

moet worden aangemerkt in verband met – kort gezegd – de Unierechtelijke dimensie daarvan (ABRvS 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:770, AB 2020/67, m.nt. Drahmman, r.o. 5.3–5.7; zie ook: ABRvS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:470). De wijziging van de tenaamstelling van een dwangsombesluit kan ook een besluit inhouden. Zo was het geval in ABRvS 23 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP8747, AB 2011/124, m.nt. Vermeer. De Afdeling overweegt:

“Het opleggen van een last onder dwangsom aan appelland A leidt ertoe dat appelland A en niet appellante B een dwangsom verbeurt wanneer de last niet binnen de daarvoor gestelde termijn wordt uitgevoerd. Gelet hierop is het wijzigen van de tenaamstelling van het besluit zoals dat in dit geval is gebeurd, een publiekrechtelijke rechtshandeling.”

Andere voorbeelden zijn: ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3170 en Cbb 22 juni 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BW9146.

3. Overigens strookt r.o. 4 van de hier geannoteerde uitspraak (en vorenstaand punt 1) met het stramen van het beantwoorden van allereerst de a.-vraag (is een beslissing op rechtsgevolg gericht?) en daarna de b.-vraag (heeft een beslissing rechtsgevolg of kan hij dat krijgen?). Zie daarover de noot AB 2022/45 van Koenraad bij ABRvS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2394 en de noten AB 2022/249 en AB 2023/63 van Damen bij ABRvS 16 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:754 respectievelijk ABRvS 23 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3404.

T. Groot

## AB 2023/123

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

18 januari 2023, nr. 202106155/1/R3

(Mr. A. ten Veen)  
m.nt. T.N. Sanders

Art. 5:37, 8:86 Awb

ECLI:NL:RVS:2023:163

**Kortsluiten op grond van artikel 8:86 Awb mag bij samenhangende beroepen alleen als ten aanzien van alle kort te sluiten beroepen een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan. Een onduidelijke last is pas een bijzondere omstandigheid als de last zelf onduidelijk is. Daar is in dit geval geen sprake van.**

*In punt 7 onder B van de conclusie zijn deze situaties nader beschreven. Onder 7.2.13 en 7.2.14 van de con-*

*clusie gaat de advocaat-generaal in op de onduidelijke last. Het gaat er in die situatie om dat, omdat de last niet duidelijk is, aan de last niet (tijdig) kon worden voldaan. Van die situatie is hier geen sprake. Appelland verkeerde wellicht voorafgaand aan het handhavingsbesluit in de veronderstelling dat overleg over de uitvoering van het rolluik tot de mogelijkheden behoorde, maar het primaire handhavingsbesluit maakte duidelijk dat het college ook een andere uitvoering van het rolluik niet wenselijk vond. De last zelf was ook duidelijk. Het was voor appelland dus duidelijk dat hij het rolluik moest verwijderen om verbeuring van de dwangsom te voorkomen. Er is naar het oordeel van de Afdeling daarom geen sprake van de situatie dat het niet voldoen aan de last binnen de begunstigingsstermijn aan het college ligt. Dat het college tot invordering over is gegaan, levert alleen al daarom geen misbruik van bevoegdheid op.*

Uitspraak op het hoger beroep van appelland, te Leiden, tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag van 12 augustus 2021 in zaken nrs. 21/3160, 21/3161, 21/3162 en 21/3431 in het geding tussen:

Appelland,

en

Het college van burgemeester en wethouders van Leiden.

### Procesverloop

#### *Procedure 1 (21/3161)*

Bij besluit van 19 maart 2020 heeft het college, voor zover van belang, geweigerd aan appelland een omgevingsvergunning te verlenen voor het plaatsen van een rolluik aan de voorgevel van het pand (hierna: het pand) op het perceel locatie te Leiden (hierna: het perceel).

Bij besluit van 16 maart 2021 heeft het college het door appelland daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

#### *Procedure 2 (21/3160)*

Bij besluit van 9 juni 2020 heeft het college opnieuw geweigerd aan appelland omgevingsvergunning te verlenen voor het plaatsen van een rolluik aan de voorgevel van het pand op het perceel.

Bij besluit van 16 maart 2021 heeft het college het door appelland daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

#### *Procedure 3 (21/3431 en 21/3162)*

Bij besluit van 3 september 2020 heeft het college besloten over te gaan tot invordering van de volgens hem verbeurde dwangsom van € 8.000.

Bij besluit van 22 maart 2021 heeft het college het door appelland daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

*Beroep en hoger beroep*

Bij uitspraak van 12 augustus 2021 heeft de voorzieningenrechter de door appellant tegen de beide besluiten van 16 maart 2021 en het besluit van 22 maart 2021 ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld.

Appellant heeft een nader stuk ingediend.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 november 2022, waar appellant, bijgestaan door mr. J. Hemelaar, advocaat te Leiden, en het college, vertegenwoordigd door mr. E.F. van Beusekom en mr. A.J. Hermans-Folkers, zijn verschenen. Aan de zijde van het college is ook verschenen ir. E.A.M.G. Töns.

**Overwegingen***Inleiding*

1. Appellant exploiteert een coffeeshop in het pand op het perceel. Hij heeft een dicht rolluik geplaatst aan de voorkant van het pand omdat hij het tegen vandalisme wil beschermen. Hij heeft hiervoor in februari 2016 een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend. Bij besluit van 4 april 2016 heeft het college geweigerd deze omgevingsvergunning te verlenen. Volgens het college is het rolluik in strijd is met redelijke eisen van welstand.

