Bijlage II Bor: er mogen dus wel striktere regels worden opgesteld, maar geen ruimere. Gezien de beoordelingsvrijheid van gemeenten en de daaruit voortvloeiende diversiteit in gemeentelijk beleid, gaan wij in deze publicatie niet nader in op de criteria die volgen uit het (gemeentelijk) kruimelbeleid. In algemene zin merken wij op dat het beleid de reikwijdte van de kruimelvergunning verder kan indammen. Bij het indienen van een eventuele aanvraag voor of het verlenen van een kruimelvergunning is het derhalve raadzaam om na te gaan of er gemeentelijk kruimelbeleid is, en zo ja, wat hierin bepaald is.

3.2 Goede ruimtelijke ordening/algemene beginselen van behoorlijk bestuur

En centraal begrip bij de (ruimtelijke) toetsing van de kruimelvergunning is de 'goede ruimtelijke ordening'. Dit begrip is niet nader in de wet omschreven, in plaats daarvan vereist de wet tot het maken van een algehele, complexe belangenafweging.²⁹ Een goede ruimtelijke ordening dient bij te dragen aan de kwaliteit van de leefomgeving. Dat

²² Stb. 2014, 333, p. 26.

²³ Stb. 2014, 333, p. 56.

²⁴ Ingevoerd door middel van de Wet en het Besluit pChw.

²⁵ Besluit pChw, Stb. 2014, 333, p. 52.

²⁶ Er is dan sprake van een geval waarvoor met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan kan worden verleend, Besluit pChw, Stb. 2014, 333, p. 58.

²⁷ I.L. Haverkate, 'Gebruikskruimels van rechtswege, of toch niet...?!', TBR 2015/158; K.L. Markerink en R.G.M. Louwes, 'de kruimelgevallenregeling in Bijlage II van het Bor en substantiële milieugevolgen' en de reactie daarop van E.A. Minderhoud en D.B. Stadig, TBR 2015/25 en annotatie A.G.A. Nijmeijer en M.A.A. Soppe onder ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4648, TBR 2015/113.

²⁸ Artikel 2.12 lid 1 Wabo is een zogenaamde kan-bepaling: dergelijke bepalingen geven bestuursorganen de ruimte om een beslissing te nemen.

²⁹ Van Buuren e.a., p. 38.

wil zeggen dat niet alleen het verschaffen van voldoende ruimte voor allerlei maatschappelijke functies als wonen, werken, recreëren, maatschappelijke voorzieningen en verkeer en vervoer in de beleidsafwegingen moeten worden betrokken, maar ook het gebruik dat daarvan wordt gemaakt. Ook bij de indeling van de fysieke ruimte kunnen vanuit verschillende beleidsterreinen eisen worden gesteld aan het gebruik van de ruimte. Die eisen krijgen een wisselende nadruk, afhankelijk van de aard van het gebied, de problematiek die aan de orde is en de maatschappelijke opvattingen over de kwaliteit van de omgeving, aldus de memorie van toelichting.³⁰ Een goede ruimtelijke ordening wordt dus verkregen door het afwegen van alle ruimtelijk relevante belangen die bij de in het plan of project begrepen gronden zijn betrokken. Zo zal in of naast een (rustige) woonwijk bij voorkeur geen overlast gevend gebruik worden gesitueerd, een eventuele vestiging daarvan zal dan ook moeten worden uitgesloten.³¹ Een recreatieterrein wordt bij voorkeur niet gesitueerd naast een bedrijventerrein waarop hinderlijke bedrijven zijn toegelaten.³²

De goede ruimtelijke ordening speelt altijd een rol bij de verlening van een kruimelvergunning, los van eventuele toepasselijke wet- en regelgeving. Welke specifieke ruimtelijke aspecten hierbij een rol spelen hangt, mede gelet op het voorgaande, naar ons oordeel af van de volgende gezichtspunten:

1. de omvang en situeringskenmerken³³ van het concrete project;
2. de omvang en situeringskenmerken van het gebied dat bij het project is betrokken, en
3. de coördinatie tussen het concrete project en het betrokken gebied, waarbij maatschappelijke opvattingen over de kwaliteit van de omgeving een doorslaggevende rol spelen.³⁴

Bij het eerste gezichtspunt worden de omvang en de situeringskenmerken van het concrete project zelf geïnventariseerd. Vervolgens vindt een inventarisatie plaats van de omvang en de situeringskenmerken van het betrokken gebied. Onder betrokken gebied wordt zowel verstaan het gebied waarop het

project zal worden gesitueerd als het (naburige) gebied waarop het project potentieel (ruimtelijke) invloed kan hebben. Tot slot wordt gekeken naar de verhouding tussen het project en het betrokken gebied en wordt aan de hand van maatschappelijke opvattingen over de kwaliteit van de omgeving beoordeeld of het project in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

Het is van belang om te constateren dat bij de belangenafweging die in het kader van ruimtelijke besluiten moet worden gemaakt, aan het bevoegd gezag een in beginsel ruime mate van beleidsvrijheid toekomt. Dit leidt tot een marginale toets door de rechter bij eventuele gerechtelijke procedures: de rechter kan de door het bevoegd gezag gemaakte keuzes slechts toetsen aan de normen van de wet- en regelgeving en de (al dan niet gecodificeerde) beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het gelijkheidsbeginsel, het in artikel 3:2 Awb opgenomen zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel (opgenomen in artikel 3:46 en 3:47 Awb). Dit betekent niet dat het bevoegd gezag compleet vrij is: zo kan het bevoegd gezag bij het verlenen van een kruimelvergunning in het algemeen niet volstaan met de mededeling dat de aanvraag valt onder de criteria van de kruimellijst, het zorgvuldigheidsbeginsel verplicht het bevoegd gezag tot het maken van een zorgvuldige afweging van de belangen.

