

BELEIDSNOTA INTREKKEN BOUW- EN SLOOPVERGUNNING

GEMEENTE STAPHORST	
AFDELING	Bouwen en Milieu
TEAM	Bouwen

DATUM INWERKTREDING
BEKENDMAKING
KENMERK B&W VOORSTEL
BESLUIT DATUM B&W

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	3
2.	Wettelijk kader	3
2.1	Artikel 59 lid 1 Woningwet	3
2.2	Artikel 59 lid 1 sub a Woningwet	4
2.3	Artikel 59 lid 1 sub c en d Woningwet	4
2.4	Artikel 56a Woningwet, intrekken bouwvergunning 1 ^e fase	4
2.5	Artikel 8.1.7 bouwverordening 2008	5
2.6	Algemene wet bestuursrecht	5
3.	Argumenten vaststellen beleidsnota	5
3.1	Algemeen	5
3.2	Bouw- en sloopvergunningen	6
4.	Te volgen werkwijze en procedure	6
4.1	Inleiding	6
4.2	Stappenplan	6
5.	Rechtsbeschermingmogelijkheden	7
6.	Procedure vaststellen beleidsnota intrekken bouw- en sloopvergunning	7

1. Inleiding

Binnen de gemeente Staphorst worden jaarlijks ruim 300 bouw- en sloopvergunningen verleend. Meestal wordt aan deze vergunning snel uitvoering gegeven, echter een gedeelte van de verleende vergunningen wordt niet of pas geruime tijd later uitgevoerd of gedeeltelijk uitgevoerd.

Gebleken is dat bij een groot aantal gemeenten niet of nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid tot het intrekken van een bouw- of sloopvergunning. Het niet intrekken van deze vergunningen waarvan niet (tijdig) gebruik is gemaakt, leidt niet tot het schenden van een wettelijke regeling. Het is namelijk geen wettelijke verplichting maar een discretionaire bevoegdheid. Met name die projecten waar de bouw- of sloopwerkzaamheden na jaren nog niet zijn begonnen vragen om een heldere en gerichte aanpak. Een uniform intrekkingbeleid is daarom noodzakelijk om de kwaliteit van bouwen en slopen binnen de gemeente Staphorst te kunnen blijven waarborgen.

Deze beleidsnota heeft als doel beleidsregels te geven met betrekking tot het intrekken van niet of gedeeltelijk uitgevoerde bouw- en sloopvergunningen. Na een korte inleiding zal in hoofdstuk 2 het wettelijk kader besproken worden. Hierin zal artikel 59 lid 1 Woningwet centraal staan. In hoofdstuk 3 komen de argumenten aan de orde waarom een beleidsnota over het intrekken van bouw- en sloopvergunningen noodzakelijk is. Hoofdstuk 4 bespreekt de te volgen werkwijze en procedure als eenmaal de beslissing wordt genomen om het traject tot intrekken te starten. De rechtsbeschermingmogelijkheden worden in hoofdstuk 5 besproken. Als laatste zal in hoofdstuk 6 de procedure worden beschreven hoe deze beleidsnota moet worden vastgesteld.




2. Wettelijk kader

Een bouwvergunning geeft iemand het recht om datgene te realiseren waarvoor hij/zij van het college van burgemeester en wethouders vergunning heeft gekregen. Een sloopvergunning geeft iemand het recht om datgene te slopen waarvoor hij/zij van het college van burgemeester en wethouders vergunning heeft gekregen. De bouwvergunning behoudt haar rechtskracht totdat het bouwplan conform de bouwvergunning is gerealiseerd of indien het bouwplan niet is gerealiseerd, totdat de bouwvergunning is ingetrokken door burgemeester en wethouders. Voor de sloopvergunning geldt hetzelfde principe: de sloopvergunning behoudt haar rechtskracht totdat het bouwwerk volgens vergunning is gesloopt of totdat de sloopvergunning is ingetrokken.

