

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:736
Datum uitspraak	22 februari 2023
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 16 maart 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Leiden [appellant] onder oplegging van een dwangsom gelast om de strijdigheden met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, en artikel 2.3a, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) te beëindigen.

Volledige tekst

202102098/1/R3.

Datum uitspraak: 22 februari 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Leiden,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag (hierna: de rechtbank) van 18 maart 2021 in zaak nr. 21/374 en 21/380 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Leiden.

Procesverloop

Bij besluit van 16 maart 2020 heeft het college [appellant] onder oplegging van een dwangsom gelast om de strijdigheden met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, en artikel 2.3a, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) te beëindigen.

Bij besluit van 5 januari 2021 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 18 maart 2021 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 november 2022, waar [appellant], bijgestaan door mr. W.J. Vroegindewey, advocaat te Katwijk aan Zee, en het college, vertegenwoordigd door mr. A.J. Hermans-Folkerts, W.B.A. Mullink en I. Groeneveld, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] heeft in 2017 de oude kozijnen van zijn woning aan de [locatie] in Leiden (hierna: de woning) door nieuwe kozijnen vervangen. Hij heeft hierin dubbel glas aangebracht voor een betere isolatie van de woning en een hoger energielabel. Voor het aanbrengen van dubbel glas heeft hij een gemeentelijke subsidie ontvangen.

Naar aanleiding van een handhavingsverzoek van 12 september 2019, afkomstig van de bureaus van [appellant], heeft een toezichthouder van de gemeente Leiden een controle uitgevoerd op 23 oktober 2019 en een hercontrole op 20 februari 2020. Omdat de toezichthouder heeft geconstateerd dat de kozijnen in de voorgevel van de woning zijn vernieuwd zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning en de nieuwe kozijnen wat betreft profilering en detaillering van de oude kozijnen afwijken, heeft het college bij besluit van 16 maart 2020 aan [appellant] een last onder dwangsom opgelegd. Deze last houdt in dat [appellant] de strijdigheden met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, en artikel 2.3a, eerste lid, van de Wabo moet beëindigen op straffe van een dwangsom van € 15.000,00 ineens. Dit kan, zo staat in de last, door de betreffende kozijnen te vervangen door kozijnen met dezelfde detaillering, profilering en vormgeving als de vorige kozijnen.

2. De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraak geoordeeld dat het college terecht tot de conclusie is gekomen dat sprake is van een overtreding van het bestemmingsplan. De rechtbank heeft overwogen dat sprake is van een overtreding van artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo, omdat de uitgevoerde werkzaamheden het (vergunningvrije) gewoon onderhoud als bedoeld in artikel 2 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) te buiten gaan, waardoor een omgevingsvergunning is vereist. Daarnaast heeft de rechtbank overwogen dat door de vervanging van de kozijnen sprake is van een verandering van de woning. Dit is in strijd met artikel 3, achtste lid, van het bestemmingsplan "Leiden Oost", dat gold ten tijde van de vervanging van de kozijnen (hierna: het bestemmingsplan). Hiervoor is geen omgevingsvergunning verleend, waardoor sprake is van een overtreding van artikel 2.1, eerste lid onder c, van de Wabo.

Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat het college bevoegd was handhavend op te treden, omdat er in dit geval geen sprake was van zicht op legalisatie of overige bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college geheel of gedeeltelijk van handhavend optreden had moeten afzien. De rechtbank heeft daartoe overwogen dat het beroep van [appellant] op het vertrouwensbeginsel niet slaagt. Dat geldt ook voor zijn beroep op het gelijkheidsbeginsel. De rechtbank heeft daarnaast geen aanknopingspunten gezien voor de door [appellant] gestelde onzorgvuldigheid aan de zijde van het college en ziet geen aanleiding om tot het oordeel te komen dat handhavend optreden onevenredig is. Tot slot heeft de rechtbank overwogen dat het duidelijk genoeg is wat de last behelst, namelijk dat de vormgeving moet worden teruggebracht naar de situatie zoals deze was voordat de

kozijnen in 2017 werden vervangen.

