

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:363
Datum uitspraak	9 februari 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 20 december 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam een aanvraag van [appellante] om een huisvestingsvergunning afgewezen. [appellante] is in 2014 met haar man en kinderen vanuit Nederland naar Marokko verhuisd en is in september 2019 met kinderen naar Nederland teruggekomen. Ze had toen geen inkomen en heeft een bijstandsuitkering aangevraagd. Ze heeft een woning gevonden aan de [locatie A] te Rotterdam in de buurt Tarwewijk. Om in die buurt te mogen gaan wonen is een huisvestingsvergunning van het college nodig die zij op 23 oktober 2019 heeft aangevraagd. Het college heeft de aanvraag afgewezen, omdat zij ten tijde van haar aanvraag korter dan zes jaar in de regio Rotterdam woonde en niet voldoet aan het ingevolge artikel 2.6, eerste lid, van de Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2017/2 geldende vereiste dat zij een inkomen uit werk heeft.

Volledige tekst

202102941/1/A3.

Datum uitspraak: 9 februari 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak als bedoeld in artikel 8:57 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te Rotterdam,

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 22 maart 2021 in zaak nr. 20/3042 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam.

Procesverloop

Bij besluit van 20 december 2019 heeft het college een aanvraag van [appellante] om een huisvestingsvergunning afgewezen.

Bij besluit van 24 april 2020 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 22 maart 2021 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Geen van de partijen heeft binnen de gestelde termijn verklaard gebruik te willen maken van het recht ter zitting te worden gehoord, waarna de Afdeling het onderzoek met toepassing van artikel 8:57, derde lid, gelezen in verbinding met artikel 8:108, eerste lid, van de Awb heeft gesloten.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellante] is in 2014 met haar man en kinderen vanuit Nederland naar Marokko verhuisd en is in september 2019 met kinderen naar Nederland teruggekomen. Ze had toen geen inkomen en heeft een bijstandsuitkering aangevraagd. Ze heeft een woning gevonden aan de [locatie A] te Rotterdam in de buurt Tarwewijk. Om in die buurt te mogen gaan wonen is een huisvestingsvergunning van het college nodig die zij op 23 oktober 2019 heeft aangevraagd. Het college heeft de aanvraag afgewezen, omdat zij ten tijde van haar aanvraag korter dan zes jaar in de regio Rotterdam woonde en niet voldoet aan het ingevolge artikel 2.6, eerste lid, van de Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2017/2 (hierna: de Verordening) geldende vereiste dat zij een inkomen uit werk heeft. Het college heeft geen aanleiding gezien om haar op grond van de hardheidsclausule van artikel 4.1 van de Verordening een huisvestingsvergunning te verlenen, omdat niet is gebleken dat [appellante] is aangewezen op een woning in een buurt waarvoor een huisvestingsvergunning nodig is en evenmin dat afwijzing van de huisvestingsvergunning zou leiden tot onbillijkheid van overwegende aard.

De Afdeling constateert dat deze bepalingen zoals deze golden ten tijde van de beslissing op bezwaar gelijkluidend waren aan de bepalingen die golden op het moment van het nemen van het besluit van 20 december 2019.

De uitspraak van de rechtbank

2. De rechtbank heeft overwogen dat niet in geschil is dat [appellante] niet voldoet aan de voorwaarden voor de aangevraagde huisvestingsvergunning. Het college heeft volgens de rechtbank in redelijkheid van toepassing van de hardheidsclausule kunnen afzien. Het college heeft daarbij mogen meewegen dat de huisvestingsvergunning er is om de instroom van huishoudens zonder inkomen uit werk in de aangewezen gebieden te beperken en de leefbaarheid in die gebieden te verbeteren door het tegengaan van segregatie. Het verlenen

van een huisvestingsvergunning aan [appellante] zou dit beleid doorkruisen. Verder heeft het college in aanmerking kunnen nemen dat [appellante] niet uitsluitend is aangewezen op een woning in een van de gebieden waarvoor een huisvestingsvergunning nodig is. Uit wat [appellante] heeft aangevoerd blijkt niet dat haar situatie zo uitzonderlijk en nijpend is, dat zich een onbillijkheid van overwegende aard voordoet, aldus de rechtbank.