2. In januari 2017 heeft het college appellant laten weten voornemens te zijn om handhavend op te treden tegen het rolluik. In mei 2019 is een nieuw voornemen tot handhaving naar appellant gestuurd. Bij besluit van 29 oktober 2019 heeft het college een last onder dwangsom opgelegd. Volgens het college handelt appellant in strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, en artikel 2.3a, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Het college heeft appellant gelast om het rolluik te verwijderen. De aan de last opgelegde begunstigingstermijn is laatstelijk verlengd tot vier weken na het besluit op bezwaar. Bij besluit op bezwaar van 2 april 2020 heeft het college het bezwaar van appellant tegen het besluit van 29 oktober 2019 ongegrond verklaard. Appellant heeft geen rechtsmiddelen aangewend, zodat de opgelegde last onder dwangsom onherroepelijk is geworden.

3. Appellant heeft op 13 december 2019 een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend voor onder meer het legaliseren van het aangebrachte rolluik. Bij besluit van 19 maart 2020 heeft het college die aanvraag afgewezen. Het college

heeft zich op het standpunt gesteld dat het rolluik in strijd is met artikel 24.4.2 van de regels van het bestemmingsplan "Binnenstad" en het niet van het bestemmingsplan wil afwijken. Het college heeft zich verder op het standpunt gesteld dat het bouwplan in strijd is met redelijke eisen van welstand.

Appellant heeft op 20 april 2020 opnieuw een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend voor het plaatsen van een rolluik. Het ging daarbij, anders dan in de vorige aanvraag, om een rolluik dat voor 75% transparant is. Die aanvraag is bij besluit van 9 juni 2020 afgewezen op dezelfde gronden als de eerdere aanvraag van 13 december 2019.

Bij afzonderlijke besluiten van 16 maart 2021 heeft het college, met inachtneming van de afzonderlijke adviezen van de Regionale Commissie Bezwaarschriften van 12 maart 2021, de bezwaren van appellant tegen de besluiten van 19 maart 2020 en 9 juni 2020 ongegrond verklaard.

4. Omdat appellant het rolluik waartegen handhavend was opgetreden niet binnen de begunstigingstermijn had verwijderd, is het college bij besluit van 3 september 2020 overgegaan tot invordering van de volgens hem verbeurde dwangsom. Dit besluit is bij besluit op bezwaar van 22 maart 2021, onder verwijzing naar het advies van de Regionale Commissie Bezwaarschriften van 1 maart 2021, in stand gebleven.

5. Appellant heeft beroep ingesteld tegen de besluiten op bezwaar van 16 maart 2021 en 22 maart 2021. Hij heeft daarnaast de voorzieningenrechter verzocht het besluit op bezwaar van 22 maart 2021 te schorsen.

6. Bij uitspraak van 12 augustus 2021 heeft de voorzieningenrechter beslist op het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening en, met toepassing van artikel 8:86 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), ook op het beroep tegen het besluit van 22 maart 2021. De voorzieningenrechter heeft daarnaast ook uitspraak gedaan op de beroepen van appellant tegen de beide besluiten van 16 maart 2021. Hij heeft de drie beroepen ongegrond verklaard en het verzoek om het treffen van een voorziening afgewezen.

*Relevante regelgeving*

7. De relevante regelgeving is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt onderdeel uit van de uitspraak.

*Beoordeling van het hoger beroep**Formele grond*

8. Appellant betoogt dat de voorzieningenrechter ten onrechte niet alleen heeft beslist op het verzoek om een voorlopige voorziening, maar ook op het connexe beroep en de twee andere beroepen.

Over het connexe beroep voert appellant aan dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft overwogen dat nader onderzoek niet nodig was. Hij wijst er in dit verband op dat de door hem ingeschakelde deskundige niet op zitting aanwezig was en dat hij onvoldoende tijd had om zijn standpunt dat er sprake is van vandalisme te kunnen illustreren.

Over de twee niet-connexe beroepen voert appellant aan dat er voor de voorzieningenrechter geen wettelijke grondslag bestond om uitspraak te doen op die beroepen. De voorzieningenrechter heeft bovendien in strijd met de rechtszekerheid uitspraak gedaan.

8.1. De Afdeling begrijpt overweging 1 van de aangevallen uitspraak aldus dat de voorzieningenrechter op grond van artikel 8:86, eerste lid, van de Awb uitspraak heeft gedaan op het verzoek om een voorlopige voorziening en op het beroep tegen het besluit van 21 maart 2021, en dat hij daarnaast, dus zonder toepassing te geven aan artikel 8:86, eerste lid, van de Awb, uitspraak heeft gedaan op de beroepen tegen de afzonderlijke besluiten van 16 maart 2021.

8.2. Appellant heeft beroep ingesteld tegen het besluit van 21 maart 2021. Hangende dat beroep heeft hij de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Artikel 8:86 van de Awb maakt het mogelijk dat de voorzieningenrechter onmiddellijk uitspraak doet op dat beroep. Artikel 8:86 van de Awb kan namelijk door de voorzieningenrechter worden toegepast indien beroep bij de bestuursrechter is ingesteld en indien de voorzieningenrechter van oordeel is dat na de zitting, bedoeld in artikel 8:83, eerste lid, van de Awb, nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak. Het gaat erom of de informatie die schriftelijk en ter zitting is verkregen van dien aard is dat mag worden aangenomen dat het verrichten van nader onderzoek in dat opzicht geen relevante nieuwe gegevens zou opleveren. Daarbij mag van partijen, die in de uitnodiging voor de zitting uitdrukkelijk op deze bevoegdheid moeten zijn gewezen, worden verwacht dat zij zich hebben voorbereid op eventuele afdoening van de hoofdzaak.