Overtreding?

Omgevingsvergunning bouwen

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte niet heeft onderkend dat geen sprake is van een overtreding van artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo. Volgens [appellant] valt het vervangen van de kozijnen onder normaal onderhoud, omdat de detaillering, profilering en vormgeving van de kozijnen ten opzichte van de oude kozijnen niet zijn gewijzigd. Dit betekent dat voor de werkzaamheden geen omgevingsvergunning is vereist.

3.1. Artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo luidt:

"Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk,

[...]"

Artikel 2 van bijlage II van het Bor luidt:

"Een omgevingsvergunning voor activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a of c, van de wet is niet vereist, indien deze activiteiten betrekking hebben op:

1. Gewoon onderhoud van een bouwwerk, voor zover detaillering, profilering en vormgeving van dat bouwwerk niet wijzigen; (...)"

3.2. Uit de controlerapporten van 23 oktober 2019 en 20 februari 2020 van de toezichthouder van de gemeente Leiden blijkt dat de detaillering en profilering van de nieuwe kozijnen ten opzichte van de oude kozijnen zijn gewijzigd. Dit betekent dat het vervangen van de kozijnen in dit geval niet valt onder gewoon onderhoud als bedoeld in artikel 2, aanhef en onderdeel 1, van bijlage II van het Bor. Daardoor is voor deze werkzaamheden een omgevingsvergunning vereist op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo. Omdat [appellant] niet over een dergelijke omgevingsvergunning beschikt, heeft de rechtbank naar het oordeel van de Afdeling terecht geoordeeld dat sprake is van een overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo.

Het betoog slaagt niet.

Omgevingsvergunning afwijken bestemmingsplan

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte niet heeft onderkend dat geen sprake is van een overtreding van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo. Hij voert aan dat ten tijde van de werkzaamheden geen sprake was van strijd met het bestemmingsplan, omdat de woning geen beeldbepalend of karakteristiek pand is. [appellant] stelt dat hij nooit is geïnformeerd over een dergelijke status van zijn pand, terwijl het college de status van een pand op grond van de Erfgoedwet en de Erfgoedverordening Leiden 2017 pas mag wijzigen nadat de eigenaar daarvan op de hoogte is gesteld.

Daarnaast voert [appellant] aan dat voor het vervangen van kozijnen op grond van artikel 2 en artikel 3, achtste lid, onder e, van de planvoorschriften geen omgevingsvergunning nodig is als het pand wel beeldbepalend of karakteristiek zou zijn.

4.1. Artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo luidt:

"Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

[...]

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet,

[...]"

Artikel 2.3a, eerste lid van de Wabo luidt:

"1. Het is verboden een bouwwerk of deel daarvan dat is gebouwd zonder omgevingsvergunning in stand te laten."

Artikel 2 van de voorschriften van het bestemmingsplan luidt:

"Bepalingen over het meten

[...]

Uitzondering ondergeschikte bouwdelen:

Lid 2. Bij de toepassing van het bepaalde ten aanzien van het bouwen binnen bebouwings- en bestemmingsgrenzen worden ondergeschikte bouwdelen van gebouwen, zoals plinten, pilasters, kozijnen, gevelversieringen, balkons, ventilatiekanalen, schoorstenen, gevel- en kroonlijsten en overstekende daken buiten beschouwing gelaten, mits de bebouwings- en/of bestemmingsgrens met niet meer dan 1 m wordt overschreden.

[...]"