Het hoger beroep

3. [appellante] stelt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het beleid van het college een discriminatoir karakter heeft. Omdat zij toevallig geen inkomen uit werk heeft, komt zij niet in aanmerking voor de aangevraagde vergunning. Zij betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college de hardheidsclausule niet hoefde toe te passen omdat haar situatie onvoldoende uitzonderlijk en nijpend is. Het noodgedwongen ontvluchten van huis en haard in Marokko met minderjarige kinderen en een mishandelende echtgenoot maakt dat sprake is van voldoende uitzonderlijke en nijpende omstandigheden. Zij komt daarom wel in aanmerking voor een huisvestingsvergunning, aldus [appellante].

Beoordeling van het hoger beroep

4. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

De Afdeling verlaat de grondentrichter tussen beroep en hoger beroep in andere dan omgevingsrechtelijke zaken

4.1. [appellante] betoogt voor het eerst in hoger beroep dat het beleid van het college een discriminatoir karakter heeft.

4.2. Voorheen oordeelde de Afdeling dat een voor het eerst in hoger beroep aangevoerde grond buiten beschouwing moet blijven, als de belanghebbende die grond redelijkerwijs al bij de rechtbank naar voren had kunnen brengen (zie bijvoorbeeld de uitspraken van 3 april 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AH6961 en van 4 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2628](#)). Dit wordt wel de grondentrichter tussen beroep en hoger beroep genoemd. Deze grondentrichter wordt niet toegepast door de andere hoogste bestuursrechters. Zie voor belastingrechter in hoger beroep bijvoorbeeld de arresten van de Hoge Raad van 10 december 2010, ECLI:NL:HR:2010:BO6786 en 4 oktober 2013, ECLI:NL:HR:2013:781; voor de Centrale Raad van Beroep (hierna: de CRvB) de uitspraken van 22 februari 2002, ECLI:NL:CRVB:2002:AD9473 en 4 juni 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:CA2803; en voor het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: het CBb) de uitspraken van 1 april 2004, ECLI:NL:CBB:2004:AO8207, en 15 oktober 2019, ECLI:NL:CBB:2019:496.

Ter bevordering van de rechtseenheid tussen de hoogste bestuursrechters en om redenen van rechtsbescherming ziet de Afdeling aanleiding de grondentrichter te verlaten, zij het dat zij in het omgevingsrecht een andere benadering zal volgen om recht te doen aan de positie van derden-belanghebbenden.

De Afdeling kiest er dus voor om de grondentrichter alleen te hanteren binnen het omgevingsrecht en niet langer daar buiten, ook niet in zaken over besluiten waarbij belangen van derden betrokken (kunnen) zijn, zoals bij sommige subsidiezaken, zaken over marktplaatsen, horecavergunningen, toevoegingen voor rechtsbijstand etc. Deze keuze draagt allereerst bij aan de rechtseenheid, aangezien de CRvB en het CBb in (financiële) geschillen waarbij de belangen van derden betrokken (kunnen) zijn, zoals uitkerings- en subsidiezaken, tussen beroep en hoger beroep geen grondentrichter toepassen. Deze keuze draagt ook bij aan de voor de rechtspraak gewenste duidelijkheid. Omwille van de uitvoerbaarheid en hanteerbaarheid kiest de Afdeling dus voor een onderscheid tussen

‘omgevingsrechtelijke zaken’ enerzijds en alle andere zaken anderzijds.

