

ECLI:NL:RVS:2022:1319

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	04-05-2022
Datum publicatie	04-05-2022
Zaaknummer	202103925/1/A3
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBMNE:2021:2846, Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 7 november 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Almere de aanvraag van [appellante] om een urgentieverklaring afgewezen. [appellante] heeft een urgentieverklaring aangevraagd op medische gronden omdat zij last heeft van psychische en lichamelijke klachten, waaronder depressieve klachten en paniekaanvallen. In 2015 is [appellante] geëmigreerd naar Malta. Toen zij in 2017 zwanger was van haar dochter verliet haar partner haar en kreeg zij na de bevalling een postnatale depressie. Op 10 januari 2018 is [appellante] met haar dochter teruggekeerd naar Nederland. Omdat zij geen urgentieverklaring in Almere kon krijgen heeft zij zelf een woning gezocht en is ze in Steenwijk gaan wonen. Door problemen met onder andere de gemeente en haar buurvrouw zijn haar klachten naar eigen zeggen verergerd.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

202103925/1/A3.

Datum uitspraak: 4 mei 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 31 mei 2021 in zaak nr. 20/1808 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Almere.

Procesverloop

Bij besluit van 7 november 2019 heeft het college de aanvraag van [appellante] om een urgentieverklaring afgewezen.

Bij besluit van 8 mei 2020 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 31 mei 2021 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 maart 2022, waar [appellante], bijgestaan door mr. E. Schriemer, advocaat te Zwolle, en het college, vertegenwoordigd door mr. J.H.S. Biervliet en K.K. Bahora, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellante] heeft een urgentieverklaring aangevraagd op medische gronden omdat zij last heeft van psychische en lichamelijke klachten, waaronder depressieve klachten en paniekaanvallen. In 2015 is [appellante] geëmigreerd naar Malta. Toen zij in 2017 zwanger was van haar dochter verliet haar partner haar en kreeg zij na de bevalling een postnatale depressie. Op 10 januari 2018 is [appellante] met haar dochter teruggekeerd naar Nederland. Omdat zij geen urgentieverklaring in Almere kon krijgen heeft zij zelf een woning gezocht en is ze in Steenwijk gaan wonen. Door problemen met onder andere de gemeente en haar buurvrouw zijn haar klachten naar eigen zeggen verergerd. Bovendien mist zij als alleenstaande ouder ondersteuning van haar familie en vrienden. Voor het aanslaan van de behandeling van haar klachten is volgens [appellante] daarom nodig dat zij in de buurt woont van haar sociale netwerk in Almere.
2. Het college heeft de urgentieaanvraag afgewezen op grond van artikel 11, vierde lid, aanhef en onder a, van de Huisvestingsverordening Almere 2019 (hierna: de Verordening), omdat [appellante] niet voldoet aan de voorwaarde dat zij minimaal twee jaar onafgebroken ingezetene van de gemeente Almere is. Daarnaast heeft het college een verzekeringsarts van Argonaut gevraagd de medische stukken van [appellante] te bestuderen en daarover advies uit te brengen. De verzekeringsarts heeft geconcludeerd dat er geen medische noodzaak is voor een zelfstandige woning in Almere. Het college heeft uit het advies opgemaakt dat de problemen van [appellante] niet levensontwrichtend zijn. Op grond daarvan heeft het college geen aanleiding gezien om gebruik te maken van de hardheidsclausule.
3. De relevante regelgeving is opgenomen in de bijlage. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

De aangevallen uitspraak

4. De rechtbank heeft vastgesteld dat alleen de toepassing van de hardheidsclausule in geschil is. Zij heeft geoordeeld dat het college in redelijkheid geen aanleiding heeft hoeven zien om de hardheidsclausule toe te passen en aan [appellante] een urgentieverklaring te verlenen. Het college heeft volgens de rechtbank mogen vinden dat de situatie van [appellante] niet zo ernstig is dat zij niet in haar huidige woning kan blijven. Haar situatie onderscheidt zich onvoldoende van anderen die in een moeilijke woonsituatie verkeren en is niet gerelateerd aan de woning. Het college mocht van het advies uitgaan, omdat de verzekeringsarts een deskundige is die de kennis heeft om de onderliggende stukken te beoordelen. Daarnaast is het college volgens de rechtbank nagegaan of het advies zorgvuldig tot stand is gekomen, de redenering begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten. De rechtbank heeft het beroep daarom ongegrond verklaard.

