

gelden van de SVH. SVH zou bij gebreke van een wettelijke grondslag daartoe onbevoegd zijn (zie r.o. 4.1 in ABRvS 18 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2166). Er werd verwezen naar Cbb 21 september 2006, ECLI:NL:CBB:2006:AY8684, waarin de publiekrechtelijke Nederlandse Orde van Accounts-Administratieconsulenten – niet te verwarren met de huidige vereniging Novaa als belangenbehartiger – geen kosten voor een periodieke preventieve toetsing kon verhalen omdat daarvoor geen wettelijke basis bestond. Opmerkelijk is dat deze problematiek niet aan de orde komt in deze uitspraak en dat stemt hoopvol. Directe toepassing van artikel 104 Grondwet bij de inschakeling van zelfregulering in het overheidsbeleid ligt problematisch en laat zich niet zonder meer vergelijken met de Cbb-jurisprudentie. In casus als SVH en de onderhavige gaat het om organisaties die op privaatrechtelijke basis werken. Anders dan in het geval van een publiekrechtelijke organisatie kunnen zij niet zelf een wettelijke basis creëren. Daarbij worden zij (vaak) buiten hun macht ingeschakeld in het overheidsbeleid met als uitkomst dat de organisaties daardoor geen kosten meer kunnen/mogen doorberekenen. Die kosten worden in de privaatrechtelijke setting veelal verdisconteerd in contractueel vastgelegde cursusgelden, zoals bij SVH. De bijzondere constructie die hier ontstaat, doet betwijfelen of directe toepassing van artikel 104 Grondwet hier wel passend is, zodra de organisatie als bestuursorgaan heeft te gelden. Soms verdraagt hybriditeit zich slecht of niet met de reflexwerking van secundair recht – dat wil zeggen de kwalificatie als bestuursorgaan in artikel 1:1 Awb brengt doorwerking van allerlei normen buiten de Awb met zich mee – maar dat is niets nieuws en uitzonderingen zijn al eerder gemaakt. Zie daarover J.A.F. Peters, 'Het klassieke b-orgaan in de nieuwe tijd', *JBplus* 2016/3, p. 177 e.v.

Jorrit Peters en Hans Peters

## AB 2022/291

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

9 februari 2022, nr. 202003841/1/R3  
(Mrs. C.J. Borman, B.P.M. van Ravels, E.J. Daalder)  
m.nt. C.M.M. van Mil

Art. 3:2, 3:4, 5:32b, 8:72, 8:75, 8:113 lid 2 Awb;  
art. 2:1 lid 1 onder c Wabo; art. 8 EVRM; art. 1 Protocol 1 EVRM

Module Ruimtelijke ordening 2022/8571  
ECLI:NL:RVS:2022:397

### Proportionaliteitsbeginsel. Evenredigheid. Dwangsom van € 20.000 ineens staat niet in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom.

*Het college heeft anderzijds invulling gegeven aan het doel van de last door te bepalen dat de motorvoertuigen doorgaans in de vier garageboxen op het perceel gestald dienen te worden. De rechtbank heeft geoordeeld dat dat niet te verstrekkend is en lijkt daarbij van belang te hebben geacht dat het (incidenteel) parkeren van een enkele auto op het buitenterrein van het perceel niet betekent dat hiervoor de dwangsom wordt verbeurd, wat het college ter zitting van de rechtbank expliciet heeft bevestigd. Ter zitting van de Afdeling heeft het college ook gesteld dat het doorgaans stallen van de motorvoertuigen in de garageboxen geen harde voorwaarde is. Hierbij heeft het college toegelicht dat het noodzakelijk is dat de motorvoertuigen waaraan wordt gesleuteld in de garageboxen zijn gestald, zodat de werkzaamheden aan die motorvoertuigen ook in de garageboxen plaatsvinden, om (geluid)overlast voor omwonenden te voorkomen. Dit acht de Afdeling niet onredelijk en het sluit ook aan bij het doel van de last, namelijk het beëindigen en beëindigd houden van het met de woonbestemming strijdige gebruik. De Afdeling grijpt de toelichting van het college zo, dat het heeft bedoeld dat de motorvoertuigen die appellant A en appellant B dagelijks gebruiken buiten geparkeerd mogen worden, en dat de motorvoertuigen die niet voor dagelijks gebruik bedoeld zijn, maar waar bijvoorbeeld aan gesleuteld wordt, doorgaans in de garageboxen moeten worden gestald. Omdat dat niet overeenkomt met de opgelegde last 2, maar minder verstrekkend is, ziet de Afdeling in wat appellant A en anderen hebben aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat last 2 niet te verstrekkend is. Het betoog slaagt in zoverre. Omdat de laatste zin van last 2 niet overeenkomt met de bedoeling van het college, ziet de Afdeling aanleiding om de last te herroepen en deze in overeenstemming te brengen met die bedoeling. De laatste zin van last 2 zal komen te luiden: "Daarbij dienen de motorvoertuigen die niet zijn bedoeld voor dagelijks gebruik doorgaans in de garageboxen op het perceel gestald te worden."*

Uitspraak op het hoger beroep van appellant A, appellant B en appellante C, te Enschede (hierna: appellant A en anderen), appellanten, tegen de uitspraak van de Rechtbank Overijssel van 29 mei 2020 in zaak nr. 19/600 in het geding tussen: Appellant A en anderen, en Het college van burgemeester en wethouders van Enschede.

## Procesverloop

Bij besluit van 26 juni 2018 heeft het college aan appelland A en appelland B onder meer lasten onder dwangsom opgelegd om het gebruik van het perceel locatie in Enschede als (jeugd)zorginstelling met dag- en nachtopvang voor cliënten met een verstandelijke beperking te (laten) staken en gestaakt te (laten) houden (hierna: last 1) en om niet meer dan 4 motorvoertuigen op het perceel aanwezig te hebben, hetzij gestald of voor reparatie of voor handel, en jaarlijks niet meer dan 2 motorvoertuigen te repareren of te verhandelen, waarbij de motorvoertuigen doorgaans in de vier garageboxen op het perceel gestald dienen te worden (hierna: last 2). Als appelland A en appelland B niet binnen 4 maanden na dagtekening van het besluit voldoen aan deze lasten wordt een dwangsom verbeurd van € 40.000 als niet aan last 1 wordt voldaan en € 20.000 als niet aan last 2 wordt voldaan.

Bij besluit van 12 februari 2019 heeft het college het door appelland A en anderen daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 29 mei 2020 heeft de rechtbank het door appelland A en anderen daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*)

Tegen deze uitspraak hebben appelland A en anderen hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 1 juli 2020 heeft het college de begunstigingstermijn verlengd tot 15 november 2020 en bij besluit van 12 november 2020 tot 4 weken na de uitspraak van de Afdeling op het hoger beroep.

Appelland A en anderen en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 augustus 2021, waar appelland A en appelland B, bijgestaan door mr. R.M.W. de Haan, advocaat te Utrecht en het college, vertegenwoordigd door R. Bouwmeester en J. Bosma, zijn verschenen.

## Overwegingen

### Inleiding

1. In het voorjaar van 2017 hebben toezichhouders van de gemeente naar aanleiding van een anonieme klacht een controle uitgevoerd op het perceel locatie. Hierbij is geconstateerd dat op het perceel werkzaamheden plaatsvinden aan motorvoertuigen en dat in de woning zorg wordt verleend aan vier cliënten. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat beide vormen van gebruik in strijd zijn met de woonbestemming

die in het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Glanerbrug 2010" (hierna: het bestemmingsplan) aan het perceel is toegekend. Het college heeft daarna besloten om handhavend op te treden tegen dit met het bestemmingsplan strijdige gebruik. Appelland A en anderen zijn van mening dat het bedoelde gebruik wel past binnen de woonbestemming.

De rechtbank heeft geconcludeerd dat het college bevoegd was handhavend op te treden en dat geen sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college ervan had moeten afzien gebruik te maken van deze bevoegdheid. Appelland A en anderen kunnen zich hier niet mee verenigen en hebben hoger beroep ingesteld.

### Bestemmingsplan

2. Op grond van het bestemmingsplan heeft het perceel de bestemming "Wonen". Artikel 25.1 luidt:

"a. De voor 'Wonen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

1. het wonen, al dan niet in combinatie met een beroep of bedrijf aan huis, waarbij per bouwperceel één hoofdgebouw met daarin één woning is toegestaan, tenzij ter plaatse sprake is van een woonhuis of woongebouw als bedoeld in de leden 1.68 en 1.69 van deze regels;

2. bij deze doeleinden behorende bouwwerken, erven, tuinen en voorzieningen, zoals woningen, bergingen, trappenhuisen, in- en uitritten, parkeervoorzieningen, groenvoorzieningen en nutsvoorzieningen.

