

Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zutphen houdende bepalingen over het intrekken van een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen (Beleidsregel intrekken omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen gemeente Zutphen 2022)

Ons kenmerk: 300476

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zutphen,

gelet op artikel 2.33, tweede lid, onder a. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;

gelet op titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht;

b e s l u i t :

vast te stellen de

Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zutphen houdende bepalingen over het intrekken van een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen (Beleidsregel intrekken omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen gemeente Zutphen 2022)

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

Deze beleidsregel verstaat onder:

- a. bouwactiviteit: het plaatsen, het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten van een bouwwerk;
- b. bouwvergunning: vergunning, verleend onder de gelding van de Woningwet;
- c. college: het college van burgemeester en wethouders;
- d. intrekken: het geheel of gedeeltelijk intrekken;
- e. omgevingsvergunning: vergunning voor een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a. van de Wabo;
- f. Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Artikel 2 Intrekken vergunning ambtshalve

1. Het college trekt een omgevings- of bouwvergunning in na verloop van 26 weken na het onherroepelijk worden van de verleende omgevings- of bouwvergunning, als:
 - a. er geen aanvang is gemaakt met de bouwactiviteiten;
 - b. er voor het gebied waarbinnen het vergunde object is gesitueerd een bestemmingsplan in voorbereiding is, én
 - c. het object, waarvoor omgevings- of bouwvergunning is verleend, niet passend is in het toekomstig planologisch kader.

In het onder b. bedoelde geval, moet minimaal sprake zijn van een ontwerp-bestemmingsplan dat op grond van artikel 3.8 van de Wet ruimtelijke ordening ter inzage is gelegd en waarbij van deze terinzagelegging kennis is gegeven.

2. Het college trekt een omgevings- of bouwvergunning tevens in als de bouwactiviteiten gedurende een periode van 26 weken stil hebben gelegen.
3. Als zich de in het eerste en tweede lid bedoelde omstandigheden niet voordoen, trekt het college de omgevings- of bouwvergunning na verloop van 52 weken na het onherroepelijk worden van de verleende omgevings- of bouwvergunning in.
4. Als het college een zienswijze op zijn voornemen tot intrekking van de omgevings- of bouwvergunning heeft ontvangen, kan het college, na afweging van alle daartoe in aanmerking te nemen

- belangen, besluiten de omgevings- of bouwvergunning niet in te trekken, al dan niet onder het stellen van een nieuwe termijn waarbinnen met de bouwactiviteiten moet worden begonnen.
5. Tot de af te wegen belangen, als bedoeld in het vierde lid, behoren, naast het algemeen belang dat het college heeft te behartigen, zowel de belangen van vergunninghouder als eventuele derde-belanghebbenden.
 6. Bij een bouwvergunning stelt het college de nieuwe termijn, als bedoeld in het vierde lid, op maximaal 52 weken.

Artikel 3 Intrekken vergunning na toekenning nieuwe termijn

1. Als er binnen de nieuwe termijn, als bedoeld in artikel 2, vierde lid, geen begin is gemaakt met de bouwactiviteiten óf de bouwactiviteiten niet weer zijn begonnen, trekt het college de verleende omgevings- of bouwvergunning alsnog in, tenzij het college besluit om de nieuwe termijn te verlengen.
2. Verlenging van de termijn, als bedoeld in het eerste lid, moet geschieden vóór het verstrijken van de eerder gestelde nieuwe termijn.

Artikel 4 Intrekken vergunning op verzoek

1. Als een vergunninghouder of een derde-belanghebbende aan het college verzoekt om de omgevings- of bouwvergunning in te trekken, dan neemt het college een besluit na afweging van alle daartoe in aanmerking te nemen belangen.
2. Tot de af te wegen belangen, als bedoeld in het eerste lid, behoren, naast het algemeen belang dat het college heeft te behartigen, zowel de belangen van vergunninghouder als eventuele derde-belanghebbenden.