Hierna zal worden ingegaan op de belangrijkste toetsingscriteria bij de verlening van een kruimelvergunning, volgend uit wet- en regelgeving en de invulling van het begrip goede ruimtelijke ordening (geluid; luchtkwaliteit; externe veiligheid; leegstand; parkeren en verkeer en provinciale regelgeving). Bij de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening dient naar ons oordeel in beginsel aansluiting te worden gezocht bij de Afdelingsjurisprudentie ten aanzien van de uitleg van het begrip goede ruimtelijke ordening bij bestemmingsplannen, voor zover hierbij, gezien de omvang en/of de situeringskenmerken van het project en/of het betrokken gebied, sprake is van een ruimtelijk vergelijkbare situatie. Alle ruimtelijke besluiten moeten immers in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening, waarbij het niet uitmaakt met welk type besluit in het project wordt voorzien.

3.3 Geluid

Een belangrijke basis in de ruimtelijke afweging voor het aspect geluid is de Wet geluidhinder ('Wgh'). Deze wet biedt geluidsgevoelige functies, zoals woningen, bescherming tegen geluidsoverlast van wegverkeer-, spoorweg- en industrielaai. De Wgh is van toepassing bij het vaststellen van bestemmingsplannen en bij het verlenen van omgevingsvergunningen ex artikel 2.1, eerste lid, onder c, Wabo, waaronder ook de kruimelvergunning. De Wgh is echter alleen van toepassing op kruimelver-

³⁰ Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 92.

³¹ Van Buuren e.a., p. 38.

³² Van Buuren e.a., p. 38.

³³ Onder situeringskenmerk wordt verstaan: een kenmerk dat aan een bepaalde ruimtelijke bestemming toekomt en dat relevant is voor de situering van die bestemming ten opzichte van andere bestemmingen, zie hiervoor Van Buuren e.a., p. 38, voetnoot 28. Hierbij kan gedacht worden aan de benodigde bebouwingmassa, een minimale breedte of diepte van het ruimtebeslag, een minimaal benodigde of maximaal toelaatbare vloer- of terreinoppervlakte, een maximale loop- of reisafstand, een bepaalde ligging in de verkeersstructuur, een benodigd draagvlak, een bepaalde verkeersaanpakking of -productie, een bepaalde mate van milieubelasting of een bepaalde graad van gevoeligheid, een rustige of juist drukke omgeving (J. Struiksma, *Het systeem van het ruimtelijke ordeningsrecht*, derde druk 2007, p. 166-167).

³⁴ Deze gezichtspunten zijn ontleend aan onder andere Van Buuren e.a., p. 38 en Struiksma, p. 164.

gunningen voor zover deze worden verleend voor een termijn langer dan tien jaar: alleen dan moeten de grenswaarden van de Wgh in acht worden genomen.³⁵

Indien de Wgh niet van toepassing is zal het bevoegd gezag het aspect geluid moeten meewegen op grond van de goede ruimtelijke ordening. Zo kan bijvoorbeeld een nieuwe horecabestemming (buitenrecreatie) die grenst aan een begraafplaats vanwege de geluidsaspecten mogelijk in strijd met een goede ruimtelijke ordening.

In aanvulling op het voorgaande verwijzen wij naar de ons bekende uitspraken waarin uitdrukkelijk is geoordeeld dat een kruimelvergunning moet worden getoetst aan een goede ruimtelijke ordening en het aspect geluid: het project mag niet leiden tot een onevenredige geluidhinder.³⁶

Het voorgaande leidt tot het onder staande overzicht voor wat betreft het afwegingskader geluid:

Afwegingskader kruimelvergunning – aspect geluid				
Type kruimel	Industriela-waai	Wegverkeer lawaai	Spoorweg lawaai	Andere bron
Onderdelen 1 tot en met 10*	Artikel 49 en 58 Wgh	Artikel 76a Wgh	Artikel 4.2 Bgh	Goede RO
Onderdeel 11	Goede RO	Goede RO	Goede RO	Goede RO

* Voor zover de afwijking langer duurt dan 10 jaar.