Artikel 3, achtste lid, van de planvoorschriften luidt:

"Beeldbepalende panden

a In afwijking van de voorschriften behorende bij de ter plaatse geldende bestemming, mogen bouwwerken, welke op de plankaart zijn voorzien van een aanduiding "beeldbepalend" niet worden veranderd.

b Burgemeester en wethouders zijn bevoegd vrijstelling te verlenen van het in lid 1 opgenomen verbod, mits:

- bij verandering of complete vernieuwing van het beeldbepalend pand met het desbetreffende beeldbepalende pand identieke en/of gelijkwaardige karakteristieke waarden worden teruggebracht;

- vooraf een advies is gevraagd aan de gemeentelijke adviescommissie ruimtelijke kwaliteit;

[...]

d Het is verboden op of in de in het plan begrepen gronden, zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van de burgemeester en wethouders (aanlegvergunning) een beeldbepalend pand geheel of gedeeltelijk te slopen. Een aanlegvergunning wordt slechts verleend indien er voor hetzelfde pand een bouwvergunning is verleend met vrijstelling als bedoeld in lid 8b van dit artikel.

e Geen aanlegvergunning is vereist voor de in dit artikel bedoelde werken die:

- betrekking hebben op normaal onderhoud, beheer of gebruik overeenkomstig de bestemming;

[...]"

4.2. De Afdeling stelt vast dat de woning op de plankaart behorende bij het bestemmingsplan is voorzien van de aanduiding "beeldbepalend". Dit betekent dat de woning op grond van artikel 3, achtste lid, onder a, van de planvoorschriften zonder vrijstelling van het college niet mag worden veranderd. Omdat [appellant] niet over de vereiste vrijstelling beschikte, heeft hij de veranderingen aan de woning in strijd met deze bepaling aangebracht. De door [appellant] gestelde omstandigheid dat hij destijds niet is geïnformeerd over de toevoeging van deze aanduiding voor zijn woning, wat daar ook van zij, doet aan vorenstaande constatering niet af. Het bestemmingsplan is onherroepelijk in werking getreden. Vaststaat dat het pand al sinds de totstandkoming van het bestemmingsplan in 2008 de aanduiding "beeldbepalend" kent.

Het subsidiaire betoog van [appellant] dat op grond van artikel 2 en artikel 3, achtste lid, onder e, van de planvoorschriften voor het vervangen van kozijnen geen omgevingsvergunning nodig is, slaagt evenmin. Artikel 2 van de planvoorschriften ziet op bepalingen over het meten en houdt geen uitzondering op het verbod van artikel 3, achtste lid, onder a van de planvoorschriften in. Artikel 3, achtste lid, onder e, van de planvoorschriften gaat over een aanlegvergunning voor het geheel of gedeeltelijk slopen van een pand. In dit geval wordt het pand echter niet geheel of gedeeltelijk gesloopt als in laatstgenoemde bepaling bedoeld.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het vervangen van de kozijnen van de woning van [appellant] in strijd is met artikel 3, achtste lid, onder a, van de planvoorschriften. Hieruit volgt dat voor deze werkzaamheden een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo is vereist. Omdat [appellant] niet over een dergelijke omgevingsvergunning beschikt, heeft de rechtbank naar het oordeel van de Afdeling terecht geoordeeld dat sprake is van een overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo.

Het betoog slaagt niet.

5. Omdat de kozijnen zonder omgevingsvergunning zijn vervangen en door [appellant] in stand zijn gelaten, is naar het oordeel van de Afdeling ook sprake van een overtreding van artikel 2.3a, eerste lid, van de Wabo.

Beginselflicht tot handhaving

6. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal bij een overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Alleen onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevraagd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen als concreet zicht op legalisatie bestaat. Verder kan handhavend optreden onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen, zodat van optreden in die concrete situatie moet worden afgezien.

Bijzondere omstandigheden

Concreet zicht legalisatie

7. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte niet heeft onderkend dat concreet zicht op legalisatie bestaat. Hij voert daartoe aan dat het college bereid is om een omgevingsvergunning te verlenen. Ter onderbouwing verwijst hij naar het informele vooroverleg dat in de bezwaarfase heeft plaatsgevonden. Tijdens dit vooroverleg heeft Erfgoed Leiden en Omstreken volgens [appellant] aangegeven dat een positief advies mogelijk kan worden afgegeven.

7.1. Wanneer een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wabo nodig is voor het bouwen en het gebruiken in strijd met het bestemmingsplan, is voor het bestaan van concreet zicht op legalisatie ten minste vereist dat een aanvraag om een dergelijke omgevingsvergunning is ingediend. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 6 november 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3723](#).

