

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:2761
Datum uitspraak	14 augustus 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 september 2016 heeft het college de Stichting onder oplegging van een dwangsom gelast om binnen drie maanden na verzending van dat besluit het illegale gebruik van het pand Lomanlaan 103 te Utrecht (hierna: het pand) te (laten) beëindigen en beëindigd te (laten) houden en de overbewoning van het pand te (laten) beëindigen en beëindigd te (laten) houden.

Volledige tekst

201810159/1/A1.

Datum uitspraak: 14 augustus 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Utrecht,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 15 november 2018 in zaak nr. 18/1399 in het geding tussen:

Stichting Volkshuisvesting Utrecht (hierna: de Stichting)

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 22 september 2016 heeft het college de Stichting onder oplegging van een dwangsom gelast om binnen drie maanden na verzending van dat besluit het illegale gebruik van het pand Lomanlaan 103 te Utrecht (hierna: het pand) te (laten) beëindigen en beëindigd te (laten) houden en de overbewoning van het pand te (laten) beëindigen en beëindigd te (laten) houden.

Bij besluit van 23 februari 2018 heeft het college het door de Stichting daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 22 september 2016, onder aanvulling van de motivering van dat besluit, in stand gelaten.

Bij uitspraak van 15 november 2018 heeft de rechtbank het door de Stichting daartegen

ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 23 februari 2018 vernietigd, het besluit van 22 september 2016 herroepen en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 juli 2019, waar het college, vertegenwoordigd door mr. A. Erdogan, en de Stichting, vertegenwoordigd door mr. T.D. Rijs, advocaat te Zwolle, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het pand is een voormalig woonzorgcomplex met ongeveer 100 kamers en is eigendom van Stichting Mitros. Het college heeft Mitros Projectontwikkeling B.V. bij besluit van 4 juni 2014 een omgevingsvergunning verleend voor het verbouwen van het pand naar doelgroep en studentenhuysvesting (kamerverhuur). Bij besluit van 20 januari 2015 heeft het college aan Stichting Mitros een omgevingsvergunning verleend voor het verbouwen en gebruiken van de begane grond en de eerste verdieping van het pand voor kamergewijze bewoning. De Stichting heeft het pand van Stichting Mitros gehuurd en heeft delen daarvan onderverhuurd aan diverse partijen. Zij hebben de kamers gebruikt voor de huisvesting van arbeidsmigranten, hetgeen volgens het college moet worden aangemerkt als een logiesfunctie en daarom niet is toegestaan.

In de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank onder meer overwogen dat inmiddels aan de last is voldaan, maar dat de Stichting nog belang heeft bij een uitspraak. De rechtbank overweegt dat de zienswijze van de Stichting op het voornemen tot handhavend optreden tevens een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het gebruik van het pand voor de huisvesting van arbeidsmigranten bevat. Omdat op dit verzoek niet tijdig is beslist, is volgens de rechtbank van rechtswege een omgevingsvergunning ontstaan. Omdat deze omgevingsvergunning van rechtswege echter niet bekend is gemaakt, is deze niet in werking getreden. De van rechtswege verleende omgevingsvergunning leidt er volgens de rechtbank niet toe dat ten tijde van het bestreden besluit geen sprake meer was van een overtreding, zodat het college bevoegd was om handhavend op te treden. Volgens de rechtbank mocht het college echter in redelijkheid geen gebruik maken van deze bevoegdheid. In dat verband overweegt de rechtbank dat al voor het besluit van 22 september 2016 een omgevingsvergunning van rechtswege was ontstaan en de omstandigheid dat deze niet in werking is getreden aan nalatigheid van het college is te wijten. Gelet hierop had het college volgens de rechtbank bij het besluit van 23 februari 2018 moeten constateren dat concreet zicht op legalisering bestond.