2.1 Artikel 59 lid 1 Woningwet

De Woningwet kent een specifieke regeling voor het intrekken van bouwvergunningen. Het gaat om het limitatief vormgegeven stelsel van artikel 59 lid 1. De gronden waarop een bouwvergunning kan worden ingetrokken zijn uitputtend geregeld in dit artikel. Buiten de in deze wet genoemde gronden kan niet tot het intrekken van een bouw- of sloopvergunning worden overgegaan. Doet één van deze gronden zich niet voor dan mag een eenmaal verleende bouwvergunning niet worden ingetrokken (ABRvS 11 februari 2004, nr. 2003050007/1). Opgemerkt moet worden, dat een bouwvergunning ook gedeeltelijk ingetrokken kan worden. Bij het gedeeltelijk intrekken van een bouwvergunning geldt het criterium: *'gebouwen die, ofschoon binnen het verband van één project voorzien, naar ligging, beoogde functie en verkeersvoorzieningen duidelijk te scheiden zijn'* (Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS), 24 december 2004, nr. 20040344/1). Voor een sloopvergunning is dit nergens vastgelegd, echter indien tussen de bouwwerken waarvoor een sloopvergunning is aangevraagd eenzelfde verband bestaat zoals uitgelegd in de uitspraak van de ABRvS van 24 december 2004, dan kan het college ervoor kiezen ook een sloopvergunning gedeeltelijk in te trekken.

De intrekkinggronden zijn hieronder samengevat:

-  onjuiste of onvolledige opgave van de gegevens.
-  het niet tijdig overleggen van de gegevens als bedoeld in artikel 40a Woningwet.
-  het niet voldoen aan een aan de bouwvergunning verbonden voorwaarde (artikel 56 Woningwet).

- ✚ het niet binnen een in de bouwverordening aan te geven termijn (26 weken na het onherroepelijk worden van de bouwvergunning, artikel 4.1 bouwverordening) beginnen met de bouwwerkzaamheden.
- ✚ indien de werkzaamheden langer dan de in de bouwverordening bepaalde termijn (26 weken, artikel 4.1 Bouwverordening) hebben stilgelegd.
- ✚ op verzoek van de vergunninghouder.
- ✚ indien gevaar bestaat dat de bouwvergunning gebruikt wordt om criminele activiteiten te ontplooiën of te continueren, dan wel ter verkrijging van de vergunning een strafbaar feit is gepleegd (artikel 3 van de Wet bevordering integriteitbeoordelingen door het openbaar bestuur: Wet Bibob).

Hieronder zal alleen in worden gegaan op artikel 59 lid 1 sub a, c en d. De overige intrekkinggronden zullen hier niet besproken worden.

2.2 Artikel 59 lid 1 sub a Woningwet

De bouwvergunning kan op deze grond worden ingetrokken als aannemelijk is dat de bouwvergunning niet zou zijn verleend als de gegevens wel juist of volledig waren geweest of dat gegevens of bescheiden als bedoeld in artikel 40a lid 2 Woningwet niet tijdig zijn overlegd. Er dient een causaal verband te zijn tussen de aanlevering van onjuiste of gebrekkige gegevens en de beslissing van burgemeester en wethouders. In de jurisprudentie is inmiddels meermalen beslist dat een bouwvergunning ook ingetrokken kan worden wanneer de aanvrager verzuimd heeft ongevraagd relevantie informatie over het bouwplan te verstrekken (ABRvS 24 december 2003, nr. 200303472/1). In de praktijk komt het tenslotte ook wel voor dat in de aanvraag om een bouwvergunning de sloop van bestaande bebouwing in het vooruitzicht wordt gesteld. Wordt uiteindelijk niet gesloopt dan vormt dat een grond voor intrekking van de verleende bouwvergunning (ABRvS 6 november 2002, nr. 200105134/1).