Omdat [appellant] ten tijde van het besluit van 5 januari 2021 nog geen aanvraag om een omgevingsvergunning voor het vervangen van de kozijnen had ingediend, bestond, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, op dat moment nog geen concreet zicht op legalisatie. De door [appellant] gestelde omstandigheid dat Erfgoed Leiden en Omstreken een positief advies zou kunnen afgeven over een nog in te dienen bouwplan, maakt dat niet anders. Dat geldt ook voor de op de zitting door [appellant] gestelde omstandigheid dat het college bereid zou zijn om een omgevingsvergunning te verlenen, wat op de zitting door het college overigens is ontkend.

Het betoog slaagt niet.

Vertrouwensbeginsel

8. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte niet heeft onderkend dat sprake is van een schending van het vertrouwensbeginsel. Hij stelt in dat kader dat bij hem het gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt dat voor het vervangen van de kozijnen van de woning geen omgevingsvergunning is vereist. [appellant] heeft daartoe gewezen op 1) werkzaamheden die in 1996 zonder vergunning door de gemeente Leiden zelf in het kader van een geluidsisolatieproject aan zijn woning zijn uitgevoerd; 2) de vergunningcheck die [appellant] via [www.omgevingsloket.nl](#) heeft uitgevoerd; 3) mededelingen van [medewerker A], medewerker van de Front Office Team Omgevingsvergunningen; 4) mededelingen van [medewerker B], destijds werkzaam bij de afdeling duurzaamheid van de Omgevingsdienst West-Holland.

8.1. Wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij/zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe.

Verder is vereist dat de toezegging, andere uitlating of gedraging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Dat is het geval als betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de uitlating deed of de gedraging verrichtte de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.

8.2. Met betrekking tot het betoog van [appellant] dat de gemeente Leiden in 1996 vergelijkbare wijzigingen aan ramen en kozijnen heeft aangebracht in het kader van geluidsisolerende voorzieningen, overweegt de Afdeling als volgt. Voor zover er in 1996 door de gemeente Leiden werkzaamheden zijn uitgevoerd zonder vergunning, heeft de rechtbank

naar het oordeel van de Afdeling terecht overwogen dat hieruit niet volgt dat [appellant] er in 2017, ruim twintig jaar later, vanuit mocht gaan dat voor het vervangen van de kozijnen van de woning geen omgevingsvergunning is vereist.

8.3. Het betoog van [appellant] dat de vergunningencheck die hij heeft uitgevoerd op de website www.omgevingsloket.nl bij hem het gerechtvaardigd vertrouwen heeft gewekt dat een omgevingsvergunning voor het vervangen van de kozijnen van de woning niet was vereist, heeft de rechtbank terecht niet gevolgd. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank hierbij terecht in aanmerking genomen dat het college onweersproken heeft gesteld dat de vergunningencheck is voorzien van het voorbehoud dat er geen rechten aan de check kunnen worden ontleend. De Afdeling voegt hier aan toe dat de vergunningencheck is uitgevoerd op basis van de gegevens die [appellant] zelf heeft ingevoerd en [appellant] de door hem ingevoerde gegevens niet heeft overgelegd. Gelet op het voorgaande is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat [appellant] aan de vergunningencheck niet het gerechtvaardigd vertrouwen kon ontleen dat een omgevingsvergunning voor het vervangen van de kozijnen van de woning niet was vereist.

