

Welstandsexces. College is op grond van de Woningwet bevoegd tot handhavend optreden tegen antracietgrijze dakpannen op woning.

ABRVs 28-04-2021, ECLI:NL:RVS:2021:919, m.nt. C.M.M. van Mil

Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum

28 april 2021

Magistraten

(Mr. D.A.C. Slump)

Zaaknummer

201908763/1/R1

Noot

C.M.M. van Mil

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

JCDI

JCDI:ADS271355:1

Vakgebied(en)

Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen

Bouwrecht / Stedenbouw en welstand

Bestuursrecht algemeen (V)

Brondocumenten

ECLI:NL:RVS:2021:919, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 28-04-2021

Wetingang

(Art. 12, 12a, 13a, 15 Woningwet)

Essentie

Welstandsexces. College is op grond van de Woningwet bevoegd tot handhavend optreden tegen antracietgrijze dakpannen op woning.

Samenvatting

De Afdeling stelt vast dat in het welstandsadvies dat ten grondslag ligt aan het besluit op bezwaar van het college, is gemotiveerd dat sprake is van een welstandsexces. De Adviescommissie heeft bezwaar tegen de afwijkende kleur dakpannen, omdat daarmee de architectonische bijzonderheden van het pand in het bouwblok worden ontkend of vernietigd, de toepassing van de contrasterende kleur leidt tot een onrustig beeld en het verder een te grote inbreuk maakt op wat in de directe omgeving gebruikelijk is. Zij heeft daaraan ten grondslag gelegd dat de Borneostraat deel uitmaakt van kleinschalige dorpsbebouwing in hoge dichtheid, met volkswoningbouwcomplexen aan smalle straten, gelegen ten zuiden van de Cruquiusweg. Het materiaal- en kleurgebruik vormt een beeldbepalend onderdeel van de architectuur, het bewerkstelligt een duidelijk te ervaren samenhang in de woonblokken en draagt daarmee in belangrijke mate bij aan de ruimtelijke kwaliteit van de buurt. De woning aan de [locatie A] is een hoekwoning van een, in één keer ontworpen, rij woningen met een evenwijdig aan de straat doorlopend dakvlak, belegd met matte, rode dakpannen. Het doorlopende dakvlak bepaalt, samen met de vlakke gemetselde gevels in dezelfde kleurstelling, in belangrijke mate de eenheid van de rij woningen. De eindwoningen van de rij vormen, door de haaks op de straat geplaatste zadeldaken (als ware het boekensteunen), een accent in dit woonblok. Ze zijn daarmee stedenbouwkundig van groot belang voor het karakter van de straat en buurt, waarin meerdere bouwblokken met dergelijke hoekwoningen voorkomen. Het dakvlak van de woning [locatie A] is volgens de Adviescommissie goed zichtbaar vanuit de openbare ruimte. Het aanbrengen van zwarte dakpannen op één woning in de rij vormt volgens de Adviescommissie een groot contrast met de rest van het dakvlak dat bestaat uit rode dakpannen. Dit zorgt voor een onrustig beeld en verstoort de samenhang en de architectonische bijzonderheden van het ensemble in ernstige mate.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van:
[appellanten], wonend te Heemstede,
appellanten,
tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 28 oktober 2019 in zaak nr. 19/1302 in het geding tussen:
[appellanten]
en
het college van burgemeester en wethouders van Heemstede.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 5 september 2018 heeft het college [appellanten] onder oplegging van een dwangsom van € 1.000,00 per dag, met een maximum van € 10.000,00, gelast om de zwarte glimmende dakpannen op het dak van de woning aan de [locatie A] te Heemstede te vervangen door rode dakpannen.
Bij besluit van 15 februari 2019 heeft het college het door [appellanten] daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard. Het college heeft het besluit van 5 september 2018 onder verbetering van de motivering in stand gelaten.
Bij uitspraak van 28 oktober 2019 heeft de rechtbank het door [appellanten] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.
Tegen deze uitspraak hebben [appellanten] hoger beroep ingesteld.
Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.
De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 februari 2021, waar [appellanten], vertegenwoordigd door mr. D. Dekker, advocaat te Wijchen, en het college, vertegenwoordigd door mr. drs. M.R. Staller en J.C. van Wanum, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1.