2.3 Artikel 59 lid 1 sub c en d Woningwet

Op grond van artikel 59 lid 1 sub c en d Woningwet in samenhang met artikel 4.1 van de bouwverordening, is het college van burgemeester en wethouders bevoegd (niet verplicht) een verleende bouwvergunning in te trekken indien binnen 26 weken na het onherroepelijk worden van de bouwvergunning, geen begin is gemaakt met de werkzaamheden. Tevens kan van deze mogelijkheid gebruik gemaakt worden indien de reeds gestarte werkzaamheden langer dan een aaneengesloten periode van 26 weken stil liggen.

Uit bovenstaand verhaal komt naar voren dat een bouwvergunning mag worden ingetrokken indien binnen 26 weken niet met de bouwwerkzaamheden is begonnen. Wanneer kan gezegd worden dat men met de bouwwerkzaamheden is begonnen? Een uitspraak van de ABRvS van 3 december 2003 biedt houvast over deze vraag. Indien een relatie wordt gelegd met jurisprudentie over de uitleg van het begrip 'bouwen' zoals bedoeld in artikel 1 Woningwet, dan is van bouwen pas sprake wanneer een constructieve handeling wordt verricht waarbij een constructie van enige omvang wordt gemaakt die tevens plaatsgebonden is. Het laten uitbrengen van een offerte, het meten van het peil of het plaatsen van bouwplanken valt hier niet onder.

Deze twee intrekkinggronden komen vaak aan de orde als de gemeente het planologische regime heeft gewijzigd dan wel wil wijzigen en een in het verleden vergund bouwplan daar niet meer in past. Ook komt het voor dat de bouwregelgeving dusdanig is aangepast, waardoor de oude bouwvergunningen niet meer voldoen aan de huidige voorschriften.

In een uitspraak van de ABRvS (24 september 2003, nr. 200302060/1) is uitdrukkelijk overwogen dat een gewijzigd planologisch regime niet noodzakelijk is om een bouwvergunning in te trekken. Het feit dat de vergunninghouder niet binnen de in de bouwverordening bepaalde termijn met de bouwwerkzaamheden is begonnen en hij bovendien niet aannemelijk kan maken dat hij binnen afzienbare tijd alsnog met de bouw begint, vormen voldoende redelijk belang om de bouwvergunning in te trekken.

2.4 Artikel 56a Woningwet, intrekken bouwvergunning 1^e fase

Bij het verlenen van een bouwvergunning in twee fasen bestaat het risico dat een bouwplan dat in de eerste fase instemming kreeg, door wijziging van de ruimtelijke voorschriften in de loop der tijd niet meer voldoet aan de voorschriften waaraan in de eerste fase is getoetst. Burgemeester en

wethouders kunnen daarom de bouwvergunning 1^e fase intrekken indien niet binnen 1 jaar na het onherroepelijk worden van die beslissing een aanvraag voor de 2^e fase is ingediend (artikel 56a lid 6b Woningwet). Indien burgemeester en wethouders een vergunning 1^e fase niet intrekken binnen 1 jaar na onherroepelijkheid, dan vervalt deze vergunning na twee jaar na het onherroepelijk worden van de vergunning van rechtswege (artikel 56a lid 7 Woningwet). Dit om te voorkomen dat burgemeester en wethouders veel later alsnog worden geconfronteerd met de aanvraag voor de 2^e fase.

2.5 Artikel 8.1.7 bouwverordening 2008

Op grond van artikel 8.1.7 van de bouwverordening 2008 kan het college van de gemeente Staphorst een sloopvergunning intrekken indien:

- 🚧 gegevens onjuist of onvolledig zijn.
- 🚧 binnen 26 weken na het onherroepelijk worden van de sloopvergunning geen begin met de werkzaamheden is gemaakt.
- 🚧 tussen het begin en het einde van de sloopwerkzaamheden deze werkzaamheden langer dan een aaneengesloten periode van 26 weken stil liggen.