Artikel 5 Procedure tot intrekking van de vergunning

1. Als de omgevings- of bouwvergunning tot stand is gekomen met de reguliere voorbereidingsprocedure:
 - a. stelt het college belanghebbenden, waaronder vergunninghouder, in de gelegenheid om binnen vier weken een schriftelijke of mondelinge zienswijze over het voornemen naar voren te brengen. Het college kan deze termijn met maximaal vier weken verlengen;
 - b. neemt het college binnen acht weken na ontvangst van de zienswijze(n) een besluit over het al dan niet intrekken van de omgevings- of bouwvergunning;
 - c. maakt het college een besluit tot intrekking van een omgevings- of bouwvergunning algemeen en aan vergunninghouder en eventuele derde-belanghebbenden bekend.
2. Als de omgevings- of bouwvergunning tot stand is gekomen met de uitgebreide voorbereidingsprocedure:
 - a. legt het college het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, zes weken ter inzage. Voorafgaand aan de terinzagelegging geeft het college kennis van het ontwerp;
 - b. kunnen belanghebbenden schriftelijk of mondeling hun zienswijze over het ontwerp naar voren brengen;
 - c. als er geen zienswijzen naar voren zijn gebracht, neemt het college binnen vier weken nadat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen is verstreken een besluit. Als er zienswijzen naar voren zijn gebracht, neemt het college uiterlijk twaalf weken na de terinzagelegging van het ontwerpbesluit een besluit;
 - d. maakt het college het besluit algemeen en aan vergunninghouder en eventuele derde-belanghebbenden bekend.

Artikel 6 Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na de datum van bekendmaking.

Artikel 7 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel intrekken omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen gemeente Zutphen 2022.

*Aldus besloten op 8 februari 2022.
Het college van burgemeester en wethouders,
De burgemeester, de secretaris*

Toelichting

Algemene toelichting

1. Aanleiding

1.1. Huidige situatie

In artikel 2.33 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is voor het college de mogelijkheid vastgelegd om een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken. Dit kan voor de activiteit bouwen onder meer wanneer er gedurende 26 weken geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. Op de andere in artikel 2.33 Wabo genoemde situaties is deze beleidsregel niet van toepassing.

Intrekken van een omgevingsvergunning in deze beleidsregel moet gelezen worden als geheel of gedeeltelijk intrekken, bijvoorbeeld bij het stilliggen van de bouw. Hierover zijn criteria geformuleerd in de jurisprudentie en die verschillen van geval tot geval.

Het is gewenst om bovenstaande bevoegdheid concreet uit te werken in een beleidsregel en een actief intrekingsbeleid te hanteren. In deze beleidsregel zijn richtlijnen opgenomen over de procedure die wordt doorlopen en die moet leiden tot het intrekken van omgevings- en bouwvergunningen voor de activiteit bouwen. Hiermee voorkomen wij dat aan 'verouderde' bouwplannen, die mogelijk niet meer voldoen aan de op dat moment geldende voorschriften (Bouwbesluit, bouwverordening), uitvoering wordt gegeven. Onder meer eisen voor brandveiligheid en constructieve veiligheid worden in de loop van de jaren aangescherpt om onveilige situaties zoveel mogelijk te voorkomen.

Met de beleidsregel wordt ook een stukje rechtszekerheid en rechtsgelijkheid gecreëerd voor betrokken partijen en belanghebbenden, omdat iedereen weet wanneer een niet uitgevoerde omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen door het college wordt ingetrokken. Tevens kunnen ze bijdragen aan een goede ruimtelijke ordening, vooral bij veranderde planologische inzichten.

Op dit moment is er geen beleid voor het intrekken van omgevings- en (onder de Woningwet verleende) bouwvergunningen voor de activiteit bouwen. Artikel 2:33 Wabo biedt het bevoegde gezag (bij een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen is dat over het algemeen het college van burgemeester en wethouders) de mogelijkheid/ bevoegdheid een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen (artikel 2, eerste lid, onder a Wabo), geheel of gedeeltelijk in te trekken, als tijdens 26 weken onderscheidenlijk de in de vergunning bepaalde termijn, geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning.

Zoals eerder vermeld en voor de duidelijkheid herhaald: Op de andere in artikel 2.33 Wabo genoemde situaties is deze beleidsregel niet van toepassing.

Deze beleidsregel ziet vooral op een procedurele insteek en een vertaling van geldende jurisprudentie.¹

1.2 Voordeel beleidsregels

Het doel van het intrekkingenbeleid onder de Wabo is bepalen op welke wijze aan de bevoegdheid invulling wordt gegeven. Zo kunnen eventuele excessen en willekeur worden voorkomen.

De Algemene wet bestuursrecht biedt waarborgen aan het opstellen en toepassen van beleidsregels. Door beleidsregels op te stellen is voor de betreffende bevoegdheid duidelijk hoe deze door het bestuursorgaan wordt uitgeoefend. Voor derden is dan ook duidelijk waar rekening mee gehouden wordt. Met deze beleidsregel wordt een uniforme toetsing en toepassing van de intrekkingenbevoegdheid beoogd.

¹ AbRvS 24 september 2014, nr. 201401622/1/A4 (zie tevens AbRvS 27 augustus 2014, nr. 201400028/1/A1, AbRvS 13 augustus 2014, nr. 201309025/1/A1 en ook AbRvS 30 juli 2014, nr. 201400002/1/A1 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1215, 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3227 en 11 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW1564.