3.4 Luchtkwaliteit

Bij het aspect luchtkwaliteit speelt de Wet milieubeheer ("Wm") een belangrijke rol. De belangrijkste regels over de luchtkwaliteit staan in titel 5.2 Wm, waarvan de kern bestaat uit luchtkwaliteitsnormen gebaseerd op Europese richtlijnen. Titel 5.2 Wm is voor kruimelvergunningen van toepassing op onderdelen 9 en 11 van de kruimellijst.³⁷ Het betreft hier gebruikswijzigingen van gronden of bouwwerken die tot een zodanige verkeersaantrekkende werking kunnen leiden dat een verslechtering van de luchtkwaliteit niet is uitgesloten³⁸, reden waarom deze categorieën in artikel 2.8 Bor

35 Dit volgt uit artikelen 49, 58 en 76a Wgh en artikel 4.2 Besluit geluidhinder ("Bgh").

36 Verwezen wordt naar ABRvS 3 oktober 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB4717, JM 2007/157; Rechtbank Midden-Nederland 28 februari 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:BZ2682; Rechtbank Midden-Nederland 7 oktober 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:4777, r.o. 12.2.

37 Op grond van artikel 2.8 Bor worden als categorieën gevallen als bedoeld in artikel 5.16, tweede lid, onder g, Wm waarbij bij het verlenen van een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° Wabo een beoordeling van de gevolgen voor de luchtkwaliteit als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, van de Wm is vereist, aangewezen de categorieën gevallen, bedoeld in artikel 4, onderdelen 9 en 11, van bijlage II Bor.

38 Stb. 2014, 333, p. 19.

zijn aangewezen als gevallen waarin een beoordeling van de luchtkwaliteit is vereist. Voor de andere aangewezen gevallen (onderdelen 1 tot en met 8 en 10) geldt de Wm in beginsel niet.

Hiernaast moet bij de realisatie van bepaalde gevoelige bestemmingen (scholen, kinderopvang, verzorgings-, verpleeg- en bejaardentehuizen) worden voldaan aan de voorwaarden van het Besluit gevoelige bestemmingen.³⁹ Dit geldt voor alle categorieën van de kruimellijst.

Uiteraard geldt het beginsel van een goede ruimtelijke ordening ook voor alle categorieën van de kruimellijst. Het gezondheidsaspect is één van de belangen die bij de ruimtelijke afwegingen een rol speelt. Dus ook de mate van blootstelling aan luchtverontreiniging is in dat geval relevant.⁴⁰ Ook als aan de grenswaarden van de Wm of het Besluit gevoelige bestemmingen wordt voldaan, kunnen er gezondheidseffecten zijn. De gevoeligheid van bepaalde groepen mensen voor luchtverontreiniging (bijvoorbeeld kinderen, ouderen en zieken) moet worden meegewogen in het (planologische) besluit. Aspecten als de te realiseren functie, maar ook de beschikbaarheid van een alternatieve locatie voor een project kunnen daarbij ook een rol spelen, aldus de memorie van toelichting.

Oms zijn geen uitspraken bekend inzake de verlening van een kruimelvergunning in relatie tot de goede ruimtelijke ordening en het aspect luchtkwaliteit.

Het voorgaande laat zich weergeven in het volgende overzicht voor wat betreft het afwegingskader luchtkwaliteit:

Afwegingskader kruimelvergunning – aspect luchtkwaliteit		
Type kruimel	Effect project op luchtkwaliteit	Verandering omstandigheden ontvanger
Onderdelen 1/8 en 10	Geen toetsing	- Art. 2 Besluit gevoelige bestemmingen* - Goede RO
Onderdelen 9 en 11	Art. 5.16 Wm (art. 2.8 Bor)	- Art. 2 Besluit gevoelige bestemmingen* - Goede RO

* Voor zover sprake is van een gevoelige bestemming als bedoeld in artikel 3, eerste lid Besluit gevoelige bestemmingen.

39 Artikel 2 en 3, eerste lid Besluit gevoelige bestemmingen.

40 Zie hiervoor ook de MvT bij deze wet: *Kamerstukken II 2005/06, 30 489, nr. 3, p. 17.*

3.5 Externe veiligheid

Het begrip externe veiligheid ziet op de kans op overlijden voor personen (aanwezig in bebouwing of verblijfsgebieden grenzend aan risicobronnen) als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen bij de risicobron. Risicobronnen kunnen bedrijven zijn, maar bijvoorbeeld ook het transport van gevaarlijke stoffen over wegen, vaarwegen en spoorwegen en via buisleidingen. Ook risico's veroorzaakt door windturbines (afvallen rotorbladen) en dalend en stijgend vliegverkeer bij vliegvelden worden gerekend tot de externe veiligheidsrisico's.

Het aspect externe veiligheid speelt in ieder geval een rol bij het verlenen van een kruimelvergunning indien deze wordt verleend voor (beperkt) kwetsbare objecten (zoals woningen, een ziekenhuis of kinderopvang) in de buurt van risicobronnen. Het omgekeerde geval, het verlenen van een kruimel voor een risicobron, achten wij niet waarschijnlijk gezien de ingrijpende milieueffecten van een dergelijke bron.⁴¹

Er wordt onderscheid gemaakt in externe veiligheid voor inrichtingen, transport van gevaarlijke stoffen en luchthavens. Het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) bevat veiligheidsafstanden tussen risicobronnen en kwetsbare objecten en is van toepassing op het verlenen van een kruimelvergunning voor de bouw of vestiging van kwetsbare objecten. Het besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb) bevat grenswaarden voor kwetsbare objecten in relatie tot buisleidingen en is van toepassing op kruimelvergunningen. Zowel de VNG-publicatie 'Bedrijven en milieuzonering', het Activiteitenbesluit, als het Vuurwerkbesluit bevatten veiligheidsafstanden voor kwetsbare objecten en respectievelijk bedrijven, risicobronnen en opslag van vuurwerk.

