

Uitspraak 201606688/1/A3

Datum van uitspraak: woensdag 15 februari 2017

Tegen: het algemeen bestuur van de bestuurscommissie van het stadsdeel Centrum

Proceduresoort: Hoger beroep

Rechtsgebied: Algemene kamer - Hoger Beroep - Bouwen

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2017:435**

201606688/1/A3.

Datum uitspraak: 15 februari 2017

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de Evangelisch-Luthers Diaconie Oude Mannen- en Vrouwenhuis, gevestigd te Amsterdam, (hierna: OMVH),
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 22 juli 2016 in zaak nr. 15/7746 in het geding tussen:

OMVH

en

het algemeen bestuur van de bestuurscommissie van het stadsdeel Centrum.

Procesverloop

Bij besluit van 20 oktober 2015 heeft het algemeen bestuur geweigerd aan OMVH een onttrekkingsvergunning te verlenen voor het voormalig verpleeghuis De Wittenberg, gelegen aan de Nieuwe Keizersgracht 570 en de Nieuwe Kerkstraat 159 te Amsterdam.

OMVH heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt en het algemeen bestuur verzocht in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter als bedoeld in artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

Het algemeen bestuur heeft met dat verzoek ingestemd en het bezwaarschrift met toepassing van artikel 7:1a, vijfde lid, van de Awb doorgezonden naar de rechtbank.

Bij uitspraak van 22 juli 2016 heeft de rechtbank het door OMVH tegen het besluit van 20 oktober 2015 ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft OMVH hoger beroep ingesteld.

Stichting Tussen Amstel en Artis, [belanghebbende] en het algemeen bestuur hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

OMVH en [belanghebbende] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 januari 2017, waar OMVH, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. G.I. Beij en mr. M.H. Rijntjes, advocaten te Amsterdam, en het algemeen bestuur, vertegenwoordigd door H.D. Hosper, bijgestaan door mr. R. Verduijn, advocaat te Amsterdam, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. OMVH is eigenaar van het voormalig verpleeghuis De Wittenberg. Aan OMVH is een omgevingsvergunning verleend voor het verbouwen van De Wittenberg tot 116 appartementen. Bij het besluit van 20 oktober 2015 heeft het algemeen bestuur zich op het standpunt gesteld dat voor gebruik van De Wittenberg als short stay verblijf een onttrekkingsvergunning is vereist, omdat De Wittenberg moet worden aangemerkt als woonruimte in de zin van de Huisvestingswet. Volgens het algemeen bestuur is het verlenen van een onttrekkingsvergunning op grond van het geldende short stay beleid niet meer mogelijk. Het beleid voorziet in een quotum voor het maximaal aantal te verlenen vergunningen, dat reeds is bereikt.

De aangevallen uitspraak

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat het algemeen bestuur zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat een onttrekkingsvergunning is vereist, omdat een substantieel deel van De Wittenberg is gebruikt als woonruimte. Volgens de rechtbank doen zich besloten ruimten voor omdat de bedden in het verpleeghuis met een gordijn konden worden afgeschermd. Die ruimten werden bewoond door (eenpersoons)huishoudens met gezamenlijke keukens en toiletvoorzieningen. Verder heeft de rechtbank in aanmerking genomen dat opname in een verpleeghuis als De Wittenberg in de regel betekent dat de betrokkene daar permanent woont en zorg ontvangt. Het verblijf heeft dus geen tijdelijk karakter en de bewoners stonden ook ingeschreven in de basisadministratie (thans: basisregistratie personen). De rechtbank heeft tot slot geoordeeld dat het algemeen bestuur de vergunning volgens het short stay beleid in redelijkheid heeft kunnen weigeren.

Het betoog van OMVH

3. OMVH betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het algemeen bestuur zich met juistheid op het standpunt heeft gesteld dat een onttrekkingsvergunning is vereist. Volgens OMVH kan De Wittenberg niet worden aangemerkt als woonruimte.

