



## Vaststelling beleidsregels intrekking omgevingsvergunningen voor bouwactiviteiten

Collegebesluit 24 februari 2015, nr. 30

### Aanleiding

Het is wenselijk beleidsregels vast te stellen betrekking hebbend op de bevoegdheid van het college van B&W tot geheel of gedeeltelijke intrekking van een omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten. Artikel 2.33, tweede lid, sub a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) geeft Burgemeester en Wethouders de bevoegdheid een verleende omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten geheel of gedeeltelijk in te trekken. Dit is een discretionaire bevoegdheid. Dat betekent dat Burgemeester en Wethouders de nodige beleidsvrijheid hebben. Het is wenselijk beleidsregels vast te stellen waarin wordt bepaald hoe gebruik gemaakt zal worden van die bevoegdheid. Hiermee zijn de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid gediend en wordt willekeur voorkomen. In juridische procedures is het voordeel van beleidsregels dat de motiveringsplicht minder zwaar is: B&W kan voor de motivering verwijzen naar de door haar toegepaste beleidsregels (zie artikel 4:82 Awb). De beleidsregels bestaan uit een aantal artikelen en een toelichting. Artikelen + toelichting samen vormen de beleidsregels. B&W moeten overeenkomstig de beleidsregels handelen, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen (artikel 4:84 Awb).

### Beoogd effect/ bestuurlijk kader

Beleidsregels vast te stellen. Deze vormen een houvast voor B&W (en de ambtelijke organisatie) bij de toepassing van de bevoegdheid een omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten geheel of gedeeltelijk in te trekken. Voorts zijn beleidsregels in het belang van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid en wordt willekeur voorkomen.

### Besluit

Het college heeft besloten om de beleidsregels vast te stellen, betrekking hebbend op de bevoegdheid tot geheel of gedeeltelijke intrekking van een omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten (artikel 2.33, tweede lid, sub a Wabo).

### Argumenten

B&W heeft een bevoegdheid om omgevingsvergunningen voor bouwactiviteiten in te trekken als er niet binnen een bepaalde termijn wordt gestart met de bouwwerkzaamheden of als de bouwwerkzaamheden langer dan een bepaalde termijn stilliggen. Die termijn is 26 weken.

Op dit moment is er geen vastgesteld intrekkingbeleid. In het verleden was het zo dat in vrijwel alle gevallen een verleende vergunning ook vlot nadat de vergunning was verleend, werd uitgevoerd. Door de crisis in de bouw komt het vaker voor dat een vergund bouwplan niet of pas geruime tijd na vergunningverlening wordt uitgevoerd. Dat is om onderstaande redenen onwenselijk:

- Planologische en stedenbouwkundige inzichten wijzigen. Het is onwenselijk dat een bouwplan wordt gerealiseerd dat strijdig is met die gewijzigde inzichten;
- Bouwtechnische regelgeving wijzigt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan aanscherping van warmteisolatie-eisen, constructieve eisen of brandveiligheidseisen. Het is onwenselijk dat bouwplannen worden gerealiseerd op basis van verouderde bouwtechnische regels. Kopers en gebruikers mogen er op rekenen dat hun gebouw of woning op het moment van bouwen voldoet aan de actuele technische eisen en voorschriften;
- Welstandsbeleid wijzigt. Denk hierbij aan een wijziging van de Welstandsnota Tilburg of aan specifieke Beeldkwaliteitsplannen. Het is onwenselijk dat er bouwplannen worden gerealiseerd die niet voldoen aan een actueel beeldkwaliteitsbeleid voor dat gebied;
- Het is onwenselijk dat omwonenden opeens geconfronteerd worden met de realisatie van een bouwplan waarvoor jaren geleden een vergunning is verleend;
- Het is onwenselijk dat een in uitvoering zijnde (half-afgebouwd) bouwwerk lang stilligt;
- Uit een oogpunt van administratief beheer van de werkvoorraad alsmede vanuit de optiek van de Wet basisregistratie adressen en gebouwen (Wet BAG) is het onwenselijk om 'slapende' vergunningen te hebben. Een dossier moet op een gegeven moment kunnen worden afgesloten en gearhiveerd.

### Termijn van 2 jaar

Veel gemeenten hebben beleidsregels voor intrekking van vergunningen vastgesteld. Zij hanteren vaak een termijn van 1 jaar. Dus als een jaar na het onherroepelijk zijn van de verleende vergunning er nog niet begonnen is met de bouw, wordt er ingetrokken. Gelet op de economische crisis in de bouw, is



het echter redelijk om een termijn van 2 jaar te hanteren. In die gevallen zal er meestal geen gebruik meer gemaakt worden van de vergunning en ligt intrekking in de rede.

