

INTREKKINGSBELEID BOUWVERGUNNINGEN

1 Aanleiding

Op basis van de Regionale Woonvisie op Hoofdlijnen Parkstad Limburg 2006 – 2010 (vastgesteld op 11 december 2006 door de Parkstad Raad) wordt gestuurd op de regionale ambities ten aanzien van kwaliteit in een (krimpende) woningmarkt. Enerzijds vindt deze sturing plaats middels het document 'Kwaliteitsturingsprincipes: Van Zeef naar Zwengel'. Anderzijds biedt het 'Intrekkingsbeleid bouwvergunningen' ondersteuning bij sturing op de woningmarkt in Parkstad Limburg.

Bij de vaststelling van de Regionale Woonvisie in 2006 kon nog geen regionaal gedragen woningbouwprogramma worden vastgesteld aangezien er een overmaat aan plannen in Parkstad Limburg (meer dan 10.000 woningen) aanwezig was. Op grond van de Provinciale Woonvisie (vastgesteld in december 2005) diende dit aantal terug gebracht te worden tot een netto toevoeging van 2.000 woningen. Deze 'beperkte bouwopgave' was onder andere een gevolg van een voorziene structurele terugloop van de bevolking, de vergrijzing en de ontgroening (krimpregio).

Om tot de vaststelling van de woningbouwprogrammering te kunnen komen hebben de verschillende partijen binnen Parkstad (gemeenten, corporaties en marktpartijen) een instrumentarium ontwikkeld om het aantal te bouwen woningen c.q. het aantal bouwplannen terug te dringen. Hiervoor zijn in eerste instantie de ordeningscriteria's uit de Regionale Woonvisie uitgewerkt in selectiecriteria om te selecteren in een overmaatsituatie (ook wel de 'zeef' genoemd). Bij de vaststelling van het Regionale Woningbouwprogrammering 2006 - 2010 zijn deze selectiecriteria uiteindelijk niet toegepast aangezien er sprake was van een aanbodprogrammering (selectie op basis van hardheid). Dit heeft er toe geleid dat op 26 september 2007 alsnog een Regionale Woningprogrammering is vastgesteld. Hiermee staat vast welke plannen de komende jaren (2006 - 2010) ontwikkeld en gebouwd kunnen worden.

De eerder vermelde selectiecriteria worden nu ingezet als kwaliteitsturingsprincipes (document Van Zeef naar Zwengel). Dit met als doel om te sturen op kwaliteit bij plannen die zijn opgenomen in de programmering en vertraging ondervinden of een kwaliteitsimpuls behoeven of om op kwaliteit te sturen bij nieuwe initiatieven.

Naast het toepassen van de kwaliteitssturingsprincipes is het ook noodzakelijk om bouwvergunningen te kunnen intrekken. Gebleken is dat bij een groot aantal gemeenten niet of nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid tot het intrekken van bouwvergunningen. Het niet intrekken van bouwvergunningen 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 bouwwerkzaamheden na jaren nog niet zijn begonnen vragen om een gerichte aanpak. In dergelijke gevallen is er mogelijk sprake van een verkeerde locatie, een verkeerd woningtype of prijsklasse waarin gebouwd wordt. Vasthouden aan dit soort plannen past niet in de Regionale Woonvisie (die uitgaat van kwaliteitsverbetering). Vandaar ook dat partijen in gezamenlijkheid hebben uitgesproken dat een uniform intrekkingsbeleid in de voorkomende gevallen noodzakelijk is. Hoofdstuk 2 zal ingaan op de doelstelling en reikwijdte van dit beleidsdocument. In hoofdstuk 3 wordt ingezoomd op de noodzaak om over te gaan tot intrekken. Hoofdstuk 4 schets het wettelijk kader. Hoofdstuk 5 is de te volgen werkwijze en procedure beschreven. Tot slot wordt in hoofdstuk 6 aandacht besteed aan de rechtbeschermingsmogelijkheden na intrekking van een bouwvergunning.

2 Doelstelling en reikwijdte

2.1 Doelstelling Het doel is om een uniform en gelijklopend intrekkingsbeleid te formuleren dat door alle Parkstadgemeenten wordt gehanteerd en dat ondersteuning biedt bij het uitvoeren van de uitgangspunten van de Regionale Woonvisie (sturen op kwaliteit).

