

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:3025

Datum uitspraak

27 mei 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluiten van 13 juli 2020 en 23 juli 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Enschede aan Azibo, onderscheidenlijk Legado Invest B.V. (Legado) een last onder dwangsom opgelegd wegens handelen in strijd met het bestemmingsplan op het perceel Hendrik ter Kuilestraat 140 in Enschede. Het gaat in deze zaak om het handhavend optreden van het college tegen Azibo en Legado in verband met het gebruik van het pand aan de Hendrik ter Kuilestraat 140 in Enschede en de in verband daarmee aangebrachte (bouwkundige) voorzieningen. Legado is eigenaar van dit pand. Zij verhuurt dit pand aan Azibo. Azibo is een organisatie in Haaksbergen en Enschede die beschermd en begeleid wonen aanbiedt voor kwetsbare volwassenen met een lichte verstandelijke beperking, psychiatrische problematiek en/of autisme. In het pand aan de Hendrik ter Kuilestraat 140 wonen cliënten van Azibo. Ook is er 12-uursbegeleiding aanwezig. Dit is volgens het college niet in overeenstemming met het bestemmingsplan en ook is daarvoor geen omgevingsvergunning verleend. Azibo en Legado zijn het niet eens met het handhavend optreden van het college. Azibo heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank van 16 november 2022, omdat de rechtbank een aantal van haar beroepsgronden ongegrond heeft verklaard.

Volledige tekst

202207404/1/R3.

Datum uitspraak: 27 mei 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Stichting Azibo, gevestigd in Enschede,
2. het college van burgemeester en wethouders van Enschede, appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 16 november 2022 in zaken nrs. 21/946 en 21/948 in de gedingen tussen onder meer:

Azibo

en

het college.

Procesverloop

Bij besluiten van 13 juli 2020 en 23 juli 2020 heeft het college aan Azibo, onderscheidenlijk Legado Invest B.V. (Legado) een last onder dwangsom opgelegd wegens handelen in strijd met het bestemmingsplan op het perceel Hendrik ter Kuilestraat 140 in Enschede.

Bij afzonderlijke besluiten van 28 april 2021 heeft het college de daartegen door Azibo en Legado gemaakte bezwaren ongegrond verklaard en de besluiten van 13 juli 2020 onderscheidenlijk 23 juli 2020 in stand gelaten.

Bij uitspraak van 16 november 2022 heeft de rechtbank onder andere de door Azibo en Legado ingestelde beroepen gegrond verklaard, de besluiten op bezwaar van 28 april 2021 vernietigd en het college opgedragen om nieuwe besluiten op bezwaar te nemen met inachtneming van de uitspraak. De rechtbank heeft bij wijze van voorlopige voorziening de primaire besluiten (lees: besluiten van 13 juli 2020 en 23 juli 2020) geschorst tot zes weken na de bekendmaking van de nieuw te nemen besluiten op bezwaar.

Tegen deze uitspraak heeft Azibo hoger beroep ingesteld. Het college heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

Azibo heeft een zienswijze op het incidenteel hoger beroep naar voren gebracht.

Bij afzonderlijke besluiten van 1 juni 2023 heeft het college de bezwaren van Azibo en Legado opnieuw ongegrond verklaard en de besluiten van 13 juli 2020 onderscheidenlijk 23 juli 2020 met aanvulling van de motivering in stand gelaten.

Bij twee besluiten van 13 juni 2023 heeft het college de begunstigingstermijn verlengd tot 1 januari 2024.

Azibo heeft gronden ingediend tegen deze besluiten van 1 juni 2023 en 13 juni 2023.

De rechtbank heeft het door Legado tegen het besluit van 1 juni 2023 ingestelde beroep ter behandeling doorgezonden aan de Afdeling.

Bij twee besluiten van 24 oktober 2023 heeft het college de begunstigingstermijn verlengd tot uiterlijk drie maanden na de uitspraak van de Afdeling in de hoofdzaak.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Azibo en het college hebben nadere stukken overgelegd.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 4 december 2025, waar Azibo, vertegenwoordigd door mr. T.R. Oude Veldhuis, advocaat in Hengelo en [gemachtigden], en het college, vertegenwoordigd door D. Aslandogan en J. Gerrits-David-Richard, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet een overtreding heeft plaatsgevonden, is aangevangen of het gevaar voor een overtreding klaarblijkelijk dreigde, en vóór dat tijdstip een last onder dwangsom is opgelegd voor die overtreding of dreigende overtreding, dan blijft op grond van artikel 4.23, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet op die opgelegde last onder dwangsom het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet van toepassing tot het tijdstip waarop de last volledig is uitgevoerd, de dwangsom volledig is verbeurd en betaald, of de last is opgeheven.

Bij besluiten van 13 juli 2020 en 23 juli 2020 heeft het college afzonderlijk aan Azibo en aan Legado een last onder dwangsom opgelegd. Dat betekent dat in dit geval de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het gaat in deze zaak om het handhavend optreden van het college tegen Azibo en Legado in verband met het gebruik van het pand aan de Hendrik ter Kuilestraat 140 in Enschede en de in verband daarmee aangebrachte (bouwkundige) voorzieningen. Legado is eigenaar van dit pand. Zij verhuurt dit pand aan Azibo. Azibo is een organisatie in Haaksbergen en Enschede die beschermd en begeleid wonen aanbiedt voor kwetsbare volwassenen met een lichte verstandelijke beperking, psychiatrische problematiek en/of autisme. In het pand aan de Hendrik ter Kuilestraat 140 wonen cliënten van Azibo. Ook is er 12-uursbegeleiding aanwezig. Dit is volgens het college niet in overeenstemming met het bestemmingsplan en ook is daarvoor geen omgevingsvergunning verleend. Azibo en Legado zijn het niet eens met het handhavend optreden van het college. Azibo heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank van 16 november 2022, omdat de rechtbank een aantal van haar beroepsgronden ongegrond heeft verklaard. Het college is het niet eens met de beslissing van de rechtbank in die uitspraak en heeft daarom incidenteel hoger beroep ingesteld tegen die uitspraak.