#### *Termijn van 1 jaar*

Alleen als de bouw stilligt is het redelijk een termijn van 1 jaar te hanteren. Het is niet wenselijk dat de omgeving langer geconfronteerd wordt met een half-afgebouwd (onaf) bouwwerk. Ook komt het de kwaliteit van het bouwwerk niet ten goede wanneer de constructie en andere bouwonderdelen langdurig blootgesteld worden aan 'weer en wind'.

#### *Termijn van 26 weken*

Bij wijziging van wet- en regelgeving en beleid, is een termijn van 26 weken redelijk. Als er sprake is van gewijzigde stedenbouwkundige of planologische inzichten en als realisatie van het bouwplan die inzichten doorkruist, frustreert of bemoeilijkt, is het van belang dat het bouwplan dan niet meer wordt gerealiseerd. Andere belangen die intrekking wenselijk kunnen maken, zijn o.a.: wijziging in welstandsbeleid, wijziging van technische voorschriften (constructie, brandveiligheid, warmte-isolatie e.d.) of wijziging van gemeentelijk beleid (wijziging van parkeernormen e.d.).

#### *Jurisprudentie*

Uit jurisprudentie blijkt dat, ook al is er geen sprake van wijziging in wet-, regelgeving of beleid, er toch ingetrokken kan worden. De bestuursrechter heeft er begrip voor dat een gemeente 'slapende' vergunningen onwenselijk vindt en daarom overgaat tot intrekking. Het enkele feit dat een vergunninghouder niet kan aantonen noch aannemelijk kan maken dat er spoedig gebruik gemaakt zal worden van de vergunning, is voldoende om te kunnen intrekken. Het argument van de vergunninghouder dat door de economische crisis er voorlopig niet gebouwd kan worden, is geen argument op grond waarvan intrekking niet zou mogen, aldus de bestuursrechter. Dat neemt niet weg dat aan ieder intrekkingsbesluit een belangenafweging ten grondslag moet liggen.

In de beleidsregels geldt als hoofdregel dat, voordat de vergunning wordt ingetrokken, er een vooraankondiging van die intrekking plaatsvindt. De vergunninghouder kan op dat voornemen een zienswijze indienen. Alleen als naar verwachting daarvan misbruik zal worden gemaakt, mag B&W afzien van zo'n vooraankondiging (artikel 4:11 Awb biedt hiervoor de grondslag en dit is bevestigd door jurisprudentie).

### **Kosten en dekking**

In de Legesverordening 2015 is bepaald dat als er door de vergunninghouder binnen één jaar na vergunningverlening om intrekking wordt verzocht, de vergunninghouder recht heeft op teruggaaf van een deel van de bouwleges. De vergunninghouder heeft in dat geval recht op teruggaaf van 25% van de verschuldigde bouwleges, met dien verstande dat er altijd 160,00 euro verschuldigd blijft.

Als er ambtshalve wordt ingetrokken (dus waarbij er niet door de vergunninghouder om intrekking is verzocht), vindt er geen teruggaaf van leges plaats.

### **Vervolg**

De vastgestelde beleidsregels zullen op de gebruikelijke wijze worden bekendgemaakt in het digitaal gemeenteblad op Overheid.nl en treden de dag na publicatie in werking. Op deze wijze is iedereen van het nieuwe beleid op de hoogte en kan hiermee rekening houden.

### **Bijlagen**

Beleidsregels intrekking omgevingsvergunningen voor bouwactiviteiten.

**Beleidsregels met betrekking tot de bevoegdheid tot geheel of gedeeltelijke intrekking van een omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten (artikel 2.33, tweede lid, sub a Wabo )**

### **Artikel 1 begripsbepalingen**

In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

- a. activiteit: activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid of artikel 2.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
- b. intrekken: het geheel of gedeeltelijk intrekken van een omgevingsvergunning;
- c. omgevingsvergunning: vergunning als bedoeld in artikel 2.1 of 2.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
- d. Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

### **Artikel 2 intrekkingsregeling bij uitblijven aanvang van bouwactiviteiten**

1. Op grond van het bepaalde in artikel 2.33, tweede lid, sub a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn Burgemeester en Wethouders bevoegd een verleende omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken als binnen 26 weken na het onherroepelijk worden, respectievelijk de in de vergunning bepaalde termijn, de bouwactiviteiten niet zijn aangevangen;
2. Als er sprake is van wijziging in wet-, regelgeving of beleid wordt van deze bevoegdheid gebruik gemaakt indien 26 weken na het onherroepelijk zijn van de verleende vergunning hiervan nog geen gebruik is gemaakt;
3. Als er geen sprake is van wijziging in wet-, regelgeving of beleid wordt van deze bevoegdheid gebruik gemaakt indien 2 jaar na het onherroepelijk zijn van de verleende vergunning hiervan nog geen gebruik is gemaakt.



