

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:1659
Datum uitspraak	15 juli 2020
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 5 juli 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Den Helder [appellante] een last onder bestuursdwang opgelegd. Volgens het college heeft [appellante] de voor- en achterzijde van haar woning op het perceel [locatie A] in Den Helder geverfd in een kleur die een welstandsexces oplevert. [appellante] handelt daardoor in strijd met artikel 12, eerste lid, van de Woningwet. Het college heeft haar daarom in het in bezwaar gehandhaafde besluit van 5 juli 2018 onder aanzegging van bestuursdwang gelast om voor 1 oktober 2018 de voor- en achtergevel van de woning op het perceel te (laten) verven in een andere kleur dan de fel geelgroene kleur die door haar op deze gevels is aangebracht, zodat het welstandsexces wordt opgeheven. Deze kleur mag niet in ernstige mate in strijd zijn met redelijke eisen van welstand.

Volledige tekst

201907652/1/R1.

Datum uitspraak: 15 juli 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te Den Helder,

appellante,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam (hierna: de rechtbank) van 24 september 2019 in zaak nr. 19/2059 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Den Helder.

Procesverloop

Bij besluit van 5 juli 2018 heeft het college [appellante] een last onder bestuursdwang opgelegd.

Bij besluit van 24 januari 2019 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 24 september 2019 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 juni 2020, waar [appellante], bijgestaan door [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door L. Noordeloos en E. Veenstra, zijn verschenen. Voorts is [partij] ter zitting als partij gehoord.

Overwegingen

1. Volgens het college heeft [appellante] de voor- en achterzijde van haar woning op het perceel [locatie A] in Den Helder (hierna: het perceel) geverfd in een kleur die een welstandsexces oplevert. [appellante] handelt daardoor in strijd met artikel 12, eerste lid, van de Woningwet. Het college heeft haar daarom in het in bezwaar gehandhaafde besluit van 5 juli 2018 onder aanzegging van bestuursdwang gelast om voor 1 oktober 2018 de voor- en achtergevel van de woning op het perceel te (laten) verven in een andere kleur dan de fel geelgroene kleur die door haar op deze gevels is aangebracht, zodat het welstandsexces wordt opgeheven. Deze kleur mag niet in ernstige mate in strijd zijn met redelijke eisen van welstand. Omdat [appellante] heeft aangegeven dat indien zij de woning in een andere kleur moet verven, zij de voor- en achtergevel van haar woning geel wil verven, zoals de woning op het perceel [locatie B], heeft het college haar verzocht eerst goedkeuring te verkrijgen van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit (hierna: de CRK) voordat zij overgaat tot schilderen. Hiermee wil het college voorkomen dat de door haar gekozen kleur wederom in ernstige mate niet voldoet aan redelijke eisen van welstand.

2. Naar het oordeel van de rechtbank mocht het college aan [appellante] een last onder bestuursdwang opleggen. Daartoe heeft de rechtbank overwogen dat het college zich op het standpunt mocht stellen dat sprake is van een welstandsexces en van overtreding van artikel 12 van de Woningwet. Het college was daarom bevoegd om op grond van artikel 13a en artikel 15 van de Woningwet handhavend op te treden, aldus de rechtbank.

3. [appellante] betoogt de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college haar een last onder bestuursdwang mocht opleggen. Daartoe voert zij aan dat de fel lichtgroene kleur aan de voor- en achterzijde van haar woning geen welstandsexces is, zodat zij niet handelt in strijd met de Woningwet. Zij verwijst daarbij naar een door haar overgelegd tegenadvies van ir. H. van Zeijl van 28 januari 2019. In dit tegenadvies staat dat de kleur van de voor- en achtergevel van haar woning in harmonie is met de historische omgeving en dat enkele woningen op dit moment zelfs bordeauxrood of heel donker grijs tot zwart zijn. Volgens het tegenadvies is de kleur groen van haar woning niet in ernstige mate in strijd met redelijke eisen van welstand. Volgens [appellante] heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat de CRK het tegenadvies voldoende heeft weerlegd, omdat de CRK niet duidelijk heeft toegelicht

waarom het groen afbreuk doet aan de samenhang in de wijk. Door een last onder bestuursdwang op te leggen handelt het college in strijd met het gelijkheidsbeginsel en het verbod op willekeur, omdat er meerdere woningen in de wijk zijn met gekleurde gevels die niet de door het college gewenste pastelkleuren hebben.