2.2 Reikwijdte De reikwijdte van het beleid betreft bouwvergunningen voor één of meer woningen / appartementen. Het betreft dus niet het intrekken van bouwvergunningen voor aan- of bijgebouwen of bedrijfsgebouwen.

3 Intrekken bouwvergunningen

Het overgrote deel van de vergunde bouwwerken wordt vrij snel gerealiseerd. Een deel van de vergunde bouwwerken wordt echter niet binnen een bepaalde termijn gerealiseerd of komt helemaal niet meer tot stand. Het is om diverse redenen niet gewenst om bouwvergunningen in stand te laten zonder dat daaraan binnen een bepaalde termijn uitvoering wordt gegeven. Redenen om een einde te maken aan ongewenste bouwvergunningen zijn onder meer:

- * de bouwvergunningen zijn door gewijzigde bouwtechnische inzichten en nieuwe bouwtechnische regelgeving achterhaald;
- * de bouwvergunningen doorkruisen/ belemmeren nieuwe planologische en stedenbouwkundige inzichten of ontwikkelingen voor een bepaald gebied (denk ook aan gewijzigde inzichten op volkshuisvestingsterrein);
- * de bouwvergunningen leiden tot onzekere situaties voor met name omwonenden. Vragen die terecht gesteld kunnen worden door omwonenden zijn dan: wordt het bouwwerk nu wel of niet gerealiseerd en wanneer?
- * vanuit administratief oogpunt is het gewenst dat het gemeentelijke bouwarchief (papierensituatie) zoveel als mogelijk overeenstemt met de feitelijke situatie buiten (denk in deze situatie aan onderzoeken bij calamiteiten).

Het college van Burgemeester en Wethouders heeft op basis van de Woningwet de mogelijkheid om bouwvergunningen geheel of gedeeltelijk in te trekken. Met het oog op de hiervoor genoemde situaties is het wenselijk om de bouwvergunning na verloop van een bepaalde periode in te trekken.

4 Wettelijke regelgeving

4.1 Artikel 59 Woningwet

De Woningwet kent een specifieke regeling voor het intrekken van bouwvergunningen. Het gaat om een limitatief vormgegeven stelstel. Dat betekent dat de gronden waarop een bouwvergunning kan worden ingetrokken, uitputtend in de wet (artikel 59 Woningwet) zijn opgesomd. Buiten de in deze wet genoemde gronden, kan niet tot het intrekken van een bouwvergunning worden overgegaan.

De intrekingsgronden zijn kort samengevat:

- a. onjuiste of onvolledige opgave of het niet tijdig overleggen van de gegevens als bedoeld in artikel 40a Woningwet;
- b. het niet voldoen aan een aan de bouwvergunning verbonden voorwaarde (art. 56 Woningwet);
- c. 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 van de bouwwerkzaamheden;
- d. indien de werkzaamheden langer dan de in de bouwverordening bepaalde termijn (26 weken artikel 4.1 Bouwverordening) hebben stilgelegen;
- e. op verzoek van de vergunninghouder;
- f. 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 integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur: Wet BIBOB).

De wetgever wil met de invoering van de Grondexploitatiewet (Grexxwet) een intrekingsgrond toevoegen aan de Woningwet; namelijk de mogelijkheid om bij het niet (tijdig) betalen van de exploitatiebijdrage de bouwvergunning in te trekken. Deze wetswijziging heeft nog niet plaatsgevonden.

Hieronder zal verder ingegaan worden op het intrekken van de bouwvergunning wegens het niet tijdig beginnen van de bouwwerkzaamheden en wegens een langdurig oponthoud in de werkzaamheden (artikel 59 lid 1 sub c en d van de Woningwet). De overige intrekingsgronden zullen hier buiten beschouwing blijven.

4.2 Artikel 59 lid 1 sub c en d Woningwet

Op grond van artikel 59 lid 1 sub c en d van de Woningwet in samenhang met artikel 4.1. van de Bouwverordening is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om een verleende bouwvergunning in te trekken indien binnen 26 weken na het onherroepelijk worden van de bouwvergunning geen begin met de werkzaamheden is gemaakt of indien de reeds gestarte werkzaamheden langer dan een aaneengesloten periode van 26 weken stilliggen.

