

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:2422
Datum uitspraak	3 november 2021
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 16 augustus 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Halderberge het verzoek van [wederpartij] om handhavend op te treden tegen de berging/erfafscheiding op het perceel [locatie 1] afgewezen. [wederpartij] was ten tijde van belang eigenaar van het perceel [locatie 2]. [partij] is eigenaar van het perceel en heeft het bouwwerk op het perceel laten bouwen. Op 9 april 2019 heeft [wederpartij] het college verzocht om handhavend op te treden tegen het bouwwerk, omdat deze zonder omgevingsvergunning is opgericht. Op 24 juni 2019 heeft [wederpartij] het college nogmaals verzocht om handhavend op te treden tegen het bouwwerk, ditmaal ook wegens strijd met redelijke eisen van welstand. Het college heeft de handhavingsverzoeken afgewezen. [partij] heeft het bouwwerk naar aanleiding van het eerste handhavingsverzoek zo aangepast dat er geen omgevingsvergunning voor nodig is.

Volledige tekst

202006570/1/R2.

Datum uitspraak: 3 november 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Halderberge,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland–West–Brabant van 12 november 2020 in zaak nr. 20/4982 in het geding tussen:

[wederpartij A] en [wederpartij B], beiden wonend te Oud Gastel, gemeente Halderberge

(hierna tezamen en in enkelvoud: [wederpartij])
en

het college van burgemeester en wethouders van Halderberge.

Procesverloop

Bij besluit van 16 augustus 2019 heeft het college het verzoek van [wederpartij] om handhavend op te treden tegen de berging/erfafscheiding (hierna: het bouwwerk) op het perceel [locatie 1] (hierna: het perceel) afgewezen.

Bij besluit van 11 februari 2020 heeft het college het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard voor wat betreft de aanwezigheid van een welstandsexces, het bezwaar voor het overige ongegrond verklaard en het besluit van 16 augustus 2019, onder aanpassing van de motivering, in stand gelaten.

Bij uitspraak van 12 november 2020 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van

11 februari 2020 vernietigd, het besluit van 16 augustus 2019 herroepen en het college opgedragen een nieuw besluit te nemen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] en [partij] hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 september 2021, waar het college, vertegenwoordigd door H.J.M. Marcus en I. de Bruin, is verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [wederpartij] was ten tijde van belang eigenaar van het perceel [locatie 2]. [partij] is eigenaar van het perceel en heeft het bouwwerk op het perceel laten bouwen. Op 9 april 2019 heeft [wederpartij] het college verzocht om handhavend op te treden tegen het bouwwerk, omdat deze zonder omgevingsvergunning is opgericht. Op 24 juni 2019 heeft [wederpartij] het college nogmaals verzocht om handhavend op te treden tegen het bouwwerk, ditmaal ook wegens strijd met redelijke eisen van welstand. Het college heeft de handhavingsverzoeken afgewezen.

[partij] heeft het bouwwerk naar aanleiding van het eerste handhavingsverzoek zo aangepast dat er geen omgevingsvergunning voor nodig is. In geschil is nu nog of er sprake is van een welstandsexces waartegen het college handhavend had moeten optreden.

De aangevallen uitspraak

2. Naar het oordeel van de rechtbank is het college bevoegd om handhavend op te treden, omdat sprake is van een welstandsexces. De rechtbank is van oordeel dat het welstandsaspect onderdeel is van de omvang van het geschil, nu [wederpartij] in zijn tweede handhavingsverzoek expliciet heeft benoemd dat hij het bouwwerk ook in strijd acht met de welstandseisen. Omdat het hier gaat om een welstandsexces, is naar het oordeel van de rechtbank geen sprake van een overtreding van geringe aard en ernst.

De rechtbank is verder van oordeel dat handhavend optreden niet onevenredig is. Volgens de rechtbank heeft het college ten onrechte een groter belang gehecht aan dat van [partij] om te

wachten met handhaven dan aan het belang van [wederpartij]. Uit het advies van de welstandscommissie van Stichting Dorp, Stad & Land van 23 december 2019 volgt dat er sprake is van een welstandsexces, waar [wederpartij] fors financieel en emotioneel nadeel van ondervindt. Bovendien verkeert [wederpartij] in onzekerheid over de termijn waarbinnen de overtreding zal worden opgeheven. Nu de belangen van [wederpartij] naar het oordeel van de rechtbank zwaarder hadden moeten wegen dan het belang van [partij] om te wachten met handhaven, had het op de weg van het college gelegen om tot handhaving over te gaan. Het hoger beroep

Procesbelang

3. [partij] heeft in haar schriftelijke uiteenzetting gesteld dat, nu [wederpartij] is verhuisd, hij geen belang meer heeft bij een beoordeling van het hoger beroep.