Beoordeling van het hoger beroep

2. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat van rechtswege een omgevingsvergunning is ontstaan voor het gebruik van het pand voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Het voert aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het in de zienswijze van de Stichting van 14 december 2015 beschreven verzoek om een omgevingsvergunning moet worden aangemerkt als een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

2.1. Artikel 1:3, derde lid, van Awb luidt: "Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen."

2.2. In haar zienswijze van 14 december 2015 heeft de Stichting gereageerd op het voornemen van het college om handhavend op te treden tegen het gebruik van het pand voor de huisvesting van arbeidsmigranten. In de aanhef van dat stuk is opgenomen "Betreft: Zienswijze". De Stichting schrijft onder meer: "U heeft cliënte in de gelegenheid gesteld om binnen 10 dagen na 4 december een zienswijze in te dienen. Hierbij, en derhalve tijdig, zend ik u de zienswijze van cliënte. [...] In het voornemen tot oplegging van een last onder dwangsom wordt gesteld dat het gebruik voor de huisvesting van arbeidsmigranten in strijd zou zijn met de bestemming. Hierbij wordt echter miskend dat het gebruik is toegestaan op basis van de verleende omgevingsvergunningen voor het pand. Aangezien het gebruik volgens u echter niet is toegestaan, verzoekt cliënte u hierbij ter zake dan maar een vergunning voor het gebruik van het pand voor huisvesting van arbeidsmigranten te verlenen. Anders dan wordt gesteld, wordt geen logiesverblijf geëxploiteerd voor kortdurend verblijf, doch vindt enkel bewoning plaats. Gelet op de verleende omgevingsvergunningen voor planologisch afwijkend gebruik is dit ter plaatse expliciet toegestaan. [...]"

In geschil is of dit verzoek al dan niet als aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb kan worden aangemerkt.

Niet in geschil is dat indien de zienswijze van de Stichting een aanvraag om omgevingsvergunning bevat, deze omgevingsvergunning van rechtswege is verleend krachtens artikel 4:20b, eerste lid, van de Awb, in samenhang met artikel 3.9, eerste en derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo), omdat het college niet binnen de wettelijk voorgeschreven termijn van acht weken een beslissing heeft genomen op de aanvraag of de termijn heeft verlengd.

2.3. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 20 maart 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:829](#) is de gebruikelijke manier om een aanvraag om een omgevingsvergunning in te dienen langs elektronische weg als bedoeld in artikel 4.3, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht via het Omgevingsloket online of met gebruikmaking van het formulier als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van dat besluit. Een aanvraag kan ook worden gedaan op andere wijze, maar is alleen dan een aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, als voor het bestuursorgaan meteen duidelijk is of kan zijn dat een aanvraag is gedaan. Het dient daarbij altijd te gaan om een zelfstandig stuk.

2.4. Vast staat dat de Stichting de gebruikelijke elektronische weg om een aanvraag om omgevingsvergunning in te dienen niet heeft gevolgd. Van een zelfstandig stuk waaruit meteen duidelijk is of kan zijn dat een aanvraag is gedaan, is in dit geval ook geen sprake, omdat de brief van 14 december 2018 een zienswijze bevat tegen het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen. Er is daarom geen aanvraag gedaan.

Gelet hierop heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat het verzoek dient te worden aangemerkt als een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb en dat een omgevingsvergunning van rechtswege is ontstaan.

Het betoog slaagt. Hetgeen het college voor het overige heeft aangevoerd, behoeft geen bespreking.

Conclusie met betrekking tot het hoger beroep

3. Het hoger beroep is gegrond.

Het beroep van de Stichting

4. Nu de rechtbank niet is toegekomen aan bespreking van de overige beroepsgronden van de Stichting tegen het besluit van 23 februari 2018, zal de Afdeling deze hierna bespreken.