Wat oordeelt de Afdeling in deze uitspraak en hoe is de uitspraak opgebouwd?

3. De Afdeling oordeelt in deze uitspraak dat het hoger beroep van Azibo en het incidenteel hoger beroep van het college beide ongegrond zijn. De uitspraak van de rechtbank blijft in stand. Verder oordeelt de Afdeling dat de besluiten op bezwaar van 1 juni 2023, die ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank zijn genomen, in stand blijven. Dit betekent dat de aan Azibo en Legado opgelegde lasten onder dwangsom in stand blijven. Voor de cliënten van Azibo, die in het pand wonen, moet dus andere woonruimte worden gezocht. De Afdeling ziet aanleiding om de begunstigingstermijn te verlengen tot zes maanden na de dag van verzending van deze uitspraak.

4. De Afdeling licht hierna toe hoe zij tot dit oordeel komt. Achtereenvolgens gaat de Afdeling in op waarom het college heeft besloten te gaan handhaven, wat de inhoud van de last is en

wat de rechtbank heeft geoordeeld. Vervolgens gaat de Afdeling in op het hoger beroep van Azibo en het incidenteel hoger beroep van het college. Daarna gaat de Afdeling in op de besluiten die zijn genomen na de uitspraak van de rechtbank. De hogerberoepsrechter neemt die namelijk mee in de procedure tegen de uitspraak van de rechtbank. Juridisch gesproken houdt dat in dat er voor Azibo en Legado van rechtswege beroepen zijn ontstaan tegen de besluiten van 1 juni 2023 en 24 oktober 2023. De uitspraak eindigt met een eindconclusie en een overweging over proceskosten.

Waarom heeft het college besloten te gaan handhaven?

5. Bij een multidisciplinaire integrale controle op 17 oktober 2018 is geconstateerd dat in het pand aan de Hendrik ter Kuilestraat 140 acht studio's zijn aangebracht en dat op het voorerf een portacabin is geplaatst. Ook is geconstateerd dat er cliënten van Azibo wonen. Voor het aanbrengen van die studio's en het plaatsen van de portacabin is geen omgevingsvergunning op grond van de artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo verleend. Verder is het gebruik van het pand en de portacabin voor beschermd wonen volgens het college niet in overeenstemming met het bestemmingsplan en is daarvoor ook geen omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo verleend. Er is volgens het college geen zicht op legalisatie.

Welke last is opgelegd?

6. De in de besluiten van 13 juli 2020 en 23 juli 2020 opgelegde last bestaat eruit dat:

1. het gebruik van het perceel in strijd met de geldende bestemmingsplanregels moet worden gestaakt en gestaakt moet blijven;
2. de op het voorerf geplaatste portacabin verwijderd moet worden en verwijderd moet blijven;
3. de in het pand aangebrachte studio's moeten worden verwijderd en verwijderd moeten blijven.

Voor het niet of niet geheel voldoen aan de last 1 wordt eenmalig een dwangsom verbeurd van € 40.000,00, voor het niet of niet geheel voldoen aan de last 2 wordt eenmalig een dwangsom verbeurd van € 5.000,00 en voor het niet of niet geheel voldoen aan de last 3 wordt eenmalig een dwangsom verbeurd van € 10.000,00. Volgens de besluiten van 13 juli 2020 en 23 juli 2020 bedraagt de maximaal te verbeuren dwangsom € 55.000,00.

Wat heeft de rechtbank geoordeeld?

7. De rechtbank heeft in haar uitspraak over de volgende door Azibo aangevoerde beroepsgronden geoordeeld dat die niet slagen. Dat gaat om de gronden over (a) het overgangsrecht, (b) de overtreding van artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo, (c) de bijzondere omstandigheden om niet te handhaven, (d) legalisatie en (e) het vertrouwensbeginsel. De rechtbank heeft, kort weergegeven, overwogen dat het gebruik van het pand in strijd is met het bestemmingsplan en dat er voor het aanbrengen van de studio's in het pand en het plaatsen van de portacabin op het voorerf een omgevingsvergunning nodig is, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo. Dat geldt volgens de rechtbank ook voor het wijzigen van de (sub)brandcompartimentering van het pand als gevolg van het aanbrengen van de studio's. Het college is naar het oordeel van de rechtbank bevoegd om handhavend op te treden. Op het punt van de door het college in zijn handhavingsbesluiten gemaakte belangenafweging heeft de rechtbank echter in haar uitspraak overwogen dat verweerder voor een aantal woningen, waaronder het pand aan de Hendrik ter Kuilestraat

140, wil meewerken aan een aanpassing van het bestemmingsplan door voor het pand een aanduiding toe te voegen die expliciet duidelijk maakt dat regulier wonen is toegestaan. In het licht van deze ontwikkeling is de rechtbank van oordeel dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het doorzetten van het ingeslagen handhavingstraject, met alle verstrekende gevolgen van dien, niet onevenredig is ten opzichte van het belang van het college om nu door te pakken. De rechtbank heeft het college opgedragen te beoordelen of bij de bewoning van het pand door de cliënten van Azibo in de huidige vorm al dan niet sprake is van één huishouden. De rechtbank is in de uitspraak niet afzonderlijk ingegaan op de beroepsgronden van Legado die volgens de rechtbank op hoofdpunten overeenstemmen met die van Azibo.