8.3. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de voorzieningenrechter niet met toepassing van dit artikel onmiddellijk uitspraak heeft mogen doen op het beroep tegen het besluit van 21 maart 2021. De Afdeling overweegt in dit verband als volgt. Het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening is ingediend op 12 mei 2021. De voorzieningenrechter heeft bij brief van dezelfde datum de ontvangst van dat verzoek bevestigd en daarbij aangegeven dat het kan zijn dat een zitting op korte termijn wordt gehouden. Na een briefwisseling tussen de recht-

bank en appellant over de spoedeisendheid van het verzoek is appellant bij brief van 19 juli 2021 uitgenodigd voor de zitting op 12 augustus 2021, waar zijn verzoek zou worden behandeld. In die brief van 19 juli 2021 staat dat de voorzieningenrechter ook op het beroep tegen het besluit van 21 maart 2021 kan beslissen. Van appellant mocht daarom worden verwacht dat hij zich op de behandeling van het beroep tegen dat besluit had voorbereid. Gelet op de verstreken termijn tussen de indiening van het verzoek en datum van de zitting ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat appellant daartoe niet de gelegenheid heeft gehad. Voorts ziet de Afdeling in wat appellant heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de voorzieningenrechter op basis van de hem ter beschikking staande gegevens en het resultaat van het ter zitting gehouden onderzoek geen uitspraak heeft kunnen doen op het beroep van appellant tegen het besluit van 21 maart 2021. Dat de door appellant ingeschakelde deskundige niet op de zitting aanwezig kon zijn, biedt geen grond voor een ander oordeel. De Afdeling acht in dit verband van belang dat de deskundige een notitie heeft opgesteld in het kader van de vraag of het rolluik in strijd is met redelijke eisen van welstand, terwijl het beroep waarop de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan, ging over het besluit van het college om tot invordering van de verbeurde dwangsom over te gaan.

Het betoog faalt in zoverre.

8.4. Appellant heeft ook beroep ingesteld tegen de besluiten van 16 maart 2021. De voorzieningenrechter had alleen op die beroepen uitspraak kunnen doen als appellant hem ook ten aanzien van die besluiten had verzocht een voorlopige voorziening te treffen. De voorzieningenrechter had dan toepassing kunnen geven aan artikel 8:86 van de Awb. Appellant heeft zo'n verzoek echter niet ingediend. Dat betekent dat er voor de voorzieningenrechter geen bevoegdheid bestond om op die beroepen uitspraak te doen. De uitspraak op die beroepen had moeten worden gedaan door de rechtbank.

Het betoog slaagt in zoverre.

8.5. Het oordeel onder 8.4 betekent dat de uitspraak van de voorzieningenrechter, voor zover daarbij is beslist op de beroepen tegen de besluiten van 16 maart 2021, moet worden vernietigd. De hogerberoepsgronden tegen deel van de uitspraak behoeven geen bespreking meer. De Afdeling bespreekt hierna de hogerberoepsgronden die betrekking hebben op het oordeel van de voorzieningenrechter over het beroep tegen het besluit van 21 maart 2021.

*De invorderingsprocedure*

9. Bij een besluit omtrent invordering van een verbeurde dwangsom, dient aan het belang van de invordering een zwaarwegend gewicht te worden toegekend. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat behoort uit te gaan van een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom. Steun voor dit uitgangspunt kan worden gevonden in de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5:37, eerste lid, van de Awb (*Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 115). Hierin is vermeld dat een adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties ook worden geëffectueerd en dus dat verbeurde dwangsommen worden ingevorderd. Slechts in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien.

10. Appellant betoogt dat de voorzieningenrechter niet heeft onderkend dat het college pas tot invordering had mogen overgaan nadat de procedure over de omgevingsvergunning tot legalisering van het rolluik was doorlopen. Hij voert in dit verband aan dat alleen wanneer het college rechtmatig heeft gehandeld in de omgevingsvergunningprocedure, de invordering niet in strijd is met het zorgvuldigheidsbeginsel. Of het college rechtmatig heeft gehandeld, was echter op het moment van het nemen van het invorderingsbesluit nog niet vastgesteld, aldus appellant.

10.1. Zoals onder 2 staat, is appellant bij besluit van 29 oktober 2019 gelast het rolluik te verwijderen en verwijderd te houden. Aan de last is een dwangsom verbonden van € 8.000,00 als appellant het rolluik niet binnen de begunstigingstermijn zou verwijderen. Die begunstigingstermijn was laatstelijk verlengd tot 30 april 2020. Tegen het besluit op bezwaar van 2 april 2020 zijn geen rechtsmiddelen aangewend.

