

De Belangenverenigingen Binnenstad Noord, De Oude en De Nieuwe Delf, en Zuidpoort

p/a Rietveld 15
2611 LG Delft

Aan: De gemeenteraad van Delft
I.a.a: De fracties van de gemeenteraad van Delft
Het college van burgemeester en wethouders van Delft

Delft, 14 maart 2016

Kenmerk: BBN2016/6
Onderwerp: Kruiemelregeling

Geachte gemeenteraad,

De laatste jaren zijn er veel wijzigingen geweest in het wettelijk stelsel rond ruimtelijke ordening. Door die veranderingen is het naar onze mening relevant de rolverdeling rond planologische wijzigingen tegen het licht te houden. Als Belangenverenigingen van de binnenstad vinden we dat met name rond ingrijpende planologische gebruikswijzigingen, die rollen in Delft momenteel niet goed verdeeld zijn, en – anders dan in andere gemeenten – de raad onvoldoende betrokken wordt, wat de zorgvuldigheid van de belangenafweging soms niet ten goede komt.

We noemen twee voorbeelden, buiten de binnenstad de recente vergunning voor dansschool Wesseling aan de Buitenwatersloot en in de binnenstad de aanvraag voor een vergunning voor horeca in het complex aan de Paardenmarkt. Beide aanvragen passen niet in het geldende bestemmingsplan.

Normaal is het aan de gemeenteraad om te beslissen over vernieuwing van het bestemmingsplan. In deze twee gevallen opteert B&W voor het gebruik van de bevoegdheid op grond van de zogenaamde kruiemelgevallenregeling, waardoor de wijziging van het bestemmingsplan dezelfde snelle procedure volgt als bijvoorbeeld een veel technischer, en meestal niet politieke, vergunningaanvraag om te bouwen.

Die procedure kenmerkt zich door:

- geen inspraak voor omwonenden;
- de ‘bestemmingsplanwijziging’ loopt niet via de raadscommissie.

Omwonenden kunnen slechts achteraf bezwaar maken tegen het besluit, of in beroep gaan bij de rechter. Lastig is dat dan vooral de rechtmatigheid beoordeeld zal worden, niet de doelmatigheid van een besluit¹. De rechter zal niet op de stoel van de politiek gaan zitten, en de belangenafweging over doen. De gemeenteraad staat vrijwel buiten spel. Deze werkwijze komt ons inziens de belangenafweging niet ten goede, maakt de kans op slechte besluiten groter en het vergroot daardoor ook nog het risico op juridische procedures.

¹ Wel is er de mogelijkheid om kennis te nemen van de aanvraag – naar aanleiding hiervan kan eventueel gereageerd worden naar de gemeente. Deze werkwijze is onbevredigend: de gemeente hoeft hier niets mee te doen. Verder kan er onduidelijkheid zijn over de timing: een ingediende aanvraag wordt geregeld later aangevuld, omdat niet alles bij de aanvraag compleet was. Als belanghebbenden wordt je via de gemeenteberichten wel op de hoogte gesteld van een aanvraag, maar niet van eventueel later ingediende aanvullingen op de aanvraag. Tenslotte hoeft de eigenaar bij de aanvraag geen motivatie voor de toelaatbaarheid van de gewenste gebruikswisseling in te dienen (ruimtelijke onderbouwing). Dat maakt het voor belanghebbenden onmogelijk hier op te reageren. Kortom: deze mogelijkheid is onvoldoende om tot een goede belangenafweging te komen.

Het moet en kan anders, wat de Belangenverenigingen betreft. Vergunningverlening via de snelle procedure van de kruimelgevallenregeling (de 'reguliere procedure') hoeft immers niet: het is een bevoegdheid van B&W om volgens deze regeling te vergunnen, het is geen recht voor de aanvrager. In diverse gemeenten is het gebruik van deze kruimelgevallenregeling dan ook ingeperkt, in de vorm van beleidsregels (zie enkele voorbeelden in bijlage 2). Zo kan bepaald worden dat bepaalde ingrijpende gebruikswijzigingen, via de 'uitgebreide procedure' vergund moeten worden. Dat betekent dat er eerst een ontwerpbesluit gepubliceerd moet worden door B&W, waar vervolgens de mogelijkheid van inspraak op is van de omwonenden en bespreking in de raadscommissie.

Wij pleiten ervoor dat de gemeente Delft, in navolging van andere gemeenten, ook eigen kruimelregels (beleidsregels kruimelgevallen), opstelt, die aangeven wanneer bepaalde voorgenomen gebruikswijzigingen wel en wanneer deze niet via de kruimelgevallenregeling behandeld kunnen worden.