[appellanten] wonen aan de [locatie A] in Heemstede (hierna: het perceel). De bestaande dakpannen op hun woning hebben een rode, matte kleur. Zij hebben deze rode dakpannen vervangen door zwarte glimmende dakpannen.

2.

Bij besluit van 5 september 2018 heeft het college aan [appellanten] een last onder dwangsom opgelegd van € 1.000,00 per dag met een maximum van € 10.000,00, omdat het vervangen van de rode dakpannen op de woning door zwart keramische dakpannen in strijd is met artikel 12 van de Woningwet. Volgens het college zijn de zwarte dakpannen in ernstige mate in strijd met de redelijke eisen van welstand. Ter onderbouwing verwijst het college naar een advies van de Adviescommissie voor Ruimtelijke Kwaliteit Heemstede (hierna: de Adviescommissie) van 12 april 2018 waarin zij zich op het standpunt stelt dat sprake is van een welstandsexces. [appellanten] dienen de aangebrachte zwarte dakpannen te vervangen door rode dakpannen, gelijk aan de dakpannen van naastgelegen woningen en oorspronkelijk op het pand aanwezig, zodat de situatie in overeenstemming is met de bij besluit van 18 juli 2017 voor het perceel verleende omgevingsvergunning voor het vergroten van de zolderverdieping en het plaatsen van een dakkapel in het zijdakvlak van hun woning. Bij de aanvraag om die omgevingsvergunning is onder punt 7 over het uiterlijk van het te bouwen bouwwerk aangegeven dat onder meer de dakbedekking 'overeenkomstig bestaand' zou zijn.

3.

Het college heeft bij besluit van 15 februari 2019 het bezwaar van [appellanten] gegrond verklaard en het besluit van 4 september 2018 in stand gelaten onder aanvulling van de motivering met een aanvullend advies van de Adviescommissie van 30 januari 2019. Het college heeft benadrukt dat alle zwarte dakpannen vervangen moeten worden door rode dakpannen, dus ook die dakpannen die niet binnen het bestek van eerdergenoemde omgevingsvergunning vallen.

4.

De rechtbank heeft onder meer overwogen dat het college het welstandsadvies van de Adviescommissie van 30 januari

2019, waarin is gemotiveerd dat sprake is van een welstandsexces, aan het besluit van 15 februari 2019 ten grondslag heeft mogen leggen. [appellanten] kunnen zich daarmee niet verenigen.

Wettelijk kader

5.

Artikel 12, eerste lid aanhef en onder b, van de Woningwet luidt: "Het uiterlijk van 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 aanhef en onder b, 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 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 aan artikel 12, eerste lid."

Artikel 15, eerste lid, luidt: "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."

Artikel 15, tweede lid, luidt: "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."

6.

In de Welstandsnota 2016 Heemstede staat – voor zover relevant – het volgende:

"Van een exces is sprake als het uiterlijk van een bouwwerk sterk afwijkt van en afbreuk doet aan de omgeving. Ook plannen die niet preventief worden getoetst moeten passen in het beeld van de gemeente. De burger heeft vrijheid binnen de structuur en architectuur van het bestaande gebied.

De initiatiefnemer zal redelijkerwijs moeten aansluiten op wat in de omgeving gebruikelijk is. Daarbij geldt, dat er eerder sprake is van strijdigheid naarmate een bouwwerk meer zichtbaar is vanuit de openbare ruimte. [...] 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:

[...]

2.

Het ontkennen of vernietigen van architectonische bijzonderheden. Aanpassingen aan een bouwwerk kunnen de architectonische bijzonderheden van een pand zodanig beschadigen dat het in strijd is met redelijke eisen van welstand. Een toegevoegd wezensvreemd element dat de architectuur van een pand ontkent, kan het oorspronkelijk karakter van een bouwwerk (deels) teniet doen, net als achterstallig onderhoud aan de buitenzijde van een bouwwerk. Hetzelfde geldt voor gedeeltelijke sloop of (ver)bouw. Van een andere orde zijn bouwwerken die door een calamiteit geheel of gedeeltelijk onherstelbaar zijn beschadigd. Het in stand laten van dit soort objecten kan een exces zijn.

