

LJN: BL0237, Rechtbank Zwolle , Awb 08/2196

Datum uitspraak: 22-01-2010
Datum publicatie: 22-01-2010
Rechtsgebied: Bestuursrecht overig
Soort procedure: Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie: Verzoek intrekking toelating als instelling uitsluitend werkzaam in het belang van de volkshuisvesting, als bedoeld in artikel 70, tweede lid, Woningwet. De rechtbank is bevoegd om kennis te nemen van het beroep. Geen louter begunstigende beschikking. De rechtbank is van oordeel dat verweerder in redelijkheid heeft kunnen weigeren om een voordracht te doen tot het nemen van een koninklijk besluit, waarbij de toelating van eiseres wordt ingetrokken. Geen strijd met enige bepaling van het EVRM.

Uitspraak

RECHTBANK ZWOLLE-LELYSTAD
Sector Bestuursrecht, Meervoudige Kamer
Registratienummer: Awb 08/2196

Uitspraak
in het geding tussen:

Woningstichting "De Veste",
gevestigd te Ommen, eiseres,
gemachtigde: mr. W.E.M. Klostermann, advocaat te Zwolle,

en

de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij brief van 3 maart 2008 heeft eiseres verweerder verzocht om intrekking van de toelating als instelling, uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam, anders dan op grond van artikel 70, tweede lid, van de Woningwet.

Bij besluit van 24 april 2008 heeft verweerder het door eiseres gedane verzoek afgewezen. Bij brief van 2 juni 2008 heeft eiseres hiertegen bezwaar gemaakt.

Bij besluit van 31 oktober 2008 heeft verweerder het bezwaar ongegrond verklaard. Bij brief van 9 december 2008 heeft eiseres hiertegen beroep ingesteld.

Het beroep is op 11 december 2009 behandeld ter zitting. Eiseres heeft zich doen vertegenwoordigen door S., directeur, bijgestaan door mr. W.E.M. Klostermann en mr. A.B. Lever, advocaten te Zwolle, en drs. L.R. Jacobs, belastingadviseur bij KPMG Meijburg. Verweerder heeft zich doen vertegenwoordigen door mr. W.J.A. Vellekoop, drs. C.T. Logger en mr. J.J. Kerssemakers.

2. Overwegingen

De rechtbank zal vooreerst beoordelen of zij bevoegd is om kennis te nemen van dit beroep.

Hiertoe stelt de rechtbank voorop dat in artikel 70, tweede lid, van de Woningwet, voor zover hier van belang, is bepaald dat de toelating als instelling, uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam, bij koninklijk besluit kan worden ingetrokken, indien de toegelaten instelling niet langer uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam is of uitkeringen doet anders dan in het belang van de volkshuisvesting.

Artikel 70b, eerste lid, van de Woningwet bepaalt dat tegen een koninklijk besluit tot intrekking van de toelating beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die in hoogste ressort oordeelt over

het beroep. Daarbij wordt aanvankelijk overeenkomstige toepassing gegeven aan artikel 8:52 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en kan nadien overeenkomstige toepassing worden gegeven aan artikel 8:53 van de Awb. Artikel 70b, tweede lid, van de Woningwet bepaalt dat, nadat een dergelijk besluit onherroepelijk is geworden, de vereniging of stichting op vordering van de minister wordt ontbonden door de rechtbank binnen welker rechtsgebied zij gevestigd is.

De rechtbank is van oordeel dat de in artikel 70b van de Woningwet neergelegde mogelijkheid om rechtstreeks beroep in te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hier niet van toepassing is. De, in artikel 70b van de Woningwet neergelegde, versnelde procedure heeft, gezien het systeem van de wet, slechts betrekking op situaties waarin de toelating is ingetrokken omdat de instelling, naar het oordeel van de Kroon, niet langer uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam is of uitkeringen doet anders dan in het belang van de volkshuisvesting. In een dergelijke situatie is gewenst dat over de rechtmatigheid van de intrekking van de toelating zo snel mogelijk duidelijkheid wordt verkregen, zodat, wanneer de rechtmatigheid in rechte vaststaat, zo snel mogelijk kan worden overgegaan tot ontbinding van de door een dergelijk besluit getroffen instelling. Van een dergelijke situatie is hier geen sprake. Bovendien heeft eiseres in haar verzoek van 3 maart 2008 uitdrukkelijk aangegeven dat niet wordt verzocht om intrekking van de toelating op de in artikel 70, tweede lid, van de Woningwet genoemde grond. Eiseres heeft verzocht om intrekking van de toelating, omdat zij meent het belang van de volkshuisvesting beter te kunnen behartigen buiten het bestel van woningcorporaties dan binnen dit bestel.