Het intrekken van een bouwvergunning kan, zoals blijkt uit de wettekst (art. 59 Woningwet) en de jurisprudentie, ook gedeeltelijk geschieden (ABRvS 29 december 2004, nr. 200403443/1).

In de uitspraak van ABRvS, 24 september 2003, nr. 200302060/1 is bovendien uitdrukkelijk overwogen dat een gewijzigd planologisch regime niet persé aanwezig behoeft te zijn om de bouwvergunning in te kunnen 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.

Bij het intrekken van een bouwvergunning zal altijd een afweging gemaakt moeten worden tussen de belangen van de vergunninghouder bij het instandhouden van de vergunning en die van het college bij intrekking daarvan.

Wanneer kan worden gezegd dat met de bouwwerkzaamheden is begonnen? Uit art. 59, eerste lid 1 sub c van de Woningwet in samenhang met artikel 4.1 van de Bouwverordening vloeit voort dat burgemeester en wethouders bevoegd zijn een verleende bouwvergunning in te trekken indien binnen 26 weken – na het onherroepelijk worden daarvan – niet met het bouwen is begonnen. Een relevante vraag is wanneer gezegd kan worden dat 'begonnen is met de bouwwerkzaamheden'. Een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 december 2003 biedt houvast omtrent de gestelde vraag. In deze zaak ging het om een ingetrokken bouwvergunning die 12 jaar eerder was verleend. De bouwvergunning had betrekking op de bouw van een bedrijfswoning met werkplaats en stallingsruimte. Door de vergunninghouder werd in deze casus betoogd dat hij met de bouwwerkzaamheden was begonnen, omdat hij een aannemer een offerte had laten uitbrengen, de gemeente het peil had laten bepalen, bouwplanken had geplaatst en voorts een aanwezige grasmat had verwijderd. De Afdeling is bij al deze werkzaamheden tot de conclusie gekomen dat er geen sprake is van een 'begin van bouwwerkzaamheden'. Indien een relatie wordt gelegd met jurisprudentie aangaande de uitleg van het begrip 'bouwen' zoals bedoeld in art. 1 van de Woningwet, dan is van bouwen pas sprake in geval een constructieve handeling wordt verricht waarbij een constructie van enige omvang wordt gemaakt die tevens plaatsgebonden is.

4.3 Art 56a Woningwet Intrekken bouwvergunning 1e fase

Bij bouwvergunningverlening in 2 fasen (procedurele bouwvergunningverlening) bestaat het risico dat een bouwplan dat in de 1e fase instemming kreeg, door wijziging in de loop der tijd niet meer voldoet aan de voorschriften waaraan in de 1e fase is getoetst. Burgemeester en wethouders kunnen daarom de bouwvergunning 1e fase intrekken indien niet binnen 1 jaar na het onherroepelijk worden van die beslissing een aanvraag voor de 2e fase is ingediend. (artikel 56a lid 6b Woningwet).

Indien burgemeester en wethouders een vergunning niet al hebben ingetrokken vervalt de vergunning 1e fase na twee jaar 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 2e fase.

5 Te volgen werkwijze en procedure

Het is niet mogelijk een bouwvergunning van rechtswege te laten vervallen, met uitzondering van het vervallen van de bouwvergunning 'eerste fase' van rechtswege na een periode van twee jaar indien niet binnen twee jaren na het onherroepelijk worden ervan een aanvraag om bouwvergunning 'tweede fase' is ingediend (artikel 56a, lid 7 van de Woningwet). Aangezien de bevoegdheid tot het intrekken van bouwvergunningen een discretionaire betreft, zal bij het intrekken van bouwvergunningen altijd sprake moeten zijn van een belangenafweging. Zoals is aangegeven in paragraaf 3.1 zijn een zestal intrekkingsoorzaken in art. 59 van de Woningwet opgenomen. Slechts bij twee intrekkingsoorzaken speelt tijd (het moment) waarop overgegaan wordt tot intrekking een rol; het betreft namelijk de oorzaken zoals weergegeven onder lid 1 sub c en d van de Woningwet. Zo kan met betrekking tot de intrekkingsoorzaken onder sub a, b en f (indien sprake is van een van de intrekkingsoorzaken) op ieder gewenst moment gestart worden met de procedure. Wat betreft de intrekkingsoorzaken onder c en d speelt de termijn waarop een intrekkingprocedure gestart kan worden wel een rol (minimaal 26 weken). De werkwijze en procedure omtrent het intrekken van bouwvergunningen spitst zich toe op de gevallen waarin niet (tijdig) is begonnen met de bouw (sub c van art. 59 Woningwet) of dat wel is begonnen maar er sprake is van een vertraging gedurende een bepaalde periode (sub d van art. 59 Woningwet).