[...]

4.

Felle of contrasterende kleuren

Het toepassen van felle kleuren of kleuren die contrasteren met de directe omgeving, kan leiden tot een onrustig beeld en is daarom welstandshalve ongewenst.

[...]

6.

Een te grove inbreuk op wat in de omgeving gebruikelijk is

Een gevel kan door een veelvoud van kleine toegevoegde elementen te veel uit de toon vallen. Daarnaast kunnen een of meerdere nieuwe gebouwen de samenhang in een gebied verstoren doordat de kenmerken hiervan te veel afwijken van wat gebruikelijk is."

Toetsingskader

7.

Hoewel het college niet aan een welstandsadvies is gebonden en de verantwoordelijkheid voor welstandstoetsing bij hem berust, 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 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) voor de wettelijk 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 indien de aanvrager of een derde-belanghebbende een advies van een andere deskundig te achten persoon of instantie heeft overgelegd dan wel 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.

De gronden van het hoger beroep

8.

Ter zitting hebben [appellanten] de hogerberoepsgrond, dat de rechtbank een onjuiste maatstaf heeft gehanteerd bij de vraag of het college het welstandsadvies van 30 januari 2019 aan zijn oordeel over welstand ten grondslag mocht leggen, ingetrokken.

De kleur van de dakpannen

9.

[appellanten] betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het college het welstandsadvies van 30 januari 2019 niet aan zijn besluit van 15 februari 2019 ten grondslag heeft mogen leggen, omdat in het advies wordt gesteld dat de aangebrachte dakpannen zwart en glimmend zijn terwijl deze in werkelijkheid mat en grijs zijn. De rechtbank overweegt zelf in rechtsoverweging 2 van de uitspraak dat geen onderwerp van debat is dat de aangebrachte dakpannen antracietgrijs en keramisch zijn. [appellanten] wijzen ook op een schriftelijke bevestiging van de leverancier van de dakpannen waaruit blijkt dat de dakpannen antracietgrijs en mat zijn. De Adviescommissie is er in de beoordeling consequent van uitgegaan dat er sprake zou zijn van zwarte glimmende dakpannen waardoor moet worden geconcludeerd dat het advies tot stand is gekomen door een onjuiste voorstelling van zaken, zo stellen [appellanten].

9.1.

De rechtbank heeft terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat in het welstandsadvies van 30 januari 2019 van een verkeerde kleur dakpannen is uitgegaan. De rechtbank heeft onomstreden vastgesteld dat de kleur van de dakpannen antracietgrijs is. Deze vaststelling komt overeen met de door de leverancier opgestuurde informatie over de kleur van de dakpannen als "antraciet vol donker" en met de foto bij het aanvullend advies van de Adviescommissie van 3 maart 2020 waarop volgens de Adviescommissie een zwarte dakpan zichtbaar is. Omdat, gezien deze foto en de informatie van de leverancier, in dit geval niet veel verschil zit tussen de kleuren zwart en (vol donker) antracietgrijs, is de Adviescommissie in het welstandsadvies van 30 januari 2019 naar het oordeel van de Afdeling niet uitgegaan van een onjuiste voorstelling van zaken. Daarbij wordt opgemerkt dat de door de leverancier van de dakpannen toegezonden foto van de dakpan niet overeenkomt met de dakpannen die op de woning van [appellanten] zijn geplaatst. Het college heeft in zoverre het welstandsadvies van 30 januari 2019 aan zijn besluit van 15 februari 2019 ten grondslag kunnen leggen. Het betoog faalt.

Toets aan de excessenregeling in de Welstandsnota

10.