(...)"

Artikel 25.4 luidt:

"a. De uitoefening van een beroep of bedrijf aan huis in samenhang met wonen is uitsluitend toegestaan, indien:

1. het vloeroppervlak ten behoeve van de uitoefening van een beroep of bedrijf aan huis niet groter is dan 30% van het totale vloeroppervlak van de woning met bijbehorende bouwwerken;

2. bedrijfsmatige activiteiten beperkt zijn tot bedrijven die zijn genoemd in categorie 1 uit de hoofdgroep Bedrijven of Dienstverlening van de bij deze regels behorende Lijst van Bedrijfstypen (bijlage 1);

3. geen sprake is van verkeersaantrekkende activiteiten, die kunnen leiden tot een nadelige beïnvloeding van de normale afwikkeling van het verkeer dan wel tot een onevenredige parkeerdruk op de openbare ruimte;

4. geen sprake is van detailhandel en/of horeca;

5. geen onevenredige aantasting plaats vindt van de woonsituatie en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden."

Artikel 1.67 luidt:

"Woning: een gebouw dat door zijn indeling en inrichting uitsluitend bedoeld is voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden."

Artikel 1.74 luidt:

"Zorgwoning: een zelfstandige woning, gebouwd bij of aan en behorend bij een zorginstelling, die geschikt is voor mensen met een zorgvraag."

Artikel 1.13 luidt:

"Beroep of bedrijf aan huis: een beroep of bedrijf, dat in of bij een woning wordt uitgeoefend, waarvan de ruimtelijke uitwerking of uitstraling met de woonfunctie verenigbaar is en waarbij de woning in overwegende mate de woonfunctie behoudt en degene die het beroep of het bedrijf uitoefent ook bewoner van de woning is; met een beroep of bedrijf aan huis wordt een bed & breakfast gelijkgesteld."

#### *De bevoegdheid om handhavend op te treden*

##### *Last 1 (zorginstelling)*

3. Appellant A en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het gebruik van de woning op het perceel in strijd is met de woonbestemming.

Appellant A en anderen betogen primair dat het gebruik moet worden gezien als een reguliere vorm van bewoning door een gezin dan wel als een minder traditionele woonvorm die binnen de woonbestemming past. Zij voeren hiertoe aan dat het begrip "wonen" in het bestemmingsplan niet is gedefinieerd, waardoor aansluiting moet worden gezocht bij het algemeen spraakgebruik. De Afdeling legt dit begrip volgens appellant A en anderen zo uit dat hieronder diverse uiteenlopende vormen van huisvesting worden begrepen. Zij voeren aan dat de kinderen van appellant B, persoon A en persoon B, en een achternichtje van appellant B, (persoon C), nagenoeg zelfstandig in de woning wonen, omdat op het perceel weliswaar ondersteuning bij de persoonlijke verzorging en de dagelijkse bezigheden wordt gegeven, maar geen medische of therapeutische zorg wordt verleend. De nadruk ligt dus volgens appellant A en anderen op wonen en niet op het bieden van zorg. Ook blijkt volgens hen uit de indicatiestellingen van de kinderen op basis van de Wet langdurige zorg (hierna: Wlz) dat sprake is van nagenoeg zelfstandige bewoning. Verder is volgens appellant A en anderen sprake van een voldoende mate van verbondenheid tussen de

bewoners en continuïteit in de samenstelling van het huishouden als bedoeld in de Afdelingsrechtpraak over minder traditionele woonvormen. Appellant A en anderen voeren aan dat dit blijkt uit het feit dat zij samen eten, voor onbepaalde tijd een met een gezinsverband vergelijkbaar samenlevingsverband aan zijn gegaan en gebruik maken van gezamenlijke ruimtes en voorzieningen. Appellant A en anderen verwijzen onder meer naar uitspraken van de Afdeling van 5 maart 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:736) over een Thomashuis en van 25 november 2009 (ECLI:NL:RVS:2009:BK4323) over de huisvesting van zes jongeren met een verstandelijke beperking, waarbij de Afdeling oordeelde dat sprake was van minder traditionele woonvormen die pasten binnen de woonbestemming. De woonsituatie op het perceel is hiermee volgens hen vergelijkbaar. Uit die uitspraken blijkt volgens appellant A en anderen ook dat voor de vraag of activiteiten onder de woonbestemming kunnen vallen niet doorslaggevend is of ze een bedrijfsmatig karakter hebben of worden uitgevoerd door een zorginstelling waar de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna: de Inspectie) over kan rapporteren. De rechtbank heeft volgens appellant A en anderen dan ook ten onrechte bij het oordeel betrokken dat de Inspectie een rapport over appellant C heeft uitgebracht en daaruit blijkt dat sprake is van bedrijfsmatig gebruik. Zij duiden de woonvorm met name als minder traditioneel vanwege het persoonsgebonden budget (hierna: pgb) dat zij voor de zorg voor de kinderen ontvangen en het feit dat de zorg wordt ingekocht bij appellant C. Persoon D woonde volgens appellant A en anderen niet op het perceel maar werd, uitsluitend in de weekenden, elders opgevangen en beïnvloedde dus niet het gebruik van het perceel. Volgens appellant A en anderen heeft de rechtbank daarnaast ten onrechte bij het oordeel betrokken dat vanaf 10 juli 2018 zorg werd verleend aan persoon E, omdat moet worden uitgegaan van de feiten ten tijde van het opleggen van de primaire last op 26 juni 2018. Bovendien werd persoon E niet in de woning opgevangen, aldus appellant A en anderen.

Onder verwijzing naar het rapport "Situering huisvesting Gezinshuizen" van G. Schut van Conquerors Consultancy van september 2019 (hierna: rapport van Schut) voeren appellant A en anderen aan dat hun woning ook wel is te kwalificeren als een zogenoemd 'gezinshuis'. Dat is volgens het rapport van Schut een huis waar een kleinschalige vorm van jeugdhulp plaatsvindt, georganiseerd vanuit een natuurlijk gezinssysteem, waar gezinsouders volgens het 24x7-principe opvoeding, ondersteuning en zorg bieden aan bij hen in huis geplaatste kinderen en

jongeren die tijdelijk of langdurig zijn aangewezen op intensieve en professionele hulpverlening als gevolg van beschadigende ervaringen en/of complexe problematiek.

Ook is het gebruik volgens appellants A en anderen te vergelijken met mantelzorg waarvoor de mantelzorger een vergoeding kan ontvangen, bijvoorbeeld uit een pgb. Het is volgens appellants A en anderen toegestaan dat degene die een pgb ontvangt een zorgovereenkomst sluit met een familielid en aan dat familielid thuis zorg verleent. Appellants A en anderen wijzen in dit kader op informatie van de rijksoverheid, van Mantelzorg NL en van de SVB. Voor appellants A en anderen is het dan ook onbegrijpelijk dat het in hun geval niet is toegestaan om thuis zorg aan hun kinderen en familie te verlenen.

Ter zitting hebben appellants A en anderen daarnaast betoogd dat de woning is aan te merken als een zorgwoning in de zin van het bestemmingsplan.

Appellants A en anderen voeren ook aan dat het gebruik niet strijdig is met de geldende woonbestemming gelet op de ruimtelijke uitstraling die dat gebruik gezien zijn aard, omvang en intensiteit heeft. Vanwege hun gezinssamenstelling valt geen overlast te verwachten en er is geen sprake van verkeersaantrekkende activiteiten die leiden tot een hogere parkeerdruk. Ook vindt er geen onevenredige aantasting plaats van de woonsituatie en gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden.

Appellants A en anderen betogen dat als het gebruik niet onder het begrip "wonen" valt, dit in elk geval wel onder "beroep of bedrijf aan huis" valt, welk gebruik op grond van het bestemmingsplan is toegestaan binnen de woonbestemming.

Appellants A en anderen betogen subsidiair dat de rechtbank ten onrechte geen onderscheid heeft gemaakt tussen de situatie waarbij via appellants C zorg wordt verleend aan de eigen kinderen van appellants B en de situatie waarbij via appellants C aan andere kinderen zorg en opvang wordt geboden. De last is volgens hen in ieder geval ten onrechte opgelegd waar het gaat om persoon A en persoon B, de eigen kinderen van appellants B, omdat het gebruik in zoverre een traditionele woonvorm in gezinsverband betreft. Dat er om financiële redenen voor is gekozen om de zorg die persoon A en persoon B nodig hebben via een pgb in te kopen bij appellants C, waarvan appellants A en appellants B de vennoten zijn, maakt volgens hen niet dat geen sprake meer is van een traditionele woonvorm. Als in hoger beroep wordt geoordeeld dat de last in zoverre terecht is opgelegd, dan zullen persoon A en persoon B uit huis moeten worden geplaatst om de

noodzakelijke zorg in verband met hun verstandelijke beperkingen elders te ontvangen, aldus appellants A en anderen. Dat is niet wenselijk omdat appellants B die zorg zelf wil en kan verlenen en omdat zorgverlening door instanties in het verleden niet goed verliep.