4.3. Er gelden wel enige beperkingen voor het aanvoeren van nieuwe gronden in hoger beroep. Zo zullen gronden die uitdrukkelijk zijn prijsgegeven, buiten beschouwing worden gelaten als zij in hoger beroep (opnieuw) worden aangevoerd (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de CRvB van 5 januari 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AU9486, en het arrest van de Hoge Raad van 4 december 2009, ECLI:NL:HR:2009:BG7213). Verder kan op een gegeven instemming met een door de rechter in eerste aanleg gekozen werkwijze in hoger beroep niet worden teruggekomen (uitspraak van de Afdeling van 19 januari 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BP1317](#)).

4.4. Zoals hiervoor is overwogen, zal de Afdeling de grondentrichter blijven toepassen in zaken over omgevingsrechtelijke besluiten. Dit vooral om recht te doen aan de positie van derden-belanghebbenden bij omgevingsrechtelijke besluiten en de rechtszekerheid. De keuze om met omgevingsrechtelijke zaken anders om te gaan dan met andere zaken wordt nader uiteengezet in een uitspraak van heden in een omgevingsrechtelijke zaak (uitspraak van 9 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:362](#)).

4.5. In boetezaken werd de grondentrichter niet gehanteerd. Dat blijft onveranderd. In vreemdelingenzaken geldt het grievenstelsel, dat een grondentrichter impliceert. Ook dat blijft onveranderd.

4.6. Het verlaten van de grondentrichter door de Afdeling betekent niet dat in hoger beroep onbeperkt nieuwe gronden naar voren kunnen worden gebracht. In het algemeen verdient het de voorkeur nieuwe gronden tijdig naar voren te brengen, dat wil zeggen binnen de hogerberoepstermijn of de termijn voor het indienen van gronden. Dit draagt bij aan een tijdige afbakening van de omvang van de rechtsstrijd in hoger beroep en aan een zorgvuldig, doelmatig en efficiënt gebruik van de hogerberoepsprocedure. Het in een later stadium aanvoeren van aanvullende gronden in hoger beroep kan afstuiten op de eisen van een goede procesorde. Bij de vraag of aan de eisen van een goede procesorde wordt voldaan, zal de bestuursrechter ook acht slaan op de procespositie van de overige partijen. Zo zullen nieuwe gronden in hoger beroep niet worden toegelaten indien de andere partij(en) te weinig tijd resteert om zich daarover inhoudelijk uit te laten, of als in een (te) laat stadium een geheel nieuw onderwerp aan de orde wordt gesteld. Dit zal evenmin gebeuren als inhoudelijke bespreking van de in een (te) laat stadium naar voren gebrachte gronden leidt tot aanhouding van de zaak met als gevolg een onwenselijke of onaanvaardbare vertraging van de procedure in het licht van de belangen van de overige partijen en een goede rechtspleging.

Oordeel in deze zaak

4.7. Het verlaten van de grondentrichter betekent dat de Afdeling zal overgaan tot een inhoudelijke beoordeling van de door [appellante] voor het eerst in hoger beroep naar voren gebrachte grond dat het beleid van het college een discriminatoir karakter heeft.

4.8. Het betoog van [appellante] dat het beleid van de gemeente om de instroom van huishoudens zonder inkomen uit werk in de aangewezen gebieden te beperken een discriminatoir karakter heeft, slaagt niet. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 4 februari 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BH1845](#)) mag die eis worden gesteld. De inkomenseis vindt zijn wettelijke grondslag in de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek en in artikel 2.6, eerste lid, van de Verordening. De inkomenseis heeft tot doel dat in wijken waar veel mensen wonen die werkloos zijn ook mensen gaan wonen die werk hebben, om daarmee de leefbaarheid in die wijken te vergroten. Voor zover de inkomenseis leidt tot het maken van een onderscheid, is dat onderscheid geoorloofd, omdat het een

legitiem doel dient, een geschikt middel is om dat doel te bereiken en dat doel niet met andere, minder ingrijpende middelen kan worden bereikt, zoals in voormelde uitspraak meer uitgebreid is overwogen, waarnaar hier korthedshalve wordt verwezen.