3.1. Nu alleen het college hoger beroep heeft ingesteld, doet het procesbelang van [wederpartij] niet ter zake voor de beoordeling van het geschil.

Welstandsexces

4. Het college heeft ter zitting betoogd dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat vaststaat dat er sprake is van een welstandsexces. Nu de welstandscommissie van Stichting Dorp, Stad en Land in het advies van 23 december 2019 buiten haar bevoegdheid is getreden door de plaatsing van het bouwwerk in het voorgevelgebied te betrekken in haar onderzoek, kan dit advies niet leiden tot de conclusie dat er sprake is van een welstandsexces, aldus het college.

4.1. Behalve in geschillen waarin de wet het niet toestaat, kunnen ook na afloop van de beroepstermijn en, als die termijn is gegeven, na de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), nieuwe gronden worden ingediend. Deze mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde. De goede procesorde laat het indienen van een nieuwe beroepsgrond niet toe als andere partijen onvoldoende op die beroepsgrond kunnen reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor op andere wijze wordt belemmerd.

4.2. De Afdeling stelt vast dat het betoog eerst op de zitting naar voren is gebracht. De Afdeling ziet aanleiding om dit betoog bij de beoordeling van de aangevallen uitspraak buiten beschouwing te laten. Hierbij is van belang dat de andere partijen door het in deze fase van de procedure inbrengen van dit betoog zijn belemmerd om hierop adequaat de reageren.

De omvang van het geschil

5. Het college betoogt dat de rechtbank buiten de omvang van het geschil is getreden door het welstandsexces daarbij te betrekken. Volgens het college is de omvang van het geschil begrensd door het handhavingsverzoek van 9 april 2019. Ook is het in algemene zin verwijzen naar de voorschriften van welstand volgens het college onvoldoende gespecificeerd om daarmee ook een welstandsexces aan te duiden. Bovendien was het bestaan van een welstandsexces zoals bedoeld in artikel 2.4 van de Welstandsnota Halderberge (hierna: de welstandsnota) ten tijde van het tweede handhavingsverzoek nog niet aan de orde. De intentie van [wederpartij] kan volgens het college alleen worden uitgelegd als het laten verwijderen van het bouwwerk. Nu [wederpartij] de omvang van het geschil uitdrukkelijk heeft beperkt tot het verwijderen van het bouwwerk en strijdigheid met de welstandsvoorschriften, biedt artikel 8:69, tweede lid, van de Awb geen mogelijkheid om uitlatingen te doen over het welstandsexces, aldus het college. Het college verwijst hierbij

naar de uitspraak van de Afdeling van 2 juni 2010 ([ECLI:NL:RVS:2010:BM6444](#)).

5.1. De relevante regelgeving is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

5.2. De Afdeling overweegt onder verwijzing naar haar uitspraak van 15 mei 2019 ([ECLI:NL:RVS:2019:1569](#)) dat de reikwijdte van een handhavingsverzoek kan worden uitgebreid voordat het primaire besluit is genomen. De inhoud van het verzoek is bepalend voor de omvang van het geschil. Nu [wederpartij] in het tweede handhavingsverzoek, dat is ingediend voordat het primaire besluit is genomen, heeft verwezen naar de welstandsvoorschriften en het college in het besluit van 16 augustus 2019 en ook in het besluit op bezwaar van 11 februari 2020 daar een beslissing over heeft genomen, heeft de rechtbank terecht overwogen dat het welstandsaspect onderdeel van de reikwijdte van het geschil is.

Naar het oordeel van de Afdeling biedt artikel 8:69, tweede lid, van de Awb de rechtbank de mogelijkheid om ook in te gaan op het welstandsexces, omdat dit als onderdeel van de welstand is opgenomen in de welstandsnota. De rechtbank is daarmee niet buiten de omvang van het geschil getreden. Daarbij komt dat het college in het besluit op bezwaar het bezwaar van [wederpartij] gegrond heeft verklaard voor wat betreft de aanwezigheid van een welstandsexces. De verwijzing door het college naar de uitspraak van de Afdeling van 2 juni 2010 gaat niet op, nu, anders dan in die zaak, het geschil in deze zaak niet uitdrukkelijk is beperkt.