[appellanten] betogen dat de rechtbank heeft miskend dat geen sprake is van een welstandsexces. Zij betogen dat door de rechtbank aan de verklaringen van buurtbewoners, waarmee invulling is gegeven aan het criterium in de Welstandsnota dat 'sprake moet zijn van een buitensporigheid in het uiterlijk die ook voor niet-deskundigen evident is en die afbreuk doet aan de ruimtelijke kwaliteit in een gebied', niet de waarde is toegekend die zij daaraan in de gegeven omstandigheden had moeten toekennen. Uit de verklaringen van de buurtbewoners als niet-deskundigen, dat zij de dakpannen mooi vinden, kan volgens hen juist worden afgeleid dat van een buitensporigheid als bedoeld in de Welstandsnota geen sprake is en verder dat uitgesloten kan worden dat zij van oordeel zijn dat er afbreuk wordt gedaan aan de ruimtelijke kwaliteit in het gebied. [appellanten] betogen verder dat de rechtbank heeft miskend dat de Adviescommissie in het welstandsadvies van 30 januari 2019 de beoordelingspunten in de Welstandsnota die worden gehanteerd bij het toepassen van het criterium of sprake is van een welstandsexces, niet juist heeft beoordeeld en dat het college daarom niet dat advies aan zijn besluit van 15 februari 2019 ten grondslag heeft kunnen leggen. Zij voeren daartoe aan dat door de verandering van kleurstelling de structuur, vormgeving of bouwkundige aard van het bouwwerk niet wordt aangetast. Daarbij verwijzen [appellanten] naar

een uitspraak van de Afdeling van 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:162, waarin is geoordeeld dat bij het wijzigen van de kleur van de dakpannen de detaillering van een gebouw niet wijzigt. Verder voeren zij aan dat bezien vanuit hun woning alle daken van de huizen aan de Borneostraat rood zijn en dat alle daken van de woningen aan de Laan van Insulinde zwart zijn. Hierdoor is geen sprake van een onrustig beeld door felle of contrasterende kleuren, zo stellen zij. Ook is volgens [appellanten] geen sprake van een situatie waarbij een te grove inbreuk wordt gemaakt op wat in de directe omgeving gebruikelijk is. Zij wijzen erop dat de Welstandsnota vermeldt dat in het woongebied Interbellum gebied 4, waarvan de Borneostraat onderdeel is, de kleuren rood en grijs voor daken gangbaar zijn en dat hun woning op de kruising ligt van de Borneostraat en de Laan van Insulinde met respectievelijk rode en zwarte daken.

Ter onderbouwing van hun betoog wijzen [appellanten] op het namens hen door A. van Bruggen van Bouwkundig Diensten Buro B.V. uitgebrachte advies van 23 december 2019. Van Bruggen komt in zijn advies tot de conclusie dat geen sprake is van een welstandsexces omdat de woning op het perceel ten opzichte van de naastgelegen rijtjeswoningen een eigen karakter heeft, de welstandscriteria niet per woning aangeven welk beeld de wijk heeft, de wijk afwisselend is wat betreft de kleur dakpannen en dat, zoals bepaald in de Welstandsnota en in landelijke en plaatselijke regelgeving, de burger meer vrijheid zou moeten krijgen.

10.1.