Nu de Woningwet geen (procedurele) bepalingen bevat die betrekking hebben op (de inwilliging dan wel afwijzing van) dergelijke verzoeken om intrekking, zijn de bepalingen in hoofdstuk 8 van de Awb hier van toepassing. Omdat eiseres statutair gevestigd is binnen het arrondissement Zwolle-Lelystad, is deze rechtbank bevoegd om kennis te nemen van het beroep.

De rechtbank constateert dat zowel het bestreden besluit als het besluit in eerste aanleg zijn genomen door de minister voor Wonen en Wijken en Integratie

Ingevolge het bepaalde 70, tweede lid, van de Woningwet kan de toelating, als instelling uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam, bij koninklijk besluit worden geweigerd of ingetrokken.

De rechtbank is van oordeel dat verweerder zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het door verweerder gehandhaafde besluit moet worden aangemerkt als een weigering om een voordracht te doen tot het nemen van een koninklijk besluit. De rechtbank is van oordeel dat een dergelijke weigering van de verantwoordelijke minister om een dergelijke voordracht te doen moet worden aangemerkt als een bevoegd genomen besluit (zie ook LJN:AV0285).

In geding is vervolgens de vraag of het bestreden besluit in rechte kan worden gehandhaafd.

Tussen partijen is niet in geschil dat verweerder bij het bestreden besluit een primair en een subsidiair standpunt heeft ingenomen. Nu partijen het er over eens zijn dat het bestreden besluit zo moet worden gelezen, zal ook de rechtbank zich bij haar beoordeling van het bestreden besluit hiernaar richten.

Verweerder stelt zich primair op het standpunt dat hij niet bevoegd is om te besluiten tot intrekking van de toelating als instelling uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam, anders dan op de grond van artikel 70, tweede lid, van de Woningwet. Verweerder stelt zich subsidiair op het standpunt dat intrekking van de toelating niet wenselijk is en dat deze daarom dient te worden geweigerd.

Eiseres stelt zich op het standpunt dat verweerder bevoegd is om tot intrekking van de toelating, in de door eiseres gewenste zin, te besluiten, ook zonder dat de wet hiertoe een expliciete grondslag biedt. Eiseres stelt zich voorts op het standpunt dat verweerder ook gehouden was om hiertoe te besluiten, aangezien de toelating als instelling uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam moet worden aangemerkt als een begunstigende beschikking en een begunstigende beschikking in beginsel altijd behoort te worden ingetrokken, indien de begunstigde hierom verzoekt.

De rechtbank is van oordeel dat noch uit de tekst van de Woningwet, noch uit het systeem van deze wet volgt dat het de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever is geweest om intrekking van de toelating als instelling uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam, op andere gronden dan de in artikel 70, tweede lid, van de Woningwet genoemde gronden, onmogelijk te maken. Veeleer acht de rechtbank aannemelijk dat de wetgever niet heeft voorzien dat de mogelijkheid zich zou kunnen voordoen dat een toegelaten instelling zelf zou verzoeken om intrekking van de toelating. De omstandigheid dat de wetgever dit niet heeft voorzien, betekent evenwel niet dat de Woningwet aan een dergelijke intrekking in de weg staat. Naar het oordeel van de rechtbank is de Kroon, die bevoegd is om een instelling toe te laten als instelling uitsluitend werkzaam in het belang van de volkshuisvesting, ook bevoegd om een dergelijke toelating in te trekken. Gelet op het bestaan van deze bevoegdheid van de Kroon, moet tevens worden aangenomen dat de minister voor Wonen, Wijken en Integratie bevoegd is om een voordracht tot het nemen van een dergelijk koninklijk besluit te doen, alsook om een

dergelijke voordracht te weigeren.

De omstandigheid dat verweerder bevoegd is om een voordracht te doen, tot intrekking van de toelating als instelling uitsluitend werkzaam in het belang van de volkshuisvesting, betekent niet dat verweerder hiertoe ook was gehouden, nu eiseres hierom heeft verzocht. Naar het oordeel van de rechtbank kan de toelating, anders dan door eiseres is gesteld, niet worden gekwalificeerd als een uitsluitend begunstigende beschikking. De toelating als instelling uitsluitend werkzaam in het belang van de volkshuisvesting brengt immers, naast financiële voordelen, ook verregaande verplichtingen met zich voor een toegelaten instelling. Zo is een toegelaten instelling onderworpen aan een groot aantal bepalingen, neergelegd in de Woningwet en in het Besluit beheer sociale huursector, die ten behoeve van het bestel zijn geformuleerd. Deze bepalingen gaan verder dan verplichtingen die worden opgelegd aan een ontvanger van subsidie.