Ook indien het Bevi, Bevb of het Vuurwerkbesluit niet van toepassing zijn, dient het bevoegd gezag het aspect externe veiligheid mee te wegen vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening. Dit volgt uit de wetsgeschiedenis.⁴² Ons zijn geen uitspraken bekend inzake de verlening van een kruimelvergunning in relatie tot de goede ruimtelijke ordening en het aspect externe veiligheid.

Het voorgaande laat zich weergeven in het volgende schema voor wat betreft het afwegingskader externe veiligheid:

Afwegingskader kruimelvergunning – aspect externe veiligheid	
Bevi-bedrijven	Artikel 4, 5 en 13 Bevi
Veiligheidsafstanden bedrijven Activiteitenbesluit	Op grond van goede ruimtelijke ordening
Buisleidingen	Artikel 11 Bevb
Vuurwerk	Artikel 4.2 Vuurwerkbesluit
Transport	Op grond van goede ruimtelijke ordening

3.6 Leegstand

De ladder voor duurzame verstedelijking (artikel 3.1.6 lid 2 Bro) strekt tot bevordering van zorgvuldig ruimtegebruik, waaronder het voorkomen van onnodig ruimtebeslag en het voorkomen van onaanvaardbare leegstand.⁴³ Indien een bestemmingsplan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, dient aan de ladder te worden getoetst.⁴⁴ De ladder is niet alleen van toepassing op bestemmingsplannen, maar ook op inpassingsplannen, uitwerkingsplannen, wijzigingsplannen (artikel 1.1.1 lid 2 en lid 3 Bro) en uitgebreide omgevingsvergunningen (artikel 5.20 Bor).

De ladder is niet van toepassing op kruimelvergunningen. Toch is het mogelijk dat bij de verlening van een kruimelvergunning aan de ladder moet worden getoetst. Dit is het geval als de desbetreffende Provinciale Verordening ('Verordening') van toepassing is verklaard op kruimelvergunningen en in de Verordening wordt verwezen naar de duurzaamheidsladder ex artikel 3.1.6 lid Bro of de Provincie in de Verordening een eigen versie van de ladder heeft opgenomen.⁴⁵

Wat betreft kruimelvergunningen die niet onder het toepassingsbereik van een ladder uit een Verordening vallen, menen wij dat bij het verlenen daarvan desalniettemin de gevolgen van de te vergunnen activiteit voor de leegstand moeten worden meegewogen. De leegstandstoets ligt immers besloten in de toets van een goede ruimtelijke ordening, zo blijkt uit jurisprudentie van de Afdeling.⁴⁶ Dit volgt ook uit een recente Afdelingsuitspraak inzake een kruimelvergunning voor een gebruikswijziging van een leegstaand pand naar een supermarkt op grond van onderdeel 9 van de kruimellijst.⁴⁷ Uit

⁴³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 20 mei 2015, No. 201403699/1/R2, NJB 2015, 1153.

⁴⁴ Voor een uitgebreide uiteenzetting over de achtergrond en werking van de ladder, verwijzen wij naar de publicaties van G.H.J. Heutink en A. Franken van Bloemendaal in dit tijdschrift: TBR 2015/2; TBR 2014/128 en TBR 2013/137.

⁴⁵ Zie voor een nadere toelichting op de toetsing van de kruimelvergunning aan provinciale regelgeving par. 3.8.

⁴⁶ ABRvS 28 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3291 (Kazernekwartier Venlo); ABRvS 31 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013: 2922 (Raambordelen Amsterdam); ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:161 (Emmeloord) en ABRvS 7 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY2519 (Maankwartier-Heerlen).

⁴⁷ ABRvS 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3845.

⁴¹ Hiervoor zal al snel een omgevingsvergunning milieu benodigd zijn dan wel artikel 5 lid 6 bijlage II Bor van toepassing zijn.

⁴² Besluit van 27 mei 2004, houdende milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen milieubeheer (Besluit externe veiligheid inrichtingen), Stb. 2004, 250, p. 75 en 81; Besluit van 24 juli 2010, houdende milieukwaliteitseisen externe veiligheid voor het vervoer van gevaarlijke stoffen door buisleidingen (Besluit externe veiligheid buisleidingen), Stb. 2010, 686, p. 14, 26 en 40.

deze uitspraak maken wij op dat het bevoegd gezag bij de verlening van de kruimelvergunning dient te beoordelen of de vergunde activiteit zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare aantasting van het woon-, leef- en ondernemersklimaat zal leiden.

Daarbij is van belang dat de ladder ex artikel 3.1.6 lid 2 Bro en de verruiming van lid 9 van de kruimellijst beiden mede tot doel hebben (structurele) leegstand te voorkomen en bestaande leegstand te beperken door transformatie.⁴⁸ Ook dit is een aspect dat bij de belangenafweging en de toets van de verlening van de kruimelvergunning kan worden meegenomen.