### **Artikel 3 intrekkingregeling bij stilliggen van de bouwactiviteiten**

1. Op grond van het bepaalde in artikel 2.33, tweede lid, sub a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn Burgemeester en Wethouders bevoegd een verleende omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken als de bouwactiviteiten langer dan 26 weken na het onherroepelijk zijn, respectievelijk de in de vergunning bepaalde termijn hebben stilgelegd;
2. Van deze bevoegdheid wordt gebruik gemaakt indien de bouwactiviteiten langer dan 1 jaar hebben stilgelegd.

### **Artikel 4 procedure**

1. Voordat besloten wordt de vergunning in te trekken, stellen Burgemeester en Wethouders de vergunninghouder in de gelegenheid zijn zienswijze binnen twee weken naar voren te brengen. De vergunninghouder kan binnen genoemde termijn van twee weken zijn zienswijze schriftelijk of mondeling naar voren brengen.
2. De vergunninghouder krijgt niet de gelegenheid zijn zienswijze op het voornemen tot intrekking van de vergunning naar voren te brengen, indien er zich een situatie voordoet als bedoeld in artikel 4:11 van de Algemene wet bestuursrecht.

### **Artikel 5 reikwijdte**

Deze beleidsregels hebben geen betrekking op de overige intrekkinggronden als bedoeld in artikel 2.33 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

### **Artikel 6 hardheidsclausule**

Er wordt volgens deze beleidsregels gehandeld, tenzij dat voor één of meer belanghebbenden gevolgen heeft die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen.

### **Artikel 7 inwerkingtreding**

Deze beleidsregels treden in werking op de dag na bekendmaking.

## **Toelichting**

### **Algemeen**

Door de gemeente worden jaarlijks omgevingsvergunningen verleend waarvan een groot deel betrekking heeft op bouwplannen. In de meeste gevallen wordt vrij vlot na vergunningverlening het bouwplan gerealiseerd. Het komt echter ook voor dat er geen of pas na lange tijd gebruik wordt gemaakt van de vergunning. Soms komt het voor dat de bouw lang stilligt. Dat is om een aantal redenen ongewenst.

- Planologische en stedenbouwkundige inzichten wijzigen. Het is onwenselijk dat een bouwplan wordt gerealiseerd dat strijdig is met die gewijzigde inzichten.
- Bouwtechnische regelgeving wijzigt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan aanscherping van warmte-isolatie-eisen, constructieve eisen of brandveiligheidseisen. Het is onwenselijk dat bouwplannen worden gerealiseerd op basis van verouderde bouwtechnische regels. Kopers en gebruikers mogen er op rekenen dat hun gebouw of woning op het moment van bouwen voldoet aan de actuele technische eisen en voorschriften.
- Welstandsbeleid wijzigt. Denk hierbij aan een wijziging van de Uitwerkingsnota Beeldkwaliteit of aan specifieke Beeldkwaliteitsplannen. Het is onwenselijk dat er bouwplannen worden gerealiseerd die niet voldoen aan een actueel beeldkwaliteitsbeleid voor dat gebied.
- Het is onwenselijk dat omwonenden opeens geconfronteerd worden met de realisatie van een bouwplan waarvoor jaren geleden een vergunning is verleend.
- Het is onwenselijk dat een in uitvoering zijnde (half-afgebouwd) bouwwerk lang stilligt.
- Uit een oogpunt van administratief beheer van de werkvoorraad alsmede vanuit de optiek van de Wet basisregistratie adressen en gebouwen (Wet BAG) is het onwenselijk om 'slappende' vergunningen te hebben. Een dossier moet op een gegeven moment kunnen worden afgesloten en gearchiveerd.