Gelet op artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht is en blijft maatwerk mogelijk.

Bevorderen rechtszekerheid

Met de beleidsregel geeft een bestuursorgaan invulling aan een discretionaire bevoegdheid. Het college van burgemeester en wethouders kan in beginsel elk situatie op zichzelf beoordelen en gemotiveerd besluiten. Het vaststellen van beleidskaders heeft daarentegen niet alleen een efficiëntere werkwijze tot gevolg maar neemt ook (de schijn van) mogelijke willekeur weg. Het verhoogt de rechtszekerheid voor belanghebbenden.

Verminderen rechtsongelijkheid

Met toepassing van deze beleidsregels worden soortgelijke situaties op dezelfde wijze afgehandeld. Een belanghebbende mag er op vertrouwen dat de beleidsregels op zijn situatie worden toegepast, tenzij er bijzondere omstandigheden aanwezig zijn die noodzaken tot een ander besluit. Dat wordt dan uitgelegd en toegelicht.

3. Bevoegdheid

Artikel 2:33 Wabo voorziet erin dat de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen 26 weken na het onherroepelijk worden ervan kan worden ingetrokken. Voordien voorzagt artikel 59 Woningwet in deze bevoegdheid. Het intrekken van een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen is over het algemeen een bevoegdheid (geen verplichting) van het college van burgemeester en wethouders.

In de Omgevingswet zien we de bevoegdheid ook terug komen onder artikel 5.40, tweede lid onder b.: *"In andere gevallen dan bedoeld in artikel 18.10 kan het bevoegd gezag een omgevingsvergunning intrekken:*

- a. ...
- b. *als gedurende een jaar of een in de vergunning bepaalde langere termijn geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning ;*
- c. ... "

Hiermee houdt de Omgevingswet al meer rekening met de praktijk dan de Wabo. De praktische maatwerkinsteek van deze beleidsregel past hierbij. Wanneer de Omgevingswet in werking treedt, moet de beleidsregel worden aangepast naar de artikelen en terminologie van de Omgevingswet (handelingen zijn activiteiten).

Artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) schrijft voor dat besluiten, waaronder ook intrekkingen van een omgevingsvergunning vallen, op zorgvuldige wijze tot stand moeten komen. Dit betekent dat er een gedegen gemotiveerde belangenafweging moet plaatsvinden, voordat van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt. Artikel 4:82 Awb regelt dat het bestuursorgaan beleidsregels kan vaststellen voor de uitoefening van de aan haar toegekende bevoegdheden. Door middel van deze beleidsregel wordt aangegeven hoe in zijn algemeenheid invulling wordt gegeven aan de mogelijkheid om een omgevingsvergunning waar geen gebruik van is gemaakt kan worden ingetrokken.

Deze beleidsregel wordt overeenkomstig de regels in de Awb vastgesteld. De Inspraakverordening Zutphen stelt in artikel 3, tweede lid dat geen inspraak wordt verleend ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen. De insteek van deze beleidsregel is een vooral procedurele invulling van de intrekkingbevoegdheid en vertaling van jurisprudentie. Ondanks dat voor deze bevoegdheid niet eerder beleid is vastgesteld, heeft inspraak geen toegevoegde waarde, omdat pas bij de daadwerkelijk besluitvorming duidelijk wordt welk maatwerk er wordt toegepast.

Hoofdstuk 2 Algemene uitgangspunten

Het komt regelmatig voor dat er externe omstandigheden zijn waardoor betrokkenen na het verlenen van een omgevingsvergunning niet gestart zijn met de bouw. De praktijk leert ons dat er externe omstandigheden zijn, zoals bijvoorbeeld bezwaar- en beroepsprocedures, de stikstofwetgeving of andere milieuwetgeving en marktomstandigheden, de krapte in de bouwmarkt rondom personeel en materialen waardoor het niet mogelijk is om binnen een jaar tot een paar jaar te beginnen met de bouwmogelijkheden die de verleende omgevingsvergunning biedt.

Deze beleidsregel zorgt er voor dat er ruimte is voor een belangenafweging in plaats van dat er een strakke termijn wordt gesteld en er een dwingende bepaling van te maken.

Deze beleidsregel maakt het mogelijk dat niet altijd een omgevingsvergunning wordt ingetrokken als daar niet direct gebruik van kan worden gemaakt door externe omstandigheden. Als te snel wordt overgegaan tot het intrekken van een omgevingsvergunning kan dit betekenen dat er voor een bouwproject opnieuw een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd. Dit kan de bouw aanzienlijk vertragen omdat er dan weer bezwaar en beroep open staat tegen die vergunning.