Een mogelijke vormgeving van zo'n regeling is hieronder opgenomen:

Beleidsregels gemeente Delft buitenplanse afwijkingen o.g.v. artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° Wabo (planologische kruimelgevallen regeling)

(...)

Voor de toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2 Wabo, juncto artikel 4 lid 9 van bijlage II van het Bor, komt in aanmerking een wijziging in het gebruik van bouwwerken in de bebouwde kom, met inachtneming van de volgende bepalingen:

- a. Slechts bij uitzondering wordt een afwijking van het bestemmingsplan verleend. De dringende noodzaak dient te zijn aangetoond en de overwegingen om van het bestemmingsplan af te wijken dienen zorgvuldig te zijn onderbouwd.
- b. De gebruikswijziging moet passen in een actuele gemeentelijke beleidsvisie
- c. De nieuwe functie mag:
 1. geen onevenredige hinder voor het woon- en leefklimaat opleveren en geen afbreuk doen aan het karakter van de omgeving;
 2. geen horeca-activiteiten betreffen, anders dan kleinschalige horeca als nevenfunctie bij detailhandel en bed & breakfast als kleinschalige nevenfunctie bij wonen;
 3. bij wijziging binnen de functie wonen geen detailhandel betreffen;
 4. niet leiden tot een onevenredige aantasting van de verkeersontsluitings- en parkeersituatie ter plaatse.

We menen dat zo'n regeling helpt de beslissing over ingrijpende wijzigingen van het toegestaan gebruik t.o.v. het vigerend bestemmingsplan weer terug te brengen naar de plek waar die ons inziens hoort: de gemeenteraad. Naast de beleidsregels voor gebruikswijzigingen, bevelen wij ook aan op termijn voor de andere onderdelen van de lijst met kruimelgevallen, zie bijlage 1, na te gaan of beleidsregels wenselijk zijn.

We zijn benieuwd naar uw reactie.

Met vriendelijke groeten, namens de

Belangenvereniging Binnenstad Noord,
Belangenvereniging De Oude en De Nieuwe Delf,
Belangenvereniging Zuidpoort,

J.T. Gravesteijn, voorzitter
A. Jonquière-Kamps, voorzitter
D. van Seters, vice-voorzitter

Bijlagen:

Bijlage 1 Kruimelgevallenregeling

Bijlage 2 Enkele voorbeelden van beleidsregels voor selectief gebruik van reguliere procedure bij toestaan ander gebruik

Bijlage 1

Kruimelgevallenregeling

Sinds lange tijd kent de ruimtelijke ordening de zogenaamde kruimelgevallenregeling. Deze regeling is oorspronkelijk bedoeld om plannen die een bescheiden wijziging van het planologisch regime nodig hebben, toch snel te kunnen vergunnen. B&W krijgen de bevoegdheid om in die gevallen zelfstandig het bestemmingsplan opzij te kunnen zetten, en toch een vergunning te verlenen.

Wanneer sprake is van zo'n kruimelgeval is te vinden in het Besluit omgevingsrecht, om precies te zijn in artikel 4 van bijlage 2 van dat besluit. Het gaat dan om planologische gebruiksactiviteiten waarvoor een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet kan worden verleend.

In de loop der jaren is deze regeling opgerekt, en gaat het niet alleen meer om ondergeschikte kruimels. Een van de zaken die sinds 2001 onder deze kruimelgevallenregeling vallen, is de wijziging van het gebruik. In 2014 is deze regeling nog verder opgerekt, en vallen ook gebruikswijzigingen van meer dan 1500m² onder deze regeling. Dus bijvoorbeeld een oud schoolgebouw dat is opgekocht door iemand die een discotheek wil beginnen, kan via deze snelle procedure vergund worden.

Relevant is dat B&W niet verplicht zijn een vergunning via de snelle procedure te verlenen, indien iets op deze lijst staat. De wetgever formuleert het als een bevoegdheid, niet als een verplichting om deze snelle procedure te volgen. De praktijk in verschillende andere gemeenten laat zien, dat er beleidsregels zijn vastgesteld die bepalen wanneer wel en wanneer niet de snelle procedure gevolgd wordt. Bij bijvoorbeeld verandering naar horeca kan de snelle procedure niet, en verplicht de gemeente de uitgebreide procedure – met inspraak – te volgen.