### **Wetgeving**

In artikel 2.33, tweede lid, sub a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) staat dat een omgevingsvergunning betrekking hebbend op de activiteit bouwen door B&W geheel of gedeeltelijk kan worden ingetrokken, indien er gedurende 26 weken geen gebruik is gemaakt van de vergunning. Het kan gaan om situaties waarin er binnen 26 weken na verlening van de vergunning nog niet begonnen is met de bouw. Het kan ook gaan om situaties waarin de bouw langer dan 26 weken stilligt. Zie ook artikel 5.19 Wabo.

Als er sprake is van bouwvergunningen die onherroepelijk zijn, worden die geacht omgevingsvergunningen te zijn. Artikel 2.33, tweede lid Wabo is dus ook van toepassing op (oude) bouwvergunningen.



Onder de (oude) Woningwet kon een bouwvergunning gefaseerd worden verleend. Als er een bouwvergunning voor fase 1 was verleend, moest er binnen 2 jaar na het onherroepelijk zijn van die fase 1-vergunning een vergunning voor fase 2 worden ingediend. Als dat niet gebeurde, dan verviel de bouwvergunning voor fase 1 van rechtswege (= automatisch). Daarvoor hoeven dus geen intrekkingbesluiten te worden genomen.

### **Jurisprudentie**

Wanneer is er begonnen met bouwen? Er is pas sprake van bouwen als er een constructieve handeling wordt verricht, waarbij een constructie van enige omvang wordt gemaakt die bedoeld is om ter plaatse duurzaam aanwezig te zijn. Het uitbrengen van een offerte door een aannemer, het bepalen van het peil door de gemeente, het plaatsen van bouwplanken en het verwijderen van een grasmat werden niet beschouwd als 'bouwen' (ABRS d.d. 3-12-2003, LJN: AN9239).

Gedeeltelijke intrekking is mogelijk. Denk hierbij aan een vergunning voor twee bouwwerken. Als bouwwerk A wel is gebouwd, maar bouwwerk B niet, dan kan de vergunning voor de bouw van B worden ingetrokken (de vergunning voor de bouw van A blijft dan van kracht). Het moet wel zo zijn dat het bouwwerk waarop het deel van de vergunning betrekking heeft welke niet wordt ingetrokken (bouwkundig en functioneel) als zelfstandige eenheid kan functioneren (ABRS 21-11-2007, Nuenen, LJN: BB8387, 200702608/1).

Er kan ook worden ingetrokken, ook al is er geen sprake van wijziging van wet-, regelgeving of beleid. Het enkele feit dat de vergunninghouder niet binnen 26 weken met de bouwwerkzaamheden is begonnen en de vergunninghouder niet kan aantonen noch aannemelijk kan maken dat binnen afzienbare termijn alsnog met de bouw zal worden gestart, is voldoende om de vergunning te mogen intrekken (ABRS 24-9-2003, Boxtel, LJN: AL1513, 200302060/1). Het aantonen kan bijvoorbeeld aan de hand van een opdrachtbevestiging door de vergunninghouder aan de aannemer met daarin een concrete planning van de werkzaamheden die op korte termijn zullen plaatsvinden.

Dat neemt niet weg dat er altijd sprake moet zijn van een belangenafweging. Het (financiële) belang dat de vergunninghouder heeft bij behoud van de vergunning moet worden afgewogen tegen het belang dat de gemeente heeft bij intrekking van die vergunning (ABRS 25-6-2008, Westvoorne, LJN: BD5350, 200707375/1). Ook moet het zorgvuldigheidsbeginsel in acht worden genomen (ABRS 16-9-2009, Waterland, LJN: BJ7786, 200901376/1).

Uit jurisprudentie blijkt ook dat het niet altijd nodig is om een vooraankondiging te doen (ABRS 3-12-2003, Heerlen, LJN: AN9239, 200303457/1). Met name als het gevaar bestaat dat de vergunninghouder hierdoor gealarmeerd wordt en alsnog een beetje gaat bouwen of doorbouwen met het enkele doel om op die manier intrekking te voorkomen, kan er direct worden ingetrokken (artikel 4:11 Awb). De vergunninghouder kan zijn standpunt alsnog in de bezwaarschriftenprocedure uiteen zetten, aldus de bestuursrechter. Dat neemt niet weg dat uitgangspunt moet zijn dat er wel een vooraankondiging zal zijn.