4. De rechtbank heeft geoordeeld dat van een gebruik van de woning door een 'regulier' gezin geen sprake is, omdat het gebruik niet op het verlenen van (onbetaalde) mantelzorg als ouder door appellants B en haar levenspartner appellants A aan de twee kinderen van appellants B ziet, maar daarentegen sprake is van een bedrijfsconcept. Appellants B en appellants A verlenen aan de kinderen van appellants B naar het oordeel van de rechtbank bedrijfsmatig zorg in de hoedanigheid van vennoten bij de vof. Verder kunnen derden zorg bij de vof inkopen en dat is ook gedaan door (de ouders van) drie andere cliënten, aldus de rechtbank. Volgens de rechtbank doet het feit dat een van deze cliënten familie is, te weten een achternichtje, niets af aan het bedrijfsmatige karakter van de verleende zorg, omdat voor de geleverde diensten moet worden betaald. De rechtbank acht niet geloofwaardig dat de weekendopvang van persoon D niet in de woning plaatsvindt, maar dat elk weekend wordt gekampeerd. Dat sprake is van een bedrijfsmatig gebruik blijkt volgens de rechtbank tevens uit een rapport van de Inspectie naar aanleiding van een inspectiebezoek aan het perceel, omdat dergelijke inspectiebezoeken alleen worden uitgevoerd bij zorgaanbieders die vallen onder de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg, zoals uit het rapport blijkt, en niet bij een particulier die mantelzorg verleent aan (eigen) kinderen.

De rechtbank heeft ook geoordeeld dat het gebruik niet kan worden geduid als een minder traditionele woonvorm in de zin van de jurisprudentie. Van nagenoeg zelfstandige bewoning is naar het oordeel van de rechtbank geen sprake, gelet op de aard van de aandoening van de cliënten (verstandelijk beperkt en niet zelfredzaam) waardoor er 24 uur per dag begeleiding dan wel zorg nodig is. Ook aan het vereiste van een zekere mate van verbondenheid wordt niet voldaan. Dat appellants B en haar twee kinderen die mate van verbondenheid hebben is naar het oordeel van de rechtbank evident; er is immers sprake van een ouder-kindrelatie. Die mate van verbondenheid is er niet met de overige cliënten. Die verbondenheid is volgens de rechtbank afhankelijk van het al dan niet inkopen van zorg. Of de activiteiten van de vof al dan niet kunnen worden geduid als een gezinshuis is voor de beantwoording van de vraag of dit gebruik al dan niet in overeenstemming is met de woonbestemming, naar het oordeel van de rechtbank niet relevant. Het be-

drijfsmatig verlenen van zorg aan cliënten is niet in overeenstemming met een reguliere woonbestemming. Daarvoor is een expliciete bestemming vereist die dergelijk gebruik toestaat, aldus de rechtbank.

5. De Afdeling stelt met de rechtbank vast dat het perceel de bestemming "Wonen" heeft en bestemd is voor het wonen, welk begrip niet in het bestemmingsplan is gedefinieerd. Het begrip "woning" is in het bestemmingsplan wel gedefinieerd: een gebouw dat door zijn indeling en inrichting uitsluitend bedoeld is voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden.

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 29 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ3261) verdragen, naast zelfstandige bewoning door een gezin, ook minder traditionele woonvormen zich met een woonbestemming, indien daarbij sprake is van nagenoeg zelfstandige bewoning. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 18 augustus 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1851) moet bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een woonsituatie met nagenoeg zelfstandige bewoning of van een situatie van wonen met zorg betekenis worden toegekend aan de mate van zorg (toezicht en begeleiding) die aan de bewoners van de betrokken woning wordt verleend.

5.2. De Afdeling overweegt, anders dan de rechtbank, dat op het perceel deels sprake is van bewoning door een gezin. Persoon A en persoon B zijn de (meerderjarige) kinderen van appellant B en zij en haar partner appellant A wonen samen met hen in de woning. In zoverre leven zij samen in gezinsverband en vormen zij één huishouden, wat past binnen de bestemming "Wonen". Dat appellant B en appellant A naast ouder/verzorger ook vennoten zijn van appellant C, een zorginstelling met dag- en nachtopvang voor jongvolwassenen met een verstandelijke beperking en een islamitische achtergrond, die vanuit de woning op het perceel 24-uurszorg in de vorm van persoonlijke verzorging en begeleiding biedt, en in die hoedanigheid pgb's ontvangen voor de aan persoon A en persoon B te verlenen zorg en begeleiding, maakt dit niet anders. Voor zover het gaat om het verblijf van persoon A en persoon B op het perceel heeft de rechtbank dan ook ten onrechte overwogen dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het gebruik van de woning in strijd is met de woonbestemming. Het betoog slaagt in zoverre.

5.3. De Afdeling ziet zich vervolgens gesteld voor de vraag of het verblijf van de andere dan de eigen kinderen op het perceel, te weten persoon C en persoon D, aan wie tegen betaling zorg wordt verleend door de zorginstelling appellant C, kan worden geëvalueerd als een minder traditionele

woonvorm die zich verdraagt met de woonbestemming. Zoals onder 5.1 is overwogen kan daarvan sprake zijn als het gaat om nagenoeg zelfstandige bewoning, waarbij betekenis toekomt aan de mate van zorg (toezicht en begeleiding) die aan hen wordt verleend. De Afdeling stelt aan de hand van de processtukken en wat is besproken op zitting vast dat ten tijde van het nemen van het primaire besluit op 26 juni 2018 persoon C, destijds 24 jaar oud, in de woning op het perceel verbleef en elders haar dagbesteding had en dat persoon D, destijds 15 jaar oud, daar in de weekenden en vakanties werd opgevangen. Evenals de rechtbank acht de Afdeling het niet aannemelijk dat met persoon D ieder weekend elders werd gekampeerd en dat hij nooit in de woning verbleef. Persoon C en persoon D hebben een indicatie op basis van de Wlz. Volgens de toelichting die het college ter zitting heeft gegeven heeft persoon C als zorgindicatie 4 VG en persoon D 6 VG. VG staat voor verstandelijk gehandicapt. Het zorgprofiel 4 VG houdt in wonen met begeleiding en intensieve verzorging en het zorgprofiel 6 VG besloten wonen met zeer intensieve begeleiding, verzorging en gedragsregulering. Onder deze omstandigheden is van nagenoeg zelfstandige bewoning door persoon C en persoon D naar het oordeel van de Afdeling geen sprake. De rechtbank heeft terecht overwogen dat die situatie zich niet voordoet gelet op de aard van de aandoening van deze cliënten van appellant C (verstandelijk beperkt en niet zelfredzaam) waardoor er constant begeleiding dan wel zorg nodig is. In het geval van persoon D is er al geen sprake van zelfstandige bewoning omdat hij ten tijde van het nemen van het primaire besluit minderjarig was. Dat tussen appellant A en anderen en persoon C een familierelatie bestaat, maakt het voorgaande niet anders. Hierbij acht de Afdeling van belang dat het commerciële karakter van de zorgverlening door de zorginstelling appellant C overheerst. De rechtbank is terecht tot het oordeel gekomen dat het verblijf van persoon C en persoon D in de woning op het perceel, waarbij appellant C als zorgverlener optreedt, niet kan worden aangemerkt als een minder traditionele woonvorm die zich verdraagt met de woonbestemming.

De Afdeling overweegt daarnaast met de rechtbank dat de duiding van de woning als een zogenaamd 'gezinshuis' niet doorslaggevend is bij de beantwoording van de vraag of het gebruik binnen de woonbestemming van het bestemmingsplan past. Dat gezinshuizen in de regio vaak een woonbestemming hebben, zo begrijpt de Afdeling het betoog althans, doet er niet aan af dat het gebruik van de woning op het perceel door appellant A en anderen niet geheel binnen

de woonbestemming past, zoals hiervoor is overwogen. Een dergelijk gebruik past niet binnen de woonbestemming, maar vereist een expliciete bestemming die dergelijk gebruik toestaat, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen.