3.7 Parkeren en verkeer

Bij de verlening van een kruimelvergunning moeten ook de gevolgen voor verkeer en parkeren worden meegewogen in het kader van een goede ruimtelijke ordening; nu dit immers ruimtelijke gevolgen betreft.⁴⁹

Het voorgaande wordt onderstreept door een uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant.⁵⁰ De rechtbank oordeelde dat de verlening van een kruimelvergunning moet worden getoetst aan de goede ruimtelijke ordening, en dat daarbij de gevolgen voor de verkeersaantrekkende werking moeten worden meegenomen.⁵¹

Voorts zijn van belang twee uitspraken van de voorzieningenrechter over de toetsing van het verlenen van een tijdelijke omgevingsvergunning.⁵² De voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland oordeelde dat het bevoegd gezag bij de belangenafweging inzake de parkeeroverlast terecht is uitgegaan van de CROW-norm voor studentenhuisvesting.⁵³ De voorzieningenrechter van de Rechtbank Haarlem oordeelde dat de gevolgen voor het verkeer bij het verlenen van een tijdelijke omgevingsvergunning voor de aanleg van een trambaan zijn meegewogen en dat het bevoegd gezag afdoende heeft gemotiveerd waarom de uiteindelijke gekozen optie 4 de meest geschikte optie is,

onder andere vanuit het oogpunt van effecten op het verkeer.⁵⁴

Afgezien van het voorgaande, zal de verlening van de kruimelvergunning doorgaans ook onder het gemeentelijke parkeerbeleid vallen. Indien dit gemeentelijk beleid parkeernormen bevat (vaak in aanvulling op de parkeernormen die zijn opgenomen in bestemmingsplannen), zien deze normen doorgaans ook op kruimelvergunningen. De gemeentelijke parkeernormen worden vaak van toepassing verklaard in geval van wijziging of afwijking van het bestemmingsplan, zowel voor bouwen, verbouw als voor een functiewijziging.⁵⁵

3.8 Provinciale regelgeving

Sinds 1 november 2014 heeft de provincie op grond van artikel 4.1 lid 1 Wro de bevoegdheid om bij of krachtens haar Verordening regels te stellen omtrent kruimelvergunningen. Uit de parlementaire geschiedenis van deze wetswijziging lijkt te volgen dat de wetgever enkel heeft willen voorkomen dat de grondslag voor de provincie om regels te stellen ten aanzien van tijdelijke omgevingsvergunningen ex artikel 2.12 lid 2 Wabo (Oud) zou komen te vervallen⁵⁶; deze tijdelijke vergunning is immers per 1 november 2014 verplaatst van artikel 2.12 lid 2 Wabo naar de kruimellijst. Daarmee zou de tijdelijke vergunning - zonder een aanpassing in deze zin van artikel 4.1 Wro - niet langer vallen onder het regime van de algemene regels van de Verordening. De wetgever achtte dat kennelijk onwenselijk en heeft artikel 4.1 Wro daarom gewijzigd. Daarmee heeft de wetgever evenwel niet alleen bewerkstelligd dat de tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan onder de werking van artikel 4.1 Wro valt: de effecten strekken - bedoeld of onbedoeld - verder dan hiervoor beschreven omdat alle kruimelgevallen sinds de wetswijziging onder het bereik van artikel 4.1 Wro vallen.

De provincies Noord- en Zuid-Holland, Flevoland en Groningen hebben hun Verordening inmiddels van toepassing verklaard op kruimelver-

⁴⁸ Stb. 2014, 333, p. 54 en Stb. 2012, 388.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 12 februari 2014, 201302693/1/R2 inzake parkeren en ABRvS 9 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3752, Gst 2012, 32 inzake verkeer.

⁵⁰ Er zijn ons nog geen Afdelingsuitspraken over dit aspect bekend.

⁵¹ Rechtbank Zeeland-West-Brabant 21 mei 2013, ECLI:NL:RBZWB:2013:4101.

⁵² Beiden verleend op grond van artikel 2.1 lid 1 onder j.o. artikel 2.12 lid 2 Wabo OUD, waarbij het toetsingskader 'goede ruimtelijke ordening' reeds als toetsingscriterium in de wet was opgenomen voor het verlenen van de tijdelijke omgevingsvergunning.

⁵³ Rechtbank Midden-Nederland 7 oktober 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:4777, r.o. 12.1.

⁵⁴ Rechtbank Haarlem 27 juni 2011, ECLI:NL:RBHAA:2011:BQ9883.

⁵⁵ Zie bijvoorbeeld de Nota parkeernormen 2013 van het Stadsdeel Centrum van de gemeente Amsterdam; Nota parkeernormen Amersfoort 2009, Nota Parkeernormen 2013, parkeren bij nieuwe ontwikkelingen en functiewijzigingen in Delft en Beleidsregels parkeernormen 2012 gemeente Groningen.