De Afdeling stelt vast dat in het welstandsadvies van 30 januari 2019 dat ten grondslag ligt aan het besluit op bezwaar van het college van 15 februari 2019, is gemotiveerd dat sprake is van een welstandsexces. De Adviescommissie heeft bezwaar tegen de afwijkende kleur dakpannen, omdat daarmee de architectonische bijzonderheden van het pand in het bouwblok worden ontkend of vernietigd, de toepassing van de contrasterende kleur leidt tot een onrustig beeld en het verder een te grote inbreuk maakt op wat in de directe omgeving gebruikelijk is. Zij heeft daaraan ten grondslag gelegd dat de Borneostraat deel uitmaakt van kleinschalige dorpsbebouwing in hoge dichtheid, met volkswoningbouwcomplexen aan smalle straten, gelegen ten zuiden van de Cruquiusweg. Het materiaal- en kleurgebruik vormt een beeldbepalend onderdeel van de architectuur, het bewerkstelligt een duidelijk te ervaren samenhang in de woonblokken en draagt daarmee in belangrijke mate bij aan de ruimtelijke kwaliteit van de buurt. De woning aan de [locatie A] is een hoekwoning van een, in één keer ontworpen, rij woningen met een evenwijdig aan de straat doorlopend dakvlak, belegd met matte, rode dakpannen. Het doorlopende dakvlak bepaalt, samen met de vlakke gemetselde gevels in dezelfde kleurstelling, in belangrijke mate de eenheid van de rij woningen. De eindwoningen van de rij vormen, door de haaks op de straat geplaatste zadeldaken (als ware het boekensteunen), een accent in dit woonblok. Ze zijn daarmee stedenbouwkundig van groot belang voor het karakter van de straat en buurt, waarin meerdere bouwblokken met dergelijke hoekwoningen voorkomen. Het dakvlak van de woning [locatie A] is volgens de Adviescommissie goed zichtbaar vanuit de openbare ruimte. Het aanbrengen van zwarte dakpannen op één woning in de rij vormt volgens de Adviescommissie een groot contrast met de rest van het dakvlak dat bestaat uit rode dakpannen. Dit zorgt voor een onrustig beeld en verstoort de samenhang en de architectonische bijzonderheden van het ensemble in ernstige mate.

10.2.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat de verklaringen van buurtbewoners hun subjectief oordeel betreffen die niet beslissend is voor de beoordeling of de in geding zijnde situatie sterk afwijkt van en afbreuk doet aan de omgeving. Het gaat er bij die beoordeling niet om of buurtbewoners de kleur van de dakpannen mooi vinden. Bij het toepassen van de excessenregeling uit de Welstandsnota dient aan de hand van de in die nota opgenomen beoordelingspunten, die objectief zijn vastgesteld en in onderlinge samenhang bezien moeten worden, onderbouwd te worden, dat in een bepaalde situatie sprake is van een buitensporigheid in het uiterlijk die ook voor niet-deskundigen evident is en waarmee afbreuk wordt gedaan aan de ruimtelijke kwaliteit in het gebied. Anders dan [appellanten] stellen is de zinsnede 'die ook voor niet-deskundigen evident is', geen zelfstandig criterium en betekent deze verder niet dat slechts niet-deskundigen op het gebied van welstand mogen beoordelen of sprake is van een welstandsexces. Het college mag zich daarom bij de beoordeling of sprake is van een welstandsexces baseren op een advies van de Adviescommissie.

10.3.

De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat de Adviescommissie in het welstandsadvies van 30 januari 2019 toereikend heeft gemotiveerd dat de antracietgrijze dakpannen op de woning op het perceel sterk afwijken van en afbreuk doen aan de omgeving. Het college heeft ter zitting nader toegelicht dat de woning van [appellanten] deel uitmaakt van een rij woningen aan de Borneostraat en niet van de woningen aan de Laan van Insulinde. De Afdeling acht, mede gezien de ter zitting bekeken foto's, deze toelichting overtuigend. De omstandigheid dat in de welstandsnota is opgenomen dat in het woongebied Interbellum gebied 4, waarvan de Borneostraat onderdeel is, de kleuren rood en grijs voor daken gangbaar zijn, maakt dat niet anders. Relevant is dat de woning van [appellanten] onderdeel is van een ensemble aan de Borneostraat met rode dakpannen. De Adviescommissie heeft afdoende gemotiveerd dat het toepassen van antracietgrijze dakpannen tot een onrustig beeld leidt vanwege het contrast dat zij vormen met het beeldbepalende, met rode dakpannen belegde dakvlak van de rij woningen waarvan de woning op het perceel deel uitmaakt. De