5.4. Vervolgens komt de vraag aan de orde of sprake is van een op grond van het bestemmingsplan toegestaan beroep of bedrijf aan huis, omdat de voor "Wonen" aangewezen gronden op grond van artikel 25.1 van de planregels bestemd zijn voor het wonen, al dan niet in combinatie met een beroep of bedrijf aan huis. Uit artikel 25.4 van de planregels volgt dat de uitoefening van een beroep of bedrijf aan huis in samenhang met wonen uitsluitend is toegestaan, indien aan een aantal cumulatieve voorwaarden is voldaan. De Afdeling stelt vast dat in ieder geval aan één van die voorwaarden niet is voldaan, te weten de voorwaarde uit artikel 25.4, onder a, aanhef en sub 2, van de planregels. In dat onderdeel van de planregels is bepaald dat de uitoefening van een beroep of bedrijf aan huis in samenhang met wonen uitsluitend is toegestaan, indien de bedrijfsmatige activiteiten beperkt zijn tot bedrijven die zijn genoemd in categorie 1 uit de hoofdgroep Bedrijven of Dienstverlening van de bij deze regels behorende Lijst van Bedrijfstypen (bijlage 1 bij de planregels). De rechtbank heeft terecht overwogen dat de activiteiten van appellant C niet onder de hoofdgroep Bedrijven of Dienstverlening van de Lijst van Bedrijfstypen vallen, maar onder de hoofdgroep Maatschappelijk. In de Lijst van Bedrijfstypen staat gezondheids- en welzijnszorg onder de hoofdgroep Maatschappelijk. Alleen al daarom zijn de bedrijfsmatige activiteiten van appellant C niet te scharen onder "beroep of bedrijf aan huis" en zijn ze niet toegestaan binnen de woonbestemming van het perceel.

Voor zover appellant A en anderen hebben aangevoerd dat geen sprake is van (parkeer-)overlast door het gebruik van de woning voor de activiteiten van appellant C en zij hiermee hebben willen aantonen dat wordt voldaan aan de voorwaarde die is genoemd in artikel 25.4, onder a, aanhef en sub 3 en 5, van de planregels, overweegt de Afdeling dat artikel 25.4 cumulatieve voorwaarden bevat. Zoals hiervoor is overwogen is aan het bepaalde sub 2 niet voldaan, zodat in het midden kan blijven of aan de andere voorwaarden is voldaan.

5.5. Ter zitting hebben appellant A en anderen aangevoerd dat hun woning ook kan worden geduid als een zorgwoning. De Afdeling stelt vast dat in het bestemmingsplan een onderscheid is gemaakt tussen "woning" en "zorgwoning". Zorgwoningen zijn op gronden met de bestemming "Wonen" niet toegestaan, maar alleen op

gronden met de bestemming "Maatschappelijk". Dit betreft binnen het plangebied de gronden gelegen tussen de Gronausestraat, Spoorbaanstraat en het Redemptoristenpark waar zich gebouwen van een zorginstelling bevinden. De Afdeling stelt vast dat de functieaanduiding "zorgwoning" niet aan het perceel is toegekend. Het college heeft ter zitting overigens toegelicht dat hij die functie ook niet passend vindt op de gronden met een woonbestemming.

5.6. De Afdeling komt gelet op wat onder 5.2 is overwogen tot de conclusie dat voor zover het gaat om het verblijf van persoon A en persoon B in de woning op het perceel geen sprake is van met de woonbestemming strijdig gebruik en een overtreding van het verbod als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) zich niet voordoet. De rechtbank heeft ten onrechte geoordeeld dat in zoverre wel sprake was van met die bestemming strijdig gebruik en dus van een overtreding. De rechtbank heeft daarom ten onrechte geoordeeld dat het college zich bevoegd kon achten om tegen dit gebruik handhavend op te treden door het opleggen van last 1. In zoverre slaagt het betoog.

Gelet op wat onder 5.3, 5.4 en 5.5 is overwogen, komt de Afdeling tot de conclusie dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het gebruik van de woning op het perceel, voor zover daar door appellant C zorg en begeleiding wordt verleend aan persoon C en persoon D, in strijd is met de woonbestemming van het perceel. Dat is een overtreding van het verbod als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college zich terecht bevoegd heeft geacht om hiertegen handhavend op te treden. In zoverre slaagt het betoog niet.

#### *Last 2 (reparatie motorvoertuigen)*

6. Appellant A en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het repareren van auto's op het perceel in strijd is met de woonbestemming. Zij voeren hiertoe aan dat de activiteiten op het perceel een hobbymatig karakter hebben en dat het niet gaat om het bedrijfsmatig repareren van auto's of de handel in auto's. Het gebruik past volgens hen binnen de woonbestemming, gelet op de ruimtelijke uitstraling die dat gebruik gezien zijn aard, omvang en intensiteit heeft. Appellant A en anderen lichten toe dat het sleutelen aan auto's een hobby is van persoon A en persoon B en dat met dat doel op het perceel oude en deels kapotte, onbruikbare auto's en gereedschappen aanwezig

waren. Deze activiteiten hadden dus niet als doel de auto's te verhandelen en daaruit inkomsten te genereren, aldus appellant A en anderen. Het is volgens hen onjuist dat professionele apparatuur en/of gereedschap aanwezig was. De foto's van het aangetroffen gereedschap bevestigen volgens appellant A en anderen dat het gedateerd materiaal betreft. Dat ter plaatse derden aan het werk waren is volgens appellant A en anderen ook onjuist. Het ging om een neef van appellant A, persoon E, die samen met een vriend aan zijn eigen auto sleutelde tijdens een controle door toezichthouders van de gemeente. Dit wordt bevestigd door het rapport van de toezichthouders van 3 maart 2017, aldus appellant A en anderen, en blijkt ook uit een verklaring die persoon E heeft overgelegd. Hieruit kan volgens appellant A en anderen niet de conclusie worden getrokken dat op het perceel bedrijfsmatig activiteiten plaatsvonden in de vorm van een garagebedrijf.

6.1. De rechtbank overweegt terecht dat uit de rechtspraak van de Afdeling volgt dat de vraag of het gebruik van een perceel strijdig is met de geldende woonbestemming dient te worden beantwoord aan de hand van de ruimtelijke uitstraling die dat gebruik gezien zijn aard, omvang en intensiteit heeft. Bepalend is of deze uitstraling van dien aard is dat deze niet meer valt te rijmen met de woonfunctie van het perceel als bedoeld in het bestemmingsplan. Binnen dit kader kan het van belang zijn, maar is niet doorslaggevend, of de activiteiten een beroepsmatig of een hobbymatig karakter hebben (bv. uitspraak van 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2379).

6.2. De rechtbank heeft geoordeeld dat uit met name de controlerapporten met bijbehorende foto's blijkt dat de activiteiten op het perceel het door appellant A en anderen gestelde hobbymatige karakter overstijgen. Dit blijkt naar het oordeel van de rechtbank uit het aantal auto's, de professionele apparatuur/gereedschap, de grote hoeveelheid auto-onderdelen en het feit dat tijdens de controle derden aan het werk waren. De activiteiten, die zowel plaatsvinden in de vier garageboxen als op het buitenterrein, passen qua ruimtelijke uitstraling naar het oordeel van de rechtbank niet binnen de woonfunctie van het perceel. Dat appellant A en appellant B zich niet profileren als een officieel geregistreerd garagebedrijf en als zodanig niet staan ingeschreven bij de Kamer van Koophandel, laat volgens de rechtbank onverlet dat de activiteiten naar aard, omvang en intensiteit niet te verenigen zijn met de woonbestemming van het perceel.

6.3. De Afdeling volgt de rechtbank in haar oordeel dat de activiteiten die op het perceel plaatsvonden wat betreft hun ruimtelijke uitstraling niet passen binnen de daar geldende woon-

bestemming. Hierbij is naar het oordeel van de Afdeling van belang dat het desbetreffende gebruik, het verrichten van reparatie- of opknappingswerkzaamheden aan motorvoertuigen, naar zijn aard geluid- of geurhinder voor omwonenden met zich mee kan brengen of kan leiden tot gevaarlijke situaties. Dat kan worden afgeleid uit de controlerapporten van de toezichthouders van de gemeente. Gelet op de korte afstand tussen het perceel en andere woonpercelen is dit gebruik niet passend binnen de woonbestemming op deze locatie. Ook acht de Afdeling met de rechtbank van belang het aantal aangetroffen auto's en het aantal auto-onderdelen, de aanwezigheid van apparatuur en gereedschap, zoals lasapparaten e.d. Daaruit kan worden afgeleid dat het gebruik een omvang en intensiteit heeft die niet verenigbaar is met de woonbestemming. Het is hierbij zoals de rechtbank heeft overwogen niet relevant dat appellant A en appellant B geen officieel geregistreerd garagebedrijf exploiteren. Het betoog slaagt niet. Dat betekent dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat het college bevoegd was om handhavend op te treden tegen deze overtreding van het verbod zoals neergelegd in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo.