### **beleidsregels**

Omdat er sprake is van een discretionaire bevoegdheid van B&W is het wenselijk om beleidsregels vast te stellen (artikel 4:81 Awb). Beleidsregels bieden houvast voor B&W bij de beoordeling of er wel of niet moet worden ingetrokken (zelfbinding door B&W). De onderhavige beleidsregels bestaan uit een aantal artikelen alsmede een toelichting. Artikelen en toelichting tezamen vormen de beleidsregels (de toelichting is dus integraal onderdeel van de beleidsregels).

Beleidsregels moeten worden bekendgemaakt in het digitaal gemeenteblad op Overheid.nl, zodat iedereen hiervan op de hoogte is en hiermee rekening kan houden (artikel 3:42 Awb). Beleidsregels bieden rechtszekerheid en rechtsgelijkheid aan vergunninghouders en willekeur wordt voorkomen. In juridische procedures is het voordeel van beleidsregels, dat de motiveringsplicht minder zwaar is: B&W kan voor de motivering verwijzen naar de door haar toegepaste beleidsregels (zie artikel 4:82 Awb).

B&W moeten overeenkomstig de beleidsregels handelen, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen (artikel 4:84 Awb).

### **Inhoud beleidsregels**

Er zijn veel gemeenten in Nederland die een intrekkingbeleid hebben vastgesteld. De meeste gemeenten vinden de termijn van 26 weken (een half jaar) te kort. Zij vinden het redelijk dat vergunninghouders een jaar na vergunningverlening de tijd hebben om gebruik te maken van de vergunning. Gelet op de economische crisis die met name hard toeslaat in de bouwsector, geldt in deze beleidsregels dat als de bouwwerkzaamheden 2 jaar nadat de vergunning onherroepelijk is nog niet zijn aangevangen, gebruik zal worden gemaakt van de intrekkingbevoegdheid. In de meeste gevallen zal het bouwplannen betreffen die niet meer zullen worden gerealiseerd. Het intrekken van de vergunning ligt dan in de rede.

Bij stilliggen van de bouwwerkzaamheden geldt een termijn van 1 jaar. Het is niet wenselijk dat de omgeving langer geconfronteerd wordt met een half-afgebouwd (onaf) bouwwerk. Ook komt het de kwaliteit van het bouwwerk niet ten goede wanneer de constructie en andere bouwonderdelen langdurig worden blootgesteld aan 'weer en wind'.

Bij wijziging van wet- en regelgeving en/of beleid geldt een termijn van 26 weken. Als er sprake is van gewijzigde stedenbouwkundige of planologische inzichten en als realisatie van het vergunde bouwplan die inzichten doorkruist, frustreert of bemoeilijkt, is het van belang dat het bouwplan dan niet meer wordt gerealiseerd. Andere belangen die intrekking wenselijk kunnen maken, kunnen o.a. zijn: wijziging



van welstandsbeleid, wijziging van technische voorschriften (constructie, brandveiligheid, warmte-isolatie e.d.) of wijziging van gemeentelijk beleid (wijziging parkeernormen e.d.).

Uit jurisprudentie blijkt overigens dat het verweer dat er nog niet gestart is vanwege de economische crisis niet betekent dat B&W daarom niet zouden mogen intrekken (dat aspect blijft geheel voor rekening en risico van de vergunninghouder).

Als er sprake is van weersomstandigheden of persoonlijke omstandigheden (ziekte of overlijden) kan dat aanleiding zijn om voorlopig niet over te gaan tot intrekking.

#### **Rechtsmiddelen tegen intrekingsbesluit**

Het intrekingsbesluit kan worden aangevochten. Als het besluit dat wordt ingetrokken met de reguliere voorbereidingsprocedure tot stand is gekomen, dan moet ook het intrekingsbesluit volgens die procedure worden voorbereid: bezwaar bij B&W, beroep bij de bestuursrechter en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Als het besluit met de uitgebreide voorbereidingsprocedure tot stand is gekomen, moet ook het intrekingsbesluit met die procedure worden voorbereid: zienswijzen tegen het ontwerp-besluit bij B&W, beroep bij de bestuursrechter in Arnhem en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

#### **Leges**

Als een vergunninghouder verzoekt om intrekking van de vergunning heeft hij soms recht op gedeeltelijke teruggaaf van leges. Op grond van de Legesverordening 2015-1 wordt, indien het verzoek binnen één jaar na vergunningverlening wordt gedaan, 25% van de verschuldigde bouwleges teruggeven waarbij minimaal 160,00 euro verschuldigd blijft. Als er sprake is van een ambtshalve genomen intrekingsbesluit (dus niet op aanvraag van de vergunninghouder) wordt er geen leges teruggegeven.