Adviescommissie heeft zich dus op het standpunt kunnen stellen dat de antracietgrijze dakpannen een grove inbreuk maken op de samenhang in het ensemble aan de Borneostraat. Gelet hierop getuigt het welstandsadvies van 30 januari 2019 van een, aan de hand van genoemde beoordelingspunten uit de Welstandsnota in onderlinge samenhang bezien, gemotiveerde onderbouwing dat door het aanbrengen van dakpannen in een contrasterende kleur sprake is van een buitensporigheid in het uiterlijk die ook voor niet-deskundigen evident is en waarmee afbreuk wordt gedaan aan de ruimtelijke kwaliteit in het gebied. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college het advies van de Adviescommissie aan zijn besluit van 15 februari 2019 ten grondslag mocht leggen. De door [appellanten] genoemde uitspraak van de Afdeling heeft voor deze procedure geen relevantie, omdat die uitspraak betrekking had op de vraag of een vergunningplicht bestaat bij het vervangen van dakpannen.

10.4.

Het door [appellanten] ingebrachte advies van Van Bruggen van Bouwkundig Diensten Buro B.V., een facilitair bureau voor bouwkunde en bouwtechniek te Hoofddorp, leidt niet tot een ander oordeel. Ter zitting is door [appellanten] toegelicht dat Van Bruggen weliswaar geen architect is maar gelet op zijn bouwkundige achtergrond ervaring heeft met welstandszaken. Ongeacht het antwoord op de vraag of Van Bruggen als een deskundige kan worden beschouwd in deze context, biedt zijn advies, mede gelet op wat hiervoor is overwogen, geen concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het welstandsadvies, de begrijpelijkheid van de in dat advies gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop. Het advies van Van Bruggen bevat geen zorgvuldig, aan de hand van de punten bij het criterium in de Welstandsnota, gemotiveerd standpunt dat geen sprake is van een welstandsexces. De stelling in het advies, dat de woning ten opzichte van naastgelegen rijtjeswoningen een eigen karakter heeft, is niet nader onderbouwd en biedt onvoldoende weerlegging van het in het welstandsadvies van 30 januari 2019 ingenomen standpunt dat de woning onderdeel uitmaakt van een ensemble waarin samenhang bestaat in kleur en architectonische bijzonderheden. De Afdeling volgt daarnaast het college in zijn standpunt dat in het advies aan de essentie van de Welstandsnota de verkeerde uitleg wordt gegeven door te stellen dat de burger meer vrijheid moet krijgen.

10.5.

Het college heeft zich gezien het voorgaande op het standpunt kunnen stellen dat de kleur van de dakpannen een welstandsexces is en artikel 12 van de Woningwet wordt overtreden, zodat het college op grond van de artikelen 13a en 15 van de Woningwet bevoegd was handhavend op te treden tegen de antracietgrijze dakpannen op de woning van [appellanten]. De rechtbank is tot hetzelfde oordeel gekomen. Het betoog faalt.

Bijzondere omstandigheden

11.

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 bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet 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.

12.

[appellanten] betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college had moeten afzien van handhaving omdat het college in strijd handelt met het gelijkheidsbeginsel. Het college treedt immers niet op tegen de verschillende kleuren van dakopbouwen in de Borneostraat die afwijken van de in de Welstandsnota genoemde gangbare kleuren. Hetzelfde geldt ten aanzien van de lichtblauwe kozijnen bij de woning aan de [locatie B], het grijze dak bij de woning aan de [locatie C] en de verschillende dakpannen bij de twee onder één kap woning aan de Cruquiusstraat.

12.1.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld. Het college heeft afdoende gemotiveerd dat de door [appellanten] aangehaalde gevallen niet zodanig overeenkomen met hun eigen situatie dat sprake is van strijd met het gelijkheidsbeginsel. Het college heeft zich daarbij op het standpunt kunnen stellen dat de afwijkingen bij de door [appellanten] aangehaalde gevallen niet, althans veel minder, beeldbepalend zijn en ondergeschikt aan het straatbeeld. Daarnaast kan het college worden gevolgd in zijn stelling dat het geval aan de Cruquiusstraat geen gelijk geval is omdat die situatie reeds lange tijd, voor het vaststellen van de Welstandsnota, aanwezig is. Het college heeft verder ter zitting nader toegelicht dat schilderwerk aan woningen, in tegenstelling tot dakpannen die tot wel 100 jaar mee kunnen gaan, een tijdelijk karakter heeft en daarmee niet snel een welstandsexces oplevert, tenzij het om bijvoorbeeld een kleur zoals knalgeel gaat. Dit standpunt komt de Afdeling niet onredelijk voor.

