

Memo

Vergunningaanvragen en mogelijkheden om af te wijken van het bestemmingsplan

Inleiding

In bestemmingsplannen is vastgelegd hoe gronden en panden mogen worden gebruikt en hoe (of) er gebouwd mag worden. Als er een vergunningaanvraag gedaan wordt, die past binnen het bestemmingsplan, dan wordt deze verleend.

Vooroverleg, voorafgaand aan vergunningaanvraag

Voordat een vergunningsaanvraag ingediend wordt, kan ook een principeaanvraag ingediend worden. Voor veel aanvragers kan het interessant zijn om, voorafgaand aan een officiële vergunningaanvraag, 'informeel' bij de gemeente te informeren hoe kansrijk het initiatief is. Veelal vraagt een initiatiefnemer dan een principebesluit bij de gemeente.

Zo'n principebesluit bevat een uitspraak dat de gemeente '*bereid is medewerking te verlenen, mits aangetoond wordt dat de betreffende ontwikkeling in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening (een goed woon- en leefklimaat)*'. Zo'n principebesluit is geen beschikking, zoals bedoeld in de Awb, en daar kan dus ook geen bezwaar tegen ingediend worden.

Een positief principebesluit wordt over het algemeen opgevolgd door een vergunningaanvraag.

Vergunningaanvraag

In geval er een vergunningaanvraag gedaan wordt, die *niet* past binnen een bestemmingsplan zijn er twee mogelijkheden:

1. Het is niet wenselijk om medewerking te verlenen en de vergunning wordt afgewezen. Een weigering van een vergunning is een 'beschikking' (een besluit dat niet van algemene strekking is). Conform artikel 6.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) kan hier bezwaar (en beroep) tegen ingediend worden.
2. Het is wel wenselijk om medewerking te verlenen en er wordt afgeweken van het bestemmingsplan. In dit geval moet er een procedure doorlopen worden.

Ad. 2 Mogelijkheden om medewerking te verlenen in geval er strijdigheid is met het bestemmingsplan

Als een aanvraag omgevingsvergunning in strijd is met het geldende bestemmingsplan, maar de gemeente wil wel meewerken aan het verzoek (optie 2), dan wordt gekeken met welke procedure medewerking verleend kan worden. Daarvoor zijn de volgende drie procedures denkbaar:

- a. Binnenplanse afwijking.
- b. Kruimelregeling.
- c. Uitgebreide WABO procedure.

Een vierde mogelijkheid is om een nieuw bestemmingsplan op te stellen, waarmee de gewenste ontwikkeling mogelijk wordt. In deze memo wordt daar verder niet op in gegaan. Wel wordt nader ingegaan op de mogelijkheden om af te wijken van een bestemmingsplan.

Bij het bepalen van welke procedure gevolgd moet worden, dient de meest 'eenvoudige' procedure gevolgd te worden. Dit blijkt uit vaste rechtspraak.¹

¹ [ECLI:NL:RBAMS:2021:6032](https://ecli.nl:RBAMS:2021:6032) Volledige tekst uitspraak (recht.nl), onder overweging 12.

Uitspraak Raad van State, 12 oktober 2021:

Volgens vaste rechtspraak is voor het beantwoorden van de vraag of al dan niet van rechtswege een omgevingsvergunning is verleend, beslissend welke procedure op de aanvraag van toepassing is. Of op een aanvraag de reguliere dan wel de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is, is afhankelijk van de activiteit die is aangevraagd. De Wabo bepaalt daarmee exclusief welke procedure op een aanvraag om verlening van een omgevingsvergunning van toepassing is. Verweerder heeft hierin geen keuze, maar is verplicht de voorbereidingsprocedure toe te passen die uit de Wabo voortvloeit. Dit betekent dat verweerder na ontvangst van een aanvraag om omgevingsvergunning tijdig moet beoordelen welke procedure daarop van toepassing is. De uitgebreide voorbereidingsprocedure is van toepassing als de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo voor zover er strijd is met het bestemmingsplan en slechts vergunning kan worden verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3° van de Wabo. In dat geval geldt een beslistermijn van maximaal zes maanden. Als de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, geldt een beslistermijn van acht weken met een verlengingsmogelijkheid van ten hoogste zes weken. Als niet binnen de geldende beslistermijn een besluit op de aanvraag wordt genomen, is de omgevingsvergunning van rechtswege verleend, ongeacht of de aangevraagde activiteit voldoet aan de voorwaarden voor toepassing van de in het bestemmingsplan gegeven afwijkingsbevoegdheid.

Met andere woorden: als medewerking verleend kan worden door gebruik te maken van een kruimelregeling, dan kan er geen gebruik gemaakt worden van een uitgebreide Wabo-procedure.

Ad. 2a Binnenplanse afwijking

Bij de binnenplanse afwijking wordt beoordeeld of het bestemmingsplan zelf de mogelijkheid biedt om van het bestemmingsplan af te wijken. Als het bestemmingsplan geen mogelijkheden biedt (ook wel de 'binnenplanse afwijkingsbevoegdheid' genoemd) dan wordt gekeken of gebruik kan worden gemaakt van de zogenaamde 'kruimelgevallenlijst'.

Projecten die onder de binnenplanse afwijking vallen, worden gerealiseerd met de reguliere voorbereidingsprocedure van 8 weken. Zoals bepaald in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), paragraaf 4.1.3.3) kan, bij niet tijdig beslissen, dit leiden tot een vergunning van rechtswege.