In de onderstaande werkwijze en procedure wordt onderscheid gemaakt tussen nog te vergunnen en reeds vergunde woningbouwontwikkelingen.

Bij nog te vergunnen woningbouwontwikkelingen van één of meerdere woningen wordt vergunninghouder in het kader van de vergunningverlening er altijd op gewezen dat als een onherroepelijke bouwvergunning na 26 weken niet gebruikt is, het college op basis van de Woningwet in samenhang met de gemeentelijke Bouwverordening bevoegd is om de bouwvergunning in te trekken.

Bij reeds vergunde woningbouwontwikkelingen waarin niet (tijdig) is begonnen met de bouw (sub c van art. 59 Woningwet) of dat wel is begonnen maar er sprake is van een vertraging van langer dan 26 weken (sub d van art. 59 Woningwet) wordt de volgende procedure en werkwijze gehanteerd:

1) Indien niet binnen 26 weken na het onherroepelijk worden van de bouwvergunning begonnen is met de bouwwerkzaamheden of gedurende deze periode vertraging (van langer dan 26 weken) plaatsvindt van de bouwwerkzaamheden terwijl daarmee was aangevangen, dan ontvangt vergunninghouder een brief waarin het voornemen tot het intrekken van de bouwvergunning wordt kenbaar gemaakt. In de vooraankondiging wordt vergunninghouder een periode van 4 weken gegund om te reageren op het voornemen tot intrekking middels een schriftelijke dan wel mondelinge zienswijze (art. 4:8 Awb). Desgewenst kan vergunninghouder ook gebruik maken van de mogelijkheid om gehoord te worden.

2) Indien geen schriftelijke dan wel mondelinge reactie (zienswijze) is ontvangen van vergunninghouder op de brief (vooraanschrijving) binnen de aangegeven periode van 4 weken, wordt besloten de bouwvergunning in te trekken.

3) In het geval de vergunninghouder wel reageert op het voornemen tot intrekking, wordt afhankelijk van de argumenten die worden aangevoerd inzake het niet (tijdig) uitvoeren van de bouwvergunning, besloten of al dan niet tot intrekking wordt overgegaan. Redenen om (voorlopig) af te zien van het intrekken van een bouwvergunning kunnen onder meer zijn:

- * nadere (contractuele) afspraken tussen vergunninghouder en gemeente over de aanvang van de bouwwerkzaamheden;
- * familiale kwesties (overlijden, ziektes);
- * 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 reactie (zienswijze) van vergunninghouder wenst af te zien van het intrekken van de bouwvergunning, dan wordt aan 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 bouwwerkzaamheden moet zijn aangevangen. Bij het laten verstrijken van deze termijn, kan zonder vooraanschrijving overgegaan worden tot het intrekken van de bouwvergunning.

6 Rechtsbeschermingmogelijkheden

Tegen het besluit tot intrekking van de bouwvergunning staan overeenkomstig de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht rechtbeschermingsmogelijkheden open. Ingevolge het bepaalde in art. 7:1 juncto art. 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht kan bezwaar en beroep wordt ingediend tegen het besluit bij respectievelijk het college van burgemeester en wethouders en de rechtbank. Tevens kan een verzoek tot een voorlopige voorzieningen worden ingediend bij de rechtbank.

Aldus vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Kerkrade op 24 juni 2008.

De burgemeester, De secretaris,

J.J.M. Som mr. C.M. Kuikman