OMVH licht toe dat De Wittenberg vanaf 1964 in gebruik is geweest als verpleeghuis. In het geldende bestemmingsplan Oostelijke Binnenstad rust op de grond waar De Wittenberg zich bevindt de bestemming "gemengd 1", waaronder "wonen", "openbare en bijzondere voorzieningen" en "bedrijven" vallen. In de toelichting wordt De Wittenberg bij "openbare en bijzondere voorzieningen" genoemd. Volgens OMVH werden het puntgebouw en de eerste verdieping van het hoofdgebouw gebruikt voor kort verblijf, namelijk voor revalidatie en verlengde ziekenhuisopname met verzorging. Verder bevonden zich op de begane grond van het hoofdgebouw en het puntgebouw ruimten die niet dienstbaar waren aan woondoelinden. Op de tweede en de derde verdieping van het hoofdgebouw bevonden zich gesloten afdelingen met 24 uren-zorg. Daar waren twee- en vierpersoonskamers. Gezamenlijke douche- en toiletvoorzieningen bevonden zich elders op de verdieping. Het eten werd in een centrale keuken klaargemaakt en later, na sluiting van die keuken, aangevoerd vanaf het nabijgelegen Dr. Sarphatihuis.

OMVH voert aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat afscherming van een bed met een gordijn kan worden aangemerkt als een besloten ruimte. Bij een besloten ruimte moet het volgens OMVH gaan om een ruimte die met wanden is omsloten. OMVH verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 15 augustus 2012 ([ECLI:NL:RVS:2012:BX4683](#)), waarin is overwogen dat het plaatsen van een aan beide kanten afsluitbare deur in de terug te plaatsen tussenmuur onvoldoende is om een in het maatschappelijk verkeer aanvaarde scheiding tussen twee afzonderlijke woningen te bewerkstelligen.

Verder voert OMVH aan dat de omstandigheid dat na het vertrek van de exploitant van het verpleeghuis en in afwachting van de voor de verbouw benodigde vergunningen personen op basis van antikraak op de eerste verdieping van De Wittenberg hebben verbleven, niet maakt dat dat deel van De Wittenberg woonruimte is. Een antikraakverblijf heeft immers altijd een tijdelijk karakter.

Het wettelijk kader

3.1. Op 1 januari 2015 is de Huisvestingswet 2014 in werking getreden, die de daarvoor geldende Huisvestingswet vervangt.

Artikel 51, zesde lid, van de Huisvestingswet 2014 luidt: "Aanvragen om een vergunning die zijn ingediend voor het tijdstip van inwerkingtreding van een huisvestingsverordening, worden behandeld volgens het voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet geldende recht".

Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c, luidt: "In deze wet (...) wordt verstaan onder huisvestingsverordening: verordening als bedoeld in artikel 4".

Artikel 4, eerste lid, luidt: "De gemeenteraad kan uitsluitend bij verordening voor de duur van ten hoogste vier jaar regels geven met betrekking tot:

- a. het in gebruik nemen of geven van goedkope woonruimte, en
- b. wijzigingen in de bestaande woonruimtevoorraad".

3.1.1. De Afdeling leidt uit deze bepalingen af dat met "een huisvestingsverordening" in artikel 51, zesde lid, van de Huisvestingswet 2014 wordt bedoeld een huisvestingsverordening die op die wet is gebaseerd.

3.1.2. Artikel 51, tweede lid, van de Huisvestingswet 2014 luidt: "Een verordening die berust op de Huisvestingswet vervalt zes maanden na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet".

Het derde lid luidt: "Het tweede lid is niet van toepassing op de huisvestingsverordeningen, bedoeld in artikel 2, derde lid, van de Huisvestingswet. Op deze verordeningen is artikel XXIII van de Wet afschaffing plusregio's van toepassing".

Artikel 2, eerste lid, van de Huisvestingswet luidt: "Indien het naar het oordeel van de gemeenteraad noodzakelijk is regelen te stellen met betrekking tot het in gebruik nemen of geven van woonruimte als bedoeld in hoofdstuk II, of met betrekking tot wijzigingen van de woonruimtevoorraad als bedoeld in hoofdstuk III, stelt de gemeenteraad een huisvestingsverordening vast".