Om een eenduidige lijn te trekken geldt voor het intrekken van een sloopvergunning dezelfde criteria als voor het intrekken van een bouwvergunning. Bij het intrekken van een sloopvergunning geldt één extra criterium: alle sloopvergunningen van vóór 1 maart 2006 moeten worden ingetrokken omdat destijds andere regelgeving gold voor het slopen van asbest. Deze regelgeving is zodanig veranderd, dat sloopvergunningen van voor 1 maart 2006 nu niet meer voldoen aan de geldende regelgeving.

2.6 Algemene wet bestuursrecht

Indien het college gebruik wil maken van de bevoegdheid tot intrekken, dan dit besluit genomen te worden met inachtneming van de Algemene wet bestuursrecht. Een besluit tot intrekken vergt een zorgvuldige belangenafweging en motivering.

De bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels is te vinden in artikel 4:81 lid 1 van de Awb: *‘een bestuursorgaan kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een aan hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid’*.

Samengevat moeten de volgende algemene bepalingen van behoorlijk bestuur bij het besluit betrokken worden:

- zorgvuldigheid
- redelijkheid/evenredigheid
- motiveringsplicht.

3. Argumenten vaststellen beleidsnota

3.1 Algemeen

Beleidsregels zijn zinvol indien er sprake is van vrije bestuursbevoegdheid en tevens sprake is van een regelmatige afweging of de bevoegdheid toegepast moet worden. Het intrekken van een bouw- of sloopvergunning is hier een voorbeeld van. Het is een discretionaire bevoegdheid van het bestuursorgaan, waarbij elke situatie uniek is. Het vaststellen van beleidsregels kan er toe bijdragen, dat er beter gehandeld wordt in overeenstemming met de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Abbb), waarbij voornamelijk gekeken moet worden naar gelijkheid, rechtszekerheid, evenwichtigheid en evenredigheid.

Artikel 4:82 van de Awb geeft een belangrijk punt aan waarom het opstellen van beleidsregels een groot voordeel met zich meebrengt. In dit artikel wordt bepaald dat een motivatie slechts kan volstaan, indien er verwezen wordt naar een vaste gedragslijn voor zover deze is neergelegd in een beleidsregel. Dit betekent dat bij de totstandkoming van het beleid in algemene zin gemaakte keuzen niet steeds opnieuw behoeven te worden gemotiveerd. Bij de motivering van een afzonderlijk besluit kan worden volstaan met een korte verwijzing naar de toegepaste beleidsregel alsmede met een overweging dat geen sprake is van een bijzonder geval dat tot afwijking van die regel zou kunnen nopen. Een verwijzing naar een vaste gedragslijn die niet in een beleidsregel is neergelegd, kan niet gelden als een toereikende motivering van een besluit. Een besluit conform zo een vaste gedragslijn zal steeds opnieuw volledig moeten worden gemotiveerd.

3.2 Bouw- en sloopvergunningen

De achtergrond voor het maken van beleidsregels voor het intrekken van verleende bouw- en sloopvergunningen is het feit dat het ongewenst is om deze vergunningen te laten voortbestaan, terwijl hier geen gebruik van wordt gemaakt. In veel gevallen kan het onwenselijk zijn om deze vergunningen niet in te trekken. Te denken valt aan de volgende situaties:

- ✚ Wanneer een bestemmingsplan (Wet ruimtelijke ordening) inmiddels is herzien of wanneer het gemeentebestuur bezig is met een bestemmingsplanherziening of een dergelijke herziening overweegt (gewijzigde planologische inzichten). Bouwwerken die ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp-bestemmingsplan of inwerkingtreding van het plan (keuzevrijheid gemeente) bestaan, dan wel nadien kunnen worden gebouwd of gesloopt krachtens een bouw- of sloopvergunning vallen onder het overgangsrecht en mogen onder voorwaarden gedeeltelijk worden veranderd of vergroot of worden gesloopt, dit ondanks het feit dat deze oude bouw- of sloopvergunning (die rechtsgeldig is) voor ongewenste ontwikkelingen zorgt.
- ✚ Het bestaan van een ongebruikte bouw- of sloopvergunning kan het realiseren van andere bouwplannen of sloopplannen in de weg staan.
- ✚ Er dient rekening gehouden te worden met veranderde wetgeving. Hierbij kan gedacht worden aan de Woningwet (incl. bouwverordening en bouwbesluit) en de Wet milieubeheer. Het bouwbesluit stelt bijvoorbeeld de technische eisen aan bouwwerken en deze eisen worden regelmatig bijgesteld. Bij sloopvergunningen kan gedacht worden aan de veranderde regelgeving omtrent asbest.
- ✚ Het is gewenst dat nieuw op te richten bouwwerken zoveel mogelijk voldoen aan de laatste normen. Daarom is het niet gewenst dat op grond van een oudere bouwvergunning nog bouwwerken worden opgericht die niet meer aan de laatste normen en eisen voldoen.
- ✚ De bouw- en sloopvergunningen kunnen leiden tot onzekere situaties voor met name omwonenden.
- ✚ Vanuit administratief oogpunt is het gewenst dat het gemeentelijke bouwarchief zoveel mogelijk overeenstemt met de feitelijke situatie buiten.

4. Te volgen werkwijze en procedure

4.1 Inleiding

Met uitzondering van het van rechtswege vervallen van de bouwvergunning 1^e fase na een periode van twee jaar (artikel 56a lid 7 Woningwet), is het niet mogelijk dat een bouw- of sloopvergunning van rechtswege vervalt. Gezien het feit dat het intrekken een discretionaire bevoegdheid betreft, zal bij het intrekken van een bouw- of sloopvergunning sprake moeten zijn van een belangenafweging. Vooral bij de gronden genoemd onder artikel 59 lid 1 sub c en d van de Woningwet en artikel 8.1.7 sub b en c van de bouwverordening vereisen een duidelijke belangenafweging. Alleen bij deze intrekkinggronden speelt het tijdsverloop een rol en kan niet op ieder moment de vergunning worden ingetrokken. Bij de andere intrekkinggronden speelt tijdsverloop geen rol en kan te allen tijde de procedure omtrent het intrekken van de vergunning starten. De werkwijze en procedure zal daarom toegespitst worden op de gevallen waarin niet (tijdig) is begonnen met de bouw of sloop (artikel 59 lid 1 sub c Woningwet en artikel 8.1.7 sub b bouwverordening) of dat wel is begonnen maar er sprake is van een vertraging gedurende een bepaalde periode (artikel 59 lid 1 sub d Woningwet en artikel 8.1.7 sub c bouwverordening).

Na een termijn van 26 weken mag wettelijk gezien een bouw- of sloopvergunning worden ingetrokken. Dit is relatief gezien een korte periode, echter een bestuursorgaan mag na deze termijn van de bevoegdheid gebruik maken. Binnen de gemeente Staphorst is het aan te raden vanaf één jaar na het verlenen van de bouw- of sloopvergunning het proces tot intrekken te starten.

4.2 Stappenplan

- ✚ Indien niet binnen 52 weken na het onherroepelijk worden van de bouw- of sloopvergunning begonnen is met de werkzaamheden of gedurende deze periode vertraging (van langer dan 52 weken) plaatsvindt van de werkzaamheden terwijl daar mee was aangevangen, dan ontvangt de vergunninghouder een brief waarin het voornemen tot het intrekken van de bouw- of sloopvergunning kenbaar wordt gemaakt. In de vooraankondiging krijgt de vergunninghouder 4 weken de tijd om te reageren op het voornemen tot intrekking doormiddel

van een schriftelijke of mondelinge zienswijze (artikel 4:8 Awb). Een vergunninghouder kan op zijn verzoek ook gehoord worden.