Het hoger beroep van Azibo tegen de uitspraak van de rechtbank

- Overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo

8. Azibo betoogt dat de rechtbank ten onrechte is uitgegaan van de stelling van het college dat Azibo toen zij huurder werd (a) in het pand studio's heeft gecreëerd met voorzieningen die niet al in het pand aanwezig waren en (b) bouwkundige zaken in het pand heeft gesplitst. Volgens Azibo had het, gelet op het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel, op de weg van het college gelegen om met stukken, zoals foto's of controlerapportages, te onderbouwen dat zij een overtreding heeft gepleegd en is het niet aan haar om te onderbouwen dat dat niet zo is. Volgens Azibo waren er toen zij in 2017 huurder werd van het pand al studio's met een toilet, badkamer en een eenvoudig keukenblok aanwezig. Zij voert aan het pand alleen te hebben gemoderniseerd en gerenoveerd, waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is. De indeling van het pand is niet gewijzigd en er heeft geen bouwkundige splitsing van het pand plaatsgevonden waardoor de (sub)brandcompartimentering zou zijn gewijzigd. Volgens haar was zij dan ook niet verplicht een omgevingsvergunning voor bouwen, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo aan te vragen. Zij kan dus niet als overtreder van dat artikel worden aangemerkt.

8.1. De rechtbank is onder 7.4 tot en met 7.7 van de uitspraak gemotiveerd ingegaan op deze beroepsgrond van Azibo. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank daarin terecht overwogen dat een omgevingsvergunning voor bouwen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo nodig is. Omdat de benodigde omgevingsvergunning niet is verleend, volgt de Afdeling het oordeel van de rechtbank dat sprake is van een overtreding. De rechtbank heeft verder naar het oordeel van de Afdeling terecht geoordeeld dat het college daarom bevoegd was handhavend op te treden, ook tegen Azibo. Dat Azibo op de zitting in hoger beroep heeft verklaard dat zij geen muren heeft gewijzigd en in het pand al meer keukens, badkamers en toiletten aanwezig waren toen zij het pand ging huren, leidt niet tot een ander oordeel. Zij heeft namelijk wel voorzieningen toegevoegd aan tenminste een aantal studio's gericht op het maken van zelfstandige wooneenheden. Dit is niet in overeenstemming met het toen geldende bestemmingsplan "Havengebied - Westerval Noord". Daarin was namelijk aan het perceel de bestemming "Bedrijventerrein" toegekend met functieaanduidingen "bedrijf tot en met categorie 4.1" en "bedrijfswoning". In artikel 1.15 van de regels van dat bestemmingsplan is bedrijfswoning gedefinieerd als "een woning in of bij een (bedrijfs)gebouw of op een (bedrijven)terrein kennelijk slechts bedoeld voor (het huishouden van) een persoon wiens huisvesting daar, gelet op de bestemming van het gebouw of het terrein, noodzakelijk is." Azibo gebruikt het pand niet als bedrijfswoning, zoals hiervoor is gedefinieerd. Omdat Azibo bouwwerkzaamheden heeft uitgevoerd voor gebruik dat niet is toegestaan in het bestemmingsplan was een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo vereist. Het standpunt van Azibo dat de door haar uitgevoerde werkzaamheden vergunningvrij mochten worden uitgevoerd volgt de Afdeling

gelet op artikel 5, tweede lid, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht dan ook niet. Op grond van deze bepaling zijn de artikelen over vergunningvrij bouwen namelijk niet van toepassing op een activiteit die plaatsvindt in, aan, op of bij een bouwwerk dat in strijd met artikel 2.1 van de wet is gebouwd of wordt gebruikt.

Het betoog slaagt niet.

- Beginselplicht tot handhaving

9. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 5 maart 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:678](#), geldt bij handhavingsbesluiten bij de toets aan het evenredigheidsbeginsel de maatstaf van de zogeheten Harderwijk-uitspraak (uitspraak van 2 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:285](#)). Daarbij geldt als uitgangspunt dat het algemeen belang gediend is met handhaving en dat om die reden in de regel tegen een overtreding moet worden opgetreden. Handhaving blijft dus voorop staan.

Handhavend optreden is alleen onevenredig als er in het concrete geval omstandigheden zijn waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken. Dan is er een bijzonder geval waarin toch van handhavend optreden moet worden afgezien. Een bijzonder geval kan zich bijvoorbeeld voordoen bij concreet zicht op legalisatie, maar ook andere omstandigheden van het concrete geval kunnen leiden tot het oordeel dat er een bijzonder geval is.

Andere redenen om van handhavend optreden af te zien kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij een schending van het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel.

- Vertrouwensbeginsel

10. Azibo beroept zich op het vertrouwensbeginsel. Zij betoogt dat [naam ambtenaar], een ambtenaar van de gemeente, toezeggingen heeft gedaan over het gebruik van het pand. Zij verwijst daarvoor onder andere naar de door haar overgelegde verklaringen van [gemachtigden]. Niet alleen beroept zij zich op toezeggingen van [ambtenaar], maar er is volgens haar sprake geweest van een opeenstapeling van toezeggingen en gedragingen waardoor bij haar als redelijk denkend burger of kleine professionele zorgaanbieder de indruk is gewekt dat het gebruik dat Azibo van het pand maakte was toegestaan. Dit heeft de rechtbank volgens Azibo ten onrechte niet onderkend. De rechtbank is bijvoorbeeld niet ingegaan op de door haar in dit verband genoemde omstandigheden dat de afdeling Burgerzaken van de gemeente Enschede de cliënten inschreef op het adres Hendrik ter Kuilestraat 140, de afdeling Subsidies van de gemeente Enschede Azibo subsidieerde voor de kosten die zij op deze locatie maakte voor de cliënten met een indicatie beschermd wonen en dat er herhaaldelijk ambtenaren van de gemeente in het pand op bezoek zijn geweest en haar keer op keer prezen voor haar inzet voor de kwetsbare groep cliënten die zij in het pand huisvest. Verder voert zij aan dat het Cimot, anders dan de rechtbank aanneemt, ook na de constatering door het college dat het gebruik van het pand in strijd is met het bestemmingsplan nog meerdere cliënten heeft toegewezen voor bewoning van dit pand.

