

ECLI	ECLI:NL:RVS:2025:5494
Datum uitspraak	12 november 2025
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 december 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Roerdalen [appellant] een last onder dwangsom opgelegd die inhoudt dat hij de aanbouw aan de achterzijde van zijn woning aan de [locatie A] in Melick moet verwijderen. De aanbouw bestaat uit diverse materialen. De zijkant van de aanbouw is bevestigd op de gedeelde erfscheidingsmuur met de burens. Voor de aanbouw is geen omgevingsvergunning vereist. Het college vindt de aanbouw in ernstige mate in strijd met de redelijke eisen van welstand. [appellant] betoogt dat zijn aanbouw geen welstandsexces is. Het college heeft zijn besluit niet mogen baseren op de welstandsadviezen.

Volledige tekst

202400225/1/R1.

Datum uitspraak: 12 november 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend in Melick, gemeente Roerdalen,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 29 november 2023 in zaak nr. 22/863 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Roerdalen.

Procesverloop

Bij besluit van 28 december 2021 heeft het college [appellant] een last onder dwangsom opgelegd die inhoudt dat hij de aanbouw aan de achterzijde van zijn woning aan de [locatie A]

in Melick moet verwijderen.

Bij besluit van 28 maart 2022 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 29 november 2023 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 september 2025, waar het college, vertegenwoordigd door mr. S.M.Y. Huijnen, is verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding omgevingsrecht

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet een overtreding heeft plaatsgevonden, is aangevangen of het gevaar voor een overtreding klaarblijkelijk dreigde, en vóór dat tijdstip een last onder dwangsom is opgelegd voor die overtreding of dreigende overtreding, dan blijft op grond van artikel 4.23, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet op die opgelegde last onder dwangsom het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet van toepassing tot het tijdstip waarop de last volledig is uitgevoerd, de dwangsom volledig is verbeurd en betaald, of de last is opgeheven.

Bij besluit van 28 december 2021 heeft het college aan [appellant] een last onder dwangsom opgelegd. Dat betekent dat in dit geval de Woningwet, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. [appellant] heeft een aanbouw gebouwd aan de achterzijde van zijn woning aan de [locatie A] in Melick. De aanbouw bestaat uit diverse materialen. De zijkant van de aanbouw is bevestigd op de gedeelde erfscheidingsmuur met de burens. Voor de aanbouw is geen omgevingsvergunning vereist.

Het college vindt de aanbouw in ernstige mate in strijd met de redelijke eisen van welstand. Daarom gaat het volgens hem om een zogenoemd welstandsexces als bedoeld in paragraaf 3.8 van de Welstandsnota 2018. [appellant] handelt volgens het college in strijd met artikel 12, eerste lid, van de Woningwet. Het college heeft hem daarom gelast om de aanbouw voor 26 januari 2021 volledig te verwijderen. Als hij dat niet doet verbeurt hij een dwangsom van € 10.000,00 ineens.

Het college heeft zijn besluiten gebaseerd op het advies van de welstandscommissie van 12 oktober 2021 en het advies van 21 december 2021 van de omgevingscommissie, zoals de welstandscommissie inmiddels heet (hierna: de welstandsadviezen). Ook heeft het college een nadere toelichting van de omgevingscommissie van 9 februari 2022 aan het besluit op bezwaar ten grondslag gelegd. Volgens de rechtbank zijn de welstandsadviezen en de nadere toelichting qua totstandkoming en qua inhoud concludent. Bovendien oordeelt de rechtbank dat er geen sprake is van strijd met het evenredigheidsbeginsel. [appellant] is het op deze twee punten niet eens met de rechtbank.

Procesbelang

3. Het college heeft zich in zijn schriftelijke uiteenzetting op het standpunt gesteld dat [appellant] geen belang heeft bij de beoordeling van zijn hoger beroep. Het college heeft namelijk toegezegd dat de verbeurde dwangsom, gelet op zijn inkomen, niet zal worden ingevorderd.