Het derde lid luidt: "In afwijking van het eerste en tweede lid treedt het algemeen bestuur van een plusregio als bedoeld in artikel 104 van de Wet gemeenschappelijke regelingen voor de toepassing van die leden in de plaats van de gemeenteraad".

Artikel XXIII, eerste lid, van de Wet afschaffing plusregio's luidt: "De huisvestingsverordeningen, bedoeld in artikel 2, derde lid, van de Huisvestingswet, die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet van kracht zijn in plusregio's als bedoeld in artikel 104 van de Wet gemeenschappelijke regelingen, blijven in de dienovereenkomstige gebieden van kracht tot het moment waarop de gemeenschappelijke regeling waarbij de plusregio is ingesteld, krachtens artikel XVII, eerste lid, is beëindigd met dien verstande dat de verordeningen uiterlijk een jaar na inwerkingtreding van deze wet vervallen".

Het derde lid luidt: "Gedurende de periode dat de huisvestingsverordeningen van kracht zijn, kan het algemeen bestuur van een voormalige plusregio deze wijzigen of intrekken".

3.1.3. Bij besluit van 18 december 2012 heeft de regio raad van de stadsregio Amsterdam de Regionale Huisvestingsverordening Stadsregio Amsterdam 2013 vastgesteld. Die Huisvestingsverordening is gebaseerd op de Huisvestingswet. Bij besluit van 16 juni 2015 heeft de regio raad van de Stadsregio Amsterdam die Huisvestingsverordening met ingang van 1 juli 2015 gewijzigd. OMVH heeft de aanvraag om een onttrekkingsvergunning op 13 augustus 2015 ingediend. Gelet op het bepaalde in artikel 51, zesde lid, van de Huisvestingswet 2014, is derhalve om te bepalen welke wet in deze zaak van toepassing is van belang of de Huisvestingsverordening na de wijziging is gebaseerd op de Huisvestingswet 2014. In de considerans van het besluit tot wijziging van de verordening is vermeld "De regio raad van de Stadsregio Amsterdam: gelezen het voorstel (...); gelet op artikel XXIII, derde lid, van de Wet afschaffing plusregio's, de Huisvestingswet 2014 en de Gemeenschappelijke Regeling Stadsregio Amsterdam, besluit: tot de navolgende wijzigingen van de Regionale Huisvestingsverordening Stadsregio Amsterdam 2013". Bij het besluit zijn in hoofdstuk 3 van de verordening,

"Wijziging van de woonruimtevoorraad", geen veranderingen aangebracht. Met de wijziging is artikel 1, aanhef en onder vv, van de verordening komen te luiden: "in deze verordening wordt verstaan onder Wet: de Huisvestingswet 2014". In artikel 1, aanhef en onder x en jj, van de verordening wordt echter ook na de wijziging nog verwezen naar de Huisvestingswet. Verder wordt tevens in het niet gewijzigde hoofdstuk 3 nog naar de Huisvestingswet verwezen. Gelet op het bepaalde in artikel XXIII, derde lid, van de Wet afschaffing plusregio's, was de regioraad op 16 juni 2015 bevoegd om de op de Huisvestingswet gebaseerde verordening te wijzigen. Nu het voor deze zaak relevante hoofdstuk 3 van de verordening bij die wijziging niet is aangepast, is de verordening in zoverre ook na de wijziging gebaseerd op de Huisvestingswet. Daarom is ingevolge artikel 51, zesde lid, van de Huisvestingswet 2014 op de aanvraag van OMVH de Huisvestingswet van toepassing.

3.2. Voor het in gebruik nemen van De Wittenberg als short stay verblijf is een onttrekkingsvergunning vereist, indien De Wittenberg moet worden aangemerkt als woonruimte als bedoeld in de Huisvestingswet. In artikel 1, aanhef en onder b, van die wet is woonruimte gedefinieerd als: "besloten ruimte die, al dan niet tezamen met een of meer andere ruimten, bestemd of geschikt is voor bewoning door een huishouden".