Ook heeft de rechtbank volgens Azibo ten onrechte geoordeeld dat nergens uit blijkt dat [ambtenaar] bevoegd was om namens het college toezeggingen te doen over vergunningverlening of handhaving in het kader van de Wabo. Dit is volgens Azibo een onjuiste beoordelingsmaatstaf gelet op de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1694](#). Zij voert aan dat het voor haar niet kenbaar was dat [ambtenaar] beheerder basisadministratie was en zich niet bezighield met vergunningverlening. Zij is het niet eens met het oordeel van de rechtbank dat zij als professionele partij beter had kunnen

en moeten weten. Azibo wijst er verder op dat ook de Adviescommissie voor de bezwaarschriften in haar advies heeft opgenomen dat zij het betreurt dat er intern geen of gebrekkige communicatie tussen de verschillende afdelingen is, waardoor Azibo en Legado het gevoel hebben gekregen dat zij de regels voor verbouwen en het gebruiken van het pand niet overtraden.

Volgens Azibo moet ook vanwege de belangenafweging haar beroep op het vertrouwensbeginsel worden gehonoreerd. Zij benadrukt in dat kader dat er geen verzoek is gedaan om handhaving en dat geen overlast wordt ervaren van bewoning van het pand door haar cliënten. Verder verzoekt zij de Afdeling om toekenning van schadevergoeding als er zwaarder wegende belangen zijn die in de weg staan aan honorering van het gewekte vertrouwen.

10.1. 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/zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe (stap 1).

Vereist is dat de toezegging, andere uitlating of gedraging afkomstig is van het bevoegde bestuursorgaan of aan het bevoegde bestuursorgaan moet worden toegerekend (stap 2). Van toerekening van een onbevoegde uitlating is sprake als de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de uitlating deed of de gedraging verrichtte de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.

Er is geen sprake van gerechtvaardigde verwachtingen als:

- degene die een beroep op het vertrouwensbeginsel heeft gedaan de relevante feiten en omstandigheden onjuist of onvolledig heeft weergegeven;
- zij gelet op haar specifieke kennis of deskundigheid had moeten beseffen dat de uitlating of gedraging in strijd was met de toepasselijke rechtsregels;
- de uitlating zo duidelijk in strijd was met de toepasselijke rechtsregels dat zij dit had moeten beseffen;
- zij besepte of had moeten beseffen dat de uitlating van de ambtenaar ging over een beslissing die buiten de bevoegdheid van het bestuursorgaan lag.

10.2. Op de zitting heeft Azibo toegelicht dat vooral vertrouwen is gewekt doordat [ambtenaar] volgens Azibo heeft gezegd dat cliënten in het pand mochten wonen. Voor het toekennen van meerdere huisnummers was het nodig voorzieningen toe te voegen. Meerdere mensen van Azibo hebben met [ambtenaar] daarover gesproken. Gortermaker is ook in het pand geweest om te controleren of de voorzieningen er waren en de huisnummers konden worden toegekend. Azibo heeft verder toegelicht dat zij voor andere panden ook contact heeft gehad met [ambtenaar] en dat het toen goed is gekomen. Volgens haar heeft zij daaruit mogen afleiden dat het goed zat met het gebruik van het pand door haar cliënten en dat het college daartegen niet handhavend zou optreden.

Uit de door Azibo overgelegde verklaringen en andere stukken blijkt naar het oordeel van de Afdeling niet dat [ambtenaar] zich zo heeft uitgelaten dat Azibo redelijkerwijs mocht denken het in omgevingsrechtelijke zin was toegestaan dat haar cliënten in het pand wonen of dat de daarvoor benodigde omgevingsvergunningen zouden worden verleend. [ambtenaar] heeft zich erover uitgelaten of de benodigde voorzieningen er zijn om meerdere huisnummers toe te kennen aan het pand. De Afdeling volgt dan ook de rechtbank in haar oordeel dat Azibo uit

de uitlatingen of gedragingen van [ambtenaar] niet redelijkerwijs mocht afleiden dat het, kort gezegd, goed zou komen in het omgevingsrechtelijke traject.

Ook uit alles wat Azibo verder heeft aangevoerd over de huisnummertoekenning, de doorverwijzingen door het Cimot, de inschrijvingen en de subsidieverlening door de gemeente in samenhang bezien, mocht Azibo naar het oordeel van de Afdeling niet redelijkerwijs afleiden dat bewoning van het pand door cliënten van Azibo ook in omgevingsrechtelijke zin zou zijn of worden toegestaan en dat het college daartegen niet handhavend zou optreden. Naar het oordeel van de Afdeling had Azibo zelf moeten controleren of het door haar gewenste gebruik van het pand was toegestaan in het bestemmingsplan en of zij voor de door haar uitgevoerde werkzaamheden omgevingsvergunningen nodig had. De rechtbank is naar het oordeel van de Afdeling terecht tot het oordeel gekomen dat niet is voldaan aan stap 1 van het vertrouwensbeginsel, zoals hiervoor onder 10.1 is weergegeven. Wat Azibo verder heeft aangevoerd over het vertrouwensbeginsel, inclusief het verzoek om schadevergoeding in verband met gewekt vertrouwen, kan daarom niet slagen.

Het betoog slaagt niet.

Tussenconclusie hoger beroep van Azibo tegen de uitspraak van de rechtbank

11. Op basis van het voorgaande komt de Afdeling tot de conclusie dat geen van de hoger beroepsgronden van Azibo slagen. Het hoger beroep is daarom ongegrond.