5. De Stichting betoogt dat het gebruik van het pand voor de huisvesting van arbeidsmigranten niet als strijdig gebruik kan worden aangemerkt. Zij voert aan dat het pand volgens de bij besluiten van 4 juni 2014 en 20 januari 2015 verleende omgevingsvergunningen mag worden gebruikt voor 'wonen' en 'kamerverhuur'. Daaronder valt ook bewoning door arbeidsmigranten, aldus de Stichting. Volgens haar bewonen de arbeidsmigranten de kamers en worden geen kamers gebruikt voor een verblijf van enkele dagen of weken, zodat van gebruik als 'hotel' of 'logies' geen sprake is. Volgens de Stichting heeft het college ten onrechte het standpunt ingenomen dat de arbeidsmigranten een hoofdverblijf elders hebben. Dat in de huurcontracten een woonadres in Polen is vermeld, duidt daar niet op, aldus de Stichting. Zij voert verder aan dat de omstandigheid dat de huurprijs wordt verrekend met het loon van de arbeidsmigranten niet betekent dat geen sprake is van kamerverhuur.

5.1. Het college heeft aan het besluit van 23 februari 2018, waarbij het besluit van 22 september 2016 in stand is gelaten, ten grondslag gelegd dat de begane grond en de eerste verdieping en een aantal kamers op de hoger gelegen verdiepingen ten tijde van belang werden gebruikt als logiesfunctie voor het bieden van tijdelijk onderdak aan arbeidsmigranten. De personen die tijdelijk onderdak hadden op deze verdiepingen stonden niet ingeschreven in de Basisregistratie Personen en hadden volgens het college een hoofdverblijf elders, hetgeen blijkt uit het feit dat op de zogenoemde 'gebruiks-/huurovereenkomsten' tussen de onderverhuurder en de arbeidsmigranten tevens een Pools adres is opgenomen. Het college stelt dat is geconstateerd dat in de gebruiks-/huurovereenkomsten is overeengekomen dat gedurende het bestaan van een arbeidsverhouding huisvesting ter beschikking wordt gesteld, dat het verblijf van korte duur is en dat de huursom werd ingehouden op het loon. Verder is vermeld dat de arbeidsmigranten in shifts werden opgehaald en teruggebracht en dat het voorkwam dat arbeidsmigranten in de hal sliepen, omdat de voor hen bedoelde kamers nog bezet waren door vertrekkende migranten. Volgens het college kwam er elke drie à vier maanden een nieuwe groep arbeidsmigranten. Op de kamers was een geringe hoeveelheid persoonlijke eigendommen aanwezig en de kamers waren onpersoonlijk ingericht, aldus het college. Volgens hem volgt uit deze omstandigheden dat het pand werd gebruikt voor logies.

5.2. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Actualisering diverse gebieden" rusten op het perceel de bestemmingen "Gemengd" en "Archeologie" en met de functieaanduiding "Kantoor". Niet in geschil is dat gebruik van het pand voor de huisvesting van arbeidsmigranten in strijd is met die bestemming.

Bij besluit van 5 juni 2014 heeft het college aan Mitros Projectontwikkeling B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het verbouwen van het pand naar doelgroep en studentenhuusvesting. In het aanvraagformulier is als projectomschrijving opgenomen: "Ombouw zorg naar studentenhuusvesting." In de ruimtelijke onderbouwing die deel uitmaakt van het besluit van 5 juni 2014 is onder meer opgenomen: "De initiatiefnemer [...] heeft het voornemen om het bestaande woonzorgcomplex [...] te herontwikkelen tot kleine woningen voor diverse doelgroepen. Gedacht wordt aan starters en studenten. Ook is een klein deel bestemd voor licht autistische jongeren die vrijwel geheel zelfstandig kunnen wonen. [...] Mitros wil het leegstaande pand daarom aanpassen tot kleine zelfstandige wooneenheden en een klein deel tot huisvesting voor speciale doelgroepen. [...] Door het plan kan leegstand worden voorkomen en wordt voorzien in huisvesting voor met name starters en studenten.

Hier is momenteel grote vraag naar. De functie wonen past in de omgeving."