8.4. Over het betoog van [appellant] dat hij aan [medewerker A], medewerker van het Front Office Team Omgevingsvergunningen, heeft gevraagd of een omgevingsvergunning nodig was voor het vervangen van de kozijnen in verband met het plaatsen van dubbel glas, en dat hem door [medewerker A] is medegedeeld dat het gewoon onderhoud betrof, waarvoor geen vergunning is vereist, overweegt de Afdeling als volgt. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat [appellant] onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat er uitlatingen door [medewerker A] zijn gedaan waaruit hij mocht afleiden dat voor het vervangen van de kozijnen geen omgevingsvergunning nodig was. De Afdeling acht hierbij van belang dat het college navraag heeft gedaan bij [medewerker A] en dat zij heeft verklaard zich niet te kunnen herinneren dat zij [appellant] hierover heeft gesproken. De rechtbank heeft hierbij verder terecht in aanmerking genomen dat het volgens het college niet de gebruikelijke werkwijze is om zonder nadere informatie - zoals bouwtekeningen - dergelijke toezeggingen te doen.

8.5. Met betrekking tot het betoog van [appellant] over de mededelingen van [medewerker B], destijds werkzaam bij de afdeling duurzaamheid van de Omgevingsdienst West-Holland, overweegt de Afdeling als volgt.

In de verklaring van [medewerker B] van 17 mei 2020 staat dat hij destijds namens de gemeente Leiden subsidieaanvragen voor duurzame maatregelen behandelde en afhandelde. Hij had een subsidieaanvraag van [appellant] van 28 december 2016 voor het plaatsen van dubbel glas in behandeling heeft genomen. Naar aanleiding van deze aanvraag heeft [medewerker B] op 30 december 2016 telefonisch contact met [appellant] gehad. [appellant] heeft tijdens dit telefoongesprek aan [medewerker B] gevraagd waarom op het subsidieformulier staat dat de aanvrager verklaart dat indien voor een maatregel een vergunningplicht is, hieraan is voldaan. [appellant] heeft aan [medewerker B] toegelicht dat hij al navraag had gedaan bij de gemeente Leiden en dat door de gemeente Leiden is aangegeven dat een vergunning niet nodig was. [medewerker B] heeft geantwoord dat hij er vertrouwen in had dat [appellant] een en ander goed had uitgezocht en dat een vergunning waarschijnlijk niet nodig was. [medewerker B] heeft [appellant] tijdens het gesprek aangeboden om dat voor de zekerheid na te gaan. [medewerker B] heeft vervolgens navraag gedaan en aan [appellant] bevestigd dat een vergunning inderdaad niet nodig is voor de maatregelen waar de subsidieaanvraag op van toepassing is, aldus de verklaring van [medewerker B].

Naar het oordeel van de Afdeling heeft [appellant] niet aannemelijk gemaakt dat de

uitlatingen van [medewerker B] uitlatingen zijn waaraan [appellant] het vertrouwen kon ontlennen dat niet alleen voor het vervangen van het glas, maar ook voor het vervangen van de kozijnen van de woning geen omgevingsvergunning is vereist. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat [medewerker B] navraag heeft gedaan op basis van de informatie en gegevens die [appellant] heeft verstrekt. [appellant] heeft op de zitting toegelicht dat [medewerker B] slechts kon beschikken over een tekening van de nieuwe kozijnen. [appellant] heeft aan [medewerker B] geen gegevens over de oude situatie verstrekt. De Afdeling acht dit van belang, omdat een eventuele vergunningplicht mede afhangt van de wijzigingen ten opzichte van de oude situatie. Ook acht de Afdeling van belang dat [medewerker B] zijn uitlatingen heeft gedaan in het kader van de aanvraag om subsidie voor het aanbrengen van dubbel glas.

8.6. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank naar het oordeel van de Afdeling terecht overwogen dat het beroep van [appellant] op het vertrouwensbeginsel niet slaagt.

Gelijkheidsbeginsel

9. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte niet heeft onderkend dat sprake is van een schending van het gelijkheidsbeginsel. Hij wijst op 30 adressen waar vergelijkbare of grotere veranderingen aan panden zijn aangebracht. Volgens [appellant] hebben 24 van deze 30 adressen geen omgevingsvergunning voor de veranderingen aangevraagd en is het college niet tot handhavend optreden hiertegen overgegaan. Verder wijst [appellant] op drie adressen, namelijk Hoge Rijndijk 6, 148 en 200, waartegen het college ook niet handhavend optreedt, ondanks het handhavingsverzoek dat [appellant] heeft ingediend. Tot slot heeft [appellant] aangevoerd dat verstreckende aanpassingen in de tuinstadwijk wel zijn goedgekeurd.