#### *De aanwending van de bevoegdheid*

7. Gelet op het algemeen belang dat is geëind met handhaving, zal het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden geëvraagd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Verder 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.

#### *Last 1 onevenredig belastend en in strijd met artikel 8 EVRM?*

8. Appellant A en anderen betogen dat handhavend optreden in dit geval zo onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat daarvan had moeten worden afgezien. Door de opgelegde last 1 is het volgens appellant A en anderen niet meer mogelijk om zelf thuis zorg aan persoon A en persoon B te verlenen. Zij zullen daardoor op een andere locatie moeten verblijven. De last levert volgens appellant A en anderen daarom een ongeoorloofde inmenging van hun recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven op, zoals neergelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de

Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM).

8.1. Artikel 8 van het EVRM luidt:

"1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."

8.2. Het betoog van appelland A en anderen dat de last onder dwangsom een inmenging in de uitoefening van het recht op respect voor het privé leven, familie- en gezinsleven, en de woning van appelland A en appelland B in de zin van artikel 8 van het EVRM oplevert is toegespitst op de eigen kinderen van appelland B. Zoals hiervoor onder 5.2 is overwogen heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het gebruik van de woning in strijd is met de woonbestemming, voor zover het gaat om het verblijf van persoon A en persoon B op het perceel. Last 1 zal dan ook in zoverre niet in stand blijven. Gelet daarop hoeft het betoog niet inhoudelijk te worden besproken.

*Last 1 in strijd met het vertrouwensbeginsel?*

9. Appelland A en anderen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat last 1 in strijd met het vertrouwensbeginsel is opgelegd. Zij wijzen op een e-mail van een ambtenaar van de afdeling Vergunningen van de gemeente Enschede van 1 december 2011. Zij voeren aan dat de inhoud van deze e-mail een toezegging bevat die inhoudt dat als een kind of ander persoon bij hen in huis woont dit past binnen de woonbestemming en dat pas als er dagopvang wordt verleend of de opvang enkel in de vakanties plaatsvindt, er sprake kan zijn van bedrijfsmatig handelen. De toezegging kan volgens appelland A en anderen aan het college worden toegerekend. Appelland A en anderen mochten er dan ook volgens hen op vertrouwen dat het is toegestaan dat, naast de twee kinderen van appelland B, persoon C in de woning verblijft en persoon D in de weekenden elders wordt opgevangen.

9.1. Wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht

waaruit hij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe. Verder is vereist dat de toezegging, andere uitlating of gedraging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Dat is het geval als 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.

9.2. Appelland A en anderen beroepen zich op een e-mail van een ambtenaar van de afdeling Vergunningen van de gemeente Enschede aan appelland A. In deze e-mail van 1 december 2011 staat:

"U heeft ons gevraagd of de activiteiten zoals omschreven in de door gestuurde brief toegestaan zijn in uw woning aan de locatie. Het perceel locatie is gelegen binnen de grenzen van het bestemmingsplan 'Glanerbrug' en heeft hierin de bestemming 'wonen'.

Zolang er sprake is van een gezinsverband is sprake van 'wonen' en past dit binnen de bestemming. Indien u dus twee kinderen opneemt in uw gezin, een situatie die vergelijkbaar is met pleegkinderen, dan is dit toegestaan.

Bij andere activiteiten zoals het aanbieden van dagopvang of opvang in vakanties is er meer sprake van een bedrijfsmatig aspect waardoor dit niet langer binnen de woonbestemming valt. Voor deze activiteiten is een omgevingsvergunning nodig voor de activiteit 'het gebruik van bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan'. Een aanvraag hiervoor kunt u indienen via het omgevingsloket.nl. Op basis van de aanvraag zal worden gekeken of wel of niet vergunning wordt verleend."

Uit de door appelland A en anderen overgelegde stukken leidt de Afdeling af dat deze e-mail een reactie was op een e-mail van appelland A van 10 november 2011, waarmee hij informatie verstrekte over de activiteiten van appelland C.

9.3. De Afdeling stelt vast dat dit betoog zich toespitst op het gebruik van het perceel voor de opvang van anderen en niet op de zorg voor de eigen kinderen. De rechtbank is op dit betoog niet ingegaan. Naar het oordeel van de Afdeling hebben appelland A en anderen niet aannemelijk gemaakt dat sprake is van toezeggingen of andere uitlatingen waaruit zij redelijkerwijs konden en mochten afleiden dat het college niet handhavend zou optreden tegen het gebruik van het perceel zoals hiervoor is beschreven onder 5.3. In die overweging is beoordeeld of het verblijf van persoon C en persoon D in de woning, waarbij door de zorginstelling appelland C zorg wordt ver-



leend, kan worden aangemerkt als een minder traditionele woonvorm die zich verdraagt met de woonbestemming. De Afdeling heeft overwogen dat daar geen sprake van is. Naar het oordeel van de Afdeling is er wat deze andere personen betreft geen sprake van een "gezinsverband", zoals in de hiervoor geciteerde e-mail staat, maar van het verlenen van zorg met een bedrijfsmatig karakter die niet binnen de woonbestemming past. De Afdeling verwijst in dit kader ook naar wat is overwogen onder 5.4. In de e-mail uit 2011 is al aangegeven dat voor een dergelijk gebruik een omgevingsvergunning nodig zou zijn, omdat dat gebruik in strijd is met het bestemmingsplan. Het betoog slaagt niet.

*Last 1 in strijd met het gelijkheidsbeginsel?*

10. Appellant A en anderen hebben aangevoerd dat het gebruik van de woning is te kwalificeren als een gezinshuis als bedoeld in het rapport van Schut. Volgens appellant A en anderen heeft het merendeel van de gezinshuizen in de regio een woonbestemming en wordt daartegen voor zover bij hen bekend niet handhavend opgetreden. Zij doen dan ook een beroep op het gelijkheidsbeginsel en betogen dat op grond daarvan van handhaving had moeten worden afgezien.

10.1. De Afdeling stelt vast dat deze hoger beroepsgrond in de beroepsprocedure bij de rechtbank welbewust is prijsgegeven, omdat uit het proces-verbaal van de zitting bij de rechtbank blijkt dat appellant A en anderen uitdrukkelijk hebben gesteld dat zij met de verwijzing naar het rapport van Schut geen beroep doen op het gelijkheidsbeginsel. Onder deze omstandigheden moet deze grond in hoger beroep buiten beschouwing worden gelaten.

*Last 2 te verstrekkend en te ruim omschreven?*

11. Appellant A en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat last 2 niet verder gaat dan nodig is om de overtreding te beëindigen.

Appellant A en anderen kunnen zich niet vinden in de beperking in de last dat zij maximaal 4 motorvoertuigen op het perceel aanwezig mogen hebben en aan maximaal 2 motorvoertuigen mogen sleutelen. Dit is volgens hen te beperkend en niet noodzakelijk. Zij worden hierdoor in een te grote mate beperkt in het uitoefenen van hun eigendomsrecht.

Zij kunnen zich ook niet vinden in de beperking in de last dat de motorvoertuigen doorgaans in de garageboxen dienen te worden geplaatst. Appellant A en anderen gebruiken de garageboxen voor de opslag van bouwmaterialen en huishoudelijke spullen en zij willen hun voertuigen daarom buiten op hun perceel kunnen blij-

ven parkeren waar dit ook voor is bedoeld. Appellant A en anderen voeren aan dat het college niet heeft gesteld waarom het parkeren van enkele motorvoertuigen overlast zou geven of niet passend zou zijn binnen de woonbestemming. In de omgeving van het perceel is het volgens hen gebruikelijk om auto's buiten de garageboxen te parkeren, waarbij zij wijzen op diverse foto's. Het is volgens appellant A en anderen dan ook in strijd met het gelijkheidsbeginsel om daartegen niet handhavend op te treden en in hun geval wel. Het is daarnaast in strijd met artikel 8 van het EVRM en een te grote beperking van hun eigendomsrecht dat zij niet zelf kunnen beslissen waar op het perceel zij de auto's parkeren. Een naast het huis geparkeerde auto verstoort het ruimtelijk aanzicht niet, aldus appellant A en anderen.