10.2. Niet in geschil is dat appellant het rolluik op het moment dat de begunstigingstermijn eindigde niet had verwijderd. Op dat moment verbeurde appellant dus de dwangsom van € 8.000. Dit betekent dat het college bevoegd was om tot invordering over te gaan en daartoe een invorderingsbeschikking te nemen. Dat het college dat besluit nam, terwijl de procedure naar aanleiding van de aanvraag om omgevingsvergunning ter legalisering van het rolluik nog niet was beëindigd, maakt niet dat het college onzorgvuldig heeft gehandeld. Daarbij betreft de Afdeling dat een eerste aanvraag om omgevingsvergunning voor hetzelfde rolluik al bij besluit van 4 april 2016 onherroepelijk was afgewezen en ook de procedure over de handhaving tegen dat rolluik al was beëindigd.

Het betoog slaagt niet.

11. Appellant betoogt dat de voorzieningenrechter niet heeft onderkend dat er sprake is van bijzondere omstandigheden, zoals genoemd in de

conclusie van staatsraad advocaat-generaal mr. P.J. Wattel van 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1152, op grond waarvan niet tot invordering had mogen worden overgegaan. Volgens appellant is hier sprake van de situatie als bedoeld in punt 10, onder 1b, onder ii, van die conclusie. Hij wijst erop dat hij op advies van een ambtenaar van de gemeente onderzoek heeft gedaan naar rolluiken in de Haarlemmerstraat, die het college wel zou willen toestaan op zijn perceel. Volgens appellant bleek vervolgens dat het college zulke rolluiken ook niet wilde toestaan. Het feit dat (nog) niet aan de last is voldaan, is dus mede het gevolg van de opstelling van het college dat hem op een dwaalspoor heeft gezet. Door desondanks vast te houden aan het invorderen van de dwangsom is volgens appellant ook sprake van een situatie waarbij de invordering misbruik van bevoegdheid oplevert, als bedoeld in punt 10, onder 1b, onder iv, van de conclusie.

11.1. De door appellant aangehaalde conclusie van de advocaat-generaal is genomen in zaak nr. 201605406/2/A1, die niet tot een uitspraak heeft geleid omdat het hoger beroep in die zaak is ingetrokken.

11.2. Appellant wijst op punt 10 van de conclusie, waar de advocaat-generaal samenvattend weergeeft met welke bijzondere omstandigheden het bestuursorgaan bij het voorbereiden en nemen van het besluit tot invordering rekening moet houden. Onder ii noemt advocaat-generaal de situatie dat het niet (geheel) aan de last voldaan zijn mede aan de overheid ligt, die bijvoorbeeld een onduidelijke last heeft opgelegd. Onder iv staat de situatie dat invordering misbruik van bevoegdheid zou zijn.

In punt 7 onder B van de conclusie zijn deze situaties nader beschreven. Onder 7.2.13 en 7.2.14 van de conclusie gaat de advocaat-generaal in op de onduidelijke last. Het gaat er in die situatie om dat, omdat de last niet duidelijk is, aan de last niet (tijdig) kon worden voldaan. Van die situatie is hier geen sprake. Appellant verkeerde wellicht voorafgaand aan het handhavingsbesluit in de veronderstelling dat overleg over de uitvoering van het rolluik tot de mogelijkheden behoorde, maar het primaire handhavingsbesluit maakte duidelijk dat het college ook een andere uitvoering van het rolluik niet wenselijk vond. De last zelf was ook duidelijk. Het was voor appellant dus duidelijk dat hij het rolluik moest verwijderen om verbeuring van de dwangsom te voorkomen. Er is naar het oordeel van de Afdeling daarom geen sprake van de situatie dat het niet voldoen aan de last binnen de begunstigingstermijn aan het college ligt. Dat het college tot invordering over is gegaan, levert alleen al daarom geen misbruik van bevoegdheid op.

De rechtbank heeft daarom terecht overwogen dat er in zoverre geen sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college van invordering had moeten afzien.

Het betoog slaagt niet.

12. Appellant betoogt dat de voorzieningenrechter niet heeft onderkend dat het college niet de gehele dwangsom had mogen invorderen. Hij voert in dit verband aan dat hij aan drie van de vier in het handhavingsbesluit genoemde onderdelen heeft voldaan. Volgens appellant kan de dwangsom voor één overtreding niet net zo hoog zijn als een dwangsom voor die overtreding plus drie andere overtredingen. Uit het evenredigheidsbeginsel en het doelmatigheidsbeginsel vloeit voort dat de dwangsom voor één overtreding lager zal moeten zijn dan voor vier.

12.1. Wat appellant hier aanvoert, raakt de rechtmatigheid van het besluit waarbij de last is opgelegd. Hij komt immers in feite op tegen de dwangsom die aan de last is verbonden. Het handhavingsbesluit is in rechte onaantastbaar en hier niet aan de orde. Dit neemt niet weg dat het onder omstandigheden een rol kan spelen bij de vraag of het college tot invordering over mocht gaan.

In de uitspraak van 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:466, heeft de Afdeling mede gelet op de inhoud van de hiervoor vermelde conclusie van staatsraad advocaat-generaal Watel, overwogen dat een belanghebbende in de procedure tegen de invorderingsbeschikking of de kostenverhaalsbeschikking in beginsel niet met succes gronden naar voren kan brengen die hij tegen de last onder dwangsom of last onder bestuursdwang naar voren heeft gebracht of had kunnen brengen. Dit kan slechts in uitzonderlijke gevallen. Een uitzonderlijk geval kan bijvoorbeeld worden aangenomen indien evident is dat er geen overtreding is gepleegd en/of betrokkene geen overtreder is.

Van een geval zoals hiervoor bedoeld is geen sprake. Gelet daarop moet in dit geval van de juistheid van de opgelegde last en de daaraan verbonden dwangsom worden uitgegaan.

Het betoog slaagt niet.

#### *Conclusie op het hoger beroep*

13. Het hoger beroep is, gelet op wat hiervoor onder 8.4 is overwogen, gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover de voorzieningenrechter daarbij uitspraak heeft gedaan op de beroepen tegen de besluiten van 16 maart 2021. De Afdeling ziet geen aanleiding om de zaak naar de rechtbank terug te wijzen. Daarbij betreft zij dat op de zitting bij haar ook de bezwaren van appellant tegen de weigeringen om omgevingsvergunning te verlenen aan de orde zijn gekomen. De Afdeling zal hierna de

besluiten van 16 maart 2021 beoordelen in het licht van wat appellant daartegen in eerste aanleg, aangevuld in hoger beroep, heeft aangevoerd.

#### *De beroepen tegen de afzonderlijke besluiten van 16 maart 2021*

14. Zoals hiervoor onder 3 staat, heeft het college geweigerd de beide aangevraagde omgevingsvergunningen te verlenen, omdat de bouwplannen in strijd zijn met artikel 24.4.2 van de regels van het bestemmingsplan en met redelijke eisen van welstand.

#### *Strijd met het bestemmingsplan*

15. De Afdeling stelt vast dat na raadpleging van de website [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) is gebleken dat de in artikel 24.4.2 van de planregels opgenomen aanduiding 'karakteristiek' niet op het perceel rust. Dat heeft het college in zijn brief van 27 oktober 2022 en ook op de zitting van de Afdeling bevestigd. Dat betekent dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de aanvraag in strijd is met artikel 24.4.2 van de planregels. De beide besluiten van 16 maart 2021 moeten om die reden worden vernietigd. Het betoog van appellant dat het college van het bestemmingsplan had moeten afwijken, behoeft geen bespreking meer.

16. De Afdeling zal hierna beoordelen of de rechtsgevolgen van de besluiten in stand kunnen blijven. Hierbij is van belang dat het college de beide aanvragen om omgevingsvergunning ook heeft geweigerd, omdat het bouwplan volgens hem in strijd is met redelijke eisen van welstand.

#### *Strijd met redelijke eisen van welstand*

17. Hoewel het college niet aan een welstandsadvies is gebonden 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 die wet 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.

— *tweede aanvraag om omgevingsvergunning*  
18. Appellant betoogt dat het college het advies van de Welstands- en Monumentencommissie Leiden (hierna: de welstandscommissie) van 27 mei 2020 niet aan het besluit van 9 juni 2020 over de tweede aanvraag om omgevingsvergunning ten grondslag heeft mogen leggen. Hij voert in dit verband aan dat de welstandscommissie er in haar advies ten onrechte van uit is gegaan dat op het pand de aanduiding 'karakteristiek' rust.

18.1. In advies van de welstandscommissie staat onder meer dat het rolluik aan de buitenzijde van de gevel de karakteristieke uitstraling van het pand aantast. Daarbij is tussen haakjes vermeld dat het gaat om een karakteristiek pand. Ter zitting bij de Afdeling heeft Töns, secretaris van de welstandscommissie, bevestigd dat de in het bestemmingsplan opgenomen aanduiding 'karakteristiek' bij de advisering door de commissie over de tweede aanvraag om omgevingsvergunning een rol heeft gespeeld. Aangezien, zoals hiervoor onder 15 is overwogen, die aanduiding niet op het perceel rust, is het advies niet op zorgvuldige wijze tot stand gekomen. Naar het oordeel van de Afdeling mocht het college het advies daarom niet aan zijn besluit van 9 juni 2020, dat in het besluit van 16 maart 2021 is gehandhaafd, ten grondslag leggen.

Het betoog slaagt.

19. De Afdeling ziet alleen al hierom geen aanleiding de rechtsgevolgen van het besluit van 16 maart 2021 inzake de tweede aanvraag om omgevingsvergunning in stand te laten. De overige beroepsgronden die appellant tegen dit besluit heeft aangevoerd, behoeven geen bespreking.

— *eerste aanvraag om omgevingsvergunning*  
20. Appellant betoogt dat het college het advies van de welstandscommissie van 15 januari 2020 niet aan zijn besluit van 19 maart 2020 over de eerste aanvraag om omgevingsvergunning ten grondslag mocht leggen. Hij voert in dit verband aan dat door nieuwbouw in de Lange Scheistraat, waaronder de bouw van het complex De Nobel, het karakter van de straat is gewijzigd. Volgens appellant maakt de Lange Scheistraat hierdoor geen deel meer uit van de historische binnenstad. En ook als dat anders zou zijn, dan kan niet worden gezegd dat de aanwezigheid van het rolluik een zodanige ingreep is dat deze, gezien de toestand van de Lange Scheistraat, inbreuk op dat historische karakter maakt. Hij wijst daarbij op de notitie van 19 januari 2021 van de door hem ingeschakelde deskundige H. Wilton. Het college heeft dit advies niet terzijde mogen leggen, maar bij zijn besluitvorming moeten betrekken.

20.1. In het advies van de welstandscommissie van 15 januari 2020 staat dat het perceel is gele-

gen in de historische binnenstad, dat in de Welstandsnota Leiden 2014 (hierna: de Welstandsnota) is aangeduid als Gebied 1A. Voor dat gebied geldt het behoud van het historische stadsbeeld. Volgens de commissie heeft de op de gevel gemonteerde omkasting en het rolluik in gesloten toestand een te negatieve invloed op de uitstraling van het pand en het straatbeeld. Geadviseerd wordt het rolluik aan de binnenzijde van de pui te plaatsen en voor een rolluik te kiezen dat voor minstens 75% open is, op een wijze overeenkomstig het welstandsbeleid van de gemeente.

20.2. In het besluit van 19 maart 2020 heeft het college zich, onder verwijzing naar het advies van 15 januari 2020, op het standpunt gesteld dat het bouwplan in strijd is met redelijke eisen van welstand. In het besluit op bezwaar is daar, in reactie op het betoog van appellant, aan toegevoegd dat de omstandigheid dat het pand De Nobel is toegestaan, niet betekent dat voor het rolluik ook een uitzondering zou moeten worden gemaakt maken. Volgens het college is de mening van appellant dat De Nobel niet past in het beschermd stadsgezicht subjectief. Het pand De Nobel heeft de daarvoor benodigde procedures doorlopen en mocht als zodanig geplaatst worden. De verschillende procedures moeten afzonderlijk van elkaar beoordeeld worden. Het door appellant overgelegde tegenadvies van Wilton geeft volgens het college niet aan waarom het op deze aanvraag een verkeerde beslissing zou hebben genomen. In het advies staat volgens het college alleen dat appellant bereid is een oplossing binnen de bestaande regels te realiseren, dat partijen in goed constructief overleg moeten gaan en dat de gemeente appellant moet begeleiden bij het volgen van de juiste procedure.

20.3. In het advies van Wilton wordt eerst ingegaan op wat in de Welstandsnota is vermeld over de historische binnenstad. Vervolgens wordt ingegaan op de feitelijke situatie in de Lange Scheistraat, waarbij uitdrukkelijk wordt gewezen op het complex De Nobel dat volgens de deskundige een asocialiserende, volledig gesloten cortenstalen gevel heeft. Het pand van appellant ligt op de grens van deze gevel en de oude bebouwing van de binnenstad. Volgens de deskundige worden, kijkend naar het pand van appellant, bij een geopend rolluik de waarden van de binnenstad niet geschaad.

20.4. Het perceel is gelegen in het gebied dat in de Welstandsnota is aangeduid als historische binnenstad. Dat in die straat nieuwbouw is gerealiseerd met een moderne uitstraling, betekent niet dat de Lange Scheistraat niet langer deel uitmaakt dat gebied. Het bouwplan moet worden getoetst aan de criteria die voor dat gebied gelden. In het welstandsadvies staat hierover dat de omkas-

ting op de gevel en het rolluik in gesloten toestand een negatieve invloed heeft op de uitstraling van het pand en het straatbeeld. In de notitie van Wilton staat alleen dat hij van mening is dat het rolluik in geopende toestand de waarden van de historische binnenstad niet schaadt. In de notitie wordt aldus een andere waardering van het bouwplan gegeven dan in het welstandsadvies dat het college aan zijn besluitvorming ten grondslag heeft gelegd. Dat leidt echter op zichzelf niet tot het oordeel dat dit welstandsadvies niet toereikend is voor het genomen besluit. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de in de Welstandsnota neergelegde welstandscriteria naar hun aard niet in de weg staan aan uiteenlopende waarden van het bouwplan. De Afdeling ziet in de notitie en wat appellant heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het advies van de welstandsc commissie van 15 januari 2020 naar inhoud en wijze van totstandkoming zodanige gebreken vertoont dat het college dit niet – of niet zonder meer – aan zijn oordeel over de welstand ten grondslag heeft mogen leggen.

Het betoog slaagt niet.

21. Appellant betoogt dat het college in andere gevallen wel bouwwerken toestaat die de waarden van de historische binnenstad aantasten. Hij wijst in dit verband op een serre bij een horecaonderneming, die volgens de welstandsc commissie een aantasting vormt van de historische binnenstad, maar waarvoor toch een positief advies is gegeven, en op het complex De Nobel, waarover de welstandsc commissie negatief heeft geadviseerd, maar waarvoor het college toch een omgevingsvergunning heeft verleend.

21.1. Het ligt op de weg van degene die zich op het gelijkheidsbeginsel beroept om concrete gevallen te noemen waarin het bestuursorgaan zijns inziens anders heeft gehandeld dan in het zijne of zulks heeft nagelaten en voorts tot op zekere hoogte onderbouwt waarom die gevallen zijns inziens op relevante punten zodanig overeenkomen met het zijne dat sprake is van schending van het gelijkheidsbeginsel.

21.2. Het college bestrijdt dat er sprake is van gelijke gevallen. Volgens hem is er voor het bouwplan voor het complex De Nobel een positief welstandsadvies uitgebracht. Er hebben er veel aanpassingen aan het bouwplan Nobel plaatsgevonden, voordat de welstandsc commissie een positief advies gaf. Het college wijst erop dat geen sprake is van gelijke gevallen en gelijke toetsingskaders. De welstandsc commissie heeft de aanvragen getoetst aan de voor die aanvragen relevante gebieds- en objectcriteria. Dat positieve adviezen zijn uitgebracht en voor de serre en het complex De Nobel een omgevingsvergunning is

verleend, betekent volgens het college niet dat dat in deze zaak ook moet gebeuren.

