

Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zutphen houdende bepalingen over het intrekken van een omgevingsvergunning voor bouwactiviteit(en) en planologische activiteit(en) (Beleidsregel intrekken omgevingsvergunning voor bouw- en planologische activiteit(en) gemeente Zutphen 2023)

Ons kenmerk: 598287

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zutphen,

gelet op artikel 5.40, tweede lid van de Omgevingswet;

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 bouw- en/of omgevingsplan activiteit(en) (Beleidsregel intrekken omgevingsvergunning voor bouw- en/of omgevingsplan activiteit(en) gemeente Zutphen 2023)

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

Deze beleidsregel verstaat onder:

- a. bouwactiviteit(en): het plaatsen, 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 5.1, eerste lid, onder a. van de Omgevingswet en voormalig artikel 2.1 eerste lid, onder a. van de Wabo;
- f. omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit: activiteit, inhoudende:
 - i. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan,
 - ii. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan, of
 - iii. een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan;”
- g. Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Artikel 2 Intrekken vergunning bij uitblijven van vergunde activiteiten

1. Het college trekt een omgevingsvergunning voor bouwactiviteit en/of bouwvergunning na verloop van één jaar na het onherroepelijk worden van de verleende omgevings- of bouwvergunning in, als:
 - a. er geen aanvang is gemaakt met de bouwactiviteiten;
 - b. voor het gebied waarbinnen het vergunde object is gesitueerd een omgevingsplan 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-omgevingsplan dat op grond van artikel 2.4 van de Omgevingswet ter inzage is gelegd en waarbij van de terinzagelegging kennis is gegeven.
2. Het college kan tevens een omgevingsvergunning voor omgevingsplanactiviteit of bouwactiviteiten of bouwvergunning intrekken als gedurende een periode van één jaar of een in de vergunning bepaalde langere termijn geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning.
 3. Als zich de in het eerste en tweede lid bedoelde omstandigheden niet voordoen, kan het college de omgevingsvergunning voor omgevingsplanactiviteit of bouwactiviteiten- of bouwvergunning intrekken na verloop van één jaar na het onherroepelijk worden van de verleende omgevings- of bouwvergunning in als er geen gebruik is gemaakt van de vergunde activiteit.
 4. Het college kan, als het een zienswijze op zijn voornemen tot intrekking van de omgevings- of bouwvergunning heeft ontvangen, na afweging van alle daartoe in aanmerking te nemen belangen, besluiten desbetreffende vergunning 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 behartigt, zowel de belangen van vergunninghouder als eventuele derde-belanghebbenden.
 6. Bij een bouwvergunning stelt het college de nieuwe termijn op maximaal één jaar.

Artikel 3 Intrekken vergunning na toekenning nieuwe termijn

Als er binnen de nieuwe termijn geen begin is gemaakt met de (bouw)activiteiten óf de (bouw)activiteiten niet weer zijn begonnen, trekt het college de verleende omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen of omgevingsplanactiviteit of bouwvergunning alsnog in, tenzij het college besluit om de nieuwe termijn, vóór het verstrijken ervan, te verlengen.

Artikel 4 Intrekken op verzoek

1. Als een vergunninghouder of een derde-belanghebbende aan het college verzoekt om de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen of omgevingsplanactiviteit 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 behartigt, zowel de belangen van de vergunninghouder als eventuele derde-belanghebbenden.

Artikel 5 Procedure tot intrekken van de vergunning

1. Als de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen of omgevingsplanactiviteit 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 8 weken na ontvangst van de zienswijze(n) een besluit over het al dan niet intrekken van de desbetreffende vergunning;
 - c. maakt het college een besluit tot intrekking van een omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten of omgevingsplanactiviteit of bouwvergunning algemeen en aan vergunninghouder en eventuele derde-belanghebbenden bekend.
2. Als de omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten of omgevingsplanactiviteit 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, 6 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 tot intrekking algemeen en aan vergunninghouder en eventueel derde-belanghebbenden bekend.

Artikel 6 Intrekken oude regeling

De Beleidsregel intrekken omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen gemeente Zutphen 2022, zoals vastgesteld bij besluit van 8 februari 2022, wordt ingetrokken.

Artikel 7 Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op het tijdstip waarop de Omgevingswet in werking treedt.

Artikel 8 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel intrekken omgevingsvergunning voor bouw- en planologische activiteit(en) gemeente Zutphen 2023.

Aldus besloten op 24 oktober 2023.