11.1. De last luidt als volgt:

"De last houdt ten eerste in dat u de overtreding van artikel 2.1, eerste lid, onder c van de Wabo op het perceel locatie in Enschede dient te (laten) beëindigen en beëindigd te (laten) houden. U kunt aan deze last voldoen door:

(...)

2. niet meer dan 4 motorvoertuigen op het perceel aanwezig te hebben, hetzij gestald of voor reparatie of voor handel, en jaarlijks niet meer dan 2 motorvoertuigen te repareren en te verhandelen. Daarbij dienen de motorvoertuigen doorgaans in de vier garageboxen op het perceel gestald te worden".

11.2. De rechtbank heeft geoordeeld dat van een last die verder gaat dan nodig is om de overtreding te beëindigen geen sprake is. De rechtbank heeft de standpunten van het college onderschreven. Het college heeft gemotiveerd waarom is gekozen voor een maximum aantal van 4 motorvoertuigen. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat een gemiddeld huishouden doorgaans niet meer dan 2 à 3 motorvoertuigen heeft. Dat appellant A en anderen meer motorvoertuigen nodig zouden hebben omdat hun twee kinderen zich niet zelfstandig kunnen verplaatsen volgt het college niet, omdat de kinderen niet zelfstandig een motorvoertuig kunnen besturen. Zij zijn dus voor hun vervoer afhankelijk van het besturen van een motorvoertuig door appellant B of appellant A. De grens van 4 motorvoertuigen is gesteld om de ruimtelijke impact te beperken. Dat deze motorvoertuigen doorgaans in de garageboxen gestald moeten worden is in de last opgenomen om verrommeling op het perceel te voorkomen. Volgens het college hebben appellant A en anderen binnen de gestelde grenzen van maximaal 4 motorvoertuigen voldoende ruimte om de motorvoertuigen die zij voor hun dagelijks gebruik nodig hebben

te behouden en (eventueel) te stallen op het perceel, waarna 1 à 2 motorvoertuigen resteren voor het uitoefenen van hun hobby.

Daarnaast heeft de rechtbank overwogen dat het hanteren van de term 'doorgaans' betekent dat de 4 toegestane motorvoertuigen in de regel in de garageboxen moeten worden gestald. Het (incidenteel) parkeren van een enkele auto op het buitenterrein van het perceel betekent dan ook niet dat hiervoor de dwangsom wordt verbeurd. Dat heeft het college ter zitting van de rechtbank expliciet bevestigd.

11.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, mag de last die erop is gericht de overtreding te beëindigen en beëindigd te houden, gelet op het beginsel van de proportionaliteit, niet verder strekken dan tot het treffen van de daartoe vereiste minst bezwarende maatregelen (bv. uitspraak van 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3420).

11.3.1. Last 2 is erop gericht om het met de woonbestemming strijdige gebruik te beëindigen en beëindigd te houden. Dat betekent in dit geval dat het verrichten van reparatie- of opknappwerkzaamheden aan motorvoertuigen die naar hun aard, omvang en intensiteit niet passen binnen de woonbestemming niet meer mogen plaatsvinden.

11.3.2. Het college heeft daaraan enerzijds invulling gegeven door het aantal op het perceel aanwezige motorvoertuigen te beperken tot maximaal 4 en te bepalen dat jaarlijks niet meer dan 2 motorvoertuigen gerepareerd en verhandeld mogen worden. De Afdeling ziet in wat appellat A en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat deze last niet te verstrekkend is. De rechtbank heeft terecht bij het oordeel betrokken dat appellat A en appellat B de enige bewoners van het perceel zijn die een motorvoertuig kunnen besturen. Naast de motorvoertuigen voor dagelijks gebruik resteert dan voldoende ruimte voor de aanwezigheid van motorvoertuigen die hobbymatig gerepareerd of opgeknapt kunnen worden. Met het beperken van de aantallen motorvoertuigen tot 4 aanwezige motorvoertuigen en jaarlijks 2 te repareren en te verhandelen motorvoertuigen, kan het doel van beëindiging van de overtreding worden bereikt én houden appellat A en anderen voldoende motorvoertuigen tot hun beschikking en kunnen de kinderen van appellat B hun hobby blijven uitoefenen. Van een beperking van het recht op eigendom is geen sprake. Het blijft immers mogelijk om meer dan de genoemde motorvoertuigen in eigendom te hebben.

11.3.3. Het college heeft anderzijds invulling gegeven aan het doel van de last door te bepalen dat

de motorvoertuigen doorgaans in de vier garageboxen op het perceel gestald dienen te worden. De rechtbank heeft geoordeeld dat dat niet te verstrekkend is en lijkt daarbij van belang te hebben geacht dat het (incidenteel) parkeren van een enkele auto op het buitenterrein van het perceel niet betekent dat hiervoor de dwangsom wordt verbeurd, wat het college ter zitting van de rechtbank expliciet heeft bevestigd. Ter zitting van de Afdeling heeft het college ook gesteld dat het doorgaans stallen van de motorvoertuigen in de garageboxen geen harde voorwaarde is. Hierbij heeft het college toegelicht dat het noodzakelijk is dat de motorvoertuigen waar aan wordt gesleuteld in de garageboxen zijn gestald, zodat de werkzaamheden aan die motorvoertuigen ook in de garageboxen plaatsvinden, om (geluid-)overlast voor omwonenden te voorkomen. Dit acht de Afdeling niet onredelijk en het sluit ook aan bij het doel van de last, namelijk het beëindigen en beëindigd houden van het met de woonbestemming strijdige gebruik. De Afdeling begrijpt de toelichting van het college zo, dat hij heeft bedoeld dat de motorvoertuigen die appellat A en appellat B dagelijks gebruiken buiten geparkeerd mogen worden, en dat de motorvoertuigen die niet voor dagelijks gebruik bedoeld zijn, maar waar bijvoorbeeld aan gesleuteld wordt, doorgaans in de garageboxen moeten worden gestald. Omdat dat niet overeenkomt met de opgelegde last 2, maar minder verstrekkend is, ziet de Afdeling in wat appellat A en anderen hebben aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat last 2 niet te verstrekkend is. Het betoog slaagt in zoverre. Omdat de laatste zin van last 2 niet overeenkomt met de bedoeling van het college, ziet de Afdeling aanleiding om de last te herroepen en deze in overeenstemming te brengen met die bedoeling. De laatste zin van last 2 zal komen te luiden:

"Daarbij dienen de motorvoertuigen die niet zijn bedoeld voor dagelijks gebruik doorgaans in de garageboxen op het perceel gestald te worden".

Uitgaande van deze nieuwe formulering overeenkomstig de bedoeling van het college en nu de motorvoertuigen die bedoeld zijn voor dagelijks gebruik buiten geparkeerd mogen worden, doet zich naar het oordeel van de Afdeling ook geen strijd met het gelijkheidsbeginsel voor, in die zin dat buurtbewoners hun auto wel buiten mogen parkeren en appellat A en appellat B niet. Ook is daarom geen sprake van een inmening in het recht op respect voor het privéleven of de woning in de zin van artikel 8 van het EVRM of het eigendomsrecht van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

*De dwangsom bij last 2*

12. Appellant A en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat geen grond wordt gevonden voor het oordeel dat een dwangsom van € 20.000 voor het niet voldoen aan last 2 niet in redelijke verhouding staat tot de ernst van de overtreding en het met de ongedaanmaking daarvan te dienen belang. Deze dwangsom is volgens hen onevenredig hoog, omdat geen auto's worden verhandeld en er dus geen sprake is van financieel voordeel. Dit aspect had de rechtbank volgens appellant A en anderen bij de beoordeling van de hoogte van het bedrag moeten betrekken, te meer omdat het college heeft gesteld geen beleid te hebben op dit punt.

12.1. Artikel 5:32b van de Awb luidt:

"1. Het bestuursorgaan stelt de dwangsom vast hetzij op een bedrag ineens, hetzij op een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd, dan wel per overtreding van de last.

2. Het bestuursorgaan stelt tevens een bedrag vast waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd.

3. De bedragen staan in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom."

12.2. De rechtbank heeft overwogen dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling blijkt dat bij het opleggen van een last onder dwangsom geen aanleiding bestaat voor een indringende toetsing aan de evenredigheidsmaatstaf die in artikel 3:4 van de Awb besloten ligt, ook niet wat betreft de toetsing van de hoogte van het bedrag waarop de dwangsom is vastgesteld. Het college heeft ter zitting van de rechtbank gesteld geen beleid te hebben voor het bepalen van de hoogte van dwangsommen. Per situatie wordt bepaald hoe hoog de dwangsom moet zijn om te kunnen fungeren als een afdoende prikkel om de overtreding te beëindigen. Hierbij gaat het college ervan uit dat een dwangsom hoger moet zijn dan het financiële voordeel bij het voortzetten van de overtreding. Gelet op de onderbouwing die het college heeft gegeven en de terughoudende toetsing van de hoogte van het bedrag waarop een dwangsom is vastgesteld, heeft de rechtbank in wat appellant A en anderen hebben aangevoerd geen grond gevonden voor het oordeel dat het bedrag niet in redelijke verhouding staat tot de ernst van de overtreding en het met de ongedaanmaking daarvan te dienen belang.