4.9. Het beroep van [appellante] op de hardheidsclausule van artikel 4.1 van de Verordening slaagt tenslotte evenmin. Dat [appellante] naar eigen zeggen met minderjarige kinderen vanuit Marokko naar Nederland is gevlucht, omdat haar man haar mishandelde, betekent niet dat ze voor haar huisvesting in Nederland was aangewezen op een woning in Rotterdam in een gebied waar de inkomenseis geldt. Niet valt in te zien dat ze niet in een andere buurt of stad woonruimte had kunnen vinden. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college de hardheidsclausule niet hoefde toe te passen.

Conclusie

5. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. J.Th. Drop en mr. H.C.P. Venema, leden, in tegenwoordigheid van mr. D. van Leeuwen, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 9 februari 2022

373-983

BIJLAGE

Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek

Artikel 5

1. Onze Minister kan op aanvraag van de gemeenteraad complexen, straten of gebieden aanwijzen waarin aan woningzoekenden op grond van artikel 8 eisen kunnen worden gesteld.

[...]

Artikel 8

1. De gemeenteraad kan, indien dat naar zijn oordeel noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van grootstedelijke problematiek in de gemeente en voldoet aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit, in de huisvestingsverordening bepalen dat woningzoekenden die minder dan zes jaar voorafgaand aan de aanvraag van een huisvestingsvergunning onafgebroken ingezetene zijn van de regio waarin de gemeente is gelegen, slechts voor een huisvestingsvergunning voor het in gebruik nemen van in die verordening aangewezen categorieën van woonruimte in aanmerking komen indien zij beschikken over:

a. een inkomen op grond van het in dienstbetrekking verrichten van arbeid;

- b. een inkomen uit zelfstandig beroep of bedrijf;
- c. een inkomen op grond van een regeling voor vrijwillig vervroegd uittreden;
- d. een ouderdomspensioen als bedoeld in de Algemene Ouderdomswet;
- e. een ouderdoms- of nabestaandenpensioen als bedoeld in de Wet op de loonbelasting 1964, of
- f. een aanspraak op studiefinanciering als bedoeld in de Wet studiefinanciering 2000.

[...]

Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad, zoals deze luidde ten tijde van belang

Artikel 2.6

1. In het geval dat de woonruimte is gelegen in één van de complexen, straten en gebieden die op deel 1 van de lijst in bijlage 1 bij deze verordening staan, komt de aanvrager die minder dan zes jaar voorafgaand aan de aanvraag van een huisvestingsvergunning onafgebroken ingezetene is van één van de gemeenten van de regio, slechts in aanmerking voor een huisvestingsvergunning, indien hij beschikt over:

- a. een inkomen op grond van het in dienstbetrekking verrichten van arbeid;
- b. een inkomen uit zelfstandig beroep of bedrijf;
- c. een inkomen op grond van een regeling voor vrijwillig vervroegd uittreden;
- d. een ouderdomspensioen als bedoeld in de Algemene Ouderdomswet;
- e. een ouderdoms- of nabestaandenpensioen als bedoeld in de Wet op de loonbelasting 1964;
- f. een aanspraak op studiefinanciering als bedoeld in de Wet studiefinanciering 2000; of
- g. een urgentieverklaring dan wel een herhuisvestingsverklaring als bedoeld in artikel 2.3.8 van de Verordening woonruimtebemiddeling regio Rotterdam 2015, mits de woonruimte een woonruimte als bedoeld in artikel 2.1.1. van die verordening betreft en gebruik wordt gemaakt van de urgentieverklaring of de herhuisvestingsverklaring.

[...]

Artikel 4.1

Indien vanwege bijzondere omstandigheden een strikte toepassing van het bepaalde in deze verordening zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard, kan het college afwijken van het bepaalde in deze verordening.