De lijst met mogelijke kruimelgevallen:

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 genoemd 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

Bijlage 2

Enkele voorbeelden van beleidsregels voor selectief gebruik van reguliere procedure bij toestaan ander gebruik:

- Tilburg (stelt als voorwaarde dat de wijziging past in een door de gemeenteraad vastgestelde beleidsvisie)
- Den Helder (benoemt expliciet enkele weigeringscriteria, waaronder dringende noodzaak)
- Lochem (geen horeca-activiteiten onder deze procedure, anders dan kleinschalige horeca als nevenfunctie bij detailhandel en bed & breakfast als kleinschalige nevenfunctie bij wonen)
- Schouwen Duiveland (sluit terras expliciet uit van deze procedure)

Beleidsregels gemeente Tilburg kleine buitenplanse afwijkingen o.g.v. artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° Wabo (planologische kruimelgevallen regeling)

9. Het gebruiken van bouwwerken, al dan niet in samenhang met inpandige bouwactiviteiten, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

a. binnen de bebouwde kom, en

b. de oppervlakte niet meer dan 1500 m²

1. Op basis van dit artikel kan een omgevingsvergunning worden verleend bij woningen indien voldaan wordt aan de regeling voor bedrijf- cq beroep aan huis zoals opgenomen in de door de raad c.q. het college vastgestelde plansystematiek, zoals deze op de dag van indiening van de aanvraag geldt.

2. Op basis van dit artikel kan een omgevingsvergunning worden verleend bij gebouwen niet zijnde woningen in de volgende gevallen:

a. kennelijke fout in het bestemmingsplan of

b. voorziening in het kader van het algemeen belang of

c. ontwikkeling die past in een door de Raad vastgestelde beleidsvisie.

3. Ten aanzien van al deze afwijkingen geldt dat alleen medewerking kan worden verleend indien:

- Gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden en bouwwerken niet onevenredig worden beperkt;

- De brandveiligheid niet onevenredig wordt aangetast;

- De sociale veiligheid niet onevenredig wordt aangetast;

- de milieusituatie niet onevenredig wordt aangetast;

- de verkeersveiligheid niet onevenredig wordt aangetast.

Beleidsregels planologische afwegingsmogelijkheden gemeente Den Helder (juli 2013)

e. Gebouw, geen woning of woongebouw zijnde

Slechts bij uitzondering wordt een afwijking van het bestemmingsplan verleend. De dringende noodzaak dient te zijn aangetoond en de overwegingen om van het bestemmingsplan af te wijken dienen zorgvuldig te zijn onderbouwd. In de onderbouwing dient in ieder geval aangegeven te worden waarom:

- de nieuwe functie past binnen de omgeving;

- er geen onevenredige toename van de verkeersbelasting en de parkeerdruk in de omgeving ontstaat (voldoen aan nota Bouwen en Parkeren 2011-2016);

- de nieuwe functie geen onevenredige negatieve milieueffecten veroorzaakt voor de omgeving;

- per geval wordt een afweging gemaakt, waarbij gebruik zal worden gemaakt van het algemeen afwegingskader;

Beleidsregels kruimelgevallen Lochem 2014,

ARTIKEL 10 : WIJZIGEN GEBRUIK VAN BOUWWERKEN

Voor de toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2 Wabo, juncto artikel 4 lid 9 van bijlage II van het Bor, komt in aanmerking een wijziging in het gebruik van bouwwerken in de bebouwde kom, met inachtneming van de volgende bepalingen:

1. algemeen:

a. de nieuwe functie mag:

1. geen onevenredige hinder voor het woon- en leefklimaat opleveren en geen afbreuk doen aan het karakter

van de omgeving;

2. bij wijziging binnen de functie wonen geen detailhandel betreffen;

3. geen seksinrichting, escortbureau, sekswinkel dan wel prostitutiebedrijven omvatten;

4. geen horeca-activiteiten betreffen, anders dan kleinschalige horeca als nevenfunctie bij detailhandel en bed & breakfast als kleinschalige nevenfunctie bij wonen;

5. geen buitenopslag met zich brengen;

6. niet leiden tot een onevenredige aantasting van de verkeersontsluitings- en parkeersituatie ter plaatse.

b. functiewijziging op bedrijventerreinen is beperkt tot die waarin, op basis van concrete gegevens, geconcludeerd kan worden dat de nieuwe activiteit naar aard en effecten op het woon- en leefklimaat gelijk is te stellen met de bedrijven, genoemd in de voor die gebieden geldende bestemmingsplannen opgenomen staat van inrichtingen.

Beleidsregels planologische afwijkingen gemeente Schouwen Duiveland 2010

E. Voor het gebruiken van bouwwerken in het centrumgebied voor horeca:

- het afwijken is slechts toelaatbaar ten behoeve van horecavoorzieningen voor zover die voorkomen in categorie 1a of 1b van de bij deze beleidsregels behorende Staat van Horeca-activiteiten;
- de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden en bouwwerken worden niet onevenredig aangetast;
- er vindt geen onevenredige aantasting plaats van de in de omgeving en op de locatie aanwezige architectonische, cultuurhistorische en/of archeologische waarden;
- het afwijken ziet niet op het gebruik van een terras.