Het betoog faalt.

Hoogte van opgelegde dwangsom

13.

[appellanten] betogen dat de motivering van de rechtbank ten aanzien van de hoogte van de door het college opgelegde dwangsom onjuist is. Zij stellen zich op het standpunt dat de dwangsom niet in verhouding staat tot de kosten van het terugbrengen van het dak naar de oorspronkelijke situatie.

13.1.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie de uitspraak van de Afdeling van 28 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1039) heeft het opleggen van een last onder dwangsom ten doel de overtreder te bewegen tot naleving van de voor hem geldende regels. Van de dwangsom moet een zodanige prikkel uitgaan, dat de opgelegde last wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de dwangsom aan dit criterium voldoet. De Afdeling ziet in wat [appellanten] hebben aangevoerd, geen aanleiding voor het oordeel dat het college bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom niet heeft kunnen uitgaan van het vervangen van de dakpannen. Volgens het college is dat, in tegenstelling tot het coaten van de dakpannen, de meest duurzame oplossing. Bovendien acht de Afdeling ook de hoogte van de dwangsom in verhouding tot de door [appellanten] gestelde kosten van circa € 2.000,00 voor het coaten van de dakpannen naar de oorspronkelijke kleur, niet onredelijk.

Het betoog faalt.

Conclusie

14.

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

15.

Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

Auteur: C.M.M. van Milrt¹

Noot

1.

Dakpannen in een afwijkende kleur (glimmend zwart dan wel (vol donker) antracietgrijs in plaats van rood) kunnen maken dat sprake is van een welstandsexces, zo volgt uit de hierboven opgenomen uitspraak. Het dak van de woning met de glimmend zwarte, althans antracietgrijze, dakpannen week sterk af van de rest van de daken en vormde daarmee een contrast, waarmee afbreuk werd gedaan aan de ruimtelijke kwaliteit in het gebied.

2.

Op grond van artikel 12 lid 1 onder b van de Woningwet mag het uiterlijk van een te bouwen bouwwerk voor het bouwen waarvan op grond van artikel 2.1, lid 3 van de Wabo geen omgevingsvergunning is vereist, niet in ernstige mate in strijd zijn met redelijke eisen van welstand, beoordeeld naar de criteria als bedoeld in artikel 12a, lid 1, onderdeel b, van de Woningwet. Op grond van artikel 13a van de Woningwet kan het bevoegd gezag de eigenaar van een bouwwerk of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het treffen van voorzieningen daaraan, verplichten tot het binnen een door hem te bepalen termijn treffen van voorzieningen, zodat nadien wordt voldaan aan artikel 12, lid 1 van de Woningwet. Artikel 15 van de Woningwet bepaalt vervolgens dat het bevoegd gezag gelijktijdig met een besluit als bedoeld in artikel 12d, 13, 13a of 13b, lid 2, van de Woningwet kan besluiten tot oplegging van een last onder bestuursdwang of –dwangsom.

3.

De Welstandsnota van de gemeente in deze zaak bevatte een (op zich gangbare) excessenregeling waarin het criterium werd gehanteerd 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. Daaronder werd in de betreffende Welstandsnota onder meer verstaan: het ontkennen of vernietigen van architectonische bijzonderheden, een toegevoegd wezensvreemd element, felle of contrasterende kleuren en/of een te grove inbreuk op wat in de omgeving gebruikelijk is.

4.

