

Gemeente Midden-Delfland - Beleidsregels met betrekking tot de bevoegdheid tot het geheel of gedeeltelijk intrekken van een omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten (artikel 2.33, tweede lid, sub a Wabo).

Artikel 1 begripsbepalingen In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

- a. Intrekken: het geheel of gedeeltelijk intrekken van een omgevingsvergunning;
- b. Omgevingsvergunning: vergunning als bedoeld in artikel 2.1 eerste lid, onder a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
- c. Het college: het college van burgmeester en wethouders;
- d. Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Artikel 2 intrekkingregeling bij uitblijven aanvang van bouwactiviteiten

1. Op grond van het bepaalde in artikel 2.33, tweede lid, sub a van de Wabo is het college bevoegd een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken als binnen 26 weken respectievelijk de in de vergunning bepaalde termijn, de bouwactiviteiten niet zijn aangevangen.
2. Als er sprake is van wijziging in wet-, regelgeving en/of beleid kan het college van deze bevoegdheid gebruik maken indien 26 weken na het onherroepelijk zijn van de omgevingsvergunning hiervan nog geen gebruik is gemaakt.
3. Als er geen sprake is van wijziging in wet-, regelgeving en/of beleid kan het college van deze bevoegdheid gebruik maken indien na 1 jaar na het onherroepelijk zijn van de omgevingsvergunning hiervan nog geen gebruik is gemaakt.
4. Onder het aanvangen van bouwactiviteiten wordt niet begrepen het verrichten van een ondergeschikt onderdeel van de werkzaamheden.

Artikel 3 intrekkingregeling bij stilliggen van de bouwactiviteiten

1. Op grond van het bepaalde in artikel 2.33, tweede lid, sub a van de Wabo is het college bevoegd een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken als de bouwactiviteiten langer dan 26 weken respectievelijk de in de omgevingsvergunning bepaalde termijn hebben stilgelegen.
2. Van deze bevoegdheid kan het college gebruik maken indien de bouwactiviteiten langer dan 1 jaar hebben stilgelegen.
3. Onder het opnieuw aanvangen van bouwactiviteiten wordt niet begrepen het verrichten van een ondergeschikt onderdeel van de werkzaamheden.

Artikel 4 procedure

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

Artikel 5

Het college handelt overeenkomstig deze beleidsregels, tenzij dat voor de vergunninghouder gevolgen heeft die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen belangen.

Artikel 6

Deze beleidsregels zijn niet van toepassing op de overige intrekkinggronden als bedoeld in artikel 2.33 van de Wabo.

Artikel 7

Deze beleidsregels treden in werking op de dag na die van bekendmaking.

TOELICHTING OP DE BELEIDSREGELS

Algemeen

Door het college worden jaarlijks vele 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 ook voor dat de bouw lang stilligt. Dat is om een aantal redenen ongewenst.

1. Planologische en stedenbouwkundige inzichten wijzigen. Het is onwenselijk dat een bouwplan wordt gerealiseerd dat strijdig is met die gewijzigde inzichten.
2. Bouwtechnische regelgeving wijzigt. Bijvoorbeeld het aanscherpen van warmte-isolatie-eisen, constructieve eisen of brandveiligheidseisen. Het is onwenselijk dat bouwplannen worden gerealiseerd op basis van verouderde bouwtechnische regels.
3. Welstandsbeleid wijzigt. Denk hierbij aan een wijziging van een beeldkwaliteitplan of de Handleiding Beeldkwaliteitsplan Buitengebied. Het is onwenselijk dat er bouwplannen worden gerealiseerd die niet voldoen aan een actueel beeldkwaliteitsbeleid voor een bepaald gebied.
4. Het is ongewenst dat omwonenden geconfronteerd worden met de realisatie van een bouwplan waarvoor jaren geleden een vergunning is verleend en waarvan het onwenselijk is dat deze alsnog tot uitvoering komt.
5. Het is onwenselijk dat een in uitvoering zijnde (half afgebouwd) bouwwerk (te) lang stilligt.
6. 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 gearchiveerd.

Wetgeving

In artikel 2.33, tweede lid, sub a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) staat dat een omgevingsvergunning betrekking hebbend op (onder andere) de activiteit bouwen door het college 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, onder a van de 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 worden niet beschouwd als 'bouwen' (ABRS d.d. 3-12-2003, LJN: AN9239).