12.3. De Afdeling stelt vast dat aan last 2 een dwangsom is gekoppeld van een bedrag van € 20.000 ineens als daaraan niet wordt voldaan. Dat voor deze modaliteit van de last onder dwangsom is gekozen betekent dat als op een be-

paald moment wordt geconstateerd dat meer dan 4 motorvoertuigen op het perceel aanwezig zijn, hetzij gestald of voor reparatie of voor handel, dit bedrag ineens wordt verbeurd. Bij de constatering van 5 op het perceel aanwezige motorvoertuigen wordt dus al het gehele bedrag van € 20.000 verbeurd, terwijl het college niet aanmerkelijk heeft gemaakt dat de aard van de overtreding hiertoe noopt. De Afdeling ziet in wat appellant A en anderen hebben aangevoerd over de evenredigheid van de dwangsom aanleiding voor het oordeel dat de verbeurde van een bedrag van € 20.000 ineens niet in een redelijke verhouding staat tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom, wat in strijd is met artikel 5:32b, eerste en derde lid, van de Awb. Dat heeft de rechtbank ten onrechte niet onderkend. Het betoog slaagt in zoverre. De rechtbank is naar het oordeel van de Afdeling wel terecht tot het oordeel gekomen dat geen grond bestaat voor het oordeel dat het bedrag van € 20.000 als maximumbedrag niet in redelijke verhouding staat tot de ernst van de overtreding en het met de ongedaanmaking daarvan te dienen belang. Daarbij acht de Afdeling van betekenis dat van de hoogte van de dwangsom een afdoende prikkel moet uitgaan om de overtreding te beëindigen. In dit geval is een bedrag van € 5.000 per overtreding van de last, met een maximum van € 20.000, naar het oordeel van de Afdeling passend. De Afdeling ziet daarom aanleiding om last 2 ook op dit punt te herroepen.

*Conclusie*

13. Gelet op wat onder 5.2, 11.3.3 en 12.3 is overwogen, is het hoger beroep gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het door appellant A en anderen bij de rechtbank ingestelde beroep tegen het besluit op bezwaar van 12 februari 2019 alsnog gegrond verklaren en dat besluit vernietigen.

14. De Afdeling ziet aanleiding om het besluit van 26 juni 2018 te herroepen, voor zover dit betrekking heeft op de laatste zin van last 2 en de dwangsom. Daartoe wordt overwogen dat de laatste zin van last 2 niet overeenkomt met de bedoeling van het college, waardoor de last in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb is opgelegd. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, onder b, van de Awb te bepalen dat de laatste zin van last 2 als volgt komt te luiden:

"Daarbij dienen de motorvoertuigen die niet zijn bedoeld voor dagelijks gebruik doorgaans in de garageboxen op het perceel gestald te worden".

Ook ziet de Afdeling aanleiding om te bepalen dat als niet aan last 2 wordt voldaan, een dwangsom wordt verbeurd van € 5.000 per overtreding van de last, met een maximum van € 20.000.

Dit betekent dat op appellant A en appellant B nog steeds een last rust om het gebruik in strijd met de bestemming "Wonen" te (laten) beëindigen en beëindigd te (laten) houden door niet meer dan 4 motorvoertuigen op het perceel aanwezig te hebben, hetzij gestald of voor reparatie of voor handel, en jaarlijks niet meer dan 2 motorvoertuigen te repareren en te verhandelen. Daarbij moeten de motorvoertuigen die niet zijn bedoeld voor dagelijks gebruik doorgaans in de garageboxen op het perceel gestald worden. Uit het besluit van het college van 12 november 2020 tot wijziging van het besluit van 26 juni 2018 blijkt dat de begunstigingstermijn is verlengd tot uiterlijk 4 weken na deze uitspraak van de Afdeling. Dat betekent dat uiterlijk 4 weken na de verzending van deze uitspraak aan last 2 moet worden voldaan. Als wordt geconstateerd dat niet aan de last wordt voldaan, wordt een dwangsom verbeurd van € 5.000 per overtreding, met een maximum van € 20.000.

15. Het college dient opnieuw een besluit op bezwaar te nemen, voor zover de bezwaren betrekking hebben op last 1. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling ook aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen dit door het college te nemen nieuwe besluit alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

Het voorgaande heeft tot gevolg dat de bij besluit van 26 juni 2018 opgelegde last 1 nog steeds geldt. Het heeft tevens tot gevolg dat, nu gelet op het besluit van 12 november 2020 de begunstigingstermijn 4 weken na deze uitspraak zal verstrijken, de dwangsom van € 40.000 daarna kan worden verbeurd. Ter voorkoming van dit gevolg zal de Afdeling daarom met toepassing van artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb bepalen dat het dwangsombesluit, voor zover het last 1 betreft, wordt geschorst tot zes weken na het nieuw te nemen besluit op bezwaar.

#### *Proceskosten*

16. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Op grond van artikel 8:75 van de Awb, in samenhang met artikel 1 van het Besluit proceskosten bestuursrecht, komen de kosten voor het opstellen van het rapport van Schut voor vergoeding in aanmerking. Anders dan het college ter zitting heeft betoogd is Conquerors Consultancy naar het oordeel van de Afdeling als deskundige aan te merken op het gebied van advisering aan en ondersteuning van zorgondernemers. Uit de over-

gelegde specificatie leidt de Afdeling af dat aan het onderzoek en het opstellen van het rapport 24 uur is besteed. Dat leidt met een uurtarief van € 125 tot een te vergoeden bedrag van € 3.000.

#### **Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Overijssel van 29 mei 2020 in zaak nr. 19/600;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Enschede van 12 februari 2019, kenmerk BZ.1.18.0797.001/H-2017-0522;

V. herroept het besluit van 26 juni 2018, kenmerk H-2017-0522-07 1800018659, voor zover:

- dat besluit betrekking heeft op de laatste zin van last 2,
- dat besluit betrekking heeft op de dwangsom die wordt verbeurd bij het niet voldoen aan last 2;

VI. bepaalt:

- dat de laatste zin van last 2 komt te luiden: "Daarbij dienen de motorvoertuigen die niet zijn bedoeld voor dagelijks gebruik doorgaans in de garageboxen op het perceel gestald te worden",

en

- dat bij het niet voldoen aan last 2 een dwangsom wordt verbeurd van € 5.000, met een maximum van € 20.000;

VII. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VIII. bepaalt dat tegen het door het college van burgemeester en wethouders van Enschede te nemen nieuwe besluit op bezwaar van appellant A, appellant B en appellant C alleen bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

IX. bepaalt dat het besluit van 26 juni 2018, zoals gewijzigd bij besluit van 12 november 2020, voor zover dit betrekking heeft op last 1, wordt geschorst tot zes weken na het nieuw te nemen besluit op bezwaar;

X. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Enschede tot vergoeding van bij appellant A, appellant B en appellant C in verband met de behandeling van het bezwaar opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.082, 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;

XI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Enschede tot vergoeding van bij appellante A, appellante B en appellante C in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 6.097,47, waarvan € 3.036 is 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;

XII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Enschede aan appellante A, appellante B en appellante C het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 877 voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

#### Noot

1. Deze uitspraak is van belang vanwege het oordeel van de Afdeling dat verbeurte van een bedrag van € 20.000,- voor het handelen in strijd met de woonbestemming vanwege reparatie- of opknopwerkzaamheden aan motorvoertuigen onevenredig is wegens strijd met artikel 5:32b lid 1 en 3 van de Awb. De Afdeling past de modaliteit van de dwangsom zelf aan van verbeurte van een bedrag ineens naar verbeurte van een bedrag per overtreding. Daarnaast is het oordeel over de vraag of de last ten aanzien van het stallen van de auto's te verstrekkend is interessant. In deze uitspraak voorziet de Afdeling zelf in de zaak op grond van artikel 8:72 lid 3 onder b van de Awb, omdat de last niet overeenkomt met de bedoeling van het college, waardoor deze in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb is opgelegd.