Het betoog slaagt niet.

Bevoegdheid

6. Vaststaat dat er sprake is van een welstandsexces, zodat het college op grond van artikel 12 van de Woningwet, gelezen in samenhang met artikel 2.4 van de welstandsnota, bevoegd is om handhavend op te treden. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

Onevenredigheid

7. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college niet in redelijkheid van handhaving mocht afzien. Volgens het college heeft de handhavingsbevoegdheid een discretionair karakter. Het college is van mening dat handhaving als ultimum remedium moet worden gezien en dat een overtreder in zijn algemeenheid eerst een redelijke kans moet krijgen om op eigen initiatief de overtreding te beëindigen. Pas wanneer een overtreder nalaat om op eigen initiatief een overtreding te beëindigen, komt bestuurlijke handhaving in beeld. Nu [partij] zich bereid heeft getoond om het bouwwerk zo aan te passen dat er geen sprake meer is van een welstandsexces, is het opleggen van een herstelsanctie volgens het college onevenredig in relatie tot het met handhaving te dienen belang. Het college verwijst in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling van 15 mei 2019 ([ECLI:NL:RVS:2019:1570](#)). Verder heeft de rechtbank volgens het college ten onrechte geoordeeld dat het meer gewicht had moeten toekennen aan het

belang van [wederpartij], nu [wederpartij] niet heeft onderbouwd dat hij groot financieel en emotioneel nadeel ondervindt van het bouwwerk. Gelet op de uitspraak van de Afdeling van 3 juli 2019 ([ECLI:NL:RVS:2019:2195](#)) had [wederpartij] de gestelde waardedaling van de woning op het perceel [locatie 2] als gevolg van het bouwwerk aannemelijk moeten maken met concrete gegevens, aldus het college.

7.1. Hoewel het college, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 15 mei 2019, terecht aanvoert dat onevenredigheid een uitzondering kan zijn op de beginselplicht tot handhaving, overweegt de Afdeling dat de rechtbank in dit geval terecht heeft overwogen dat deze uitzondering zich in deze zaak niet voordoet. Nu hier sprake is van een welstandsexces, gaat het niet om een overtreding van geringe aard en ernst, die uit ruimtelijk oogpunt nauwelijks effecten heeft. De omstandigheid dat [partij] zich bereid heeft getoond om het bouwwerk zo aan te passen dat er geen sprake meer is van een welstandsexces, maakt niet dat, gelet op de aard en de ernst van de overtreding en de ruimtelijke effecten daarvan, handhaving in dit geval onevenredig is. Of [wederpartij] zijn gestelde financiële en emotionele schade nu wel of niet met concrete gegevens had moeten onderbouwen, is voor dit oordeel niet relevant.

Het betoog slaagt niet.

Zelf voorzien

8. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte zelf in de zaak heeft voorzien door het besluit van 16 augustus 2019 te herroepen. Nu de bestuursrechter deze bevoegdheid slechts mag aanwenden wanneer rehtens één besluit mogelijk is, is de rechtbank in bevoegdheden getreden die exclusief aan het college toebehoren, aldus het college. Het college verwijst hierbij naar de uitspraak van de Afdeling van 25 november 2020 ([ECLI:NL:RVS:2020:2811](#)).

Het college betoogt voorts dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het niet de bevoegdheid heeft om [partij] te gelasten om het bouwwerk volledig te laten verwijderen of om [partij] te gelasten de aanbevelingen uit het advies van de welstandscommissie van Stichting Dorp, Stad & Land van 23 december 2019 uit te laten voeren. Nu dit advies zich begeeft op het terrein van de stedenbouwkundige randvoorwaarden die gelden voor vergunningvrij bouwen, kan het advies geen juridische basis vormen voor het opleggen van een herstelsanctie, aldus het college. Het college verwijst hierbij naar de uitspraak van de Afdeling van 20 maart 2019 ([ECLI:NL:RVS:2019:856](#)).

8.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 14 juli 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1527](#)), dient de rechtbank, ingeval een besluit wordt vernietigd, de mogelijkheden van definitieve beslechting van het geschil te onderzoeken, waarbij onder meer aan de orde is of er aanleiding is om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb zelf in de zaak te voorzien. Bij het gebruik van deze bevoegdheid zal de rechter de overtuiging moeten hebben dat de uitkomst van het geschil, in het geval het bestuursorgaan opnieuw in de zaak zou voorzien, geen andere zou zijn en de toets aan het recht kan doorstaan. Bij die beoordeling worden de aard en de ernst van het gebrek betrokken. Niet is vereist dat nog slechts één beslissing mogelijk is.