Er is nu al een tekort aan woningen, dus moet er voor gewaakt worden dat (woning)bouwprojecten door het intrekken van een omgevingsvergunning ongewenst lang gaan duren en er daarmee ook extra kosten gemaakt moeten worden.

Het is nog altijd zinvol om een intrekkingenbeleid te hebben, omdat het wenselijk is om een actief intrekkingenbeleid te hanteren om zo slapende vergunningen te voorkomen die daarmee planologische ontwikkelingen in de weg kunnen staan.

Iedereen die in het bezit is van een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen wil daar in het algemeen gebruik van maken.

Wat hieronder over de omgevingsvergunning wordt opgemerkt geldt ook voor de bouwvergunning, zoals verleend onder de gelding van de Woningwet, mutatis mutandis.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In dit artikel worden de in deze beleidsregel gehanteerde begrippen omschreven.

Artikel 2 Intrekken vergunning ambtshalve

Dit artikel bepaalt dat, als er geen 'urgente en zwaarwegende planologische belangen' zijn, een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen of bouwvergunning waarvan geen gebruik is gemaakt na 52 weken na het onherroepelijk worden van de verleende omgevingsvergunning, wordt ingetrokken. De termijn van 52 weken is tot stand gekomen, rekening houdend met diverse aspecten die invloed kunnen hebben op het bouwproces. Hierbij kan worden gedacht aan:

- de planning van de bouw (moment vergunningverlening, aanvraag offertes, de keuze van de planning van de aannemer);
- vertragende omstandigheden als het weer en persoonlijke gebeurtenissen;
- de wettelijke termijn die intrekking vanaf 26 weken mogelijk maakt.

Het vierde en vijfde lid regelen de zienswijzemoogelijkheid en bieden de mogelijkheid om in concrete gevallen een ruimere termijn te bieden.

Op grond van het zesde lid geldt voor een bouwvergunning een strakkere termijn, namelijk een maximumtermijn 52 weken. Dit omdat deze vergunningen al heel lang van kracht zijn.

Artikel 2 is tevens van toepassing als de bouwactiviteiten gedurende 26 weken aaneengesloten hebben stilgelegen. De termijn start op het moment van de constatering dat het bouwen stilligt. Reden om deze intrekkinggrond op te nemen is dat niet voltooide gebouwen bouwkundig en ruimtelijk ongewenst zijn. Het komt de bouw en het bouwwerk niet ten goede wanneer de constructie en bouwelementen langdurig in 'weer en wind' liggen. Voor het straatbeeld is een gebouw in aanbouw niet gewenst. In een nieuwbouwwijk kan dit tevens ongewenste gevolgen hebben gezien de fasering en inrichting van het openbaar terrein zoals de straatinrichting.

Artikel 3 Intrekken vergunning na toekenning nieuwe termijn

In dit artikel wordt beschreven dat een omgevings- of bouwvergunning die een langere geldingstermijn heeft gekregen om de bouwactiviteiten uit te voeren na ongebruikt verloop van die termijn alsnog wordt ingetrokken, tenzij er een verlengingsbesluit is genomen. Dat verlengingsbesluit moet uiteraard zijn genomen vóórdat de nieuwe termijn afloopt.

Artikel 4 Intrekken op verzoek

Hierin is opgenomen dat de beleidsregel ook van toepassing is bij een verzoek tot intrekking door een vergunninghouder of een derde-belanghebbende.

Artikel 5 Procedure tot intrekking van de vergunning

In dit artikel staat de procedure die wordt doorlopen voor het intrekken van een omgevings- of bouwvergunning. De procedure maakt onderscheid naar omgevings- of bouwvergunningen die tot stand zijn gekomen met de reguliere en met de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Belanghebbenden worden in de gelegenheid gesteld om hun zienswijzen naar voren te brengen. Deze worden vervolgens meegenomen in de overwegingen die leiden tot het besluit over intrekking van de omgevings- of bouwvergunning. Een ingetrokken (ontwerp)omgevings- of bouwvergunning wordt uiteraard bekendgemaakt.

Als de uitgebreide procedure van toepassing is en er worden geen zienswijzen naar voren gebracht, dan neemt het college binnen vier weken nadat de zienswijzetermijn is verstreken een besluit. Als er wel zienswijzen zijn ingediend, neemt het college uiterlijk twaalf weken na de terinzagelegging van het ontwerpbesluit een besluit.

Artikel 6 Inwerkingtreding

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 7 Citeertitel

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.