2. Het college van B&W van Enschede had een last opgelegd vanwege het repareren en opknappen van auto's bij een woning. Dit zou in strijd zijn met de woonbestemming. De rechtbank en de Afdeling hanteren hierbij de volgens vaste rechtspraak gehanteerde maatstaf dat de vraag of het gebruik van een perceel strijdig is met de geldende woonbestemming, dient te worden beantwoord aan de hand van de ruimtelijke uitstraling die dat gebruik gezien zijn aard, omvang en intensiteit heeft. Bepalend is of deze uitstraling van dien aard is dat deze niet meer valt te rijmen met de woonfunctie van het perceel als bedoeld in het bestemmingsplan. Binnen dit kader kan ook van belang zijn of de activiteiten een beroepsmatig of een hobbymatig karakter hebben (o.a. ABRvS 14 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2586; ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:418; ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3143; ABRvS 11

december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2379; ABRvS 6 november 2013, AB 2013/405).

3. Het college heeft in het besluit het aantal aanwezige motorvoertuigen beperkt tot maximaal 4 en daarnaast bepaald dat jaarlijks niet meer dan 2 motorvoertuigen gerepareerd en verhandeld mogen worden. De Afdeling oordeelt dat de last met de beperking van het aantal voertuigen niet te verstrekkend is. Omdat appellanten A en B de enige bewoners van het perceel zijn die een motorvoertuig kunnen besturen, blijft naast de voertuigen voor dagelijks gebruik voldoende ruimte voor de aanwezigheid van voertuigen die hobbymatig gerepareerd of opgeknapt kunnen worden. De hobby kan dus nog steeds worden uitgeoefend.

4. Het college heeft daarnaast echter ook bepaald dat de motorvoertuigen doorgaans in de 4 garageboxen gestald dienen te worden. De rechtbank vond dat niet te verstrekkend en neemt daarbij de bevestiging van het college dat (incidenteel) parkeren van een auto op het buitenterrein niet betekent dat hiervoor de dwangsom wordt verbeurd mee in haar oordeel. Het college stelde in hoger beroep dat het doorgaans stallen van de motorvoertuigen in de garageboxen geen harde voorwaarde is, maar dat het noodzakelijk is dat de motorvoertuigen waaraan wordt gesleuteld in de garageboxen zijn gestald, zodat de werkzaamheden ook daar plaatsvinden om (geluid)overlast te voorkomen. Dit is volgens de Afdeling niet onredelijk en dit sluit ook aan bij het doel van de last. Het college heeft dus bedoeld dat de motorvoertuigen voor dagelijks gebruik wel buiten geparkeerd mogen worden, de andere motorvoertuigen moeten in de garageboxen worden gestald. Dit staat echter niet zo in de last. De Afdeling komt daarom tot het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat deze last niet te verstrekkend is en herroept de last zodat deze in overeenstemming is met de (minder verstrekkende) bedoeling van het college. Dit lijkt mij voor alle partijen een duidelijke en effectieve manier om het geschil te beslechten.

5. De rechtbank heeft overwogen dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling blijkt dat bij het opleggen van een last onder dwangsom geen aanleiding bestaat voor een indringende toetsing aan de evenredigheidsmaatstaf die in artikel 3:4 van de Awb besloten ligt, ook niet wat betreft de toetsing van de hoogte van het bedrag waarop de dwangsom is vastgesteld. Over de hoogte en modaliteit van de dwangsom oordeelt de Afdeling vervolgens echter vanwege wat is aangevoerd 'over de evenredigheid van de dwangsom', dat het college niet aanmerkelijk heeft gemaakt dat de aard van de overtreding ertoe noopt dat bij constatering van 5 op het perceel aanwezige mo-

torvoertuigen het gehele bedrag van € 20.000 in eens wordt verbeurd. De Afdeling wijzigt dit daarom in een verbeurte per dwangsom.

6. Hoewel het niet nieuw is dat door de rechter met betrekking tot de dwangsomhoogte wordt ingegrepen in de beleidsvrijheid van het bestuursorgaan (vgl. o.a. ABRvS 3 maart 2010, AB 2010/110; ABRvS 19 februari 2014, AB 2014/162; CBb 18 april 2014, AB 2014/305), is het wel te verwachten dat dit vaker zal gebeuren. In de conclusie van 7 juli 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1468) gaven de staatsraden A-G op dit punt al aan dat de evenredigheid in strikte zin ook eisen stelt aan de hoogte van de dwangsom en dat een terughoudende toets op dit punt aan de magere kant lijkt (r.o. 8.4.4). De Afdeling geeft met betrekking tot de toets van de hoogte van de dwangsom in ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 7.5 aan:

“De wettelijke normen voor de hoogte van lasten onder dwangsom (artikel 5:32b, derde lid, van de Awb) en bestuurlijke boetes (artikel 5:46, tweede en derde lid, van de Awb) zijn verbijzonderingen van het evenredigheidsbeginsel. Hieraan wordt afzonderlijk getoetst.”

Deze toets valt in de onderhavige zaak uit in het voordeel van de overtreder. Niet door aanpassing van de (maximum)hoogte als zodanig, maar door aanpassing van de modaliteit.

C.M.M. van Mil

## AB 2022/292

### CENTRALE RAAD VAN BEROEP

25 mei 2022, nr. 21/2695 WW  
(Mrs. E.J.J.M. Weyers, D. Hardonk-Prins,  
M.A.M. Kools-de Vries)  
m.nt. L.J.A. Damen

Art. 43 WW

NJB 2022/1374  
ABkort 2022/250  
RSV 2022/104  
ECLI:NL:CRVB:2022:1156

**Exclusieve variant vertrouwensbeginsel; bij stap 3 is niet doorslaggevend dat appellante op basis van de gewekte verwachting niet heeft gedisponeerd.**

*In het besluit van 18 februari 2020 is uitdrukkelijk en zonder voorbehoud gesteld dat het Uvv de WW-uitkering van appellante verlengt als appellante ziek blijft tot aan de dag waarop zij met zwangerschapsverlof gaat. Daarmee is sprake van een toezegging waardoor bij appellante een ge-*

*rechtvaardigde verwachting is ontstaan. Dat deze toezegging voorwaardelijk is, maakt dit niet anders, omdat het Uvv duidelijk heeft gemaakt hoe het – in geval de voorwaarde zou worden vervuld – in de situatie van appellante zou handelen.*

*Dat het Uvv heeft beoogd om – slechts – algemene informatie te verstrekken leidt niet tot een ander oordeel, omdat dit niet kenbaar was voor appellante. De verstrekte informatie is vervat in een aan appellante gericht besluit dat naar zijn bevoordelingen is toegespitst op haar individuele situatie. Het Uvv heeft die informatie aan appellante verstrekt terwijl het Uvv ermee bekend was dat appellante op 13 januari 2020, het moment waarop zij zich ziek meldde in verband met aan haar zwangerschap gerelateerde klachten, binnen dertien weken de maximum uitkeringsduur van haar WW-uitkering zou bereiken, zodat artikel 43, derde lid, van de WW aan herleving van de WW-uitkering in de weg zou staan.*

*Niet ter discussie staat dat de toezegging is toe te rekenen aan het Uvv.*

*Nu appellante ziek is gebleven tot aan de dag dat haar zwangerschaps- en bevallingsverlof inging, mocht zij, gelet op het voorgaande, de gerechtvaardigde verwachting hebben dat haar WW-uitkering in aansluiting op haar WAZO-uitkering zou herleven. Dit betekent echter niet zonder meer dat het Uvv gehouden is aan de gerechtvaardigde verwachting te voldoen. In dat kader moet namelijk een belangenafweging plaatsvinden.*

*Het belang van appellante is gelegen in een WW-uitkering over de periode van 10 juli 2020 tot 25 september 2020. Dat deze periode loopt tot 25 september 2020 heeft te maken met het feit dat appellante ter zitting heeft verklaard dat aan haar belangen in voldoende mate wordt tegemoetgekomen als haar WW-uitkering herleeft voor de op 13 januari 2020 nog resterende uitkeringsduur. Het belang van het Uvv bestaat uit het voorkomen dat, in strijd met de wet, aan appellante een WW-uitkering moet worden toegekend. Dit algemeen belang van het Uvv weegt bij afwezigheid van belangen van derden in dit geval naar het oordeel van de Raad minder zwaar dan het belang van appellante. Daarbij betreft de Raad dat het gaat over het herleven van een WW-uitkering gedurende een relatief korte periode, waarin appellante blijkens haar verklaring ter zitting geen vervangende uitkering heeft genoten. Dat appellante op basis van de gewekte verwachting geen handelingen heeft verricht of nagelaten als gevolg waarvan zij schade heeft geleden of nadeel heeft ondervonden, is bij deze belangenafweging niet doorslaggevend.*