3.1. De Afdeling overweegt dat bij het onherroepelijk worden van de last onder dwangsom de aanbouw moet worden verwijderd. De last onder dwangsom moet daarom door [appellant] kunnen worden bestreden, ook als het college de verbeurde dwangsom niet zal invorderen. Daarbij komt dat het college, zoals het op de zitting heeft toegelicht, zich op het standpunt stelt dat nog steeds sprake is van een welstandsexces. Daarmee oordeelt de Afdeling dat [appellant] nog belang heeft bij een beoordeling van zijn hoger beroep tegen de aangevallen uitspraak.

Relevante wettelijke bepalingen

4. De relevante wettelijke bepalingen zijn opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Welstandsadvisering

5. [appellant] betoogt dat zijn aanbouw geen welstandsexces is. Het college heeft zijn besluit niet mogen baseren op de welstandsadviezen. Volgens [appellant] vertonen de welstandsadviezen en nadere toelichting van de omgevingscommissie zowel wat betreft totstandkoming als inhoud gebreken. De foto's waarover de omgevingscommissie beschikte geven geen beeld van de omgeving. De omgevingscommissie is daarom ten onrechte niet ter plaatse geweest om de aanbouw te bekijken.

[appellant] vindt dat het college niet duidelijk heeft gemaakt waarom de gebruikte materialen armoedig zijn of lelijk verouderen. Volgens hem heeft de commissie er onvoldoende rekening mee gehouden dat de aanbouw nog niet klaar was. Hij betoogt dat het, anders dan de omgevingscommissie veronderstelt, nog wel mogelijk is de aanbouw af te werken.

De rechtbank heeft in het licht hiervan volgens [appellant] ten onrechte overwogen dat er geen aanleiding is om een deskundige te benoemen als bedoeld in artikel 8:47 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). [appellant] verzoekt de Afdeling alsnog een deskundige te benoemen.

5.1. Hoewel het college niet aan een welstandsadvies gebonden is en de verantwoordelijkheid voor welstandstoetsing bij het college zelf ligt, mag het op dat advies 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 Awb voor de wettelijke adviseur en volgt uit artikel 3:2 van de Awb voor andere adviseurs. Het overnemen van een welstandsadvies behoeft in beginsel geen nadere toelichting. Dit is anders als de aanvrager of een derde-belanghebbende een advies van een andere deskundig te achten persoon of instantie heeft overgelegd of 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.

5.2. Volgens paragraaf 3.8 van de Welstandsnota doet een welstandsexces zich in ieder geval voor bij armoedig materiaalgebruik of materialen waarvan bekend is dat die onevenredig 'lelijk' verouderen en/of die een groot contrast vormen met de kwalitatief betere

materialen van de bestaande bebouwing. Dat is ook het geval bij ernstige verwaarlozing van het uiterlijk van een bouwwerk.

5.3. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat de aanbouw bestaat uit armoedige materialen en materialen die lelijk verouderen. De aanbouw is onsamenhangend qua materiaal- en kleurkeuze. Daarnaast is volgens het college de uitvoering zowel in maatvoering als detaillering inconsequent en willekeurig gekozen.

De welstandscommissie en de omgevingscommissie hebben advies uitgebracht op grond van foto's van ruwbouw van de aanbouw en de aanbouw in een meer gevorderd stadium. Niet in geschil is dat op de foto's de toen aanwezige situatie staat. Zoals de rechtbank heeft overwogen, geven de foto's een goed beeld van de aanbouw en de gebruikte materialen. Volgens de nadere toelichting heeft de commissie voor de ruimtelijke kwaliteit ook gekeken in het programma Streetsmart Cyclomedia. Het college heeft op de zitting toegelicht dat met het programma een gedetailleerd ruimtelijk beeld van objecten en de directe omgeving te zien is. De commissie heeft op grond van de foto's advies mogen uitbrengen. De Afdeling heeft de beelden die het programma genereert niet gezien, dus spreekt hiermee geen oordeel uit over dat programma. Wel begrijpt de Afdeling dat de commissie naast de foto's via dat programma een indruk heeft gekregen van de omgeving. Op basis van wat over en weer is aangevoerd heeft de Afdeling daarom geen aanleiding om te twijfelen of de commissie een adequaat beeld van de omgeving had. Er bestond voor de commissie geen aanleiding om ter plaatse te gaan kijken.