21.3. De Afdeling overweegt dat het in de door appellant bedoelde gevallen gaat om andere bouwwerken dan het in deze zaak aan de orde zijnde rolluik. Het college bestrijdt dat er sprake is van gelijke gevallen. Omdat appellant, hoewel in beroep aangekondigd, de welstandsadviezen die in de door hem bedoelde procedures zijn uitgebracht, niet heeft overgelegd, heeft hij naar het oordeel van de Afdeling niet onderbouwd dat het college handelt in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

Het betoog slaagt niet.

#### *Overige gronden*

22. Appellant betoogt dat er geen sprake is geweest van zorgvuldige besluitvorming, waarbij hij erop wijst dat geen, dan wel onvoldoende overleg tussen hem en de gemeente heeft plaatsgevonden. Appellant heeft op de zitting bij de Afdeling zijn hogerberoepsgrond over de zorgvuldigheid van de besluitvorming in verband met het ontbreken van overleg ingetrokken. Gelet hierop gaat de Afdeling ook niet in op het betoog in beroep daarover.

23. Appellant betoogt dat er geen verslag van de hoorzitting van 5 februari 2021, waarbij zijn bezwaar tegen het besluit van 19 maart 2020 is behandeld, is gemaakt. Hij voert aan dat het college erg onzorgvuldig omgaat met de verslaglegging van hoorzittingen en dat het besluit daarom moet worden vernietigd.

23.1. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 7:7 van de Awb (*Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, blz.151*) blijkt dat met een verslag een schriftelijk verslag wordt bedoeld. De plicht tot schriftelijke verslaglegging kan op verschillende wijzen worden vormgegeven. Zo kan ook uit de beslissing op bezwaar blijken wat op de hoorzitting is verhandeld.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, hoeft het verslag geen letterlijke weergave van het horen te bevatten. Het verslag kan ook een zakelijke weergave inhouden van wat partijen tijdens de hoorzitting naar voren hebben gebracht. De Afdeling verwijst in dit verband als voorbeeld naar haar uitspraak van 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2490.

23.2. Vast staat dat er geen afzonderlijk verslag van de hoorzitting is gemaakt. Wel staat er in het advies van de Regionale Commissie Bezwaarschriften onder meer dat de commissie bij het advies rekening heeft gehouden met de standpunten van partijen en wat er op de hoorzitting is gezegd. Vervolgens zijn standpunten van appellant puntsgewijs weergegeven. Dit advies is overgenomen in het besluit op bezwaar.

23.3 Naar het oordeel van de Afdeling volgt aldus uit het besluit op bezwaar wat er tijdens de hoorzitting is verhandeld, zodat er geen sprake is van strijd met artikel 7:7 van de Awb. Aangezien appelland niet heeft aangevoerd dat de verslaglegging in het advies geen zakelijke weergave inhoudt van wat hij tijdens de hoorzitting naar voren heeft gebracht, slaagt het betoog niet.

#### *Conclusie op de beroepen*

24. De beroepen tegen de afzonderlijke besluiten van 16 maart 2021 zijn gegrond. Beide besluiten moeten worden vernietigd. Gelet op wat onder 18.1 en 19 is overwogen, ziet de Afdeling geen aanleiding de rechtsgevolgen van het besluit van 16 maart 2021 over de tweede aanvraag om omgevingsvergunning in stand te laten. De Afdeling ziet wel aanleiding om de rechtsgevolgen van het besluit van 16 maart 2021 over de eerste aanvraag om omgevingsvergunning in stand te laten.

Dit betekent dat het college opnieuw moet beslissen op het bezwaar van appelland tegen het besluit van 9 juni 2020 over de tweede aanvraag om omgevingsvergunning.

25. 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.

#### *Proceskosten*

26. Het college moet de proceskosten vergoeden.

#### **Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspreek van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep van appelland gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag van 12 augustus 2021 in zaken nrs. 21/3160 en 21/3161;
- III. verklaart de beroepen van appelland tegen de afzonderlijke besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Leiden van 16 maart 2021 gegrond;
- IV. vernietigt de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Leiden van 16 maart 2021, kenmerk Wabo 192992 en van 16 maart 2021, kenmerk Wabo 201280/5105975;
- V. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het besluit vermeld onder IV met kenmerk Wabo 192992 in stand blijven;
- VI. bepaalt dat tegen het nieuwe besluit op het bezwaar tegen het besluit van 9 juni 2020 alleen bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Leiden tot vergoeding van bij appelland in verband met de behandeling van het hoger beroep en beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 5.022, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Leiden aan appelland het door hem voor de behandeling van het hoger beroep en de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 632 vergoedt.

#### **Bijlage**

##### **Algemene wet bestuursrecht**

#### *Artikel 7:7*

Van het horen wordt een verslag gemaakt.

#### *Artikel 8:86, eerste lid*

Indien het verzoek wordt gedaan indien beroep bij de bestuursrechter is ingesteld en de voorzieningenrechter van oordeel is dat na de zitting, bedoeld in artikel 8:83, eerste lid, nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak, kan hij onmiddellijk uitspraak doen in de hoofdzaak.

##### **Bestemmingsplan "Binnenstad"**

#### *Artikel 15 Wonen*

#### *Artikel 15.1*

De voor 'Wonen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...];

k. ter plaatse van de aanduiding 'horeca van categorie 1' tevens bestemd voor horecabedrijven van categorie 1;

[...].

#### *Artikel 24.4 Karakteristieke bebouwing*

#### *Artikel 24.4.1*

Ter plaatse van de aanduiding 'karakteristiek' is de bestemming tevens gericht op het behoud en bescherming van de beeldbepalende waarden van bouwwerken.