3.1. Artikel 12, eerste lid, van de Woningwet luidt:

"Het uiterlijk van:

- a. een bestaand bouwwerk, met uitzondering van een bouwwerk, niet zijnde een seizoensgebonden bouwwerk, waarvoor in de omgevingsvergunning voor het bouwen van dat bouwwerk is bepaald dat dit slechts voor een bepaalde periode in stand mag worden gehouden;
- b. een te bouwen bouwwerk voor het bouwen waarvan op grond van artikel 2.1, derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht geen omgevingsvergunning is vereist, mag niet in ernstige mate in strijd zijn met redelijke eisen van welstand, beoordeeld naar de criteria, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, onderdeel b."

Artikel 12a, eerste lid, luidt:

"De gemeenteraad stelt een welstandsnota vast, inhoudende beleidsregels waarin in ieder geval de criteria zijn opgenomen die het bevoegd gezag toepast bij de beoordeling:

[...]

- b. of het uiterlijk van een bestaand bouwwerk in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand."

Artikel 13a luidt:

"Indien niet wordt voldaan aan artikel 12, eerste lid, kan het bevoegd gezag, tenzij toepassing is gegeven aan het tweede lid van dat artikel, degene die als eigenaar van een bouwwerk dan wel uit anderen hoofde bevoegd is tot het treffen van voorzieningen daaraan, verplichten tot het binnen een door hem te bepalen termijn treffen van zodanige door hem daarbij aan te geven voorzieningen, dat nadien wordt voldaan artikel 12, eerste lid."

Artikel 15 luidt:

"1. Het bevoegd gezag kan gelijktijdig met een besluit als bedoeld in artikel 12d, 13, 13a, of 13b, tweede lid, besluiten tot oplegging van een last onder bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom, gericht op naleving van het eerstgenoemde besluit. In dat geval worden beide besluiten gelijktijdig bekendgemaakt.

2. Indien toepassing wordt gegeven aan het eerste lid maakt het besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom, wat betreft de mogelijkheid van bezwaar en beroep, deel uit van het in artikel 12d, 13, 13a of 13b, tweede lid, bedoelde besluit."

3.2. Het perceel ligt in de wijk Boatex. Over de wijk Boatex is in de Welstandsnota Den Helder 2015 (hierna: de welstandsnota) het volgende vermeld:

"Woonwijk Boatex is eind jaren '70 van de vorige eeuw gebouwd op basis van het concept van de jachthaven van het Zuid-Engelse Brighton. De geschakelde eengezinswoningen grenzen allen aan het water. Door de geïsoleerde ligging en de toegepaste architectuurstijl met licht gekleurde gevels heeft de wijk een zelfstandig karakter."

Wat materiaal en kleur betreft gelden de volgende welstandscriteria:

"- Eigentijdse materiaal- en kleurgebruik is mogelijk.

- Geen sterk contrasterende of felle kleuren. Kleur- en materiaalgebruik is afhankelijk van architectuurstijl in de omgeving. Voor bepaalde woonbuurten, zoals Boatex en Duindreef, zijn gekleurde gevels juist kenmerkend."

In de excessenregeling van de welstandsnota staat het volgende vermeld:

"Bij het toepassen van deze excessenregeling wordt het criterium gehanteerd dat bij een bouwwerk of deel daarvan sprake moet zijn van onmiskenbare strijdigheid met de in deze nota opgenomen criteria, en/of een buitensporigheid in het uiterlijk die ook voor niet-deskundigen duidelijk is en die afbreuk doet aan de ruimtelijke kwaliteit van een gebied."

Verder staat in de welstandsnota dat een exces vaak, onder anderen, betrekking heeft op toepassing van felle of contrasterende kleuren op gevels die zichtbaar zijn vanaf de openbare ruimte of een te grove inbreuk vormt op wat in de omgeving gebruikelijk is.