⁵⁶ Kamerstukken II 2012/13, 33 222, nr. 8, p. 2. Vóór de wetswijziging van 1 november 2014 had de provincie de bevoegdheid om regels te stellen aan omgevingsvergunningen voor een tijdelijke planologische afwijking van het bestemmingsplan ex artikel 2.12, tweede lid, Wabo. Zie uitgebreid *Kamerstukken II* 2010/11, 32 821, nr. 3, p. 5-6, Stb. 2012, 306 en Stb. 2012, 391. Dit artikel is per 1 november 2014 vervallen en opgenomen in artikel 4 van bijlage II Bor.

gunningen.⁵⁷ In de verordeningen wordt de kruimelvergunning veelal gelijkgesteld met het begrip 'bestemmingsplan' of 'ruimtelijk plan', hetgeen doorgaans een centraal begrip is in een Verordening.⁵⁸

4. Praktijkvoorbeelden

Na de voorgaande beschrijving van het begrip goede ruimtelijke ordening en de invulling daarvan bij de verlening van de kruimelvergunning, wordt deze materie in deze paragraaf door middel van drie praktijkvoorbeelden verduidelijkt. De praktijkvoorbeelden betreffen het wijzigen van (1) een leegstaand kantoorgebouw in 50 permanente woningen, (2) een leegstaand bankgebouw in 3.000 m² detailhandel en (3) een leegstaande winkel in een tijdelijk restaurant. Alle gebouwen bevinden zich binnen de bebouwde kom. Daarbij merken wij op dat bij een concreet project altijd moet worden bekeken welke aspecten gezien de goede ruimtelijke ordening een rol spelen.

(1) Woningen

Ten eerste de transformatie van een leegstaand kantoorgebouw in 50 permanente woningen. Het kantoorgebouw bevindt zich als gezegd binnen de bebouwde kom en de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume worden niet vergroot. In dit geval kan dus gebruik worden gemaakt van onderdeel 9 van de kruimellijst⁵⁹ (de beperking dat bij de toepassing van artikel 4 bijlage II Bor het aantal woningen gelijk moet blijven geldt niet langer voor onderdeel 9 van de kruimellijst). Bij de verlening van deze vergunning zullen de aspecten geluid, lucht, externe veiligheid en parkeren en verkeer een belangrijke rol spelen.

⁵⁷ Dat de andere Provincies dit (nog) niet hebben gedaan, betekent volgens sommige rechtsgeleerden niet dat in die gevallen de provinciale verordening zonder meer niet van toepassing is op een kruimelvergunning. Dit hangt samen met de preventieve werking van instructieregels. De preventieve werking houdt in dat instructieregels in acht moeten worden genomen door een lager bestuursorgaan dat een ruimtelijk besluit wil nemen. Deze preventieve werking geldt volgens Korsse automatisch voor alle soorten besluiten waarmee een lager bestuursorgaan de gebruiksmogelijkheden uit het planologische regime kan beïnvloeden, omdat instructieregels ander niet goed kunnen functioneren (D. Korsse, *Ruimtelijke ordening op niveau. Een juridisch onderzoek naar provinciale en nationale instructieregels op grond van hoofdstuk 4 van de Wro*, Bouwrecht Monografieën nr. 37, Den Haag: IBR 2015, p. 53.) Een regel kan alleen volledig voorkomen dat wordt voorzien in een ruimtelijke ontwikkeling die in strijd is met het hogere beleid als het niet uitmaakt met welk type besluit in die ontwikkeling wordt voorzien, aldus Korsse. Waakzaamheid is gezien het voorgaande dus geboden.

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld artikel 1.2, eerste lid, aanhef en onder c j.o. artikel 2.1.4 Verordening ruimte 2014 van de provincie Zuid-Holland.

⁵⁹ Opgemerkt wordt nog dat onduidelijk is of een dergelijk project kwalificeert als stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in onderdeel D 11.2 van de Bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Indien dat wel het geval is, dan kan op grond van artikel 5 lid 6 bijlage II Bor geen gebruik worden gemaakt van onderdeel 9 van de kruimellijst. Bij dit voorbeeld gaan wij er van uit dat geen sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject.

Woningen zijn aangewezen als geluidsgevoelige objecten in de zin van de Wgh. Indien de woningen worden gerealiseerd met als doel om langer dan tien jaar ter plekke te functioneren, moet daarom worden voldaan aan de in Wgh opgenomen maximale geluidswaarden (industrielawaai, wegverkeerlawaai en spoorweglawaai). Op grond van een goede ruimtelijke ordening moet ook rekening worden gehouden met eventuele andere geluidsbronnen.

Op grond van artikel 2.8 Bor is bij de toepassing van onderdeel 9 kruimellijst een beoordeling van de gevolgen voor de luchtkwaliteit vereist. Het gaat hier om gebruikswijzigingen van bouwwerken die tot een zodanige verkeersaantrekkende werking kunnen leiden dat een verslechtering van de luchtkwaliteit niet is uitgesloten. Bij de realisatie van 50 woningen is dat al snel het geval. Een beoordeling zal dus plaats moeten vinden en in het besluit moeten worden toegelicht.