Het college van burgemeester en wethouders,

De burgemeester, de secretaris

Toelichting

Algemene toelichting

1. Aanleiding

1.1. Huidige situatie

In artikel 5.40 van de Omgevingswet 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 één jaar geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. Artikel 5.40 van de Omgevingswet biedt ook de mogelijkheid voor andere activiteiten om een niet gebruikte omgevingsvergunning in te trekken. Dit is meegenomen in deze beleidsregel. Juist nu de Omgevingswet uitgaat van een splitsing tussen de bouwkundige en planologische omgevingsvergunning, is het logisch om het intrekkenbeleid ook van toepassing te laten zijn op de planologische omgevingsvergunning/omgevingsplanactiviteit. Dit kan bijvoorbeeld zijn een buitenplanse of binnenplanse omgevingsplanactiviteit.

Intrekken van een omgevingsvergunning in deze beleidsregel moet gelezen worden als geheel of gedeeltelijk intrekken, bijvoorbeeld bij 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 intrekkenbeleid te hanteren. In deze beleidsregel zijn richtlijnen opgenomen over de procedure die wordt doorlopen en moet leiden tot het intrekken van (oude) omgevings- en bouwvergunningen voor de activiteit bouwen. Hiermee voorkomen wij dat aan 'verouderde' (bouw)plannen, die mogelijk niet meer voldoen aan de op dat moment geldende voorschriften (Besluit Bouwwerken Leefomgeving, voorheen Bouwbesluit of geldende planologische kaders), uitvoering wordt gegeven. Onder meer eisen voor brandveiligheid en constructieve veiligheid zijn in de loop van de jaren aangescherpt om onveilige situaties zoveel mogelijk te voorkomen.

Met deze beleidsregel wordt ook een stukje rechtszekerheid en rechtsgelijkheid gecreëerd voor betrokken partijen en belanghebbenden, omdat iedereen weet wanneer het college een niet uitgevoerde omgevings- of bouwvergunning intrekt. Tevens kan deze beleidsregel bijdragen aan een goede toedeling van functies aan de fysieke leefomgeving, vooral bij veranderde planologische inzichten.

Op dit moment heeft het college beleid voor het intrekken van omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen. Dit beleid heeft een wettelijke basis in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De Wabo komt per 1 januari 2024 te vervallen bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Artikel 2:33 Wabo bood het bevoegde gezag (bij een omgevingsvergunning bouw over het algemeen het college) de mogelijkheid/ bevoegdheid een omgevingsvergunning voor de activiteit bouw (artikel 2, eerste lid, onder a. Wabo), geheel of gedeeltelijk intrekken, als tijdens 26 weken onderscheidenlijk de in de vergunning bepaalde termijn, geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. De Omgevingswet kent een soortgelijke bepaling in artikel 5.40, tweede lid, maar met een termijn van één jaar, tenzij er een langere termijn is toegekend bij een omgevingsvergunning.

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

1.2 Voordeel beleidsregel

Het doel van de intrekkingenbeleid onder de Omgevingswet is te bepalen op welke wijze aan de bevoegdheid invulling wordt gegeven, net zoals onder de Wabo. Zo kunnen 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.

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

Bevorderen rechtszekerheid

Met deze beleidsregel wordt door het college invulling gegeven aan een discretionaire bevoegdheid. Het college kan in beginsel elke situatie op zichzelf beoordelen en daarover gemotiveerd besluiten. Het vaststellen van deze beleidsregel 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 beleidsregel worden soortgelijke situaties op dezelfde wijze afgehandeld. Een belanghebbende mag er op vertrouwen dat deze beleidsregel op zijn situatie wordt toegepast, tenzij er bijzondere omstandigheden aanwezig zijn die noodzaken tot een ander besluit. Dat wordt dan uitgelegd en toegelicht.

1.3 Bevoegdheid

Onder de Woningwet was in de praktijk de voormalige bouwvergunning veel meer een eeuwigdurende bouwtitel. Er werd weinig tot geen gebruik gemaakt van de intrekkingmogelijkheid op grond van de Bouwverordening toen. Artikel 2:33 Wabo voorzag erin dat de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit 26 weken na het onherroepelijk worden ervan kan worden ingetrokken. Gelet op de ontwikkelingen in de maatschappij werd van deze intrekkingenbevoegdheid veel vaker gebruik gemaakt, maar vaak niet al na 26 weken na onherroepelijk worden van de vergunning. In de Omgevingswet is de termijn bepaald op één jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning. Het intrekken van een omgevingsvergunning is een bevoegdheid, geen verplichting van het college.