Het incidenteel hoger beroep van het college tegen de uitspraak van de rechtbank

- Doorzetten van het handhavingstraject

12. Het college meent dat de rechtbank er ten onrechte aan voorbij is gegaan dat gebruik van het pand door Azibo ook in strijd is met de nieuwe ontwikkeling zoals opgenomen voor dit pand in het paraplubestemmingsplan "Aanvulling wonen Havengebied". Door de vaststelling van dit plan heeft het pand weliswaar de functieaanduiding "specifieke vorm van wonen - regulier wonen" gekregen, maar van concreet zicht op legalisatie van de huidige bewoning van het pand is daarmee geen sprake. Artikel 1.19 van de regels van het bestemmingsplan vereist in de begrippen voor regulier wonen dat het gaat om bewonen van een woning, inclusief het gebruik van eventueel bijbehorend erf en bouwwerken, door maximaal één afzonderlijk huishouden, zonder dat er sprake is van een gebruik als bedrijfswoning. Verder bepaalt het plan in artikel 5.1, onder c, dat er maar één woning is toegestaan binnen deze aanduiding. Het college stelt dat de rechtbank voorbij gaat aan het feit dat er in het pand sprake is van meerdere zelfstandige wooneenheden/studio's. Dit huidige gebruik als zelfstandige wooneenheden/studio's in het pand maakt volgens het college al dat geen sprake is van één huishouden. Het doorzetten van het handhavingstraject is volgens het college dan ook niet in strijd met het bestemmingsplan "Aanvulling wonen Havengebied".

12.1. De Afdeling stelt vast dat het college zich in de besluitvorming tot aan de procedure bij de rechtbank op het standpunt heeft gesteld dat het bestemmingsplan "Havengebied - Westerveld Noord" uitgaat van een scheiding van functies. Er is sprake van een gezonde industrieterrein met zware milieucategorieën. Het toevoegen van een kwetsbaar, gevoelig object als een reguliere woning op het gezonde bedrijventerrein levert belemmeringen op voor de omliggende bedrijven en in de woning ontstaat geen goed woon- en leefklimaat. Het toevoegen van een reguliere woning wordt volgens die besluiten dan ook niet toegestaan. Naar het oordeel van de Afdeling werpt de ontwikkeling waarbij in het pand aan de Hendrik ter Kuilestraat 140 regulier wonen, zonder binding met een bedrijf, mogelijk wordt gemaakt

een ander licht op dit eerdere standpunt van het college. De Afdeling volgt de rechtbank in haar oordeel dat het college tot dan toe niet goed had gemotiveerd waarom handhaving gelet op de betrokken belangen evenredig is, terwijl in het Parapluplan reguliere bewoning mogelijk wordt gemaakt.

Het betoog slaagt niet.

Tussenconclusie incidenteel hoger beroep van het college tegen de uitspraak van de rechtbank

13. Het incidenteel hoger beroep van het college is ongegrond.

Nieuwe besluiten naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank

14. De besluiten van 1 juni 2023 zijn onderwerp van dit geding. Dit volgt uit artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), gelezen in samenhang met artikel 6:24 van die wet. Dit geldt ook voor de twee besluiten van 24 oktober 2023, waarbij de begunstigingstermijn is verlengd tot uiterlijk drie maanden na het doen van deze uitspraak. Legado en Azibo zijn het niet eens met deze besluiten. Er zijn voor hen beroepen van rechtswege ontstaan tegen die besluiten, waarop in deze uitspraak moet worden beslist. De Afdeling gaat hierna in op deze besluiten.

De beroepen tegen de besluiten van 1 juni 2023

- Eén huishouden

15. In de besluiten van 1 juni 2023 zijn de lasten onder dwangsom van 13 juli 2020 en 23 juli 2020 in stand gebleven. Door de vaststelling en inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Aanvulling wonen Havengebied" is aan het perceel Hendrik ter Kuilestraat 140 de functieaanduiding "specifieke vorm van wonen-regulier wonen" toegekend, waar regulier wonen is toegestaan en maximaal één woning.

Het college stelt zich op het standpunt dat het huidige gebruik van het pand door de cliënten van Azibo niet in overeenstemming is met de regels van het plan, omdat er sprake is van meerdere huishoudens en meerdere woningen. In het pand zijn meerdere zelfstandige wooneenheden gecreëerd met eigen voorzieningen, zoals toilet, badkamer en keuken. Er hoeft volgens het college geen gebruik te worden gemaakt van een gemeenschappelijke voorziening. Elke wooneenheid ofwel studio wordt volgens het college bewoond door een afzonderlijk huishouden. Azibo verhuurt deze studio's aan cliënten met een zorgbegeleidingsvraag. De cliënten gebruiken de studio's volgens het college als woonruimte en de begeleiding betreft draait om 12-uurszorg. Dat de cliënten van Azibo allemaal een zorgvraag hebben, maakt volgens het college niet dat er sprake is van één huishouden of van een minder traditionele woonvorm die daarmee is gelijk te stellen. Er moet daarvoor een zekere mate van verbondenheid zijn tussen de bewoners en continuïteit in de samenstelling. Volgens het college wonen in het pand cliënten van Azibo met een verschillende zorgindicatie, met uiteenlopende verblijfsduur. De bewoners zijn niet verbonden om voor een lange tijd met elkaar samen te wonen of daar te wonen met een bepaalde behoefte van zorg of begeleiding. Dit is voor iedere bewoner verschillend. Er vindt in de wooneenheden doorloop van cliënten plaats. De gemiddelde tijd dat een bewoner daar woont varieert volgens het college erg. Het college heeft daarbij het rapport "Basisrapportage 2.0 - incl. historie beroepzaak Azibo studio's Hendrik ter Kuilestraat 140" van 4 november 2025 overgelegd. Daarin is onder andere aan de hand van gegevens in het brp geconstateerd dat er sinds 1 december 2017 een bewonersverloop heeft plaatsgevonden, waarbij er dertig bewoners in het pand zijn gekomen en ook weer zijn vertrokken.