8.2. De Afdeling kan het standpunt van het college niet volgen, nu de rechtbank slechts geoordeeld heeft dat het op de weg van het college had gelegen om tot handhaving over te gaan, maar hierbij in het midden heeft gelaten op welke wijze dit dient te geschieden. De Afdeling merkt hierbij op dat deze zaak verschilt van de situatie die aan de orde was in de uitspraak van de Afdeling van 20 maart 2019, omdat in die zaak op basis van de ten tijde van het handhavingsbesluit beschikbare tekeningen en de op dat moment gerealiseerde

constructie niet op voorhand kon worden vastgesteld dat het uiterlijk van de te bouwen aanbouw in ernstige mate in strijd zou komen met redelijke eisen van welstand.
Het betoog slaagt niet.

Conclusie

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

10. Voor een proceskostenvergoeding bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

1. bevestigt de aangevallen uitspraak;

2. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Halderberge een griffierecht van € 532,00 wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. H.C.P. Venema, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.A. Graaff-Haasnoot, 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 3 november 2021

531-980

Verzonden: 3 november 2021

Bijlage

Artikel 8:69, tweede lid, van de Awb luidt:

"De bestuursrechter vult ambtshalve de rechtsgronden aan."

Artikel 12 van de Woningwet luidt:

"1. 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.

[...]

3. Voor zover de toepassing van de criteria, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, onderdeel a, leidt tot strijd met het bestemmingsplan, blijven die criteria buiten toepassing.

[...]"

Artikel 12a, eerste lid, van de Woningwet 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:

- a. of het uiterlijk en de plaatsing van een bouwwerk waarop de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk betrekking heeft, zowel op zichzelf beschouwd, als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, in strijd zijn met redelijke eisen van welstand;
- b. of het uiterlijk van een bestaand bouwwerk in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand."

Artikel 2.4 (Excessenregeling) van de Welstandsnota Halderberge luidt:

"Momenteel kan er veel vergunningvrij worden gerealiseerd. Hierbij is dan ook geen welstandsadvies benodigd, terwijl vergunningvrije bouwwerken de ruimtelijke kwaliteit wel ernstig kunnen aantasten. Deze bouwwerken moeten daarom nog wel voldoen aan redelijke eisen van welstand. Een initiatiefnemer zal ook voor vergunningvrije bouwwerken moeten aansluiten bij de welstandsnota. Aangezien er geen vergunning nodig is, wordt dit niet getoetst door de welstandscommissie. Op het moment dat een bouwwerk sterk afwijkt van en afbreuk doet aan de omgeving (exces), is het mogelijk om op basis van de excessenregeling het bouwwerk als exces aan te wijzen.

Op het moment dat gebieden welstandsvrij worden verklaard, is er geen welstandstoetsing meer mogelijk. Binnen de gemeente Halderberge zijn dan ook geen welstandsvrije gebieden aangewezen, met uitzondering van die situaties die zijn genoemd in paragraaf 2.2.

Volgens artikel 19 van de Woningwet 2002 kunnen burgemeester en wethouders de eigenaar van een bouwwerk dat 'in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand' aanschrijven om die strijdigheid op te heffen. Criteria hiervoor moeten in de welstandsnota zijn opgenomen. De gemeente hanteert bij het toepassen van deze excessenregeling het criterium, dat er sprake moet zijn van een buitensporigheid in het uiterlijk die ook voor niet-deskundigen evident is en die afbreuk doet aan de ruimtelijke kwaliteit van een gebied. Vaak heeft dit betrekking op:

1. Het ontkennen of vernietigen van architectonische bijzonderheden.
2. Armoedig materiaalgebruik.
3. Felle of contrasterende kleuren.
4. Te opdringerige reclames.
5. Een te grove inbreuk op wat in de omgeving gebruikelijk is.

De welstandscommissie zal op basis van de welstandscriteria beoordelen of het betreffende bouwwerk kan worden aangemerkt als een exces. Deze beoordeling wordt ter beoordeling voorgelegd aan burgemeester en wethouders, die uiteindelijk een beslissing nemen over eventuele handhaving."