Het hoger beroep

5. [appellante] heeft aangevoerd dat de rechtbank heeft miskend dat zij, hoewel zij niet twee jaar onafgebroken ingeschreven heeft gestaan in de gemeente Almere, wel een binding heeft met Almere. Zij heeft daar het grootste deel van haar leven gewoond en daar is nog steeds haar sociale netwerk. Dat zij zich, op verzoek van de gemeente Almere, heeft uitgeschreven toen zij in Malta woonde doet daar niet aan af en mag haar niet worden tegengeworpen. Artikel 11, vierde lid, aanhef en onder a, van de Verordening zou daarom buiten toepassing gelaten moeten worden.

5.1. In dit geval bestaat geen aanleiding te oordelen dat artikel 11, vierde lid, aanhef en onder a, van de Verordening buiten toepassing gelaten moet worden. Ingevolge artikel 12 van de Huisvestingswet 2014, die de grondslag biedt voor de Verordening, kan de gemeenteraad in de huisvestingsverordening bepalen dat bij het verlenen van huisvestingsvergunningen voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden die dringend woonruimte nodig hebben. In de huisvestingsverordening moeten de criteria worden vastgelegd die gelden om een voorrangsverklaring te krijgen. In de Verordening is een van die criteria de ingezetene-eis. Dat [appellante] daar niet aan voldoet is onvoldoende om te bepalen dat die eis in haar geval buiten toepassing moet worden gelaten. Daarbij is van belang dat het college deze eis feitelijk ook niet aan [appellante] heeft tegengeworpen, omdat het college haar verzoek om medische urgentie, in het kader van de hardheidsclausule, toch inhoudelijk heeft getoetst aan artikel 11, tweede lid, aanhef en onder c en Bijlage II van de Verordening.

5.2. Het betoog slaagt niet.

5.3. [appellante] voert aan dat de rechtbank heeft miskend dat zij op grond van de hardheidsclausule een urgentieverklaring had moeten krijgen, omdat het advies van de verzekeringsarts waar het besluit op is gebaseerd onzorgvuldig en niet goed gemotiveerd is. In de brief van 4 februari 2020 heeft haar behandelaar aangegeven dat de psychologische behandeling naar verwachting in de huidige omstandigheden niet voldoende zal aanslaan omdat een veilige basis ontbreekt. Ter zitting bij de Afdeling heeft [appellante] aangevoerd dat de verzekeringsarts geen behandelaar is en daarom niet bevoegd was om te oordelen over de behandeling van [appellante] en de effectiviteit daarvan. Bovendien geeft de verzekeringsarts een ander oordeel dan de behandelaar van [appellante], zonder dit verder te motiveren. Daarnaast is de vraagstelling die ten grondslag ligt aan het onderzoek van de verzekeringsarts niet goed, omdat de woning in Steenwijk wel voldoet maar de woonomgeving niet. Ten slotte voert [appellante] aan dat de rechtbank ten onrechte van belang heeft geacht dat zij geen contra-expertise heeft overgelegd en verzoekt zij de Afdeling een deskundige te benoemen, omdat het beginsel van equality of arms geschonden zou zijn.

5.4. Ingevolge artikel 27 van de Verordening kan in gevallen, waarin strikte naleving van de Verordening tot onbillijkheid van overwegende aard zou leiden, ten gunste van de woningzoekende van de Verordening worden afgeweken.

Het college heeft op basis van het advies van de verzekeringsarts besloten de hardheidsclausule niet toe te passen. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in de uitspraak van 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2987, mag een bestuursorgaan op het advies van een deskundige afgaan, nadat het is nagegaan of dit advies op een zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten.