15.1. Azibo en Legado betwisten dit standpunt van het college. Volgens hen is wel sprake van een woonvorm die gelijk te stellen is met één huishouden. Zij voeren aan dat cliënten vrijwillig wonen in het pand en niet een verplicht behandeltraject volgen. Ook is de begeleiding van de bewoners van het pand niet verbonden aan wonen op die locatie. Er zijn wel wisselingen geweest, maar de meeste cliënten wonen er al geruime tijd, zodat er continuïteit is in de samenstelling. Ook voelen de bewoners van het pand zich met elkaar verbonden. Er is een verdeling van de huishoudelijke taken zoals het onderhoud van het huis en de tuin en er wordt gebruik gemaakt van de gezamenlijke keuken. Ook hebben alle bewoners een vorm van autisme en zijn zij door hun problematiek onderling verbonden. Weliswaar hebben zij verschillende zorgindicaties, maar zij kunnen elkaar goed aanvoelen en elkaar helpen. Er is sprake van synergie-effecten waardoor de bewoners zoveel mogelijk zelfredzaam zijn. Daar is volgens Azibo de begeleiding ook op gericht, namelijk hulp bij schoonmaken, wassen, boodschappen en administratie zodat de bewoners zoveel mogelijk zelfstandig en gezamenlijk kunnen wonen. De nadruk ligt op wonen en niet zozeer op het aanbieden van zorg.

Verder is er geen sprake van zelfstandige wooneenheden. Cliënten maken gebruik van een gemeenschappelijke keuken, wasruimte, hal, berging en tuin. In de studio hebben zij een eenvoudig keukenblokje zonder aparte elektriciteitsgroep voor het plaatsen van huishoudelijke apparaten. Ook is er niet voldoende ruimte om een wasmachine te plaatsen. Er is een gas- en elektriciteitsmeter voor het hele pand waardoor de kosten gezamenlijk worden gedragen. Er is dus geen sprake van meerdere woningen waar meerdere huishoudens wonen.

15.2. Op grond van artikel 5.1, onder a en c, van regels van het bestemmingsplan "Aanvulling wonen Havengebied" is ter plaatse van de functieaanduiding "specifieke vorm van wonen - regulier wonen" regulier wonen toegestaan en maximaal één woning. In artikel 1.19 van de regels van dat bestemmingsplan is regulier wonen gedefinieerd als "bewonen van een woning, inclusief het gebruik van eventueel bijbehorend erf en bouwwerken, door maximaal één afzonderlijk huishouden, zonder dat er sprake is van een gebruik als bedrijfswoning". Daarnaast zijn ook de regels 1.17 en 1.20 van dit bestemmingsplan relevant. In artikel 1.17 van de regels van dit plan is huishouden gedefinieerd als "een verzameling van één of meerdere personen die samen één zelfstandige huishouding voeren die zich kenmerkt door continuïteit in samenstelling en onderlinge verbondenheid." In artikel 1.20 van de regels van dit plan is woning of zelfstandige wooneenheid gedefinieerd als "een (gedeelte van een) gebouw met woonfunctie/een complex van ruimten, dat door zijn indeling en inrichting uitsluitend bedoeld is voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden."

15.3. De Afdeling volgt het standpunt van het college dat de bewoning van het pand door de cliënten van Azibo niet is aan te merken als één huishouden of een minder traditionele woonvorm die daarmee gelijk te stellen is. Op de zitting heeft Azibo weliswaar toegelicht dat er een gezamenlijke keuken is waar cliënten samen kunnen eten, maar dat hoeft niet. Ook verder is niet gebleken van gezamenlijke activiteiten die duiden op één huishouden. De zorgvraag is niet van alle cliënten in het pand dezelfde. Ze hebben ieder hun eigen zorgplan, elk met een andere duur. Verder is op de zitting naar voren gebracht dat cliënten overdag naar de dagbesteding gaan, of gaan werken of een andere activiteit gaan doen, zoals naar een vereniging of naar vrienden. Volgens Azibo is dit vergelijkbaar met een gezin. De Afdeling volgt Azibo hierin niet. Naar het oordeel van de Afdeling is er geen sprake van een onderlinge verbondenheid of continuïteit in de samenstelling. Uit de stukken maakt de Afdeling op dat er sinds 1 december 2017 dertig bewoners zijn komen wonen in het pand en weer zijn vertrokken. Zoals hiervoor is overwogen, heeft Azibo naar voren gebracht dat zij extra

voorzieningen in het pand heeft aangebracht gericht op het maken van zelfstandige wooneenheden in verband met het toekennen van afzonderlijke huisnummers aan het pand. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college terecht gesteld dat sprake is van meerdere wooneenheden en meerdere huishoudens.

15.4. De conclusie is dat het huidige gebruik van het pand door cliënten van Azibo in strijd is met het bestemmingsplan "Aanvulling wonen Havengebied". Het college was dus, ook als rekening wordt gehouden met dat nieuwe plan, bevoegd handhavend op te treden.

De betogen slagen niet.

- Belangenafweging

16. Azibo doet opnieuw een beroep op de bijzondere omstandigheden waardoor volgens hen handhaving onevenredig is. Volgens haar heeft het college nog steeds niet deugdelijk onderbouwd waarom het handhavingstraject is voortgezet met alle verstreckende gevolgen voor haar en haar cliënten van dien. Zij voert aan dat er geen klachten zijn uit de buurt. Ook zijn er, doordat regulier wonen ter plaatse is toegestaan, geen milieuargumenten die bewoning door haar cliënten in de weg staan. Zij voert aan dat het pand oorspronkelijk ook een woning is en dat het niet realistisch is dat het pand als bedrijfswoning zal worden gebruikt. Het pand is niet ingeklemd tussen bedrijvigheid of vast gebouwd aan een bedrijfspand.