Ook de gevolgen voor externe veiligheid zullen bij de verlening van deze kruimelvergunning moeten worden meegewogen omdat woningen kwalificeren als kwetsbare objecten. Dit betekent dat op grond van het Bevi, het Bevb en het Vuurwerkbesluit inzichtelijk zal moeten worden gemaakt dat wordt voldaan aan de veiligheidsafstanden van de woningen tot risicobronnen, buisleidingen en de opslag van vuurwerk. In het kader van een goede ruimtelijke ordening zal bovendien moeten worden gemotiveerd dat wordt voldaan aan de veiligheidsafstanden van de woningen tot aan de bedrijven die onder het Activiteitenbesluit vallen.

Tot slot zullen de gevolgen van de nieuwe woningen op de verkeer- en parkeersituatie vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening moeten worden onderzocht en in het besluit worden toegelicht. Er zal daarom moeten worden gemotiveerd dat de gevolgen voor de verkeerssituatie en de verkeersveiligheid aanvaardbaar zijn en dat aan de eventuele (gemeentelijke) parkeernorm kan worden voldaan. Daarbij zal ook rekening moeten worden gehouden met gewijzigde piekmomenten: de piekmomenten van de verkeers- en parkeerbelasting liggen bij woningen op andere tijden van de dag dan bij het gebruik als kantoren. Gezien deze verschillende piekmomenten is het mogelijk dat parkeerplaatsen voor kantoren in voorkomende gevallen dubbel gebruikt worden als parkeerplaatsen voor omliggende woningen. Bij de realisatie van nieuwe woningen in een leegstaand kantoorgebouw zal met dit dubbelgebruik rekening moeten worden gehouden.

(2) Detailhandel

Als tweede voorbeeld noemen wij een leegstaand bankgebouw dat wordt getransformeerd tot

3000 m² detailhandel. Indien de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet wordt gewijzigd kan wederom gebruik worden gemaakt van onderdeel 9 van de kruimellijst.⁶⁰ Hierbij spelen de aspecten leegstand, parkeren en verkeer en provinciale regelgeving een belangrijke rol.

Op grond van een goede ruimtelijke ordening zullen allereerst de gevolgen voor de leegstand moeten worden meegewogen. Aangevoerd moet worden dat de ontwikkeling niet leidt tot een onaanvaardbare structurele leegstand. Aspecten die hierbij moeten worden meegenomen zijn eventueel overaanbod en het bestaande leegstandspercentage. Het feit dat de transformatie van het leegstaande bankgebouw leidt tot vermindering van de bestaande leegstand is ook een aspect dat moet worden meegewogen.

Ook de gevolgen van de nieuw te vestigen detailhandel op de verkeer- en parkeersituatie zullen moeten worden meegewogen. Detailhandel leidt doorgaans tot een hogere verkeersgeneratie en een hogere parkeerbehoefte dan een bankgebouw. Ook in dit voorbeeld zal daarom moeten worden gemotiveerd dat de gevolgen voor de verkeerssituatie en de verkeersveiligheid aanvaardbaar zijn, dat aan de eventuele gemeentelijke parkeernorm kan worden voldaan en dat rekening is gehouden met eventuele gewijzigde piekmomenten.⁶¹

Tot slot zal bij de vergunningverlening veelal provinciale regelgeving in acht moeten worden genomen. Zoals gezegd hebben meerdere provincies hun Verordening inmiddels van toepassing verklaard op kruimelvergunningen. Hiernaast zijn in verschillende Verordeningen regels gesteld ten aanzien van de vestiging van detailhandel van een bepaalde omvang: bij de vestiging van detailhandel van meer dan 1.500 m² is het raadzaam om de regels van de Verordening er op na te slaan. In het onderhavige geval van de vestiging van 3.000 m² detailhandel, zal doorgaans moeten worden aangetoond dat dit niet leidt tot onaanvaardbare leegstand of een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat. Vaak zal ook om advies moeten worden gevraagd aan een provinciale adviescommissie (detailhandel) of regionaal economisch overleg (een platform voor regionale afstemming en verbetering van economische activiteiten).

⁶⁰ Opgemerkt wordt nog dat onduidelijk is of een dergelijk project kwalificeert als stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in onderdeel D 11.2 van de Bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Indien dat wel het geval is, dan kan op grond van artikel 5 lid 6 bijlage II Bor geen gebruik worden gemaakt van onderdeel 9 van de kruimellijst. Bij dit voorbeeld gaan wij er van uit dat geen sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject.

⁶¹ De piekmomenten van de verkeers- en parkeerbelasting liggen bij detailhandel op andere tijden van de dag dan bij het gebruik van kantoren.

(3) Tijdelijk restaurant

Tot slot het transformeren van een leegstaande winkel in een tijdelijk restaurant. Het restaurant zal voor de duur van tien jaar ter plekke functioneren. In dit geval zal geen gebruik kunnen worden gemaakt van onderdeel 11 van de kruimellijst: het gewijzigde gebruik kan immers worden gefaciliteerd middels onderdeel 9, in combinatie met artikel 2.23 lid 1 Wabo (op grond waarvan aan een omgevingsvergunning een tijdelijke werking kan worden toegewezen). Bij deze vergunning spelen de aspecten geluid, lucht en parkeren en verkeer een belangrijke rol.