Deze zaak vergelijkend met jurisprudentie met betrekking tot andere zaken waarin werd geoordeeld dat sprake was van een welstandsexces, valt op dat het exces in deze zaak (de kleur van de dakpannen) minder opvallend lijkt te zijn dan in de meeste andere gevallen. Zo ging het bijvoorbeeld in ABRvS 14 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN1135, r.o. 2.12.2, *Gst.* 2010/77, m.nt. J.M.H.F. Teunissen, om de tekst 'Jezus redt' in witte geschilderde letters op een pannendak. In ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1659, *AB* 2020/299, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, ging het om een woning die in een fel geelgroene kleur ('appeltjesgroen') was geschilderd. Een ander voorbeeld van een welstandsexces is te vinden in ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4069. In die zaak ging het om een (buitensporig) verpauperd pand. Er ontbrak glas in de gevelopeningen en kozijnen, dakleien waren beschadigd of ontbraken, verflagen ontbraken of waren gescheurd en het metselwerk was aangetast. Door de sloop van het terras aan de linkerzijde van de woning waren deze gebreken zichtbaar. Daarnaast waren er deuropeningen provisorische afgedicht en was er sprake van verrommeling van het erf.

5.

In een andere zaak waar het ook ging om het plaatsen van zwarte glimmende dakpannen in plaats van rode, werd overigens geoordeeld dat géén sprake was van een welstandsexces vanwege – kort gezegd – het omgevingsbeeld (ABRvS 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:162, *Gst.* 2016/78, m.nt. F. Limpens-Cuijpers). Volgens het welstandsadvies in die zaak voldeden de wit gestukte gevels en zwarte dakpannen van de woning wat kleur en materiaal betreft niet aan de geldende welstandscriteria, maar was mede gelet op het omgevingsbeeld geen sprake van een welstandsexces. Daarbij werd betrokken dat de bebouwing aan de betreffende dijk afwisselend was, zowel wat massa als kleur- en materiaalgebruik betrof. De wijzigingen leidden er niet toe dat de woning een buitensporigheid vormde in de omgeving. Het materiaalgebruik viel binnen de bandbreedte van variatie in de omgeving. Hoewel niet fraai volgens de welstandsc commissie, was van een exces geen sprake. De Afdeling oordeelde dat het college de welstandsadviezen aan zijn oordeel ten grondslag mocht leggen. Het verschil met de onderhavige zaak is dat de woning in kwestie onderdeel is van een ensemble met rode dakpannen, anders dan in de uitspraak van de Afdeling van 27 januari 2017, waarin sprake was van een gevarieerde bebouwing. Een zwart dak tussen een rij van allemaal rode daken zoals in de hierboven opgenomen uitspraak, maakt in dit geval een grove inbreuk op de samenhang in het ensemble terwijl dat in een gevarieerd straatbeeld niet zo hoeft te zijn.

6.

Verder is interessant dat appellanten verklaringen van buurtbewoners in het geding hebben gebracht om invulling te geven aan het criterium in de Welstandsnota dat 'sprake moet zijn van een buitensporigheid in het uiterlijk die ook voor niet-deskundigen evident is'. De Afdeling oordeelt op dit punt dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat dit hun subjectief oordeel betreft, die niet beslissend is voor de beoordeling of de situatie sterk afwijkt van en afbreuk doet aan de omgeving. Het gaat er bij die beoordeling niet om of buurtbewoners de kleur van de dakpannen mooi vinden.

7.

Bij het toepassen van de excessenregeling dient aan de hand van de in de Welstandsnota opgenomen objectieve beoordelingspunten onderbouwd te worden, dat in een bepaalde situatie sprake is van een buitensporigheid in het uiterlijk die ook voor niet-deskundigen evident is. Dit is geen zelfstandig criterium en betekent niet dat slechts niet-deskundigen op het gebied van welstand mogen beoordelen of sprake is van een welstandsexces. Zie ook ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1659, waarin de Afdeling oordeelde (r.o. 3.5.): "*De Afdeling benadrukt dat (...) 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.*" Dat is in de onderhavige geval niet anders. Toepassing van de excessenregeling moet op basis van objectieve beoordelingspunten uit de Welstandsnota worden onderbouwd. Of buurtbewoners het 'exces' mooi vinden, laat dit onverlet.

Voetnoten

[1]

Chantal van Mil is advocaat bij Hekkelman Advocaten N.V.