Legado voert aan dat een belangenafweging ontbreekt in de besluiten van 1 juni 2023. Zij heeft daarbij wat Azibo heeft aangevoerd ook herhaald en ingelast.

16.1. Het college stelt dat het bestemmingsplan "Aanvulling wonen Havengebied" voor een aantal bestaande woningen in het havengebied een gebruik als reguliere woning door maximaal één huishouden toestaat. Er is niet gekozen om meerdere woonverblijven binnen een woning toe te staan of om strijdige situaties te legaliseren. Er moet sprake zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Het college stelt dat uit het geluidrapport dat ten grondslag is gelegd aan het bestemmingsplan "Aanvulling wonen Havengebied" blijkt dat ter plaatse van de zuidgevel van het pand aan de Hendrik ter Kuilestraat 140 een gecumuleerde geluidbelasting van 59 dB is berekend. Volgens de "methode Miedema" komt dat overeen met een matig woon- en leefklimaat. Ook kan de aanwezigheid van meerdere woningen zorgen voor belemmeringen voor omliggende bedrijven. De aanwezigheid van meer dan twee woningen binnen een hectare zorgt ervoor dat deze woningen uit een oogpunt van externe veiligheid als een kwetsbaar object worden gezien in plaats van een beperkt kwetsbaar object. Dit kan volgens het college gevolgen hebben voor de mogelijkheden die omliggende bedrijven hebben om activiteiten te verrichten die relevant zijn op het gebied van externe veiligheid. Dit is het geval ter plaatse van het hier aan de orde zijnde pand. Er is volgens het college geen concreet zicht op legalisatie. Het college acht handhavend optreden ook niet te verstreckend.

16.2. Op de zitting is met partijen besproken dat Azibo en Legado geen zienswijze naar voren hebben gebracht over het ontwerpbestemmingsplan "Aanvulling wonen Havengebied" en geen beroep hebben ingesteld tegen de vaststelling van dit bestemmingsplan. Verder is met partijen vastgesteld dat het perceel Hendrik ter Kuilestraat 140 zich bevindt op een gezoneerd bedrijventerrein waar in de directe omgeving van het perceel bedrijven tot en met milieucategorie 4.1 zijn toegestaan en aan de andere zijde van het water zelfs tot en met milieucategorie 4.2. Dit houdt in dat zware bedrijvigheid of industrie in de directe omgeving van het pand is toegestaan. Aan de andere kant is besproken dat Azibo een belangrijke maatschappelijke rol vervult en dat het klopt dat er geen klachten zijn van bedrijven over het

gebruik van het pand door de cliënten van Azibo en andersom van de cliënten van de bedrijfsactiviteiten. Dit betekent echter naar het oordeel van de Afdeling niet dat dit niet alsnog kan gaan gebeuren als andere bedrijven zich zullen gaan vestigen in de omgeving van het pand, aangezien er in de directe omgeving bedrijven in milieucategorie 4.1 en 4.2 mogelijk zijn. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college gelet daarop een doorslaggevend gewicht mogen toekennen aan het belang van het handhaven van het bestemmingsplan en het doorzetten van handhavend optreden. De betogen slagen niet.

16.3. Voor zover Legado in dit verband heeft aangevoerd dat de gemeente van meet af aan bekend was met de bewoning van het pand door cliënten van Azibo en daarbij wijst op dezelfde omstandigheden als Azibo heeft gedaan in het kader van haar beroep op het vertrouwensbeginsel, verwijst de Afdeling naar wat zij hiervoor onder 10.2 heeft overwogen. Naar het oordeel van de Afdeling behoeft het college daaraan niet meer gewicht toe te kennen in zijn belangenafweging.

Het betoog slaagt niet.

16.4. Voor zover Azibo een beroep doet op het gelijkheidsbeginsel overweegt de Afdeling dat de door Azibo in dat verband aangevoerde gevallen geen gelijke gevallen zijn op grond waarvan het college van handhaving had moeten afzien. Als het gaat om de door Azibo genoemde vergunning die is verleend voor een AZC, heeft het college toegelicht dat het hier om een tijdelijke vergunning gaat in verband met de noodsituatie omtrent de opvang van asielzoekers op percelen die, anders dan het perceel aan de Hendrik ter Kuilestraat 140, buiten het gezoneerde deel van het industrieterrein liggen. Als het gaat om andere voormalige bedrijfswoningen in het Havengebied waarbij is meegewerkt aan een reguliere woonbestemming, heeft het college toegelicht dat woningen die regulier bewoond werden onder het overgangsrecht vielen en dat daarvan hier geen sprake is. Ook heeft het college toegelicht dat het niet bedoeling was om ook nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken, zoals hier het geval is, waarbij mensen met een zorgindicatie worden gehuisvest.

Het betoog slaagt niet.

- De last is te verstrekkend

17. Azibo en Legado voeren aan dat de last te verstrekkend is. De last had niet verder mogen strekken dan de opheffing van de overtreding dat het pand door meer dan één huishouden wordt gebruikt. Door de concretisering van de last in de besluiten van 1 juni 2023 komt de last er volgens Azibo en Legado op neer dat Azibo het veld moet ruimen, ook wanneer zij haar gebruik van het pand zou aanpassen aan het bestemmingsplan.