9.1. De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraak geoordeeld dat het college niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld. De rechtbank heeft daartoe overwogen dat het geval van [appellant] zich onderscheidt van de andere gevallen, omdat er ten aanzien van de kozijnen van zijn woning een handhavingsverzoek door een derde is ingediend. Ten aanzien van de overige woningen in de buurt - afgezien van de woningen aan de Hoge Rijndijk 6, 148 en 200 - is geen handhavingsverzoek ingediend. Voor de woningen aan de Hoge Rijndijk 6 en 148 geldt dat [appellant] een handhavingsverzoek heeft ingediend en het college deze verzoeken niet-ontvankelijk heeft verklaard, waardoor het college deze handhavingsverzoeken als melding heeft behandeld. Dit komt neer op een lagere prioriteit bij de behandeling dan een handhavingsverzoek. Volgens de rechtbank is ook de woning aan de Hoge Rijndijk 200 geen gelijk geval. Tot slot heeft de rechtbank overwogen dat [appellant] niet voldoende heeft aangevoerd waaruit blijkt dat het ten aanzien van de tuinstadwijk gaat om gelijke gevallen. Bovendien is gebleken dat het in geval van de tuinstadwijk een situatie betreft waarin door het college is geoordeeld dat de aanpassingen vergunbaar zijn.

9.2. Het betoog van [appellant] in hoger beroep is een herhaling van wat hij in beroep bij de rechtbank heeft aangevoerd. De rechtbank is gemotiveerd op het betoog ingegaan. [appellant] heeft geen redenen aangevoerd waarom de gemotiveerde beoordeling van het betoog in de aangevallen uitspraak onjuist of onvolledig zou zijn. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank en in de onder 7.26 en verder opgenomen overwegingen waarop dat oordeel is gebaseerd. In wat [appellant] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding voor de vernietiging van de aangevallen uitspraak.

Het betoog slaagt niet.

Rechtszekerheidsbeginsel

10. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte niet heeft onderkend dat het besluit tot oplegging van de last onder dwangsom in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. Hij voert aan dat in de last staat dat de overtreding kan worden beëindigd door de kozijnen te vervangen door kozijnen met dezelfde detaillering, profilering en vormgeving als de vorige kozijnen, maar dat tekeningen van de oude situatie ontbreken. [appellant] heeft meerdere architecten benaderd, maar zij geven aan dat het niet mogelijk is tekeningen van de situatie voor de werkzaamheden op te stellen zonder dat hierbij aannames en interpretaties worden gedaan, omdat er geen bouwtekeningen beschikbaar zijn van het pand. Hierdoor zullen de op te stellen tekeningen geen exacte weergave zijn van de situatie van voor de werkzaamheden. Verder wijst [appellant] er op dat in de adviezen van de Welstands- en Monumentencommissie en Erfgoed Leiden en Omstreken, waarnaar in het besluit tot oplegging van de last onder dwangsom wordt verwezen, niet alleen wordt gesproken over de aanpassing van de kozijnen, maar ook over aanpassingen wat betreft de traditionele glasbevestiging, ornamentiek van onder meer de voordeur, de stijlen van de ramen en de hoogte van de deur. Hij stelt ook dat, anders dan in deze adviezen staat, de neggemaat, de hoofdafmetingen, de onderlinge verhoudingen en vlakverdeling van de kozijnen niet zijn gewijzigd.

10.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in haar 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 wat gedaan of nagelaten moet worden om de overtreding te beëindigen.