Tegen een reguliere vergunning kan bezwaar, beroep en hoger beroep ingediend worden.

Ad. 2b Kruimelregeling

De kruimelregeling is te vinden in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en is uitgewerkt in artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (Bor, zie bijlage).

Met toepassing van deze lijst kan door het college van burgemeester en wethouders met een omgevingsvergunning worden afgeweken van een geldend bestemmingsplan.

Projecten die onder de kruimelregeling vallen, worden (ook) gerealiseerd met de reguliere voorbereidingsprocedure van 8 weken. De aanvrager dient een ruimtelijke motivering aan te leveren, waaruit blijkt dat er sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Zoals bepaald in de Awb (paragraaf 4.1.3.3) kan, bij niet tijdig beslissen, dit leiden tot een vergunning van rechtswege.

In de kruimelgevallen lijst staan o.a.:

- bijbehorende bouwwerken, die niet passen binnen het bestemmingsplan of de regels voor vergunningsvrij bouwen
- dakkapel (voorkant)
- dakopbouw
- dakterras
- het anders gebruiken van gebouwen
- tijdelijk bouwen of gebruiken, niet langer dan 10 jaar

Anders dan de naam doet vermoeden is de kruimelregeling te gebruiken voor kleine én grote(-re) projecten. De kruimelregeling is door de jaren heen uitgebreid en tegenwoordig op veel gevallen toepasbaar. Dit komt mede doordat, met toepassing van artikel 4 van bijlage II van het Bor, in één omgevingsvergunning meerdere kruimelgevallen kunnen worden gecombineerd.

Tegen een reguliere vergunning kan bezwaar, beroep en hoger beroep ingediend worden.

Ad. 3 Uitgebreide Wabo-procedure

Als de betreffende aanvraag *niet* voorkomt op de 'kruiemelgevallenlijst', dan kan de aanvraag *niet* met een reguliere procedure worden afgehandeld. In die gevallen blijft het mogelijk een uitgebreide afwijkingsprocedure van de Wabo (artikel 2.12, lid 1, onder a, sub 3 Wabo) te volgen (26 weken). De aanvrager dient dan een (uitgebreide) ruimtelijke onderbouwing aan te leveren, waaruit blijkt dat er sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Omdat dit de 'grotere' afwijkingen zijn (deze kunnen immers niet met een reguliere voorbereidingsprocedure afgehandeld worden), moet de gemeenteraad voor deze gevallen een 'verklaring van geen bedenking' (VVGB) af geven. Met het af geven van een VVGB stemt de gemeenteraad in met de betreffende ontwikkeling en de afwijking van het bestemmingsplan.

In 2012 heeft de gemeenteraad een lijst van gevallen vastgesteld, waarvoor een algemene VVGB geldt. Voor deze categorieën van gevallen hoeft geen 'individuele' VVGB af gegeven te worden. In geval een situatie niet onder één van de categorieën op de lijst valt, moet er gericht een VVGB van de gemeenteraad aangevraagd worden tijdens de vergunningprocedure. In 2015 is deze lijst geëvalueerd.

In tegenstelling tot de reguliere voorbereidingsprocedure kan een vergunning, die verleend wordt met de uitgebreide voorbereidingsprocedure *nooit* van rechtswege ontstaan. Voor de uitgebreide Wabo procedure kunnen zienswijzen, beroep en hoger beroep ingediend worden.

Conclusie

Het college van B&W heeft beleidsvrijheid om wel of niet mee te werken aan een vergunningaanvraag, waarvoor afgeweken moet worden van een bestemmingsplan. Het staat het bevoegd gezag *niet* vrij om te bepalen welke procedure wordt gevolgd: de meest 'eenvoudige' procedure dient gevolgd te worden. Kan er gebruik gemaakt worden van een kruimelregeling, dan kan er geen uitgebreide voorbereidingsprocedure gevolgd worden.

Als een aanvraag ten onrechte wordt behandeld als een aanvraag om een uitgebreide omgevingsvergunning, in plaats van de reguliere voorbereidingsprocedure, dan kan dat leiden tot een vergunning van rechtswege.

Bijlage:

1. Lijst van kruimelgevallen (artikel 4, bijlage II, Bor).

Bijlage 1 - lijst van kruimelgevallen, artikel 4, bijlage II Besluit omgevingsrecht

Hoofdstuk IV. Categorieën gevallen waarin voor planologische gebruiksactiviteiten een omgevingsvergunning als bedoeld in [artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet](#) kan worden verleend

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:
 - a. niet hoger dan 5 m, tenzij sprake is van een kas of bedrijfsgebouw van lichte constructie ten dienste van een agrarisch bedrijf,
 - b. de oppervlakte niet meer dan 150 m²;
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 genoemde eisen, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. niet hoger dan 5 m, en
 - b. de oppervlakte niet meer dan 50 m²;
3. een bouwwerk, geen gebouw zijnde, of een gedeelte van een dergelijk bouwwerk, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. niet hoger dan 10 m, en
 - b. de oppervlakte niet meer dan 50 m²;
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:
 - a. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de [Woningwet](#) aan een bestaande woning gestelde eisen;
 - 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](#),
 - c. de bewoner op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont, en
 - 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.