Het beleid van het college op basis van de Wabo was al praktijkgericht en maatwerk en in de geest van de Omgevingswet. Dit omdat in de meeste gevallen voor het intrekken van een omgevingsvergunning al een termijn van één jaar werd gehanteerd als er geen bouwactiviteiten zijn verricht. De voorheen geldende beleidsregel zag alleen op de activiteit bouwen, omdat onder de Wabo de bouwtechnische en planologische vergunning gecombineerd werden.

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 belangenafweging moet plaatsvinden (motiveringsplicht), voordat van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt. Artikel 4:82 Awb regelt dat een bestuursorgaan beleidsregels kan vaststellen voor de uitoefening van de aan hem toegekende bevoegdheden. Via deze beleidsregel wordt aangegeven hoe in zijn algemeenheid invulling wordt gegeven aan de mogelijkheid om een omgevingsvergunning waar geen gebruik van is gemaakt, in te trekken.

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, de krapte in de bouwmarkt rondom personeel en materialen waardoor het niet mogelijk is om binnen één jaar tot een paar jaar te beginnen met de bouwmogelijkheden die de verleende omgevingsvergunning biedt.

Met deze beleidsregel willen wij er voor zorgen dat er ruimte is voor een belangenafweging in plaats van een strakke termijn te stellen en er een dwingende bepaling van te maken.

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.

Deze beleidsregel maakt het mogelijk dat niet altijd een omgevings- of bouwvergunning wordt ingetrokken als daar niet direct gebruik van kan worden gemaakt door externe omstandigheden. Als te snel wordt overgegaan tot het intrekken van een omgevings- of bouwvergunning 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 omgevings- of bouwvergunning ongewenst lang gaan duren en er daarmee ook extra kosten gemaakt moeten worden.

De Omgevingswet bevat een bevoegdheid tot het intrekken van een omgevingsvergunning op basis van in de Omgevingswet vermelde gronden. Met deze beleidsregel blijft nog steeds de mogelijkheid aanwezig om een omgevings- of bouwvergunning in te trekken wanneer daar geen gebruik van wordt gemaakt. Alleen wordt met de toepassing van deze beleidsregel de mogelijkheid geboden om eenvoudiger af te zien van het intrekken van een omgevings- of bouwvergunning wanneer door externe factoren geen gebruik wordt gemaakt van de verleende omgevings- of bouwvergunning. Er wordt maatwerk geboden. Onder deze externe factoren vallen bezwaar- en beroepsprocedures, de PAS, flora- en fauna-wetgeving en andere milieuwetgeving en marktomstandigheden.

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 en daarmee planologische ontwikkelingen in te weg kunnen staan.

Iedereen die in het bezit is van een omgevings- of bouwvergunning wil daar in het algemeen gebruik van maken.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

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

Artikel 2 Intrekken vergunning bij uitblijven van vergunde activiteiten

Dit artikel bepaalt dat, als er geen 'urgente en zwaarwegende planologische belangen' zijn, een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen of omgevingsplanactiviteit of bouwvergunning waarvan geen gebruik is gemaakt na één jaar na het onherroepelijk worden van de verleende omgevingsvergunning, wordt ingetrokken. De termijn van één jaar is overeenkomstig de Omgevingswet en daarbij kan rekening worden gehouden 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 1 jaar mogelijk maakt.

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

Voor de in het zesde lid bedoelde bouwvergunningen geldt een strakkere termijn, namelijk een maximumtermijn één jaar. Dit omdat deze vergunningen al heel lang van kracht zijn.

Artikel 2 is tevens van toepassing als het bouwen gedurende één jaar aaneengesloten heeft stilgelegen. De termijn start op het moment van de constatering dat het bouwen stilstaet. Reden om dit 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 termijn heeft gekregen om ten uitvoer te brengen na ongebruikt verloop van die termijn alsnog wordt ingetrokken, tenzij er tijdig een verlengingsbesluit is genomen.

Artikel 4 Intrekken op verzoek

Hierin is opgenomen dat de beleidsregel ook van toepassing is bij een verzoek tot intrekking.

Artikel 5 Procedure tot intrekken van de vergunning

In dit artikel staat de procedure die wordt doorlopen voor het intrekken van een omgevings- of bouwvergunning beschreven. 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 op de gebruikelijke wijze bekendgemaakt.

Als de uitgebreide procedure van toepassing is en er worden geen zienswijzen ingediend, neemt het college binnen vier weken nadat de zienswijzetermijn is verstreken een besluit. Als er wel zienswijzen zijn ingediend, neemt het college uiterlijk 12 weken na de terinzagelegging van het ontwerpbesluit een besluit.

Artikel 6 In trekken oude regeling

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 7 Inwerkingtreding

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 8 Citeertitel

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting