



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**Annotation: ABRvS 2012-11-28**

Tjepkema, M.K.G.; Vermeer, F.

**Citation**

Tjepkema, M. K. G., & Vermeer, F. (2013). Annotation: ABRvS 2012-11-28. *Administratiefrechtelijke Beslissingen*, 46. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/21137>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/21137>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## AB 2013/46: Terugkomen op gedoogbesluit met formele rechtskracht. Vertrouwensbeginsel. Gewijzigde omstandigheden. Voldoende aanleiding over te gaan...

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

<b>Instantie:</b>	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	<b>Datum:</b>	28 november 2012
<b>Magistraten:</b>	Mrs. J.H. van Kreveld, C.J.M. Schuyt en J. Kramer	<b>Zaaknr:</b>	201203013/1/A1.
<b>Conclusie:</b>	-	<b>LJN:</b>	BY4425
<b>Noot:</b>	M.K.G. Tjepkema en F.R. Vermeer	<b>Roepnaam:</b>	-
<b>Brondocumenten:</b>	ECLI:NL:RVS:2012:BY4425, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 28-11-2012		

**Wetgang:** Awb art. 3:4 lid 2, 5:31d

**Brondocument:** ABRvS, 28-11-2012, nr 201203013/1/A1.

### Essentie

Terugkomen op gedoogbesluit met formele rechtskracht. Vertrouwensbeginsel. Gewijzigde omstandigheden. Voldoende aanleiding over te gaan tot handhaving. Niet bezien of compensatie moet worden geboden. Handhaving onevenredig.

### Samenvatting

Hoewel het vertrouwensbeginsel, waarop appellant een beroep doet, niet zo ver strekt dat gerechtvaardigde verwachtingen altijd moeten worden gehonoreerd, heeft het college bij het besluit van 25 april 2003 op ondubbelzinnige wijze en zonder enige beperking tot uitdrukking gebracht dat het niet tot handhavend optreden tegen het gebruik van de woning als burgerwoning in strijd met het bestemmingsplan 'Uitbreidingsplan Duinrand' zou overgaan. Het heeft daarin gemotiveerd uiteengezet waarom het, ondanks het verzoek daartoe van Mijbupark, het toen in verband met de rechtszekerheid niet rechtmatig achtte handhavend op te treden. Nu het besluit van 25 april 2003 formele rechtskracht heeft verkregen, moet van de rechtmatigheid van dat besluit worden uitgegaan. Gelet op de duidelijke tekst van het besluit van 25 april 2003, heeft appellant aan dat besluit de gerechtvaardigde verwachting mogen ontleen dat het college — ook na een nieuw verzoek daartoe van Mijbupark — niet tot handhaving zou overgaan. Gelet daarop en het verhandelde ter zitting van de Afdeling, heeft appellant naar de strekking van het besluit van 25 april 2003 gehandeld, onder meer door investeringen in de woning te doen. Bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 18 januari 2011 is het college, naar aanleiding van een nieuw verzoek om handhaving van Mijbupark, teruggekomen van het voor appellant gunstige besluit van 25 april 2003, hoewel het planologische regime niet was gewijzigd. Door er geen rekening mee te houden dat het gerechtvaardigde verwachtingen bij appellant had gewekt en dat appellant door het alsnog handhavend optreden onevenredig in zijn belangen wordt geschaad, heeft het college de belangen van appellant bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 18 januari 2011 onvoldoende betrokken. Gelet op deze omstandigheden bracht art. 3:4 lid 2 Awb mee dat — ook al heeft het college in de omstandigheden die zich na het besluit van 25 april 2003 hebben voorgedaan op zichzelf aanleiding mogen zien tot handhavend optreden over te gaan — het college daartoe niet heeft kunnen overgaan zonder daarbij te bezien of, en zo ja, in hoeverre, aan appellant enige vorm van compensatie moest worden geboden.

## Partij(en)

---

Uitspraak op het hoger beroep van appellanten (hierna tezamen en in enkelvoud: appellant), tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank 's-Gravenhage van 9 februari 2012 in zaken nrs. 12/274 en 12/277 in het geding tussen:

appellant

en

het college van burgemeester en wethouders van Noordwijk.

## Uitspraak

---

### Procesverloop

Bij besluit van 18 januari 2011 heeft het college appellant onder oplegging van een dwangsom gelast de bewoning en het gebruik van de woning aan de locatie-a te Noordwijk (hierna: het perceel) in strijd met het bestemmingsplan 'Uitbreidingsplan Duinrand' binnen twaalf maanden na verzending van het besluit te staken en gestaakt te houden, onder verbeurte van een dwangsom van € 10.000 per week of gedeelte van een week, tot een maximumbedrag van € 250.000.

Bij besluit van 29 december 2011 heeft het college het door appellant daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het bestreden besluit gehandhaafd.

Bij uitspraak van 9 februari 2012 heeft de voorzieningenrechter, voor zover hier van belang, het door appellant daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Maatschappij tot Exploitatie van Bungalows en Recreatieoordoorden Mijbupark B.V. (hierna: Mijbupark) heeft daartoe in de gelegenheid gesteld, een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 28 maart 2012 heeft het college beslist tot invordering van de verbeurde dwangsom van € 70.000 over de periode van 9 februari tot en met 28 maart 2012.

Bij besluit van 12 april 2012 heeft het college beslist tot invordering van de verbeurde dwangsom van € 20.000 over de periode van 29 maart tot en met 12 april 2012.

Appellant en Mijbupark hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 augustus 2012, waar appellant A, bijgestaan door gemachtigde en mr. W.I. Feenstra, advocaat te Haarlem, en het college, vertegenwoordigd door mr. R. Lever, advocaat te Leiden, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Mijbupark, vertegenwoordigd door J. Noorlander, bijgestaan door mr. D.G.

### Overwegingen

1. Ingevolge het ten tijde van het besluit van 18 januari 2011 ter plaatse als bestemmingsplan geldende 'Uitbreidingsplan Duinrand' rustte op het perceel de bestemming 'Kampeertterrein'. Ingevolge artikel 5 van bijlage IV van de voorschriften behorende bij dit plan, mogen op grond bestemd voor 'Kampeertterrein' uitsluitend één dienstwoning en een centraal gebouw waarin een kantine en een kampwinkel zijn opgenomen, alsmede toiletgebouwtjes worden gebouwd. Ingevolge artikel 7.3.1, eerste lid, van de Bouwverordening Noordwijk, voor zover hier van belang, is het verboden bouwwerken, open erven of terreinen te gebruiken op een wijze of tot een doel strijdig met de uit voormeld plan voortvloeiende bestemming, nadat de bij het bestemmingsplan aangegeven bestemming is verwezenlijkt.
2. Vast staat dat Mijbupark in 1978 de camping 'Le Parage', gevestigd op de Langevelderlaan 43 te Noordwijk, heeft gekocht, met uitzondering van de op het kampeertterrein aanwezige en destijds als dienstwoning fungerende boerderij. Op dat perceel rustte ten tijde van belang de bestemming 'Kampeertterrein'.

3. Voorts staat vast dat de woning ten tijde van belang door appellant als burgerwoning werd gebruikt, hetgeen in strijd is met het 'Uitbreidingsplan Duinrand'. Het college was derhalve bevoegd ter zake handhavend op te treden.
4. 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 een last onder bestuursdwang of 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.
5. Appellant betoogt dat de voorzieningenrechter niet heeft onderkend dat zich bijzondere omstandigheden voordoen op grond waarvan het college van handhavend optreden had moeten afzien. Daartoe voert hij aan dat het college hem concrete en ondubbelzinnige toezeggingen heeft gedaan waardoor bij hem het gerechtvaardigde vertrouwen is gewekt dat het college niet tot handhavend optreden zou overgaan. In dat verband wijst hij op het besluit van het college van 25 april 2003 aan Mijbupark om niet handhavend op te treden tegen het gebruik van de woning op het perceel als burgerwoning. Voorts voert hij aan dat hij de woning sinds 1985 bewoont. Appellant meent dat de belangenafweging in zijn voordeel moet uitvallen en hij wijst erop dat het college ook niet optreedt tegen het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van een woning aan de Langevelderlaan 37 te Noordwijk.
- 5.1. Bij besluit van 25 april 2003, waarvan het college appellant een kopie heeft gezonden, heeft het college het verzoek van Mijbupark om handhavend op te treden tegen het gebruik van de woning als burgerwoning, afgewezen. Het college heeft zich in dat besluit op het standpunt gesteld dat bijzondere omstandigheden aanwezig zijn, die ertoe leiden dat het niet tot handhavend optreden mocht overgaan. Blijkens dit besluit is het college jarenlang op de hoogte geweest van het met het bestemmingsplan strijdige gebruik, onder meer doordat het in 1988 een bouwvergunning heeft verleend voor het veranderen van een berging in een garage, en mocht appellant ervan uitgaan dat het gebruik van de woning als burgerwoning bij het college bekend was. Dit brengt volgens het college mee dat het recht op handhavend optreden verloren is gegaan gelet op het tijdsverloop van — in 2003 — achttien jaar, zodat de rechtszekerheid zich volgens het college tegen handhavend optreden verzette. Tot slot is er in het besluit van 25 april 2003 op gewezen dat Mijbupark niet eerder om handhaving heeft verzocht, hetgeen volgens het college wel op haar weg had gelegen, en zal de woning op korte termijn bij de herziening van het bestemmingsplan als burgerwoning worden aangemerkt. Tegen het besluit van 25 april 2003 zijn geen rechtsmiddelen aangewend.
- 5.2. Het besluit van 25 april 2003 heeft formele rechtskracht verkregen, zodat van de rechtmatigheid van dat besluit moet worden uitgegaan.
- 5.3. Dat betekent echter niet dat het college niet tot handhavend optreden wegens strijd met het bestemmingsplan 'Uitbreidingsplan Duinrand' mocht overgaan. Ten tijde van het in bezwaar gehandhaafde besluit van 18 januari 2011 waren de omstandigheden ten opzichte van de situatie ten tijde van het besluit van 25 april 2003 gewijzigd. Het college was inmiddels tot het inzicht gekomen dat de beginselplicht tot handhaving vooropstaat. Het was bovendien niet meer bereid aan de raad voor te stellen het nieuwe bestemmingsplan ten gunste van appellant in te vullen en tevens van oordeel dat het opnemen van persoonsgebonden overgangsrecht in strijd met de goede ruimtelijke ordening zou zijn. Voorts achtte het college het van belang dat tussen appellant enerzijds en Mijbupark en de bezoekers van de camping anderzijds voortdurend conflicten bestaan. Vast staat dat de woning op het perceel bij de vaststelling van het bestemmingsplan 'Duinrand' op 21 december 2011 niet als burgerwoning is bestemd, maar als bedrijfswoning ten behoeve van de bestemming 'Recreatie-Kampeeterrein'. Gelet op de uitspraak van de Afdeling rechtspraak van 25 januari 1990 in zaak nr. R03.87.3580 (aangehecht (niet opgenomen; *red.*)) en de uitspraak van de Afdeling van 11 november 2009 in zaak nr. 200902447/1/H1, staat voorts vast dat Mijbupark in verband met de woning van appellant geen nieuwe bedrijfswoning ten behoeve van haar camping kan oprichten en dat het haar niet is toegestaan de kantine of een deel daarvan als beheerderswoning te gebruiken. Het gebruik van de woning als burgerwoning door appellant is een niet geringe inbreuk op het geldende planologische regime. Het college heeft zich in dit verband op het standpunt gesteld en mogen stellen dat de woning teveel met de naastgelegen camping van Mijbupark is vervlochten om een functie te kunnen vervullen die los staat van het campingbedrijf van Mijbupark. In het

betoog van appellant wordt geen grond gevonden voor het oordeel dat een beheerderswoning bij de camping van Mijbupark niet noodzakelijk is om een goed toezicht op de camping mogelijk te maken. Ten aanzien van het beroep op het gelijkheidsbeginsel wordt overwogen dat de voorzieningenrechter daarin terecht geen grond heeft gevonden voor het oordeel dat het college van handhavend optreden had moeten afzien, in aanmerking genomen dat appellant niet aannemelijk heeft gemaakt dat zijn situatie gelijk is aan het door hem bedoelde geval.

De hiervoor genoemde omstandigheden leiden derhalve niet tot het oordeel dat het college niet tot handhavend optreden wegens strijd met het bestemmingsplan 'Uitbreidingsplan Duinrand' mocht overgaan.

- 5.4. Het vorenstaande neemt echter niet weg dat het college in dit geval niet tot handhavend optreden kon overgaan zonder daarbij ook alle belangen van appellant uitdrukkelijk te betrekken.

Hoewel het vertrouwensbeginsel, waarop appellant een beroep doet, niet zo ver strekt dat gerechtvaardigde verwachtingen altijd moeten worden gehonoreerd, heeft het college bij het besluit van 25 april 2003 op ondubbelzinnige wijze en zonder enige beperking tot uitdrukking gebracht dat het niet tot handhavend optreden tegen het gebruik van de woning als burgerwoning in strijd met het bestemmingsplan 'Uitbreidingsplan Duinrand' zou overgaan. Het heeft daarin gemotiveerd uiteengezet — zoals weergegeven in 5.1 — waarom het, ondanks het verzoek daartoe van Mijbupark, het toen in verband met de rechtszekerheid niet rechtmatig achtte handhavend op te treden. Nu het besluit van 25 april 2003 formele rechtskracht heeft verkregen, moet van de rechtmatigheid van dat besluit worden uitgegaan. Gelet op de duidelijke tekst van het besluit van 25 april 2003, heeft appellant aan dat besluit de gerechtvaardigde verwachting mogen ontleenen dat het college — ook na een nieuw verzoek daartoe van Mijbupark — niet tot handhaving zou overgaan. Gelet daarop en het verhandelde ter zitting van de Afdeling, heeft appellant naar de strekking van het besluit van 25 april 2003 gehandeld, onder meer door investeringen in de woning te doen. Bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 18 januari 2011 is het college, naar aanleiding van een nieuw verzoek om handhaving van Mijbupark, teruggekomen van het voor appellant gunstige besluit van 25 april 2003, hoewel het planologische regime niet was gewijzigd. Door er geen rekening mee te houden dat het gerechtvaardigde verwachtingen bij appellant had gewekt en dat appellant door het alsnog handhavend optreden onevenredig in zijn belangen wordt geschaad, heeft het college de belangen van appellant bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 18 januari 2011 onvoldoende betrokken. Gelet op deze omstandigheden bracht artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) mee dat — ook al heeft het college in de omstandigheden die zich na het besluit van 25 april 2003 hebben voorgedaan op zichzelf aanleiding mogen zien tot handhavend optreden over te gaan — het college daartoe niet heeft kunnen overgaan zonder daarbij te bezien of, en zo ja, in hoeverre, aan appellant enige vorm van compensatie moest worden geboden. De voorzieningenrechter heeft dat niet onderkend. Het betoog slaagt.

6. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de voorzieningenrechter zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 29 december 2011 van het college alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt voor vernietiging in aanmerking. Het college dient een nieuw besluit te nemen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen.
7. Ingevolge artikel 5:39, eerste lid, van de Awb heeft het hoger beroep tegen de last onder dwangsom mede betrekking op een beschikking die strekt tot invordering van de dwangsom, voor zover de belanghebbende deze beschikking betwist. Gelet op hetgeen onder 5.4 is overwogen, komt aan de invorderingsbesluiten van 28 maart en 12 april 2012 de grondslag te ontvallen. De Afdeling zal het beroep tegen deze besluiten gegrond verklaren en die besluiten vernietigen.
8. 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;  
recht doende:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank 's-Gravenhage van 9 februari 2012

- in zaken nrs. 12/274 en 12/277;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
  - IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Noordwijk van 29 december 2011, zonder kenmerk;
  - V. draagt het college van burgemeester en wethouders van Noordwijk op om met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen een nieuw besluit te nemen;
  - VI. verklaart het beroep tegen de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Noordwijk van 28 maart 2012 en 12 april 2012 gegrond;
  - VII. vernietigt de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Noordwijk van 28 maart 2012 en 12 april 2012, kenmerk DV/VER/HB;
  - VIII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Noordwijk tot vergoeding van bij [appellanten] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1774,64 (zegge: zeventienhonderdvierenzeventig euro en vierenzestig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
  - IX. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Noordwijk aan appellanten het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 384 (zegge: driehonderdvierentachtig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

## Noot

---

**Auteur:** M.K.G. Tjepkema en F.R. Vermeer

1. In deze uitspraak kent de Afdeling bijzondere betekenis toe aan gerechtvaardigde verwachtingen van een gedoogde dat niet handhavend zou worden opgetreden. De verwachtingen zijn gewekt door een besluit van B&W van Noordwijk waarbij is geweigerd om handhavend op te treden tegen een overtreding van een voorschrift van een bestemmingsplan (verder: het gedoogbesluit). Het gedoogbesluit heeft formele rechtskracht gekregen. Volgens de jurisprudentie van de Afdeling staat gewekt vertrouwen dat geen handhaving zal plaatsvinden, er in de regel niet aan in de weg dat toch tot handhaving wordt besloten. Maar — en dat is het meest opmerkelijke aspect van de uitspraak — in de gegeven omstandigheden brengt art. 3:4 lid 2 Awb met zich mee dat B&W niet tot handhavend optreden hebben kunnen overgaan zonder daarbij te bezien of, en zo ja, in hoeverre, aan de gedoogde enige vorm van compensatie moest worden geboden. In de pt. 2 en 3 wordt een overzicht van de feiten gegeven. De pt. 4 t/m 5 betreffen de werking van het vertrouwensbeginsel in relatie tot gedoogbesluiten. In de pt. 6 t/m 10 komt de kwestie van de (nadeel)compensatie aan bod.
2. Mijbupark heeft in 1978 de camping 'Le Parage' in Noordwijk gekocht. Op het terrein van de camping bevindt zich een boerderij die destijds als dienstwoning dienst deed. Op het gehele perceel rust de bestemming 'Kampeerterrein'. De boerderij is vanaf 1985 bij appellant als burgerwoning in gebruik. Dit gebruik is strijdig met de bestemming 'Kampeerterrein'. B&W van Noordwijk zijn sinds jaar en dag van dit illegale gebruik op de hoogte. In 1988 heeft het college aan appellant een bouwvergunning verleend voor de bouw van garage bij de boerderij. In 2003 heeft Mijbupark B&W verzocht tegen het illegale gebruik dat appellant van de boerderij maakt handhavend op te treden. Bij besluit van 25 april 2003 heeft het college geweigerd over te gaan tot het opleggen van een herstelsanctie op grond van — kort gezegd — de overweging dat het rechtszekerheidsbeginsel zich verzet tegen handhaving nu het college al achttien jaar op de hoogte was van het illegale gebruik, maar daartegen niets heeft ondernomen. Daarnaast heeft het college aangevoerd dat Mijbupark, eigenaar vanaf 1978, niet eerder om handhaving heeft verzocht. Ten slotte achtte het college van belang dat op korte termijn door een herziening van het bestemmingsplan het illegale gebruik van de boerderij zou worden gelegaliseerd door daaraan de bestemming 'burgerwoning' toe te kennen. Het besluit van 25 april 2003 waarbij handhaving werd geweigerd (het gedoogbesluit) heeft formele rechtskracht gekregen.
3. In 2011 zijn B&W teruggekomen van het gedoogbesluit d.d. 25 april 2003; het college heeft bij besluit van 18

januari 2011 aan appellant gelast de illegale bewoning te staken en gestaakt te houden binnen twaalf maanden na 18 januari 2011, onder verbeurte van een dwangsom van € 10.000 per week of gedeelte van een week, tot een maximumbedrag van € 250.000. Als reden voor hun gewijzigde opvatting hebben B&W aangevoerd dat zij inmiddels tot het inzicht waren gekomen dat de beginselplicht tot handhaving voorop staat. Voorts was — aldus het college — van het illegale gebruik van de boerderij geen legalisering meer te verwachten, terwijl zich bovendien tussen Mijbupark en appellant voortdurend conflicten voordeden, samenhangend met gebruik dat van de boerderij werd gemaakt.

4. Volgens de jurisprudentie van de Afdeling op het gebied van de beginselplicht tot handhaving, kan een bestuursorgaan slechts onder bijzondere omstandigheden afzien van het opleggen van een herstelsanctie in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift. De jurisprudentie kent weinig voorbeelden van uitspraken waarin het opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom achterwege dient te blijven, omdat handhaving in strijd met het vertrouwensbeginsel zou komen. Een eerste verklaring daarvoor is meer in het algemeen dat de rechter niet snel geneigd is aan te nemen dat gerechtvaardigde verwachtingen zijn gewekt die het bestuursorgaan binden; de toezeggingen in geding waren onvoldoende expliciet of afkomstig van een onbevoegde functionaris. Wat betreft dit laatste aspect is vrijwel steevast de redenering dat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel nodig is dat er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegde persoon. Zie bijv. ABRvS 2 september 2009, *JB 2009/221 (Jumper Dierensuper Apeldoorn)*: toezeggingen van onbevoegde ambtenaren binden niet; het had op de weg van Jumper als professionele marktpartij gelegen schriftelijk zekerheid over de juistheid van de mededelingen te vragen aan het bestuursorgaan). En verder: ABRvS 11 juli 2012, *LJN BX1018 (Terrasoverkapping Hengelo)* (terzijde: handhaving werd in deze zaak wel in strijd geacht met het gelijkheidsbeginsel) en ABRvS 9 mei 2012, *LJN BW5265 (Tandartspraktijk Den Haag)*. Een van de weinige voorbeelden waarin de Afdeling betekenis toekent aan door een formeel onbevoegde functionaris gedane toezeggingen biedt ABRvS 3 januari 2007, *AB 2007/70*, m.nt. Vermeer (*Woonbotencoördinator Emmen*): B&W van Emmen zijn gebonden aan onbevoegd gedane toezeggingen van de woonbotencoördinator, zulks mede gelet op de centrale positie die de coördinator in de uitvoering van het beleid inneemt. Een overzicht van de recente jurisprudentie op het gebied van het vertrouwensbeginsel is te vinden in O. Schuwer, 'Het vertrouwensbeginsel anno 2012: dode mus of hellend vlak?', *Gst.* 2012/56 en voorts specifiek op het terrein van de bestuurlijke handhaving in J.P. Heinrich, M.L. Batting en R.W. Velthuis 'Handhaving van bestuursrecht' *NTB* 2012/41, afl. 10, p. 270.

In de onderhavige zaak 'Le Parage' is van een onbevoegde gedane of onduidelijke toezegging overigens geen sprake. De Afdeling overweegt in r.o. 5.4 dat appellant aan het besluit van B&W d.d. 25 april 2003, waarbij het verzoek van Mijbupark om te handhaven op ondubbelzinnig wijze en zonder enige beperking door het college is afgewezen, de gerechtvaardigde verwachting heeft mogen ontlenen dat B&W — 'ook na een nieuw verzoek daartoe van Mijbupark' — niet tot handhaving zouden overgaan.

Een volgende reden waarom schending van het vertrouwensbeginsel zelden een volledige belemmering voor handhaving vormt, is dat ingevolge de rechtspraak van de Afdeling het vertrouwensbeginsel niet zover strekt dat gerechtvaardigde verwachtingen altijd moeten worden gehonoreerd. Het bevoegde bestuursorgaan dient de belangen pro en contra handhaving af te wegen. Daarbij spelen het algemeen belang en de belangen van derden een bijzondere rol. Zie bijv. ABRvS 22 maart 2001, *Gst.* 2001-7141/7, m.nt.

Van Geest (*Illegale camping Nunspeet*) en ABRvS 7 oktober 2009, *JB 2009/249*, m.nt.

Albers (*Verkoopactiviteiten trailers Dalfsen*): gedoogbesluit op grond waarvan illegale situatie zes jaar is gedoogd, is geen beletsel voor handhaving.

5. In de voorliggende zaak volgt de Afdeling in zoverre dezelfde benadering als weergegeven onder pt. 4 dat ook hier wordt overwogen dat het vertrouwensbeginsel niet inhoudt dat gerechtvaardigde verwachtingen altijd moeten worden gehonoreerd. Er is echter in de verdere overwegingen van de Afdeling wel iets opmerkelijks aan de hand. In veel gedoogsituaties waarin na een gedoogbesluit alsnog wordt overgegaan tot handhaving, is dikwijls sprake van een gedoogbesluit dat formele rechtskracht heeft verkregen. In ABRvS 17 juli 2003, *AB 2002/404* m.nt. Neerhof (*Almen*) overwoog de Afdeling dat een gedoogbesluit met formele rechtskracht 'niet in de weg staat aan de bevoegdheid' tot handhavend optreden. Dat was wel erg kort door de bocht, nu met de formele rechtskracht van het besluit de rechtmatigheid daarvan vaststaat en het besluit

inhoudt dat — (tenminste) gedurende enige tijd — van handhaving wordt afgezien. Wij zouden denken dat de beslissing om niet te handhaven niet ‘zomaar’ van tafel kan worden geschoven. Een min of meer vergelijkbare opvatting als in de zaak *Almen* kan worden aangetroffen in de onder pt. 4 genoemde uitspraak *Verkoopactiviteiten trailers Dalfsen*. De Afdeling stelt voorop dat niet van doorslaggevende betekenis is of de gedoogde zich aan de in het gedoogbesluit gestelde voorschriften houdt of dat appellant (die om handhaving heeft verzocht) met die voorschriften heeft ingestemd. “Daarbij is van belang dat het college het met het bestemmingsplan strijdige gebruik ruim zes jaar heeft gedoogd, ondanks het feit dat een gedoogbesluit naar zijn aard geen duurzaam beletsel dient op te leveren om handhavend op te treden en dat het betrokken verboden gebruik een niet geringe inbreuk op het geldende planologisch regime oplevert”.

Op zich is juist dat een gedoogbesluit in de regel een tijdelijk karakter heeft. Anderzijds ligt het voor de hand dit dan in het besluit tot uitdrukking te brengen, zoals ook meestal gebeurt. Blijft de tijdelijkheid onvermeld (*Verkoopactiviteiten trailers Dalfsen*), dan is er, dunkt ons, in beginsel meer nodig om op een gedoogbesluit te kunnen terug komen dan de enkele constatering dat een gedoogbesluit naar zijn aard geen duurzaam beletsel voor handhaving vormt. Belangrijke redenen om een gedoogbesluit in te trekken zijn: een beleidswijziging, een wijziging in het klachtenpatroon van derden, een andere waardering van de relevante belangen, een onjuist beeld bij het bestuursorgaan van de feiten die aan het gedogen ten grondslag zijn gelegd (zie uitvoeriger F.R. Vermeer, *Gedogen door bestuursorganen* (diss. RUG), Deventer: Kluwer 2010, p. 100 e.v.). In ABRvS 24 maart 2008, nr.

200704754/1 (*Recreatiecentrum Ruighenrode*) lijkt de Afdeling oog voor deze problematiek te hebben.

Weliswaar heet het ook hier dat een gedoogbesluit met formele rechtskracht niet in de weg staat aan handhaving, maar tegelijkertijd blijkt dat de Afdeling nagaat of zich een wijziging voordoet in de uitgangspunten die tot het gedogen hebben geleid. Nu dat niet het geval blijkt te zijn en de aanvrager om handhaving ten tijde van de aankoop van het recreatiecentrum op de hoogte was van de gedoogsituatie, prevaleert het handhavingsbelang niet boven de belangen van de gedoogden bij continuering van het gedogen.

Terug naar de opmerkelijke aspecten van de uitspraak ‘Le Parage’. B&W zijn vanaf 1985 op de hoogte van het illegale gebruik dat appellant van de boerderij maakt. In 1988 is een bouwvergunning verleend. Er is een gedoogbesluit met formele rechtskracht uit 2003 (om precies te zijn een weigering om te handhaven), waarin het gedogen niet aan een termijn is gebonden. Anders dan in de hiervoor genoemde zaken, overweegt de Afdeling echter *niet* dat het gedoogbesluit naar zijn aard geen duurzaam karakter heeft en/of geen barrière opwerpt voor handhaven. Centraal in het oordeel van de Afdeling staat dat sprake is van een wijziging in de omstandigheden ten opzichte van de situatie in 1993 (vgl. de uitspraak *Ruighenrode*) die het college aanleiding heeft kunnen geven om alsnog een herstelsanctie op te leggen. Deze redenering lijkt ons in de gegeven situatie juist, zij het dat niet alle door B&W genoemde wijzigingen even sterk zijn. Het argument van het college dat het in 2011 door heeft gekregen dat de beginselplicht tot handhaving geldt, valt nauwelijks serieus te nemen. De omstandigheid dat B&W niet meer bereid zijn legalisering te bevorderen, legt meer gewicht in de schaal.

6. Hoewel het vertrouwensbeginsel dus in het algemeen geen volledige belemmering vormt om alsnog te handhaven, noodzaakt het wel geregeld tot het treffen van compenserende maatregelen in het kader van de handhaving. Deze compenserende maatregelen kunnen bestaan uit actieve dienstverlening door het bestuursorgaan aan de voormalige gedoogde bij het vinden van een legale oplossing, het bieden van overgangstermijn (i.c. hebben B&W door in de last een begunstigingstermijn van een jaar op te nemen, een dergelijke overgangstermijn geboden) en compensatie in geld. In dit geval lijkt een aanbod tot compensatie in geld de aangewezen wijze om met de belangen van appellant recht te doen. Met het gunnen van een overgangstermijn om het pand als burgerwoning te blijven bewonen verdient appellant de investeringen die hij heeft gedaan om het pand als burgerwoning te gebruiken, immers niet terug. Interessant is dat de Afdeling hier kiest voor art. 3:4 lid 2 Awb als grondslag voor het recht op nadeelcompensatie. Onder omstandigheden kan een bestuursorgaan van de bevoegdheid tot handhaven slechts gebruik maken wanneer in het handhavingsbesluit tevens wordt ingegaan op de vraag of en zo ja op welke wijze met de nadelige gevolgen van het handhavend optreden rekening zal worden gehouden. In die redenering, waarin dus een onzelfstandig schadebesluit dient te worden genomen, kan alleen de doel-middel-evenredigheid van art. 3:4 lid 2 Awb als grondslag voor nadeelcompensatie dienen en niet het beginsel van de égalité devant

les charges publiques; beide beginselen dienen volgens vaste Afdelingsjurisprudentie van elkaar te worden onderscheiden (ABRvS 12 november 2003, AB 2004/95, m.nt. Neerhof; ABRvS 8 november 2006, AB 2007/252, m.nt. Van Ravels).

7. Dit lijkt allemaal niet zo opzienbarend, maar het is toch belangwekkend om te constateren dat B&W er niet mee zouden weggkomen door onverkort tot handhaving over te gaan en appellant te wijzen op de mogelijkheid om voor een eventuele schadeclaim een zelfstandig schadebesluit aan te vragen. In eerdere jurisprudentie heeft de Afdeling overwogen dat als regel voor een dergelijk 'doorschuiven' van de schadeclaim — zodat de rechtmatigheid van het schadeveroorzakende besluit niet afhankelijk wordt gesteld van de vraag of en zo ja, in hoeverre compensatie moet worden geboden — veel valt te zeggen. Dit 'voorkomt dat beoordeling van het schadeaspect de voortgang van een doelmatige taakvervulling van het bestuur belemmert, terwijl met de regeling de mogelijkheid van het verkrijgen van schadevergoeding voldoende verzekerd is' (ABRvS 31 oktober 2007, LJV BB6805). Deze aldus met name op efficiencyoverwegingen gestoelde doorschuifpraktijk staat bij schending van gerechtvaardigde verwachtingen echter niet altijd open. Dat is zeker voor handhavingsgeschillen een relevant gegeven, zo blijkt ook uit de discussie die recentelijk rond het Wetsvoorstel nadeelcompensatie heeft plaatsgevonden tussen de regering en het parlement. In antwoord op de vraag van de VVD-fractie over de situaties waarin aan art. 3:4 lid 2 Awb nog relevantie toekomt, noemde de regering als voorbeeld de situatie 'waarbij een bestuursorgaan het gerechtvaardigd vertrouwen heeft gewekt dat een bepaalde handeling is toegestaan, terwijl het later toch genoodzaakt blijkt handhavend op te treden' (*Kamerstukken II 2010/11*, 32 621, nr. 6, p. 6). Kennelijk kan in die gevallen niet zonder meer aan het algemeen belang bij handhaving van wettelijke voorschriften een zwaarder gewicht worden toegekend dan aan de daardoor geschonden belangen. Deze uitspraak laat treffend zien dat deze lijn in de jurisprudentie, die ook uit eerdere jurisprudentie kon worden gedestilleerd (zie voor een overzicht M.K.G. Tjepkema, 'Nadeelcompensatie bij handhaven en gedogen. Waarom er nog toekomst is voor het onzelfstandig schadebesluit', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak (red.), *Recht realiseren*, Deventer: Kluwer 005, p. 243 e.v.), nog altijd relevant is. Hoewel dat in de uitspraak van de Afdeling niet uitdrukkelijk naar voren komt, zou de keuze voor art. 3:4 lid 2 gestoeld kunnen zijn op de overweging dat B&W door hun uitdrukkelijke gedoogbesluit zelf een situatie hebben geschapen waarin appellant meende, en ook mocht menen, dat investeringen in de woning om dit voor bewoning geschikt te maken zin zouden hebben. Het is niet meer dan redelijk dat het bestuursorgaan zich diens belangen aantrekt door het aanbieden van een compensatie wanneer het alsnog tot handhaving overgaat. Mogelijk speelt bij de keuze voor art. 3:4 lid 2 ook mee dat het onmiddellijk evident is dat de schade voornamelijk bestaat uit investeringen die zijn gedaan in gerechtvaardigd vertrouwen dat tegen het litigieuze handelen niet zou worden opgetreden. Van de omvang van die schade hadden B&W zich dus een goed beeld kunnen vormen alvorens zij tot handhaving overgingen. Natuurlijk dient appellant daarbij wel te staven welke investeringen hij heeft gedaan en moet hij daarbij de nodige medewerking betrachten (ABRvS 27 april 2011, AB 2011/67, m.nt. W. den Ouden en M.K.G. Tjepkema (*Snackkar Winterswijk* (sub 2.4))). Hoe dan ook onderscheidt deze situatie zich daarmee van de standaardsituatie waarin wel kan worden doorgeschoven, en waarin het juist wél praktischer is om de schade te vergoeden op het moment dat het rechtmatige overheidshandelen is geëffectueerd.
8. Toch kleven aan de onzelfstandige benadering ook nadelen. Deze benadering kan tot onnodige vertraging in de besluitvorming leiden, doordat appellant de mogelijkheid krijgt om de nieuw te nemen beslissing op bezwaar aan te vechten totdat hij volledig kan instemmen met het aanbod tot nadeelcompensatie (zie, met verwijzingen, F.R. Vermeer, *Gedogen door bestuursorganen*, Deventer: Kluwer 2010, p. 254). Zeker wanneer een spoedig herstel van de rechtmatige situatie geboden is, is dat niet handig. Ook in dit geval is een dergelijke vertraging niet denkbeeldig, nu het niet onmiddellijk evident is welke maatstaven B&W aan de dag moeten leggen bij de beoordeling van de hoogte van de nadeelcompensatie. Betoogd zou kunnen worden dat in beginsel — nu het hier een vorm van schadevergoeding uit op zichzelf rechtmatig overheidsoptreden betreft — alleen onevenredig nadeel moet worden vergoed. Bij de toets aan art. 3:4 lid 2 Awb bepaalt het égalitébeginsel dan tot hoever de vergoedingsplicht reikt. Die benadering is bijvoorbeeld zichtbaar in ABRvS 23 november 2005, AB 2006/310, m.nt. Vermeer (waarover ook M.K.G. Tjepkema, *Nadeelcompensatie op basis van het égalitébeginsel* (diss. UL), Deventer: Kluwer 2010, p. 596-597). Maar omdat de Afdeling in r.o.

5.4 zo duidelijk voorop stelt dat het gedoogbesluit op ondubbelzinnige wijze en zonder enige beperking tot uitdrukking heeft gebracht dat B&W niet tot handhavend optreden zouden overgaan, is het de vraag of hier wel ruimte is voor een materiële toets aan de maatstaven van het égalitébeginsel. In het bijzonder is het de vraag of op het te vergoeden schadebedrag een aftrek vanwege 'normaal maatschappelijk risico' kan worden toegepast, zoals bij égalitégevallen gebruikelijk is. Het staat voor ons niet zonder meer vast dat voor een dergelijke korting in casu ruimte zou zijn. Schade ten gevolge van gewijzigde beleidsinzichten kan blijkens de jurisprudentie weliswaar deels of geheel tot het normale ondernemersrisico behoren (vgl. HR 22 februari 2002, AB 2003/249, m.nt. FvO (*Van Vlodrop II*); zie ook de conclusie van AG Spier sub 2.33.2.4) maar dat kan anders zijn indien aan het gewijzigde beleidsinzicht een zodanig concreet besluit is voorafgegaan als het besluit van 25 april 2003 dat hier aan de orde was. Of een burger/ondernemer het (deels) als een 'normaal' en 'voorzienbaar' risico dient te beschouwen dat op vertrouwen dat op ondubbelzinnige wijze en zonder voorbehoud is gewekt kan worden teruggekomen is zeer de vraag. Mocht voor een aftrek vanwege het normaal maatschappelijk risico geen ruimte zijn, dan bepaalt het vertrouwensbeginsel *de facto* de omvang van de vergoedingsplicht, nu deze zich uitstrekt tot alle schade die redelijkerwijs kan worden toegerekend aan de gewekte verwachtingen.

9. Als we aanvaarden dat niet het égalitébeginsel maar het vertrouwensbeginsel bij de toets aan art. 3:4 lid 2 maatgevend is, lijkt de stap op weg naar een erkenning van het vertrouwensbeginsel als zelfstandige grondslag voor nadeelcompensatie nog maar klein. Wij zijn voorstander van een rechtsontwikkeling in die richting. Deze doet recht aan de zwaarwegende algemene belangen die met handhaving zijn gediend, en zij kan zeker in zaken waarin handhaving op korte termijn aangewezen is, betere diensten bewijzen dan de weg van het onzuivere schadebesluit. Een dergelijke 'ontkoppelde' benadering hoeft voorts niet te betekenen dat het met de rechtszekerheid van appellant slechter gesteld is omdat deze een aparte procedure moet volgen. In de eerder genoemde uitspraak inzake de *Snackkar Winterswijk* heeft de Afdeling daarvoor een oplossing gevonden: doorschuiven is namelijk wel toelaatbaar indien het bestuursorgaan zich in het rechtmatige handhavingsbesluit toelegt op de vergoeding van schade naar een 'onafhankelijke maatstaf'. Die maatstaf zou heel wel het vertrouwensbeginsel kunnen zijn. Appellant weet dan dat hij zijn schade vergoed zal krijgen, maar eventuele geschillen over de reikwijdte van de vergoedingsplicht belasten het handhavingsproces als zodanig dan niet.
10. De onlangs door de Eerste Kamer goedgekeurde Wet nadeelcompensatie, noch de parlementaire stukken geven voor een rechtsontwikkeling in deze richting voldoende aanknopingspunten. De regering stelt zich, met een halve slag om de arm, op het nauwelijks gefundeerde standpunt dat na codificatie van het égalitébeginsel geen behoefte zal blijven bestaan aan nadeelcompensatie op basis van andere grondslagen dan het égalitébeginsel (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 6, p. 6). Deze uitspraak wijst in een andere richting. Het is echter niet aannemelijk dat de rechter uit eigen beweging, zonder dat de wetgever daarvoor concrete aanknopingspunten heeft gegeven, zal overgaan tot de erkenning van andere grondslagen voor nadeelcompensatie dan het égalitébeginsel en art. 3:4 lid 2 Awb. Dat brengt met zich dat de onzekerheid over het materiële verschil tussen de weg van het zelfstandige dan wel het onzelfstandige schadebesluit in de rechtspraak blijft rondzingen. Het zal aan de rechter zijn om hierin meer helderheid te scheppen. Wat dat betreft is het jammer dat de Afdeling het college van B&W niet heeft meegegeven of voor de toepassing van een korting op het schadebedrag ruimte is. Meer sturing van de Afdeling op dit punt overstijgt het belang van deze ene zaak, nu de rechtspraak nog altijd met enige regelmaat voorbeelden laat zien waarin gewekte verwachtingen leiden tot het oordeel dat niet het égalitébeginsel, maar art. 3:4 lid 2 Awb als grondslag voor nadeelcompensatie dient te fungeren (Rb. Utrecht 11 april 2012, *LJN* BW2474; Rb. Rotterdam 9 augustus 2012, *LJN* BX4551; vgl. ook ABRvS 5 december 2012, *LJN* BY5135, *JB* 2013, 11, m.nt. Schlössels).