De welstandscommissie heeft zich in het advies van 12 oktober 2021 op het standpunt gesteld dat zij zich niet kan voorstellen dat het gaat om een nieuwe aanbouw. Het gaat volgens haar om een buitensporige situatie. In het welstandsadvies van 21 december 2021 blijft de commissie bij haar eerdere standpunt. Ook met de door [appellant] voorgestelde aanpassingen van de aanbouw is er volgens de commissie sprake van armoedig materiaalgebruik of materialen waarvan bekend is dat die onevenredig 'lelijk' verouderen en/of die een groot contrast vormen met de kwalitatief betere materialen van de bestaande bebouwing. Ook wordt het uiterlijk van het bouwwerk ernstig verwaarloosd.

Anders dan [appellant] heeft betoogd, heeft de omgevingscommissie haar standpunt over de gebruikte materialen toegelicht. In de nadere toelichting van 9 februari 2022 gaat de commissie in op het gebruik van materialen. Het geheel is volgens de commissie onsamenhangend qua materiaal- en kleurkeuze. De uitvoering is zowel qua maatvoering als detaillering inconsequent en willekeurig gekozen.

In de enkele ontkenning door [appellant] van de bevindingen van de commissie, heeft de rechtbank geen aanleiding hoeven zien te twijfelen aan de juistheid van de welstandsadviezen en de nadere toelichting. Het college mocht zich op grond van de welstandsadviezen op het standpunt stellen dat de aanbouw aan de woning een welstandsexces is als bedoeld in paragraaf 3.8 van de Welstandsnota.

Over het betoog van [appellant] dat het college er bij zijn besluitvorming ten onrechte aan voorbij is gegaan dat de aanbouw nog niet volledig was voltooid, overweegt de Afdeling dat het college ervan heeft mogen uitgaan dat eventuele verdere werkzaamheden er niet toe zullen leiden dat het welstandsexces wordt opgeheven. Zoals de omgevingscommissie ook te kennen heeft gegeven, bestaat aan de kant van de burens geen ruimte meer voor een andere afwerking van de aanbouw. Ook hier is de enkele ontkenning van [appellant] niet genoeg om hieraan te twijfelen.

Gelet op wat hiervoor staat, ziet de Afdeling geen aanleiding om een deskundige te

benoemen.

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college zich op het standpunt heeft mogen stellen dat de aanbouw een welstandsexces is en dat [appellant] heeft gehandeld in strijd met artikel 12 van de Woningwet. Het college was daarom bevoegd om te handhaven.

Het betoog slaagt niet.

Is handhaving evenredig?

6. Volgens [appellant] zijn er bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college van handhaving had moeten afzien. De verwijdering van de aanbouw heeft volgens [appellant], gelet op de situering daarvan tussen muren, geen aanmerkelijke verbetering van de omgeving tot gevolg. Bovendien heeft het handhavingsbesluit voor hem ernstige financiële gevolgen vanwege zijn zeer beperkte draagkracht. De last onder dwangsom is daarom in strijd met de evenredigheid.

6.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 5 maart 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:678](#), geldt bij handhavingsbesluiten bij de toets aan het evenredigheidsbeginsel de maatstaf van de zogeheten Harderwijk-uitspraak (uitspraak van 2 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:285](#)). Daarbij geldt als uitgangspunt dat het algemeen belang gediend is met handhaving en dat om die reden in de regel tegen een overtreding moet worden opgetreden. Handhaving blijft dus voorop staan.