In de geschiedenis van de totstandkoming van die bepaling is het volgende opgenomen (Kamerstukken II 1987/88, 20 520, nr. 3, blz. 71 en 72). "Ook voor bewoning bestemde ruimten - of samenstellen van zodanige ruimten - die het kenmerk van zelfstandigheid ontberen doordat ze bijvoorbeeld geen eigen voordeur, keuken of toilet hebben, maar deze voorzieningen met anderen delen, kunnen woonruimte zijn in de zin van de Huisvestingswet. Vereist is wel dat ze als zodanig bestemd of geschikt moeten zijn voor bewoning door een huishouden. (...) De betekenis van het begrip «bewoning» is gelijk aan de betekenis die daaraan in het normale spraakgebruik wordt gehecht. Wie een huis «bewoont», heeft daar zijn hoofdverblijf. Gebruik van een woonruimte als tweede woning is derhalve geen gebruik voor bewoning in de zin van dit wetsontwerp. Verder zijn ruimten die, gelet op hun inrichting, slechts geschikt zijn voor een tijdelijk verblijf, zoals bijvoorbeeld vakantiehuisjes, ingevolge deze definitie geen woonruimte in de zin van de wet. Het begrip «huishouden» is in de definitie opgenomen om aan te duiden dat er wel van een afzonderlijke bewoning - of mogelijkheid van bewoning - sprake moet zijn, wil een ruimte of een samenstel van ruimten een woonruimte zijn in de zin van deze wet. Niet elke kamer van een eengezinswoning is een woonruimte. Doorgaans zal zo'n woning als geheel een afzonderlijke woonruimte zijn. Dit is slechts anders wanneer een dergelijke woning bijvoorbeeld kamersgewijs wordt verhuurd."

Beoordeling van het betoog

3.3. Ter zitting van de Afdeling is gebleken dat tussen partijen in geschil is of de volgende ruimten als woonruimte moeten worden aangemerkt: de tweede en derde verdieping van het hoofdgebouw, waar de gesloten afdelingen met 24 uurs-zorg zich bevonden, inclusief de daarbij horende verkeersruimten op de begane grond en de eerste verdieping van het hoofdgebouw, voor zover personen daar op basis van antikraak hebben verbleven.

In het in hoger beroep ingediende verweerschrift heeft het algemeen bestuur zich primair op het standpunt gesteld dat een besloten ruimte waarin meerdere eenpersoonshuishoudens wonen ook als woonruimte moet worden aangemerkt. Subsidiar heeft het gesteld dat een bed met een gordijn er omheen als besloten ruimte kan worden aangemerkt geschikt of bestemd voor bewoning door een eenpersoonshuishouden. Ter zitting van de Afdeling is namens het algemeen bestuur toegelicht dat het zich niet op het standpunt stelt dat in De Wittenberg meerpersoonshuishoudens woonden. Het algemeen bestuur heeft verder wel gesteld dat het antikraakverblijf dat op de eerste verdieping heeft plaatsgevonden, maakt dat dat deel van het gebouw als woonruimte moet worden aangemerkt.

3.4. OMVH heeft toegelicht dat zich op de tweede en de derde verdieping van het hoofdgebouw twee- en vierpersoonskamers bevonden. Dat blijkt ook uit door OMVH overgelegde plattegronden van die verdiepingen. De ruimten rond de eenpersoonsbedden op die kamers konden blijkens de door OMVH overgelegde foto's met een gordijn worden afgeschermd. Nu in de definitie van woonruimte, zoals opgenomen in de Huisvestingswet, is vermeld "een huishouden" en niet "een of meer huishouden(s)", ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat eveneens een besloten ruimte waarin meer dan één huishouden woont als woonruimte in de zin van de Huisvestingswet kan worden aangemerkt. Verder is de Afdeling anders dan de rechtbank van oordeel dat een met een gordijn afgeschermd bed niet kan worden aangemerkt als een besloten ruimte. Een gordijn biedt weliswaar enige privacy door het zicht af te schermen, maar sluit een ruimte niet zodanig af dat die naar

algemeen spraakgebruik door een huishouden kan worden bewoond. De tweede en derde verdieping van De Wittenberg waren derhalve, voorafgaand aan het beoogde short stay gebruik, niet besloten ruimten, die, al dan niet tezamen met een of meer andere ruimten, bestemd of geschikt zijn voor bewoning door een huishouden.