In wat [appellante] ter zitting bij de Afdeling heeft aangevoerd bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de verzekeringsarts niet bevoegd is of niet als deskundige kan worden gezien. In het advies van de verzekeringsarts van 30 april 2020 staat dat [appellante] bekend is met aandoeningen die gepaard gaan met een verminderde stemming en angsten die samenhangen met vroegere ervaringen en zij daarvoor onder behandeling is. Ook staat in het advies dat Almere niet de enige plek is waar die behandeling mogelijk is en dat [appellante] geen beperkingen ondervindt in het normale gebruik van haar woning. De conclusie van de verzekeringsarts is dat er geen sprake is van een levensontwrichtende situatie op grond van medische redenen.

5.5. Zoals volgt uit het hierboven omschreven toetsingskader, mocht het college in beginsel op het advies van de verzekeringsarts afgaan. In dat advies staat dat de arts twee brieven en het behandelplan van de psycholoog van [appellante] heeft ontvangen, telefonisch contact heeft gehad met [appellante], oriënterend psychisch onderzoek heeft gedaan en intercollegiaal overleg binnen de eigen organisatie heeft gevoerd. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding aan te nemen dat het advies onzorgvuldig tot stand is gekomen. De verzekeringsarts was op de hoogte van de verwachting van de psycholoog dat de behandeling in de huidige woonomgeving niet aan zou slaan en heeft de situatie rond de woonomgeving meegewogen in het advies. Ook staat in het advies dat de reden voor de aanvraag van [appellante] is dat zij ver weg woont van haar sociale netwerk. De verzekeringsarts wist daar dus van. Dat hij desondanks tot de conclusie is gekomen dat er geen sprake is van een levensontwrichtende situatie, is onvoldoende grond voor de conclusie dat het onderzoek onzorgvuldig zou zijn. Hoewel de motivering van het advies op onderdelen summier is, zijn de overwegingen in het advies te volgen en ziet de Afdeling geen reden waarom de conclusie van dit advies niet zou aansluiten bij deze overwegingen. De brief van de begeleider van Stichting JIJ van 22 januari 2021 verandert dit niet, omdat daaruit niet blijkt dat een woning in Almere medisch noodzakelijk is en de brief geen andere concrete aanknopingspunten geeft om te twijfelen aan de juistheid van het advies van de verzekeringsarts.

5.6. Uit de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:115, onder 9.1, volgt dat de Afdeling uit rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens afleidt dat het de taak van de bestuursrechter is om zo nodig compensatie te bieden indien een partij niet in een gelijke positie verkeert ten opzichte van de wederpartij. Uit 6.2 volgt dat het onderzoek van de verzekeringsarts op een zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten. [appellante] heeft de gelegenheid gehad bewijsmateriaal aan te dragen tegen dit onderzoek. Zo heeft zij de brief van de begeleider van Stichting JIJ ingebracht. Zij had ook de mogelijkheid om een contra-expertise in te brengen, maar van die mogelijkheid heeft zij geen gebruik gemaakt. De

Afdeling volgt haar daarom niet in haar betoog dat het beginsel van equality of arms geschonden zou zijn. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding een onafhankelijke deskundige te benoemen.

5.7. Hoewel de situatie van [appellante] verre van ideaal is, heeft de rechtbank op juiste gronden geoordeeld dat het college uit het advies van de verzekeringsarts mocht afleiden dat geen ernstige medische redenen waren voor het verlenen van een urgentieverklaring en er daarom geen sprake is van een levensontwrichtende situatie.

Daarnaast wordt de hardheidsclausule slechts in zeer uitzonderlijke situaties toegepast. Niet is gebleken dat de situatie van [appellante] dusdanig uitzonderlijk is dat zij zich onderscheidt van andere woningzoekenden in vergelijkbare, schrijnende omstandigheden en dat het weigeren van een urgentieverklaring in dit geval een onbillijkheid van overwegende aard oplevert. Daarbij is van belang dat in Almere sprake is van een tekort aan sociale huurwoningen en dat [appellante] ook zonder urgentieverklaring gebruik kan maken van de reguliere mogelijkheden om een woning in Almere te krijgen. Het college heeft dus in redelijkheid de hardheidsclausule niet toe hoeven passen.