10.2. In de omschrijving van de last staat dat [appellant] de overtreding kan beëindigen door de betreffende kozijnen te vervangen door kozijnen met dezelfde detaillering, profilering en vormgeving als de vorige kozijnen. Uit het dossier kan echter niet worden opgemaakt hoe de vorige kozijnen er precies uit hebben gezien. Niet in geschil is dat er geen (bouw)tekeningen van de vorige kozijnen beschikbaar zijn, ook niet bij de gemeente. Wel is er een foto van 22 maart 2016, maar die is niet duidelijk genoeg om hieruit op te maken hoe de vorige kozijnen er precies uit hebben gezien. Anders dan de rechtbank, is de Afdeling daarom van oordeel dat op grond van deze foto niet kan worden vastgesteld wat er precies aan de kozijnen moet veranderen om aan de last te voldoen. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat het college in het besluit waarbij de last is opgelegd, en die in het besluit op bezwaar is gehandhaafd, voor zijn standpunt over bepaalde verschillen in detaillering tussen de oude en nieuwe situatie, volstaat met een verwijzing naar het advies van Erfgoed Leiden en Omstreken, terwijl [appellant] gemotiveerd aangeeft dat die verschillen er juist niet zijn.

De Afdeling stelt verder vast dat het college bij brief van 13 juni 2022 naar aanleiding van een door de voorzieningenrechter van de Afdeling op verzoek van [appellant] getroffen voorlopige voorziening aan [appellant] een schets heeft gestuurd van hoe de vensterpartij en de deurpartij er volgens het college in de vorige toestand heeft uitgezien. Het college heeft dit gedaan als handreiking aan [appellant] om uitvoering te kunnen geven aan de last. [appellant] heeft de juistheid van deze schets bestreden. Bovendien is in die handreiking ook de mogelijkheid opengelaten om niet terug te gaan naar de situatie in 2017 maar de kozijnen aan te passen aan de nieuwe kozijnen in het buurpand (nummer 204). De last is daar echter niet op aangepast.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de herstelmaatregelen als

omschreven in de last onvoldoende duidelijk zijn. De rechtbank heeft dit niet onderkend. Het betoog slaagt.

Conclusie en proceskosten

11. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende wat de rechtbank had behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 9 april 2019 alsnog gegrond verklaren. Dat besluit moet worden vernietigd. Dat betekent dat het college opnieuw, en met inachtneming van deze uitspraak, op de bezwaren van [appellant] moet beslissen. De Afdeling zal hiervoor een termijn stellen.

12. Gelet op wat onder 10.2 over de onduidelijkheid van de aard en omvang van de te nemen herstelmaatregelen is overwogen, komt de Afdeling niet toe aan een inhoudelijke beoordeling van de hogerberoepsgrond over het evenredigheidsbeginsel. Het ligt op de weg van het college om dit betoog bij de volledige heroverweging in bezwaar te betrekken. Dit geldt onder meer voor de door [appellant] gestelde omstandigheid dat de uitvoering van de last ertoe kan leiden dat hij de met gemeentelijke subsidie gerealiseerde, dubbele beglazing en de duurzame kozijnen volledig zal moeten vernietigen.

13. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit op bezwaar slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

14. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van 18 maart 2021 in zaak nr. 21/380;

III. verklaart het bij de rechtbank door [appellant] ingestelde beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Leiden van 5 januari 2021 met kenmerk Z/19/1436591 gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Leiden van 5 januari 2021 met kenmerk Z/19/1436591;

V. draagt het college van burgemeester en wethouders van Leiden op om binnen 16 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van wat daarin is overwogen een nieuw besluit op bezwaar te nemen;

VI. schorst bij wijze van voorlopige voorziening het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Leiden van 16 maart 2020 met kenmerk Z/19/1436591/ H190514 tot zes weken na de bekendmaking van de beslissing op bezwaar;

VII. bepaalt dat tegen het nieuw te nemen besluit op bezwaar slechts bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beroep kan worden ingesteld;

VIII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Leiden tot vergoeding van bij Schipper in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.348,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IX. gelast het college van burgemeester en wethouders van Leiden aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 451,00 te vergoeden.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. M. Soffers en mr. H.J.M. Besselink, leden, in tegenwoordigheid van mr. D. Tieleman, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen
voorzitter

w.g. Tieleman

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 februari 2023

817-964