17.1. Volgens de besluiten van 1 juni 2023 luidt last 1 als volgt: "u wordt gelast het gebruik van het perceel in strijd met de geldende bestemmingsplanregels te (laten) staken en gestaakt te (laten) houden. Concreet betekent dit dat Stichting Azibo haar activiteiten op het perceel moet beëindigen en beëindigd moet houden en dat het pand enkel mag worden gebruikt voor bewoning door maximaal 1 huishouden." Mede in het licht van wat tussen partijen voorafgaand aan deze nieuwe besluiten op bezwaar in deze procedure is gewisseld, kan de concretisering van last 1 niet anders worden begrepen dan dat Azibo haar huidige activiteiten op het perceel moet beëindigen en beëindigd moet houden en dat het pand enkel mag worden gebruikt voor bewoning door maximaal één huishouden door wie dan ook. De Afdeling ziet in wat Azibo heeft aangevoerd geen aanleiding om te oordelen dat last 1 te verstrekkend is. Overigens heeft het college op de zitting daarnaar gevraagd bevestigd dat

Azibo na het staken van de huidige activiteiten het pand mag huren voor bewoning door maximaal één huishouden.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie beroepen tegen de besluiten van 1 juni 2023

18. De beroepen van rechtswege van Azibo en Legado gericht tegen de besluiten van 1 juni 2023 zijn ongegrond.

De beroepen tegen de besluiten van 24 oktober 2023

19. Azibo en Legado voeren aan dat de begunstigingstermijn verlengd moet worden tot een jaar nadat onherroepelijk vaststaat dat zij geen gebruik mogen maken van het pand zoals zij dat nu doen.

19.1. De Afdeling overweegt dat de begunstigingstermijn lang genoeg moet zijn om aan de last te kunnen voldoen zonder dwangsom te verbeuren. Maar de begunstigingstermijn mag ook niet langer zijn dan nodig is om aan die last te voldoen. Op de zitting is gebleken dat om aan last 1 te voldoen er voor 9 cliënten van Azibo die in het pand wonen nieuwe woonruimte moet worden gevonden. Partijen zijn het met elkaar eens dat het vinden van nieuwe woonruimte, mede gelet ook op de benodigde zorg die moet kunnen worden verleend, enige tijd zal vergen. Op de zitting heeft het college naar voren gebracht een termijn van een jaar te lang te vinden, omdat de overtreding nu al geruime tijd voortduurt en de begunstigingstermijn al meerdere keren is verlengd. Het college heeft ook te kennen gegeven een termijn tot zes maanden na het doen van deze uitspraak redelijk te achten. De Afdeling sluit zich bij dat laatste standpunt aan. Een langere termijn is uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet verantwoord. Omdat het college zich hiermee over de begunstigingstermijn op een ander standpunt stelt dan in de besluiten van 24 oktober 2023 zijn deze besluiten genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Deze betogen slagen.

Conclusie beroepen tegen de besluiten van 24 oktober 2023

20. De beroepen van Azibo en Legado tegen de besluiten van 24 oktober 2023 zijn gegrond.

Eindconclusie

21. Gelet op wat hiervoor onder 11 en onder 13 is overwogen, zijn het hoger beroep van Azibo en het incidenteel hoger beroep van het college ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden bevestigd.

Gelet op wat hiervoor onder 18 is overwogen, zijn de beroepen tegen de twee besluiten van 1 juni 2023 ongegrond.

Gelet op wat hiervoor onder 20 is overwogen zijn de beroepen tegen de twee besluiten van 24 oktober 2023 gegrond. Deze besluiten moeten worden vernietigd voor zover daarin de begunstigingstermijn is verlengd tot drie maanden na het doen van deze uitspraak in plaats van tot zes maanden. De Afdeling ziet op basis van het verhandelde op de zitting aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien door te bepalen dat de begunstigingstermijn in de besluiten van 24 oktober 2023 wordt verlengd tot zes maanden na de dag van verzending van deze uitspraak. De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaatst treedt van de twee besluiten van 24 oktober 2023.

22. Met deze uitspraak blijven de besluiten van 13 juli 2020 en 23 juli 2020 tot oplegging van de last onder dwangsom aan Azibo en Legado in stand, met dien verstande dat de Afdeling zal bepalen dat de begunstigingstermijn wordt verlengd tot zes maanden na de dag van verzending van deze uitspraak. Dat betekent dat voor het einde van deze begunstigingstermijn Azibo en Legado moeten voldoen aan de opgelegde lasten om geen dwangsommen te verbeuren.

Proceskosten

23. Het college moet de bij Azibo en Legado opgekomen proceskosten in verband met hun beroepen tegen de besluiten van 24 oktober 2023 vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. verklaart de beroepen van Stichting Azibo en Legado Invest B.V. tegen de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Enschede van 1 juni 2023 met kenmerk H-2018-1837-06 2300041934 en met kenmerk H-2018-1837-06 2300041935 ongegrond;

III. verklaart de beroepen tegen de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Enschede van 24 oktober 2023 met kenmerk H-2018-1837-03 2300086761 en met kenmerk H-2018-1837-03 2300086818 gegrond;

IV. vernietigt de hiervoor onder III. genoemde besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Enschede van 24 oktober 2023 voor zover daarin is besloten de begunstigingstermijn te verlengen tot uiterlijk drie maanden na deze uitspraak in plaats van tot zes maanden;

V. bepaalt dat de hiervoor onder IV. bedoelde begunstigingstermijn wordt verlengd tot zes maanden na de dag van verzending van deze uitspraak;

VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van de onder III. genoemde besluiten voor zover die zijn vernietigd;

VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Enschede tot vergoeding in verband met de behandeling van het beroep van Stichting Azibo tegen het hiervoor onder III. genoemde besluit van 24 oktober 2023 opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.474,01, waarvan € 1.401,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Enschede tot vergoeding in verband met de behandeling van het beroep van Legado Invest B.V. tegen het hiervoor onder III. genoemde besluit van 24 oktober 2023 opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 467,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. D.A. Verburg en mr. M.J.M. Ristra-Peters, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.G. Alderlieste, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen
voorzitter

w.g. Alderlieste
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 mei 2026

590