Allereerst het aspect geluid. Een horeca-inrichting is geen geluidsgevoelig object in de zin van de Wgh. De inrichting kan echter wel negatieve geluidsgevolgen op de omgeving (waaronder woningen) hebben. Zowel het Activiteitenbesluit, het Bouwbesluit als de Wgh stellen daarom geluidseisen aan horeca-inrichtingen. Het gaat de strekking van dit artikel te buiten om deze eisen allemaal langs te lopen, reden waarom wordt verwezen naar de toepasselijke wet- en regelgeving ten aanzien van dit aspect.

Op grond van artikel 2.8 Bor is bij de toepassing van onderdeel 9 kruimellijst een beoordeling van de gevolgen voor de luchtkwaliteit vereist. Het gaat hier om gebruikswijzigingen van bouwwerken die tot een zodanige verkeersaantrekkende werking kunnen leiden dat een verslechtering van de luchtkwaliteit niet is uitgesloten. Bij de realisatie van een tijdelijk restaurant is daar al snel sprake van. Een beoordeling zal dus plaats moeten vinden en in het besluit moeten worden toegelicht.

Tot slot moeten de gevolgen van de nieuw te vestigen horeca op de verkeer- en parkeersituatie worden meegewogen. Horeca leidt doorgaans tot een hogere verkeersgeneratie en parkeerbehoefte dan kantoren. Er zal daarom wederom moeten worden gemotiveerd dat de gevolgen voor de verkeerssituatie en de verkeersveiligheid aanvaardbaar zijn, dat aan de eventuele gemeentelijke parkeernorm kan worden voldaan en dat rekening is gehouden met de gewijzigde piekmomenten.⁶²

5. Conclusie

De kruimelvergunning wordt in de praktijk veelvuldig gebruikt, gezien de reguliere voorbereidingsprocedure, de toepasselijkheid van de *lex silencio positivo*, het niet hoeven opstellen van een 'goede ruimtelijke onderbouwing' en het door het

⁶² De piekmomenten van de verkeers- en parkeerbelasting liggen bij horeca doorgaans op andere tijden van de dag dan bij het gebruik van kantoren.

besluit pChw vergrote toepassingsbereik van de kruimellijst.

Hoewel een kruimelvergunning, anders dan een Huitgebreide omgevingsvergunning, niet hoeft te zijn voorzien van een 'goede ruimtelijke onderbouwing', bepaalt artikel 2.12 lid 1 aanhef en sub a onder 2 Wabo dat een kruimelvergunning slechts wordt verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. In deze bijdrage is daarom in het bijzonder ingegaan op het begrip 'goede ruimtelijke ordening' en de invulling daarvan bij de verlening van een kruimelvergunning. Daarbij hebben wij aandacht besteed aan de daarbij meest voorkomende aspecten: geluid; luchtkwaliteit; externe veiligheid; leegstand; parkeren en verkeer en provinciale regelgeving.

Door voornoemde verruiming van de kruimellijst verwachten wij dat bij de verlening van deze vergunning het begrip 'goede ruimtelijke ordening' een steeds grotere rol zal spelen. Er zijn ons al enkele uitspraken bekend die hier expliciet op ingaan en wij verwachten dat meerdere uitspraken snel zullen volgen.

Bij de uitleg van het begrip goede ruimtelijke ordening bij een kruimelvergunning kan naar ons oordeel in beginsel aansluiting worden gezocht bij de Afdelingsjurisprudentie ten aanzien van de uitleg van het begrip goede ruimtelijke ordening bij bestemmingsplannen, voor zover hierbij, gezien de omvang en/of de situeringskenmerken van het project en/of het betrokken gebied, sprake is van een

ruimtelijk vergelijkbare situatie. Een goede ruimtelijke ordening is immers het centrale motief in het ruimtelijk bestuursrecht: alle ruimtelijke besluiten moeten hiermee in overeenstemming zijn, waarbij het niet uitmaakt met welk type besluit in een bepaald project wordt voorzien.

Ter afsluiting hebben wij het afwegingskader van de belangrijkste aspecten die bij de verlening van een kruimelvergunning een rol spelen hieronder schematisch weergegeven, waarmee wij beogen een handvat te bieden voor de praktijk. ●

Schema afwegingskader aspecten kruimelvergunning	
Aspect	Toetsingskader*
Geluid	- Art. 49, 58, 76a Wgh - Art. 4.2 Bgh
Luchtkwaliteit	- Art. 2.8 Bor - Art. 2 Besluit gevoelige bestemmingen
Externe veiligheid	- Art. 4, 5, 13 Bevi - Art. 11 Bevb - Art. 4.2 Vuurwerkbesluit
Leegstand	Bij een project met een bovengemeentelijk karakter: Verordening
Parkeren en verkeer	Gemeentelijk parkeerbeleid
Provinciale regelgeving	Bij een project met een bovengemeentelijk karakter: Verordening
* Hierbij is niet ingegaan op eventueel gemeentelijk kruimelbeleid, overig gemeentelijk beleid of de toetsing aan een goede ruimtelijke ordening.	