Verder voert OMVH terecht aan dat de omstandigheid dat na het vertrek van de exploitant van het verpleeghuis personen op basis van antikraak op de eerste verdieping van De Wittenberg hebben verbleven niet maakt dat dat deel van De Wittenberg als woonruimten moet worden aangemerkt. Antikraakverblijf is tijdelijk en slechts bedoeld om een periode te overbruggen tussen twee bestemmingen van een pand of tussen een bestemming en verbouw of sloop van een pand. Zodanig verblijf bestemt het pand derhalve niet voor bewoning. Ook de eerste verdieping van De Wittenberg kan dus niet voorafgaand aan het beoogde short stay gebruik worden aangemerkt als besloten ruimten, die, al dan niet tezamen met een of meer andere ruimten, bestemd of geschikt zijn voor bewoning door een huishouden.

De rechtbank heeft derhalve ten onrechte overwogen dat het algemeen bestuur zich met juistheid op het standpunt heeft gesteld dat een onttrekkingsvergunning is vereist.

Het betoog slaagt.

Conclusie en proceskostenveroordeling

4. 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 20 oktober 2015 van het algemeen bestuur alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt voor vernietiging in aanmerking. Gelet op hetgeen onder 3.4 is overwogen, strekt dat besluit evenwel terecht tot afwijzing van het verzoek om een onttrekkingsvergunning. Daarom zal de Afdeling bepalen dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven.

5. Het algemeen bestuur dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Ingevolge artikel 8:60, vierde lid, van de Awb kan een partij een deskundige meebrengen naar de zitting mits daarvan uiterlijk een week voor de dag van de zitting aan de bestuursrechter en aan de andere partijen mededeling is gedaan. Nu OMVH een dergelijke mededeling niet heeft gedaan, komen de door haar gestelde reiskosten van een deskundige niet voor vergoeding in aanmerking.

OMVH heeft verzocht om vergoeding van kosten gemaakt voor een deskundigenrapport dat is opgesteld door Rappange & Partners Architecten B.V. Op het proceskostenformulier heeft OMVH vermeld dat aan het opstellen van het rapport 10 uren zijn besteed. Zij heeft geen urenspecificatie overgelegd. Nu uit het rapport niet blijkt dat daaraan een onderzoek ten grondslag ligt, gaat de Afdeling er vanuit dat aan het opstellen daarvan redelijkerwijs niet meer dan een uur is besteed. De Afdeling hanteert voor het opstellen van een deskundigenrapport een forfaitair bedrag van € 75,00 per uur.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 22 juli 2016 in zaak nr. 15/7746;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het algemeen bestuur van de bestuurscommissie van het stadsdeel Centrum van 20 oktober 2015, kenmerk BWT 16-15-0015;

V. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven;

VI. veroordeelt het algemeen bestuur van de bestuurscommissie van het stadsdeel Centrum tot vergoeding van bij Evangelisch-Luthers Diaconie Oude Mannen- en Vrouwenhuis in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.083,11 (zegge: tweeduizend drieëntachtig euro en elf cent), waarvan € 1980,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. verstaat dat het algemeen bestuur van de bestuurscommissie van het stadsdeel Centrum aan Evangelisch-Luthers Diaconie Oude Mannen- en Vrouwenhuis het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 834,00 (zegge: achthonderdvierendertig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. F.C.M.A. Michiels, voorzitter, en mr. J.J. van Eck en mr. B.P.M. van Ravels, leden, in tegenwoordigheid van mr. H.E. Noordhoek, griffier.

w.g. Michiels w.g. Noordhoek
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 februari 2017

819.