Het verrichten van werkzaamheden die zien op de in de omgevingsvergunning gestelde voorwaarde ten aanzien van het verrichten van bodemonderzoek, zijn geen werkzaamheden die zijn aan te merken als handelingen die zijn verricht met gebruikmaking van de omgevingsvergunning. Het zijn immers geen werkzaamheden die gericht zijn op de totstandkoming van het bouwwerk waarvoor de omgevingsvergunning is verleend (Rechtbank Den Haag, d.d. 13-10-2016, Midden-Delfland, ECLI:NL:RBDHA:2016:12752).

Gedeeltelijke intrekking is mogelijk. Denk hierbij aan een vergunning voor 2 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 wel 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 en/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: AL 1513, 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 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 het intrekken van die vergunning (ABRS 25-6-2008, Westvoorne, LJN: BD5350, 200707375/1). Ook moet het zorgvuldigheidbeginsel 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 uiteenzetten, 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 het college is het wenselijk om beleidsregels vast te stellen (artikel 4:81 Awb). Beleidsregels bieden houvast voor het college bij de beoordeling of er wel of niet moet worden ingetrokken. 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 (elektronische) Gemeenteblad zodat iedereen hiervan op de hoogte is en hiermee rekening kan houden (artikel 3:42 Awb). Beleidsregels bieden rechtszekerheid en rechtsgelijkheid aan vergunninghouders en willekeurig wordt voorkomen. In juridische procedures is het voordeel van beleidsregels, dat de motiveringsplicht minder zwaar is: het college kan voor de motivering verwijzen naar de door haar toegepaste beleidsregels (zie artikel 4:82 Awb).

Het college moet 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 intrekingsbeleid hebben vastgesteld. De meeste gemeenten vinden de termijn van 26 weken (een half jaar) te kort. Zij vinden het redelijk dat vergunninghouders 1 jaar na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning de tijd hebben om gebruik te maken van de vergunning. Het college sluit hierbij aan.

Bij het stilliggen van de bouwwerkzaamheden geldt ook 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 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 onder andere zijn: wijziging van welstandsbeleid, wijziging van technische voorschriften (constructie, brandveiligheid, warmte-isolatie en dergelijke) of wijziging van gemeentelijk beleid (wijziging van parkeernormen en dergelijke).

Uit jurisprudentie blijkt overigens dat het verweer dat er nog niet is gestart met de bouwwerkzaamheden vanwege een economische crisis, dit niet betekent dat het college daarom niet zouden mogen intrekken (dat aspect blijft geheel voor rekening en risico van de vergunninghouder).

Het kan voorkomen dat na aandringen van het college toch wordt begonnen met het aanvangen van de bouwwerkzaamheden en er vervolgens na het gereedkomen van een ondergeschikt onderdeel van het bouwwerk de werkzaamheden weer worden stilgelegd en het bouwwerk zodoende niet wordt afgebouwd. Zodoende zou een vergunninghouder telkens een nieuwe intrekkingprocedure kunnen uitlokken, waardoor er een jarenlange administratief—juridische procedure kan ontstaan. Dit wordt voorkomen door de artikelen 2, lid 4 en 3, lid 3. Daarbij zij opgemerkt dat van geval tot geval wordt beoordeeld of er sprake is van een ondergeschikt onderdeel van het bouwwerk. Het is niet mogelijk dit in deze beleidsregels verder te duiden, omdat dit erg casuïstisch is.

Als er sprake is van weersomstandigheden of persoonlijke omstandigheden (ziekte of overlijden) kan dat in het kader van de weging van de betrokken belangen aanleiding geven om voorlopig niet over te gaan tot intrekking.

Rechtsmiddelen tegen intrekkingbesluit

Het intrekkingbesluit kan worden aangevochten. Als de omgevingsvergunning die wordt ingetrokken met de reguliere voorbereidingsprocedure tot stand is gekomen, dan moet ook het intrekkingbesluit volgens die procedure worden voorbereid: bezwaar bij het college, beroep bij de bestuursrechter en hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Als de omgevingsvergunning met de uitgebreide voorbereidingsprocedure tot stand is gekomen, moet ook het intrekkingbesluit met die procedure worden voorbereid: zienswijze tegen het ontwerpbesluit bij het college, beroep bij de bestuursrechter en hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.