#### *Artikel 24.4.2*

Ten aanzien van de op de planverbeelding als 'karakteristiek' aangeduide bouwwerken geldt, in afwijking van de overige planregels het volgende:

- a. het is verboden een als zodanig op de verbeelding aangegeven bouwwerk geheel te slopen;
- b. gedeeltelijke nieuwbouw en/of verandering van de afmetingen van de bestaande bouw-



werken is slechts toegestaan, mits het uitwendig karakter van het bouwwerk niet wordt veranderd voor wat betreft de hoofdafmetingen en onderlinge verhoudingen, de dakvorm, de nokrichting en de dakhelling alsmede de gevelindeling en in-deling van vensters, deuropeningen en erkers;

#### Artikel 24.4.3

Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning verlenen voor het afwijken van het bepaalde in lid 24.4.2 teneinde het bestaande bouwwerk te vergroten, veranderen, vernieuwen of (gedeeltelijk) te slopen, mits geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de karakteristieke waarden van het bouwwerk zelf, dan wel van het straatbeeld en de omgeving van dit bouwwerk, waarbij in het bijzonder wordt gelet op:

- a. bouwmasa naar hoofdafmeting en onderlinge verhoudingen;
- b. dakvorm, nokrichting en dakhelling;
- c. gevelindeling.

#### Noot

1. De voorzieningenrechter van de rechtbank had de prijzenswaardige gedachte om het geschil tussen de burger en de overheid in één keer te beslechten door zowel de besluiten om een omgevingsvergunning te weigeren als het besluit tot invordering van de verbeurde dwangsommen samen te behandelen en de beroepen allemaal direct 'kort te sluiten' op grond van artikel 8:86 Awb. Lekker efficiënt! Er was alleen één klein probleem. Appellant heeft alleen een verzoek om voorlopige voorziening gedaan ten aanzien van het besluit tot invordering van de verbeurde dwangsom. Ten aanzien van de besluiten strekkende tot weigering van de gevraagde omgevingsvergunningen heeft appellant wel beroep ingesteld, maar geen verzoek om voorlopige voorziening gedaan. In die situatie heeft de voorzieningenrechter niet de bevoegdheid om ook uitspraak te doen op de beroepen aangaande de geweigerde omgevingsvergunningen. Daar biedt artikel 8:86 Awb geen ruimte voor, oordeelt de Afdeling. Dat lijkt mij een logische uitspraak gelet op de formulering van artikel 8:86 Awb en het connexiteitsvereiste in artikel 8:81 Awb ("Indien tegen een besluit bij de bestuursrechter beroep is ingesteld..."), maar deze situatie heb ik niet eerder voorbij zien komen, dus is het de moeite waard om even te signaleren in de AB.

2. Het tweede interessante punt in deze zaak is het betoog van appellant dat er een bijzondere omstandigheid is die de overheid had moeten opnemen tot het afzien van invordering. Appellant meent dat het voor hem onduidelijk was wat nu de stand van zaken was. Een ambtenaar

had hem geadviseerd om met een voorstel te komen voor rolluiken die aanvaardbaar zouden zijn voor het college (en daarmee in de ogen van appellante een legaliseringsmogelijkheid open gehouden). Later bleek dat een alternatief niet bespreekbaar was voor het college. Appellant meent dus op een dwaalspoor te zijn gezet zodat hij om die reden niet heeft voldaan aan de last.

3. De Afdeling oordeelt daarover dat geen sprake is van een bijzondere omstandigheid. Van een bijzondere omstandigheid zou eventueel sprake kunnen zijn als de last zelf niet duidelijk was, maar dat was hier niet het geval. De last zelf was duidelijk. Het was dan ook duidelijk voor appellant dat hij het rolluik moest gaan verwijderen om verbeurte van de dwangsom te voorkomen. Dan kan in de gestelde onduidelijkheid over een legaliseringsmogelijkheid geen bijzondere omstandigheid gelegen zijn, aldus de Afdeling. Het voeren van overleg over een alternatief ontslaat de overtreder dus niet van de plicht om gewoon aan een duidelijke last te voldoen. Een logisch oordeel wat mij betreft, maar ook een situatie die zich vaak in de praktijk voordoet, zodat de uitspraak ook om deze reden een plekje in de AB verdient.

T.N. Sanders

#### AB 2023/124

#### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

15 december 2022, nr. 202102565/1/V1  
(Mrs. D.A. Verburg, H.G. Sevenster, J.M. Willems)  
m.nt. P.R. Rodrigues

Art. 8 EVRM

ECLI:NL:RVS:2022:3708

#### **De staatssecretaris heeft niet beoordeeld of het kind in Griekenland een 'certain degree of hardship' zal ervaren. Uit de jurisprudentie van het EHRM volgt dat hij die beoordeling wel moet maken.**

*De vreemdeling richt grieven 2 en 3 tegen deze overwegingen van de rechtbank. Zij voert terecht aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de staatssecretaris niet heeft beoordeeld of het kind in Griekenland een 'certain degree of hardship' zal ervaren. De staatssecretaris heeft weliswaar terecht gewezen op de jonge leeftijd van het kind, voor zover hij zich op het standpunt heeft gesteld dat het kind geen banden heeft met Nederland en zich aan Griekenland kan binden, maar hij heeft niet beoordeeld wat het voor dit jonge Nederlandse kind betekent als hij met de*