Handhavend optreden is alleen onevenredig als er in het concrete geval omstandigheden zijn waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken. Dan is er een bijzonder geval waarin toch van handhavend optreden moet worden afgezien. Een bijzonder geval kan zich bijvoorbeeld voordoen bij concreet zicht op legalisatie, maar ook andere omstandigheden van het concrete geval kunnen leiden tot het oordeel dat er een bijzonder geval is.

Andere redenen om van handhavend optreden af te zien kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij een schending van het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel.

6.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat geen sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college niet tot handhaving had mogen besluiten. Over de stelling van [appellant] dat de aanbouw een geringe ruimtelijke uitstraling heeft, overweegt de Afdeling dat het bij een welstandsexces niet gaat om een overtreding van geringe aard en ernst. Een welstandsexces heeft naar zijn aard uit ruimtelijk oogpunt effecten. De Afdeling verwijst hiervoor naar haar uitspraak van 3 november 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2422](#), onder 7.1.

Ook het door [appellant] gestelde financiële nadeel dat hij zal lijden bij het voldoen aan de last tot het verwijderen van de aanbouw, is geen bijzondere omstandigheid. Dat is juist het níet bijzondere effect van elke last tot verwijdering van een bouwwerk.

Het betoog slaagt niet.

Hoogte dwangsom

7. [appellant] voert aan dat het dwangsombedrag te hoog is. Hij verwijst daarbij naar de uitspraken van de Afdeling van 24 mei 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1788](#); 26 april 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1650](#); 23 december 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3944](#) en 17 januari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:133](#).

7.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, heeft het opleggen van een last onder dwangsom ten doel de overtreder te bewegen tot naleving van de geldende regels. Van de dwangsom moet zo'n prikkel uitgaan dat de opgelegde last wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. De financiële omstandigheden van een overtreder mogen in beginsel geen rol spelen bij het vaststellen van de hoogte van de dwangsom. De Afdeling verwijst hiervoor als voorbeeld naar haar uitspraak van 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:678, onder 7.1.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college de dwangsom van € 10.000 niet onredelijk hoog vastgesteld. Daarbij is van belang dat het om een niet geringe aanbouw gaat en dat de totale kosten van de aanbouw volgens [appellant] ongeveer € 6.000 tot € 7.000 euro bedroegen. De rechtbank heeft daarom mogen oordelen dat het vastgestelde bedrag in redelijke verhouding staat tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom. De Afdeling ziet in de uitspraken, waar [appellant] naar verwijst, geen reden voor een ander oordeel. Dat colleges van andere gemeenten in andere gevallen lagere dwangsommen hebben vastgesteld, maakt niet dat de dwangsom in het geval van [appellant] te hoog is.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

8. De conclusie is dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het college de last onder dwangsom heeft mogen opleggen.

9. Het hoger beroep is ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank.

10. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. D.A. Verburg, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R. van Heusden, griffier.

w.g. Verburg

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van Heusden

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 november 2025

163-1168

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8:47

1. De bestuursrechter kan een deskundige benoemen voor het instellen van een onderzoek.

[...].

Woningwet

Artikel 12

1. Het uiterlijk van:

[...];

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

1. 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

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

Artikel 15

1. Burgemeester en wethouders kunnen gelijktijdig met een besluit als bedoeld in artikel 13, 13a of 14, eerste 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.

[...].

Welstandsnota 2018

Paragraaf 3.8 bevat een excessenregeling.

Daarin staat dat er in ieder geval sprake is van een exces bij:

[...];

- armoedig materiaalgebruik of materialen waarvan bekend is dat die onevenredig "lelijk" verouderen en/of die een groot contrast vormen met de kwalitatief betere materialen van de bestaande bebouwing.

[...];

- ernstige verwaarlozing van het uiterlijk van een bouwwerk;

[...].

De excessenregeling geldt tevens voor vergunningsvrije bouwwerken.