- ✚ Indien geen schriftelijke of mondelinge zienswijze is ontvangen van de vergunninghouder op de brief (vooraanschrijving) binnen de aangegeven periode van 4 weken, dan wordt besloten de bouw- of sloopvergunning in te trekken.
- ✚ In het geval de vergunninghouder wel reageert op het voornemen tot intrekking, dan wordt afhankelijk van de argumenten die worden aangevoerd inzake het niet (tijdig) uitvoeren van de bouw- of sloopvergunning, besloten of al dan niet tot intrekking wordt overgegaan. Redenen om (voorlopig) af te zien van het intrekken van een bouw- of sloopvergunning kunnen onder meer zijn: (a) nadere (contractuele) afspraken tussen vergunninghouder en gemeente over de aanvang van de werkzaamheden; (b) familiale kwesties (overlijden, ziektes); (c) andere onvoorziene omstandigheden.

De genoemde punten dienen op een kenbare en aantoonbare wijze te worden onderbouwd. Het is aan het college van burgemeester en wethouders om dit te beoordelen en hier een standpunt over in te nemen. Terughoudend dient te worden omgegaan met argumenten die samenhangen met (juridische conflicten) met een aannemer of andere financiële gevolgen. Ingeval het college naar aanleiding van de zienswijze van de vergunninghouder wenst af te zien van het intrekken van de bouwvergunning, dan wordt aan de vergunninghouder een termijn gegund waarbinnen alsnog overgegaan dient te worden tot het uitvoeren van de bouwvergunning. Per individueel geval wordt een redelijke termijn van maximaal één jaar gesteld waarbinnen met de werkzaamheden moet zijn aangevangen. Bij het laten verstrijken van deze termijn, kan zonder vooraanschrijving overgegaan worden tot het intrekken van de bouw- of sloopvergunning.

5. Rechtsbeschermingmogelijkheden

Tegen het besluit tot intrekking van de bouw- of sloopvergunning staan overeenkomstig de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) rechtsbeschermingmogelijkheden open. Tegen het voornemen om tot intrekking over te gaan kan men een schriftelijke of mondelinge zienswijze inbrengen, ingevolge artikel 4:8 Awb. Op grond van artikel 7:1 juncto artikel 8:1 van de Awb kan men bezwaar aantekenen bij het college tegen een besluit tot intrekking en indien nodig beroep bij de rechtbank instellen. Tevens kan een verzoek om een voorlopige voorziening worden ingediend bij de rechtbank.

6. Procedure vaststellen beleidsnota intrekken bouw- en sloopvergunning

Het verdient aanbeveling om bij de vaststelling van de onderhavige nota 'beleidsregels intrekken bouw- en sloopvergunning' de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Awb te volgen. De beleidsregel zal dan eerst als ontwerpbesluit worden gepubliceerd.

Op basis van artikel 3:11 Awb wordt het ontwerp van het te nemen besluit (vaststelling beleidsregels intrekken bouw- en sloopvergunning) met de daarop betrekking hebbende stukken gedurende zes weken ter inzage gelegd.

Belanghebbenden kunnen naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze naar voren brengen (artikel 3:15 Awb). Indien er mondeling zienswijzen naar voren worden gebracht wordt hiervan een verslag gemaakt. Ingediende zienswijzen worden door het college van burgemeester en wethouders beoordeeld en zij bekijkt of de inhoud van de beleidsregels aanpassing behoeft. Hierna zal het college de beleidsnota vaststellen en publiceren. Op grond van artikel 8:2 sub a Awb kan er tegen een besluit inhoudende de intrekking of vaststelling van de inwerkingtreding van een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel geen beroep (en daarom ook geen bezwaar) worden ingesteld.

De bekendmaking van het besluit geschiedt overeenkomstig artikel 3:12 lid 1 Awb door algemene publicatie in een plaatselijk huis-aan-huisblad.