5.8. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

7. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. B.P.M. van Ravels, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.M.E.A. Neuwahl, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen De griffier is
verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 4 mei 2022

280-1000

BIJLAGE

Huisvestingswet 2014

Artikel 12

1 In de huisvestingsverordening kan de gemeenteraad bepalen dat voor een of meer daarbij aangewezen categorieën woonruimte bij het verlenen van huisvestingsvergunningen voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden waarvoor de voorziening in de behoefte aan woonruimte dringend noodzakelijk is.

2 De gemeenteraad legt, indien hij toepassing heeft gegeven aan het eerste lid, in de huisvestingsverordening de criteria vast volgens welke de woningzoekenden, bedoeld in dat lid, worden ingedeeld in urgentie categorieën.

[]

Huisvestingsverordening Almere 2019

Artikel 11. Voorrang bij urgentie

1. Bij het verlenen van huisvestingsvergunningen wordt voorrang gegeven aan woningzoekenden voor wie voorziening in de behoefte aan woonruimte dringend noodzakelijk is en aan wie burgemeester en wethouders een urgentieverklaring hebben afgegeven.

2. De behoefte aan woonruimte wordt dringend noodzakelijk geacht en een urgentieverklaring wordt verleend indien, ter beoordeling van burgemeester en wethouders:

[]

c. de woningzoekende op grond van medische of sociale redenen dringend moet omzien naar andere woonruimte;

[]

3. De in het tweede lid genoemde urgentiecategorieën en de voorwaarden om voor een urgentieverklaring in aanmerking te komen zijn uitgewerkt in Bijlage II bij deze verordening. Tevens regelt Bijlage II voor welke woonruimtecategorieën woningzoekenden als bedoeld in het eerste lid bij voorrang voor een huisvestingsvergunning in aanmerking gebracht kunnen worden.

4. Om voor een urgentieverklaring in aanmerking te komen, moet de woningzoekende aan de volgende voorwaarden voldoen:

a. De woningzoekende is op het moment van indienen van een verzoek om een urgentieverklaring minimaal twee jaar onafgebroken ingezetene van de gemeente Almere.

[]

Artikel 27. Hardheidsclausule

In gevallen, waarin strikte naleving van deze verordening tot onbillijkheid van overwegende aard zou leiden, kunnen burgemeester en wethouders ten gunste van de woningzoekende afwijken van deze verordening.

Bijlage II Uitwerking urgentieregels

I. Uitwerking urgentieregels als bedoeld in artikel 11, derde lid en artikel 12, tweede lid.

[]

3. Medische en/of sociale redenen (artikel 11 tweede lid onder c)

Aan het criterium genoemd in artikel 11 tweede lid onder c wordt voldaan indien op grond van medische en/of sociale omstandigheden sprake is van een levensontwrichtende situatie die alleen kan worden opgelost met (andere) zelfstandige woonruimte op zeer korte termijn. De woningzoekende dient zelf zijn levensontwrichtende woonsituatie aan te tonen en te zorgen voor bewijsmateriaal.

Tot een levensontwrichtende situatie worden uitsluitend gerekend:

a. ernstige medische redenen, waarbij vereist is dat:

het medisch probleem langdurig is en

de situatie dermate ontwrichtend is dat deze alleen kan worden opgelost met een woning op korte termijn (maximaal 3 tot 4 maanden).

De woningzoekende dient door het overleggen van verklaringen van een arts en/of medisch specialist aan te tonen dat hij voldoet aan voornoemde criteria om in aanmerking te komen voor een medische urgentie. Uit de verklaring dienen de aard van de problematiek en de belemmeringen die het oplevert in het gebruik van de woning te kunnen worden afgeleid.

De GGD (of een vergelijkbare door burgemeester en wethouders aan te wijzen onafhankelijke instelling) toetst of de woningzoekende in aanmerking komt voor een medische urgentie en adviseert de urgentiecommissie. Indien de woningzoekende reeds op een van de in artikel 11, vierde lid, genoemde gronden niet voor een urgentieverklaring in aanmerking komt, dan wel indien de urgentieaanvraag niet vergezeld gaat van een verklaring van een arts en/of medisch specialist die aan voornoemde voorwaarden voldoet, kan onverminderd het bepaalde in artikel 27 voornoemde toetsing achterwege blijven.

[]