3.3. Het college heeft zich, onder verwijzing naar het advies van de CRK van 13 februari 2018 en de nadere toelichting van 20 juni 2018, op het standpunt gesteld dat de kleur van de voor- en achtergevel een welstandsexces is, oftewel in ernstige mate niet voldoet aan redelijke eisen van welstand. In het advies van de CRK van 13 februari 2018 staat het volgende vermeld:

"De commissie is van mening dat de kleur die aangebracht is veel te fel is, gezien het samenhangende en harmonieuze bebouwingsbeeld van de wijk. De gevels van de voorliggende woning voldoen in ernstige mate niet aan redelijke eisen van welstand. In deze vorm is er sprake van een exces. Er zijn in de omgeving meerdere woningen in kleur geschilderd, waarvan een aantal niet het predicaat 'licht gekleurd' verdienen. De vergeleken woningen hebben echter niet dezelfde intensiteit als voorliggend plan en worden wel als niet passend, maar niet als exces gezien."

Op 20 juni 2018 heeft de CRK het advies van 13 februari 2018 toegelicht en wederom negatief geadviseerd. Naar aanleiding van het door [appellante] overgelegde tegenadvies heeft de CRK op 26 maart 2019 gereageerd. In de reactie van 26 maart 2019 staat dat door de uitzonderlijke kleurkeuze, te weten het afwijkende geelgroen, naar het oordeel van de CRK de samenhang van de wijk verloren raakt. Ook staat er in dit stuk dat er in de wijk nog een aantal woningen in een niet-lichte tint is geschilderd, maar dat deze afwijkende kleuren nooit individueel zijn voorgelegd aan de CRK. Deze afwijkende kleuren zijn volgens de CRK weliswaar niet passend, maar geen exces.

3.4. Het bestuursorgaan mag op het advies van een deskundige afgaan, nadat het is nagegaan of dit advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten. Deze verplichting is neergelegd in artikel 3:9 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) voor de wettelijk adviseur en volgt uit artikel 3:2 van de Awb voor andere adviseurs.

Indien een partij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop naar voren heeft gebracht, mag het bestuursorgaan niet zonder nadere motivering op het advies afgaan. Zo nodig vraagt het orgaan de adviseur een reactie op wat een partij over het advies heeft aangevoerd.

3.5. De Afdeling benadrukt dat, zoals ook de rechtbank heeft opgemerkt, het in dit geval niet gaat om de vraag of de kleur van de voor- en achtergevel van de woning van [appellante] mooi of vrolijk is. Dit is immers subjectief. De Afdeling beoordeelt slechts of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het college zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat de kleur van de voor- en achtergevel in ernstige mate niet voldoet aan redelijke eisen van welstand. Daarbij is van belang of het college zich in dit geval op de adviezen van de CRK mocht baseren en of de welstandsnota juist is toegepast.

3.6. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het college de last onder bestuursdwang mocht opleggen, omdat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de kleur van de voor- en achtergevel een welstandsexces is. Uit de welstandsnota volgt dat gekleurde gevels weliswaar karakteriserend zijn voor de wijk Boatex, maar dat dit alleen geldt voor licht gekleurde gevels en niet voor felle of sterk contrasterende op de gevels aangebrachte kleuren. Het college heeft, onder verwijzing naar de adviezen van de CRK, voldoende gemotiveerd dat de door [appellante] op de voor- en achtergevel van haar woning aangebrachte geelgroene kleur een felle of sterk contrasterende kleur is die door de intensiteit daarvan afbreuk doet aan de harmonie in de wijk.

Niet is gebleken dat in de welstandsadviezen van de CRK een onjuiste toepassing is gegeven aan de in de welstandsnota neergelegde criteria.