Bij besluit van 20 januari 2015 heeft het college aan Stichting Mitros een omgevingsvergunning verleend voor het verbouwen van kantoor/algemene ruimten in het pand op de begane grond en de eerste verdieping van het pand ten behoeve van kamergewijze bewoning.

Gelet op deze vergunningen mag het pand worden gebruikt voor 'wonen' en meer specifiek voor 'kamergewijze bewoning'. Tussen partijen is in geschil of het perceel ten tijde van het opleggen van de last onder dwangsom werd gebruikt voor logies of voor wonen/kamergewijze bewoning.

5.3. Voorop wordt gesteld dat de Stichting terecht heeft betoogd dat het gebruik van het pand voor bewoning door arbeidsmigranten niet in strijd is met het in de besluiten van 5 juni 2014 en 20 januari 2015 toegestane gebruik. Het pand mag ingevolge die besluiten worden gebruikt voor kamergewijze bewoning, waarbij weliswaar met name is gedacht aan studenten en starters, maar bewoning door andere groepen niet is uitgesloten. Volgens het college is echter geen sprake van bewoning, maar van logies. Het ligt op de weg van het college om dat aan te tonen.

Het college heeft aan deze verplichting niet voldaan. Hetgeen het college aan het besluit om handhavend op te treden ten grondslag heeft gelegd, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat geen sprake is van kamergewijze bewoning van het pand, maar van logies. Dat de kamers door OTTO Work Force III B.V. aan de arbeidsmigranten ter beschikking werden gesteld gedurende de periode dat zij een arbeidsovereenkomst met OTTO Work Force III hadden en dat de arbeidsmigranten de kamers na drie à vier maanden weer verlieten, betekent niet dat om die reden geen sprake is van kamergewijze bewoning, maar van logies. Dat de in de gebruik-/huurovereenkomsten ook een woonadres in Polen is opgenomen, dat de kamers onpersoonlijk zijn ingericht en dat er weinig persoonlijke eigendommen aanwezig zijn, leidt evenmin tot die conclusie, omdat op grond van die omstandigheden niet kan worden vastgesteld dat het pand voor logies werd gebruikt en niet voor kamergewijze bewoning. Gelet op de wijze van bewoning, waarbij bij logies behorende faciliteiten zoals bijvoorbeeld gemeenschappelijke maaltijdsverstrekking ontbreken en de kamers niet louter worden aangeboden om te overnachten, heeft het college ten onrechte het standpunt ingenomen dat het pand werd gebruikt voor logies. Dit betekent dat in het besluit van 22 september 2016, dat bij besluit van 23 februari 2018 in stand is gelaten, ten onrechte is opgenomen dat een overtreding plaatsvindt. Het college is daarom niet bevoegd om handhavend op te treden.

Het betoog slaagt. Hetgeen de Stichting voor het overige heeft aangevoerd, behoeft geen bespreking.

Conclusie

6. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van het college van 23 februari 2018 alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt voor vernietiging in aanmerking. De Afdeling zal op na te melden wijze in de zaak voorzien. Het primaire besluit van 22 september 2016 zal worden herroepen. De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

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

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 15 november 2018 in zaak nr. 18/1399;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Utrecht van 23 februari 2018, kenmerk b16.3595;

V. herroept het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Utrecht van 22 september 2016, kenmerk 04904-L/CHZ_KLA-15-40781-CDZ_LOD-18896;

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

VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Utrecht tot vergoeding van bij Stichting Volkshuisvesting Utrecht in verband met de behandeling van het bezwaar, beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.560,00 (zegge: tweeduizend vijfhonderdzig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Utrecht aan Stichting Volkshuisvesting Utrecht het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 338,00 (zegge: driehonderdachtendertig euro) voor de behandeling van het beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. H. Troostwijk, voorzitter, en mr. G.M.H. Hoogvliet en mr. A. ten Veen, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Duifhuizen, griffier.

w.g. Troostwijk w.g. Duifhuizen
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 14 augustus 2019

724.