

ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2175

Citation for published version (APA):

Albers, C. L. G. F. H. (2020). ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2175. *Jurisprudentie Bestuursrecht*, 2020(12), 1099-1107. Article 185.
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2020:2175&showbutton=true&keyword=JB+2020%2f185>

Document status and date:

Published: 01/11/2020

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Document license:

Taverne

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

<https://www.ou.nl/taverne-agreement>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 16 Feb. 2025

Open Universiteit
www.ou.nl



XII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Peel en Maas tot vergoeding van de bij Bungalowpark 'De Stille Wille' Meijel B.V., [appellant C] en [appellant A] in verband met de behandeling van het hoger beroep en beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.150 (zegge: drieduizendenvijftig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

XIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Peel en Maas aan Bungalowpark 'De Stille Wille' Meijel B.V., [appellant C] en [appellant A] het door hen voor de behandeling van het hoger beroep en beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 846 (zegge: achthonderdzesenvertig euro), met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzicht van de ander.

185

Als een bestuursorgaan in een besluit tot het oordeel komt dat er sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen maar tevens oordeelt dat belangen van derden in het algemeen belang in de weg staan aan het honoreren van dit vertrouwen moet het bestuursorgaan in datzelfde besluit beoordelen of de fidens in aanmerking komt voor financiële compensatie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

9 september 2020, nr. 201906544/1/R2,

ECLI:NL:RVS:2020:2175

(mr. Helder, mr. Polak, mr. Knol)

Noot C.L.G.F.H. Albers

Arbeidsmigranten, -huisvesting. Handhaving. Vertrouwensbeginsel. Belangenafweging. Schadevergoeding. Onzuiver schadebesluit.

[Awb art. 3:4 lid 2, 7:11]

Bij het besluit op bezwaar heeft het college alsnog de gevraagde omgevingsvergunning voor de huisvesting van arbeidsmigranten geweigerd, conform het nieuwe, ten opzichte van de beleids-

regels 2017 gewijzigde beleid van de beleidsregels 2018. Volgens appellant mocht hij aan zijn gesprek met de betrokken wethouder het gerechtvaardigde vertrouwen ontlenen dat het college de omgevingsvergunning in heroverweging in stand zou laten, omdat is toegezegd dat de beleidsregels 2018 alleen voor nieuwe aanvragen zouden gelden.

De Afdeling is van oordeel dat appellant aanmerkelijk heeft gemaakt dat van de zijde van het college destijds uitlatingen zijn gedaan waaruit appellant in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat het college ook in bezwaar de beleidsregels 2017 zou toepassen.

De Afdeling is verder van oordeel dat appellant er redelijkerwijs van kon en mocht uitgaan dat de wethouder die de uitlating deed, de opvatting van het college vertolkte.

Het college heeft naar het oordeel van de Afdeling in de gedane toezegging geen aanleiding hoeven te zien van de beleidsregels 2018 af te wijken. Het college heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het algemeen belang en de belangen van derden in de weg staan aan het honoreren van het gewekte vertrouwen. Naar aanleiding van het aangevraagde project is grote onrust in de omgeving ontstaan, hetgeen ertoe heeft geleid dat een groot aantal omwonenden bezwaar heeft gemaakt tegen het besluit tot vergunningverlening. Het college is naar aanleiding van een tegen een besluit gemaakt bezwaar op grond van art. 7:11 Awb gehouden tot een volledige heroverweging van dat besluit. Daaraan is inherent dat het college in de aangevoerde bezwaren aanleiding kan vinden om van inzicht te veranderen en terug te komen van het besluit. Een andere opvatting zou op ongerechtvaardigde wijze afbreuk doen aan de rechtsbescherming van hen die op grond van de Awb bezwaar maken en aan wie het gewekte vertrouwen waarbij zij niet betrokken waren, bezwaarlijk kan worden tegen-gevoerd.

Indien er zwaarder wegende belangen in de weg staan aan honorering van het gewekte vertrouwen, kan voor het bestuursorgaan de verplichting ontstaan om de geleden schade te vergoeden als onderdeel van de besluitvorming. Gezien de gerechtvaardigde verwachting had het college tegelijk met het herroepen van het besluit van 20 maart 2018 en het alsnog weigeren van de omgevingsvergunning moeten onderzoeken of, en zo

ja, in hoeverre aan appellant enige vorm van compensatie moet worden geboden voor schade die appellant mogelijk heeft geleden doordat hij gerechtvaardigd heeft vertrouwd op de juistheid van de hiervoor beschreven, aan het college toe te rekenen uitlatingen. Het college heeft dit ten onrechte niet gedaan. In zoverre heeft het college bij de voorbereiding van het besluit in strijd met art. 3:2 Awb niet de nodige kennis vergaard omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Waalwijk,
tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 15 juli 2019 in zaken nrs. 18/5039 en 19/1583 in het geding tussen:
[appellant]
en
het college van burgemeester en wethouders van Waalwijk.

Procesverloop

Bij besluit van 20 maart 2018 heeft het college aan [appellant] omgevingsvergunning verleend voor het gebruik van het pand aan [locatie] in Waalwijk voor kamergewijze verhuur aan vijftien arbeidsmigranten.

Bij besluit van 5 juli 2018 heeft het college, voor zover thans van belang, het door meerdere omwonenden daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard, het besluit van 20 maart 2018 herroepen en de gevraagde vergunning alsnog geweigerd.

Bij besluit van 27 september 2018 heeft het college een verzoek om handhavend op te treden tegen de illegale bewoning van het pand door meer dan vijf personen afgewezen.

Bij besluit van 26 maart 2019 heeft het college het door [belanghebbende A] en [belanghebbende B] (hierna: gezamenlijk en in enkelvoud: [belanghebbende]) tegen het besluit van 27 september 2018 gemaakte bezwaar gegrond verklaard, dat besluit herroepen en [appellant] onder oplegging van een dwangsom gelast om binnen twee weken na verzending van het besluit de kamergewijze verhuur aan, dan wel de kamergewijze bewoning van meer dan vijf personen die geen huishouden vormen in het pand te beëindigen en beëindigd te houden.

Bij uitspraak van 15 juli 2019 heeft de rechtbank het door [appellant] tegen de besluiten van 5 juli

2018 en 26 maart 2019 ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college, [belanghebbende] en [belanghebbende C] en [belanghebbende D] hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[belanghebbende] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 mei 2020, waar [appellant], bijgestaan door mr. E. Beele, advocaat te Tilburg, en het college, vertegenwoordigd door J. van Dalen en mr. H. van de Werken, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting [belanghebbende E] en anderen, vertegenwoordigd door mr. T.E.G. van Heukelom, rechtsbijstandverlener te 's-Hertogenbosch, en [belanghebbende B], bijgestaan door [gemachtigden], verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 15 december 2017 heeft [appellant] een aanvraag bij het college ingediend voor een omgevingsvergunning voor gebruik van de woning aan [locatie] in Waalwijk voor kamergewijze verhuur aan vijftien arbeidsmigranten. Het gaat om een tussenwoning in een rij van drie woningen in een woonwijk. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan 'Driessen' rust op het perceel de bestemming 'Wonen', waar zelfstandige huisvesting van één huishouden is toegestaan. De huisvesting van vijftien arbeidsmigranten past, naar ook in hoger beroep niet meer in geschil is, niet binnen die bestemming. Het college heeft de aanvraag getoetst aan de beleidsregels 'Huisvesting arbeidsmigranten, vergunninghoudende vluchtelingen en overige personen die geen huishouding vormen gemeente Waalwijk – wijziging 2017' (hierna: de beleidsregels 2017). Volgens het college voldeed het project aan dat beleid en was niet gebleken dat de belangen van eigenaren en gebruikers van omliggende gronden onevenredig worden geschaad. Het college heeft daarom bij het besluit van 20 maart 2018 besloten om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, gelezen in samenhang met artikel 4, onder 9, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht, onder het gelijktijdig stellen van een

aantal voorschriften, medewerking te verlenen aan het project.

2. Bij het besluit op bezwaar van 5 juli 2018 heeft het college in overeenstemming met het advies van de Commissie bezwaarschriften van de gemeente Waalwijk (hierna: de commissie) van 13 juni 2018 het besluit van 20 maart 2018 herroepen en besloten de gevraagde omgevingsvergunning alsnog te weigeren. Het college heeft zich in dit besluit op bezwaar, onder verwijzing naar het advies van de commissie, op het standpunt gesteld dat de aanvraag beoordeeld moet worden aan de hand van de beleidsregels, zoals ze op dat moment gelden. Op 31 maart 2018 zijn in werking getreden de beleidsregels 'Huisvesting arbeidsmigranten, vergunninghoudende vluchtelingen en overige personen die geen huishouding vormen gemeente Waalwijk – 2e wijziging' (hierna: de beleidsregels 2018), waarin geen overgangsrecht is opgenomen. In het advies van de commissie is uiteengezet dat deze beleidsregels niet golden op het moment dat het primaire besluit werd genomen. Hoofddregel in het bestuursrecht is dat de heroverweging van een besluit naar aanleiding van een bezwaarschrift in beginsel geschiedt met inachtneming van alle feiten en omstandigheden zoals die zijn op het moment van de heroverweging (toetsing 'ex nunc'). Dat zou in dit geval ook moeten gelden, aldus het advies. Slechts in bijzondere omstandigheden kan er aanleiding bestaan om van dit uitgangspunt af te wijken. Daarvan is naar het oordeel van de commissie niet gebleken. Dat [appellant] door toetsing aan het nieuwe beleid in een ongunstigere positie komt te verkeren, is volgens de commissie onvoldoende gebleken, waarbij de commissie heeft betrokken dat [appellant] op eigen risico handelt voordat is komen vast te staan dat de vergunning onherroepelijk is. Daarbij komt dat er belangen van derden in het geding zijn, wat aanleiding geeft geen uitzondering te maken op de regel dat ex nunc moet worden getoetst. Dit betekent dat de aanvraag volgens de commissie dient te worden getoetst aan het nieuwe, gewijzigde beleid. Het college heeft de aanvraag in bezwaar daarom getoetst aan de beleidsregels 2018. Aangezien de aanvraag betrekking heeft op de huisvesting van vijftien arbeidsmigranten, zou deze huisvesting volgens deze beleidsregels alleen zijn toegestaan in een geheel vrijstaand hoofdgebouw én indien de gehele parkeerbehoefte op het eigen terrein plaatsvindt. Aangezien de woning niet vrijstaand is en niet

voorziet in parkeerplaatsen op eigen terrein, is het project volgens het college in strijd met deze beleidsregels.

3. Op 11 juli 2018 heeft een aantal omwonenden het college verzocht om handhavend op te treden tegen de op dat moment illegale bewoning van het pand. Bij het besluit van 27 september 2018 heeft het college dat verzoek afgewezen. Bij het besluit van 26 maart 2019 heeft het college alsnog besloten om aan [appellant] een last onder dwangsom op te leggen teneinde de huisvesting van meer dan vijf arbeidsmigranten in de woning op het perceel te beëindigen.

De aangevallen uitspraak

4. De rechtbank heeft ten aanzien van het besluit van 5 juli 2018 overwogen dat het gebruik van het pand voor kamergewijze verhuur aan vijftien arbeidsmigranten in strijd is met het bestemmingsplan en dat het college terecht heeft beoordeeld of een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan kan worden verleend. Het college heeft zich volgens de rechtbank terecht op het standpunt gesteld dat de aanvraag in strijd is met de beleidsregels 2018, zodat het college overeenkomstig zijn beleid de aangevraagde omgevingsvergunning bij het besluit op bezwaar alsnog heeft kunnen weigeren. De rechtbank heeft verder overwogen dat uit een door de wethouder gedane uitspraak en het lang in de procedure door het college ingenomen standpunt dat de verleende omgevingsvergunning niet herroepen zou worden, niet volgt dat concreet en ondubbelzinnig is toegezegd dat de verleende vergunning onder alle omstandigheden in stand zou blijven. Naar het oordeel van de rechtbank is geen sprake van een concrete en ondubbelzinnige toezegging, zodat het vertrouwensbeginsel niet noopte om toepassing te geven aan artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

Ten aanzien van het besluit van 26 maart 2019 heeft de rechtbank overwogen dat op dat moment sprake was van een overtreding en dat het college bevoegd was om handhavend op te treden.

Gronden van het hoger beroep

Omgevingsvergunning

5. [appellant] betoogt, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat geen sprake is ge-

weest van een concrete en ondubbelzinnige toezegging die inhield dat de verleende vergunning onder alle omstandigheden in stand zou blijven. Volgens [appellant] mocht hij aan zijn gesprek met de betrokken wethouder van 16 maart 2018 het gerechtvaardigde vertrouwen ontlenuen dat het college de omgevingsvergunning zou verlenen en ook in heroverweging in stand zou laten, omdat in dat gesprek is toegezegd dat de beleidsregels 2018 alleen voor nieuwe aanvragen zouden gelden en niet voor besluiten die al waren genomen voordat het nieuwe beleid in werking was getreden. Deze toezegging van de wethouder kan volgens [appellant] aan het college worden toegerekend. Er zijn in dit geval ook geen zwaarderwegende belangen die aan het honoreren van de verwachtingen in de weg staan, aldus [appellant]. Volgens [appellant] brengt de rechtszekerheid met zich dat het college ook in de heroverweging overeenkomstig de gedane toezegging handelt.

5.1. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is vereist dat de betrokkene aanneemelijk maakt dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen. Verder is vereist dat de toezegging, andere uitlating of gedraging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Dat is het geval indien de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de uitlating deed of de gedraging verrichtte de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte. Dat sprake is van gerechtvaardigde verwachtingen betekent niet dat daaraan altijd moet worden voldaan. Zwaarderwegende belangen, zoals het algemeen belang of de belangen van derden, kunnen daaraan in de weg staan.

5.2. In het door [appellant] opgestelde en overgelegde verslag van het gesprek dat op 16 maart 2018 tussen [appellant] en wethouder Daandels heeft plaatsgevonden, staat het volgende: ‘Wij bespraken onder meer het volgende: de aanleiding en de intentie van dhr. Daandels tot een evaluatie en wijziging van het huidige beleid inzake de huisvesting van arbeidsmigranten van de gemeente Waalwijk. U heeft daarbij aangegeven dat reeds verstrekte vergunningen en lopende ver-

gunningaanvragen daardoor niet geraakt zullen worden.’

5.3. Anders dan de rechtbank, is de Afdeling van oordeel dat [appellant] aanneemelijk heeft gemaakt dat van de zijde van het college destijds uitlatingen zijn gedaan waaruit [appellant] in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat het college ook in bezwaar de beleidsregels 2017 zou toepassen. De Afdeling acht in dit verband van belang dat [appellant] het gesprek met de wethouder heeft aangevraagd nadat hij had vernomen dat het college voornemens was om nieuw, aangescherpt beleid vast te stellen. De wethouder heeft zijn uitlatingen gedaan in het kader van dat gesprek, waarin onder meer over de gevolgen van dit voornemen voor de door [appellant] ingediende aanvraag is gesproken. De Afdeling acht verder van belang dat het college ter zitting heeft verklaard dat het zich toet in de bezwaarprocedure op het standpunt heeft gesteld dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur met zich brengen dat de verleende omgevingsvergunning, ondanks dat een heroverweging in bezwaar in beginsel ex nunc geschiedt, in dit geval niet herroepen zou moeten worden.

5.4. De Afdeling is verder van oordeel dat [appellant] er redelijkerwijs van kon en mocht uitgaan dat de wethouder die de uitlating deed, de opvatting van het college vertolkte. De Afdeling acht hierbij van belang dat de wethouder de betrokken portefeuillehouder was op het gebied van de ruimtelijke ordening en dat het college het standpunt van de wethouder in de bezwaarschiftprocedure tot de zijne heeft gemaakt.

Het betoog slaagt in zoverre.

5.5. Dat sprake is van gerechtvaardigde verwachtingen, betekent niet dat deze altijd moeten worden gehonoreerd. Zwaarderwegende belangen, zoals het algemeen belang of de belangen van derden, kunnen daaraan in de weg staan. Bij deze belangenafweging kan ook een rol spelen of de betrokkene op basis van de gewekte verwachtingen handelingen heeft verricht of nagelaten als gevolg waarvan hij schade heeft geleden of nadeel heeft ondervonden.

5.6. Het college heeft naar het oordeel van de Afdeling in de gedane toezegging geen aanleiding hoeven te zien van de beleidsregels 2018 af te wijken. Het college heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het algemeen belang en de belangen van derden in de weg staan aan het honoreren van het gewekte vertrouwen.

Naar aanleiding van het aangevraagde project is grote onrust in de omgeving ontstaan, hetgeen ertoe heeft geleid dat een groot aantal omwonenden bezwaar heeft gemaakt tegen het besluit tot vergunningverlening. Het college is naar aanleiding van een tegen een besluit gemaakt bezwaar op grond van artikel 7:11 van de Awb gehouden tot een volledige heroverweging van dat besluit. Daaraan is inherent dat het college in de aangevoerde bezwaren aanleiding kan vinden om van inzicht te veranderen en terug te komen van het besluit. Een andere opvatting zou op ongerechtvaardigde wijze afbreuk doen aan de rechtsbescherming van hen die op grond van de Awb bezwaar maken en aan wie het gewekte vertrouwen waarbij zij niet betrokken waren, bezwaarlijk kan worden tegengeworpen. Ondanks de gedane toezegging was het college dan ook gehouden om de bezwaren die zagen op het aangescherpte beleid in de heroverweging te betrekken. De gedane toezegging diende mede in het licht van de door de omwonenden ingediende bezwaren opnieuw te worden gewogen. Bij die afweging heeft het college van belang mogen achten dat de beleidsregels 2018 zijn opgesteld ter bescherming van de belangen van een goed woon-, leef- en ondernemersklimaat, die met zich brengen dat de grootschalige huisvesting van (onder meer) arbeidsmigranten die geen huishouden vormen niet wenselijk is in woongebieden. In woongebieden dient alleen kleinschalige huisvesting van arbeidsmigranten plaats te vinden. De beleidsregels 2018 beogen woongebieden daarmee zoveel mogelijk te vrijwaren van nadelige gevolgen van de huisvesting van arbeidsmigranten. Het project waarvoor vergunning is gevraagd voorziet in grootschalige huisvesting in een niet-vrijstaande woning in een woongebied en is, gelet op de intentie van de beleidsregels 2018, dan ook ongewenst. Het college heeft de belangen van omwonenden, die er uit een oogpunt van een goed woon- en leefklimaat belang bij hebben dat in hun woongebied geen grootschalige huisvesting van arbeidsmigranten zal plaatsvinden, zwaarder mogen laten wegen dan de belangen van [appellant] bij toepassing van de beleidsregels 2017 en heeft daarbij mogen betrekken dat de hoofdregel van de rechtspraak van de Afdeling is dat in bezwaar ex nunc beslist wordt. Het college heeft daarom in redelijkheid het besluit van 20 maart 2018 kunnen herroepen en de gevraagde vergunning alsnog kunnen weigeren.

In zoverre faalt het betoog.

5.7. Indien er zwaarder wegende belangen in de weg staan aan honorering van het gewekte vertrouwen, kan voor het bestuursorgaan de verplichting ontstaan om de geleden schade te vergoeden als onderdeel van de besluitvorming. Gezien de gerechtvaardigde verwachting had het college tegelijk met het herroepen van het besluit van 20 maart 2018 en het alsnog weigeren van de omgevingsvergunning moeten onderzoeken of, en zo ja, in hoeverre aan [appellant] enige vorm van compensatie moet worden geboden voor schade die [appellant] mogelijk heeft geleden doordat hij gerechtvaardigd heeft vertrouwd op de juistheid van de hiervoor beschreven, aan het college toe te rekenen uitlatingen. Het college heeft dit ten onrechte niet gedaan. In zoverre heeft het college bij de voorbereiding van het besluit in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet de nodige kennis vergaard omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

In zoverre slaagt het betoog.

Handhaving

6. Aangezien de gevraagde omgevingsvergunning bij het besluit van 5 juli 2018 alsnog is geweigerd, was ten tijde van het besluit van 26 maart 2019 sprake van een overtreding waartegen het college bevoegd was om handhavend op te treden. [appellant] heeft het betoog dat het college in het besluit van 26 maart 2019 een langere begunstigingstermijn had moeten hanteren, ter zitting ingetrokken.

Conclusie en proceskosten

7. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover de rechtbank het beroep tegen het besluit van 5 juli 2018 ongegrond heeft verklaard. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen dat besluit alsnog gegrond verklaren. Het besluit van 5 juli 2018 komt voor vernietiging in aanmerking, voor zover daarbij niet is beslist over de vergoeding van eventuele schade. Dat besluit blijft in stand, voor zover daarbij het besluit van 20 maart 2018 is herroepen en de gevraagde omgevingsvergunning alsnog is geweigerd. De aangevallen uitspraak dient voor het overige te worden bevestigd.

8. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toe-

passing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

9. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 15 juli 2019 in zaken nrs. 18/5039 en 19/1583, voor zover de rechtbank het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Waalwijk van 5 juli 2018, kenmerk Z18-006531, ongegrond heeft verklaard;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep tegen dat besluit gegrond;

IV. vernietigt dat besluit, voor zover het college van burgemeester en wethouders van Waalwijk daarbij niet heeft beslist over de vergoeding van eventuele schade;

V. bevestigt de uitspraak van de rechtbank voor het overige;

VI. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Waalwijk tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.140,81 (zegge: tweeduizend honderdveertig euro en eenentachtig cent), waarvan € 2.100 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Waalwijk aan [appellant] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 429 (zegge: vierhonderdnegeentwintig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

NOOT

1. Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak een uitspraak gedaan waarin, mede naar aanleiding van een conclusie van A-G Wattel van 20 maart 2019, de piketpalen wat betreft de

beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel opnieuw werden uitgezet. Zie de conclusie van A-G Wattel van 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 en ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, «JB» 2019/124 m.nt. C.L.G.F.H. Albers (*dakopbouw Amsterdam*). In navolging van de staatsraad advocaat-generaal (zie par. 3.8 van zijn conclusie) geeft de Afdeling in haar uitspraak van 29 mei 2019 aan dat bij de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel drie stappen moeten worden doorlopen (zie ook ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1778 (*intrekking omgevingsvergunning Zoetermeer*) en bijvoorbeeld r.o. 5.1 van de hierboven opgenomen uitspraak). De stappen vallen uiteen in de volgende drie vragen: (1) is er sprake van een toezegging, (2) kan deze toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend. Als het antwoord bij stap 1 en 2 bevestigend is, is er sprake van 'gerechtvaardigd gewekt vertrouwen' en volgt nog stap 3. Daarbij gaat het om de vraag (3) of het gerechtvaardigd gewekt vertrouwen moet worden gehonoreerd. Om deze laatste vraag te beantwoorden zal het belang van de fidens moeten worden afgezet tegen het algemeen belang en het belang van derden bij het niet honoreren van het gerechtvaardigde vertrouwen. Hierbij moet nog worden opgemerkt dat A-G Wattel in zijn conclusie vanuit het *burgerperspectief* uitdrukkelijk heeft gepleit voor een soepeler benadering in stap 1 en 2. Er zou meer oog moeten komen voor hoe uitlatingen op een burger overkomen. De focus zou dan ook niet meer zozeer moeten liggen op wat een overheidsorgaan bedoelde te zeggen (zoals tot dan toe bij de (rechterlijke) beoordeling of er sprake was van 'gerechtvaardigd gewekt vertrouwen' meestal het geval was). De Afdeling gaf in haar uitspraak van 29 mei 2019 («JB» 2019/124) aan dat zij dit ook zo ziet. Op papier sluit zij daarmee aan bij de opvatting van de A-G (zie echter punt 3 van deze annotatie en de daar aangehaalde literatuur en rechtspraak). Zie uitvoerig over de (finesses van de) uitspraak van 29 mei 2019 de annotatie dzz. onder «JB» 2019/124 en C.L.G.F.H. Albers, 'Een frisse blik op het vertrouwensbeginsel. Meer aandacht voor het burgerperspectief?', *Gst.* 2019/153, p. 772-779.

2. A-G Wattel heeft overigens in zijn conclusie ook aangegeven dat het vooropstellen van het burgerperspectief niet betekent dat daarmee automatisch meer beroepen op het vertrouwensbe-

ginsel zullen slagen. Als er, door het betrekken van het burgerperspectief bij stap 1 en 2 vaker gerechtvaardigd vertrouwen wordt aangenomen, zal stap 3 (de belangenafweging) doorslaggevend zijn (zie par. 3.12 van de conclusie van A-G Wattel). Ook bij deze stap kunnen nog diverse factoren aan honorering van het gerechtvaardigd vertrouwen in de weg staan. Het gaat dan bijvoorbeeld om zwaarwegender algemene belangen, zwaarwegender belangen van derden en het voorkomen van contra-legemwerking. Zeker in omgevingsrechtelijke context zullen deze factoren regelmatig ertoe leiden dat het vertrouwen niet wordt gehonoreerd. De fidens zal dan moeten volstaan met nadeelcompensatie. In casu is dat ook het geval (zie r.o. 5.5 t/m 5.7). Zie verder o.a. ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128, «JB» 2020/134 m.nt. C.L.G.F.H. Albers en ABRvS 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1185, «JB» 2020/135 m.nt. C.L.G.F.H. Albers.

3. Naar aanleiding van de hierboven opgenomen uitspraak en enkele andere recente Afdelingsuitspraken (die deels al eerder in «JB» gepubliceerd zijn) wordt hier nog eens de balans opgemaakt en bekeken of er zich de laatste maanden nog nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan. In eerdergenoemd artikel in *De Gemeentestem* en in verschillende annotaties (zie o.a. ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128, «JB» 2020/134 m.nt. C.L.G.F.H. Albers en ABRvS 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1185, «JB» 2020/135 m.nt. C.L.G.F.H. Albers) heb ik al de vraag opgeworpen of het stappenschema leidt tot andere uitkomsten en of daadwerkelijk meer aandacht uitgaat naar het burgerperspectief. Mijn voorlopige conclusie was, en is, dat dat vooralsnog nogal tegenvalt. Er lijkt niet vaker of sneller door de (hoogste) bestuursrechter geoordeeld te worden dat er sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen en van een (nieuwe) benadering vanuit het *burgerperspectief* getuigen de meeste uitspraken niet. In verreweg de meeste gevallen valt het doek (evenals in de rechtspraak van voor 29 mei 2019) al bij stap één en wordt de vraag of er sprake is van een toezegging negatief beantwoord (zie mijn annotatie onder ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128, «JB» 2020/134 en Albers 2019). Komt het wel tot een beoordeling van stap twee dan levert de staatsrechtelijke taakverdeling tussen college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad bij besluiten waarbij (ook) bestemmingsplan gerelateerde kwesties spelen

vaak een struikelblok op als de toezeggingen gedaan zijn door of namens het college van burgemeester en wethouders maar de raad uiteindelijk anders beslist (zie bijvoorbeeld ABRvS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2766 (*herbouw woning Berkelland*) en ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2949 (*woonschepen Kaag en Braassem*) en Albers 2019, par. 4.2). Een bevoegdijk gedane toezegging wordt dan niet aangenomen. Men kan zich daarbij natuurlijk de vraag stellen in hoeverre dit vanuit het burgerperspectief houdbaar is. De staatsrechtelijke taakverdeling tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders lijkt hier echter zwaarder te wegen dan het burgerperspectief.

4. Wat dit laatste betreft lijkt zich echter een positieve ontwikkeling af te tekenen. Ik wijs op een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 15 juli 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:1639, «JB» 2020/154 m.nt. R.J.N. Schlössels en C.L.G.F.H. Albers (*grootschalige huisvesting arbeidsmigranten Zuilichem*)). Hoewel in de betreffende uitspraak geen gerechtvaardigd vertrouwen werd aangenomen, omdat de gemeenteraad niet gebonden kon worden geachte aan door het college gedane toezeggingen in het kader van een bestemmingsplanwijzing (zie r.o. 4.4), oordeelde de Afdeling in die uitspraak dat de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan toch met die toezegging rekening had moeten houden. In overweging 4.3 van die uitspraak overweegt de Afdeling – na het schetsen van het stappenschema uit de standaarduitspraak van 29 mei 2019 («JB» 2019/124) – in algemene zin: ‘Ook als een toezegging, andere uitlating of gedraging niet kan worden toegerekend aan het bevoegde bestuursorgaan, neemt dat niet weg dat er situaties kunnen zijn waarin deze handeling moet worden betrokken bij een belangenafweging in het kader van artikel 3:4 van de Awb.’ Het (onbevoegd) gewekte vertrouwen speelt dan dus toch een rol via de beoordeling van de algemene belangenafweging die het bestuursorgaan heeft gemaakt. Op basis van de (algemene) belangenafweging zal er eventueel toch een financiële compensatie geboden moeten worden via de weg van het onzilver schadebesluit. Mocht deze uitspraak navolging krijgen – wat niet uitgesloten lijkt gelet op het algemene karakter van de overweging in r.o. 3.4 – dan is er op dit punt wel sprake van een aanmerkelijke verschuiving in het voordeel van de vertrouwende burger. Dit valt vanuit het ‘bur-

gerperspectief' toe te juichen want vaak is het de burger niet duidelijk dat op het terrein van bijvoorbeeld het omgevingsrecht achter een besluit gedeelde bestuursrechtelijke bevoegdheden samengaan van verschillende organen. Veelal zal slechts een (vertegenwoordiger van een) van deze organen 'gesprekspartner' zijn in de voorbereidende fase van de besluitvorming (zie ook ABRvS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2766 (*herbouw woning Berkelland*) en ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2949 (*woonschepen Kaag en Braassem*)). Zegt een college van burgemeester en wethouders iets toe dat bestemmingsplan gerelateerd is dan is de raad daar niet aan gebonden en zal dus in de regel geen door het *bevoegde* orgaan gedane toezegging worden aangenomen (zie ook Albers 2019, par. 4.2). Via de constructie die de Afdeling in r.o. 3.4. van de uitspraak van 15 juli 2020 (ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1639, «JB» 2020/154 m.nt. R.J.N. Schlössels en C.L.G.F.H. Albers) kiest is hier – via de omweg van de algemene belangenafweging – wel oog voor het burgerperspectief zonder de staatrechtelijke bevoegdheidsverdeling tussen college en raad te doorbreken.

5. In de hierboven opgenomen uitspraak gaat het echter om een situatie waarin wél sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen (zie r.o. 5.2 t/m 5.4). Evenals in ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128, «JB» 2020/134 m.nt. C.L.G.F.H. Albers en ABRvS 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1185, «JB» 2020/135 m.nt. C.L.G.F.H. Albers valt in deze uitspraak het doek voor appelland bij stap 3. Centraal staan een besluit tot weigering van een omgevingsvergunning voor 'kamerwijze verhuur' van een woning in Waalwijk aan 15 arbeidsmigranten en een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom vanwege het in strijd met het bestemmingsplan gebruiken van een woning bestemd voor bewoning door één huishouden voor kamerverhuur aan arbeidsmigranten. Aanvankelijk werd door het college van burgemeester en wethouders een omgevingsvergunning verleend voor het gebruik van het betreffende pand in Waalwijk voor 'kamerwijze verhuur' aan vijftien arbeidsmigranten. Bij besluit op bezwaar wordt deze vergunning alsnog geweigerd. Vervolgens heeft de woningeigenaar de woning toch verhuurd aan meerdere arbeidsmigranten. Omwonenden dienen een handhavingsverzoek in en na een aanvankelijke weigering om handhavend op te tre-

den wordt bij besluit op bezwaar alsnog een last onder dwangsom opgelegd aan de woningeigenaar. De hierboven opgenomen uitspraak ziet op beide besluiten op bezwaar. Namelijk het besluit tot weigering van de omgevingsvergunning en het besluit tot oplegging van de last onder dwangsom. Appelland stelt zich op het standpunt dat er gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt dat hij de omgevingsvergunning voor kamerverhuur aan 15 arbeidsmigranten zou krijgen en dat hem is toegezegd dat deze vergunning – ondanks een beleidswijziging – gehandhaafd zou blijven. De Afdeling gaat mee in dit betoog en neemt – anders dan de rechtbank – aan dat er sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen (r.o. 5.2 t/m 5.4). Dat betekent dat de belangenafweging uit stap drie moet plaatsvinden. Deze belangenafweging, op basis waarvan moet worden beoordeeld op het gerechtvaardigd vertrouwen moet worden gehonoreerd, valt in het nadeel van appelland uit (zie r.o. 5.6).

6. Daarmee is de kous echter niet af. In een geval als hier aan de orde moet op zijn minst onderzocht worden of er sprake is van dispositieschade die voor vergoeding in aanmerking komt (zie r.o. 5.7 alsook de conclusie van A-G Wattel, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, overweging 3.21). Het college van burgemeester en wethouders had moeten onderzoeken 'of, en zo ja, in hoeverre aan [appelland] enige vorm van compensatie moet worden geboden voor schade die [appelland] mogelijk heeft geleden doordat hij gerechtvaardigd heeft vertrouwd op de juistheid van de hiervoor beschreven, aan het college toe te rekenen uitlatingen'. Het college van Waalwijk heeft dit echter nagelaten, daarom is het besluit om de omgevingsvergunning bij besluit op bezwaar alsnog te weigeren in strijd met art. 3:2 Awb tot stand gekomen, zo oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak. Dit betekent dus dat in een situatie zoals hier aan de orde een oordeel over mogelijke schadevergoeding deel uit moet maken van het 'schadeveroorzakende besluit', dat wil zeggen het besluit waarin het gerechtvaardigde vertrouwen wordt beschaamd. Daarmee kiest de Afdeling bestuursrechtspraak ook in deze uitspraak met betrekking tot de wijze van vergoeding van schade geleden ten gevolge van het niet honoreren van gerechtvaardigd vertrouwen voor de procedure van het onzuiver schadebesluit (zie hierover ook punt 3.29 e.v. van de conclusie van A-G Wattel (20 maart 2019,

ECLI:NL:RVS:2019:896)). Hoewel door A-G Wattel in zijn conclusie ook andere routes om tot schadevergoeding te komen zijn voorgesteld (zie punt 3.31 e.v. van de conclusie van A-G Wattel (20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896)) kiest de Afdeling bestuursrechtspraak tot op heden consequent voor de weg van het onzuiver schadebesluit (zie ook ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128, «JB» 2020/134 m.nt. C.L.G.F.H. Albers en ABRvS 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1185, «JB» 2020/135 m.nt. C.L.G.F.H. Albers). Hoewel voorzichtigheid geboden is lijkt hieruit afgeleid te kunnen worden dat de andere door A-G Wattel voorgestelde routes om tot schadevergoeding te komen voor de Afdeling bestuursrechtspraak, in elk geval in de hier geschetste context, dan ook geen optie zijn.

C.L.G.F.H. Albers

186

De ingebrekestelling na bijna een jaar is onredelijk laat. De contacten met het college gingen over andere zaken

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

7 oktober 2020, nr. 202000393/1/R4,

ECLI:NL:RVS:2020:2363

(mr. Knol)

Noot G.J. Stoepker

Ingrekestelling. Onredelijk laat.

[Awb 4:17 lid 6]

De Afdeling stelt vast dat tussen het einde van de beslistermijn en de ingebrekestelling bijna een jaar is verstreken. Naar het oordeel van de Afdeling is het college in dit geval onredelijk laat in gebreke gesteld en is het daarom, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, geen dwangsommen verschuldigd. De Afdeling betreft daarbij, zoals ter zitting bij de Afdeling is besproken, dat er in dat jaar wel contact is geweest tussen appellante en het college, maar dat dit betrekking had op de realisering van de bouwplannen van appellante. Niet is gebleken dat die contacten erop waren gericht om het college te wijzen op het verstrijken

van de beslistermijn met betrekking tot het handhavingsverzoek van 9 maart 2017. Ook de inhoud van de ingebrekestelling zelf biedt daarvoor geen aanknopingspunten.

Uitspraak op het hoger beroep van: [appellante], gevestigd te Baarle-Nassau, waarvan de vennoten zijn [vennoot A] en [vennoot B], beiden wonend te [woonplaats] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante]), *appellanten*, tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 6 december 2019 in zaken nrs. 18/7317, 18/8523 en 19/4249 in het geding tussen: [appellante] en *het college van burgemeester en wethouders van Baarle-Nassau.*

Procesverloop

Bij besluit van 12 april 2018 heeft het college het verzoek van [appellante] van 5 maart 2018 om handhavend op te treden tegen de Albert Heijn aan de Kerkstraat 8 te Baarle-Nassau wegens strijd met de wettelijke geluidsvoorschriften, afgewezen.

Bij besluit van 8 november 2018 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 20 december 2018 heeft het college de verzoeken van [appellante] van 9 maart 2017 en 1 mei 2018 om handhavend op te treden wederom afgewezen.

Bij besluit van 25 juni 2019, verzonden op 9 juli 2019, heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Op 3 maart 2018 heeft [appellante] het college in gebreke gesteld omdat het college niet tijdig zou hebben beslist op een handhavingsverzoek.

Op 26 maart 2018 heeft het college aan [appellante] onder meer kenbaar gemaakt dat er geen sprake kan zijn van een ingebrekestelling.

Bij besluit van 18 september 2018 heeft het college het daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard en besloten dat er geen dwangsom wegens niet tijdig beslissen verschuldigd is.

Bij uitspraak van 6 december 2019 heeft de rechtbank het beroep van [appellante] daartegen en zijn beroepen tegen de besluiten van 8 november 2018 en 9 juli 2019 ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.).