De omstandigheid dat er in de omgeving van het perceel gevels zijn die geen lichte kleur hebben, maakt niet dat de gevels van de woning van [appellante] in de omgeving passen, of dat het college niet handhavend mocht optreden tegen [appellante]. Het college heeft zich daarbij mogen baseren op de adviezen van de CRK, waarin staat dat een aantal gevels in de wijk weliswaar afwijkende kleuren hebben en niet passend zijn, maar geen exces vormen. Het college heeft zich daarbij op het standpunt kunnen stellen dat de kleuren van de vergeleken woningen niet dezelfde intensiteit hebben als de woning van [appellante]. In het door [appellante] overgelegde tegenadvies ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de adviezen van de CRK op onzorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen, dat de daarin gegeven redenering niet begrijpelijk is of de daarin getrokken conclusies daarop niet zouden aansluiten. Dit betekent dat het college op de adviezen van de CRK mocht afgaan.

Omdat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de gevels in de omgeving weliswaar niet passend zijn, maar geen welstandsexces vormen, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college in strijd met het verbod op willekeur of het gelijkheidsbeginsel handelt door [appellante] een last onder bestuursdwang op te leggen.

Het betoog slaagt niet.

4. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de last onder bestuursdwang onduidelijk is geformuleerd, omdat uit de last niet volgt wanneer wordt voldaan aan de door de CRK gestelde eisen. Onduidelijk is wanneer sprake is van een dusdanig verminderde felheid van kleur dat aan de wensen van de CRK tegemoet wordt gekomen. Dat zij de gewenste kleur ter beoordeling aan de CRK kan voorleggen, maakt dit volgens haar niet anders. Het resultaat van de opnieuw te verrichten beschildering van de gevel kan pas worden getoetst als deze is voltooid, omdat pas dan beoordeeld kan worden of de kleur past in de omgeving ten opzichte van de overige gevels. Hierdoor handelt het college in strijd met het verbod op willekeur en het rechtszekerheidsbeginsel.

4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in de uitspraak van 20 april 2018,

ECLI:NL:RVS:2018:1316, vereist het rechtszekerheidsbeginsel dat een last zodanig duidelijk en concreet geformuleerd wordt dat degene tot wie de last is gericht niet in het duister hoeft te tasten over hetgeen gedaan of nagelaten moet worden om de overtreding te beëindigen.

4.2. In het besluit van 5 juli 2018 heeft het college [appellante] verzocht eerst goedkeuring te verkrijgen van de CRK voordat zij overgaat tot schilderen. De bezwaarschriftencommissie heeft het college geadviseerd in de last limitatief te verwijzen naar een aantal kleuren die bij de wijk Boatex passen met bijbehorende RAL-codering of een gelijksoortige aanduiding. Met het besluit op bezwaar van 24 januari 2019 heeft het college de last niet geconcretiseerd, maar, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, hoefde het college dat ook niet te doen. Uit de last volgt duidelijk dat [appellante] om duidelijkheid te verkrijgen de door haar gewenste kleur aan de CRK kan voorleggen. Door geen limitatieve opsomming van acceptabele kleuren in de last op te nemen behoudt [appellante] enige mate van keuzevrijheid en kan zij na goedkeuring van de CRK erop vertrouwen dat zij aan de last heeft voldaan. In hetgeen door [appellante] is aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college hiermee handelt in strijd met het verbod op willekeur of het rechtszekerheidsbeginsel. De omstandigheid dat het college in de last heeft opgenomen dat zij de door haar gewenste kleur teneinde zekerheid te verkrijgen aan de CRK kan voorleggen, draagt juist bij aan rechtszekerheid voor [appellante]. Evenmin ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat slechts na uitvoering van de schilderwerkzaamheden kan worden beoordeeld of een kleur passend is in de omgeving. Voor een welstandstoets is immers niet vereist dat de feitelijke werkzaamheden eerst zijn voltooid. Overigens merkt de Afdeling op dat, anders dan [appellante] lijkt te veronderstellen, het college niet eist dat de gevels van haar woning pastelkleuren hebben. Pastelkleuren zijn niet als criterium genoemd in de welstandsnota en niet genoemd in de aan haar opgelegde last onder bestuursdwang.

Het betoog slaagt niet.

5. De conclusie is dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het college de last onder bestuursdwang heeft mogen opleggen en dat het college zich op het standpunt heeft mogen stellen dat [appellante] handelt in strijd met de Woningwet.

6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. B.P.M. van Ravels, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. S. Zwemstra, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 15 juli 2020

91-855.