De rechtbank stelt voorop dat verweerder beoordelingsvrijheid heeft bij het afwegen van de bij een dergelijk verzoek om intrekking van de toelating betrokken belangen. De wijze waarop verweerder de betrokken belangen afweegt heeft de rechtbank terughoudend te toetsen.

De rechtbank is van oordeel dat verweerder in redelijkheid heeft kunnen weigeren om een voordracht te doen tot het nemen van een koninklijk besluit, waarbij de toelating van eiseres wordt ingetrokken. Daarvoor heeft verweerder betekenis mogen toekennen aan de solidariteitsgedachte die aan het bestel ten grondslag ligt. Zo zijn toegelaten instellingen verplicht om jaarlijks een bijdrage te leveren aan het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (hierna: het Fonds). Met behulp van deze bijdragen worden minder vermogende instellingen die zijn toegelaten financieel ondersteund. Indien vermogende instellingen, zoals eiseres, het bestel verlaten, kan dit ertoe leiden dat het Fonds niet langer in staat zal zijn om in toereikende mate ondersteuning te bieden aan minder vermogende instellingen. Voorts heeft verweerder betekenis mogen hechten aan het belang van effectief publiekrechtelijk toezicht op instellingen die werkzaam zijn in het belang van de volkshuisvesting. De rechtbank acht genoegzaam aannemelijk gemaakt dat niet gegarandeerd is dat het toezicht op naleving van de bepalingen van het Besluit beheer sociale huursector, na uittreding van een instelling uit het bestel, middels het civiele recht in dezelfde mate en op even doelmatige wijze gegarandeerd is als binnen het bestaande, publiekrechtelijke, bestel.

Tegenover deze belangen van verweerder staat het belang van eiseres om haar onderneming, na uittreding uit het bestel, zodanig te kunnen herstructureren, dat deze kan worden omgevormd tot een zogeheten 'fiscale beleggingsinstelling', die is vrijgesteld van vennootschapsbelasting. Daargelaten de vraag of de beoogde vrijstelling van vennootschapsbelasting op de door eiseres voorgestane wijze kan worden gerealiseerd, is de rechtbank van oordeel dat verweerder in redelijkheid meer belang heeft mogen hechten aan de solidariteit binnen het bestel en aan het belang van effectief publiekrechtelijk toezicht op toegelaten instellingen dan aan het belang van eiseres om (wellicht) gebruik te kunnen maken van een fiscale constructie die binnen het bestel niet mogelijk is.

Namens eiseres is ter zitting verklaard dat het beroep op het bepaalde in artikel 86 van het EG-Verdrag niet langer wordt gehandhaafd, zodat dit onbesproken kan blijven.

Eiseres stelt zich op het standpunt dat de weigering om de toelating in te trekken in strijd is met het bepaalde in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM bepaalt dat iedere natuurlijke of rechtspersoon recht heeft op het ongestoorde genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.

Eiseres stelt zich op het standpunt dat de weigering om de toelating als instelling, uitsluitend werkzaam in het belang van de volkshuisvesting, in te trekken geldt als ontneming van eigendom, als bedoeld in dit artikel. Ontneming van eigendom is alleen mogelijk tegen volledige financiële compensatie. Eiseres voert hiertoe aan dat zij ten gevolge van de weigering een bepaald financieel voordeel, dat zij buiten het bestel als fiscale beleggingsinstelling zou kunnen genieten, thans niet kan genieten.

De rechtbank is van oordeel dat de weigering om een voordracht te doen om de toelating van eiseres in te trekken niet kan gelden als ontneming van eigendom, in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Hiertoe zoekt de rechtbank aansluiting bij de taalkundige betekenis van het begrip ontneming, als zijnde het afnemen van iets. De rechtbank voelt zich in deze uitleg gesterkt door de Engelstalige en de Franstalige versies van deze bepaling, waarin respectievelijk bepaald is dat "no one shall be deprived of his property" en "nul ne peut être privé de sa propriété", welke bewoordingen een met de Nederlandse taalversie overeenkomstige betekenis hebben. Het niet kunnen genieten van een bepaald financieel (fiscaal) voordeel, welk voordeel eiseres ook thans

niet geniet, kan dan ook niet gelden als ontneming van eigendom.

Naar het oordeel van de rechtbank is voor wat betreft toegelaten instellingen sprake van regulering van eigendom. Hiervoor geldt, blijkens jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens inzake artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, dat een "fair balance" gevonden dient te worden tussen enerzijds de eisen van het algemeen belang die met een maatregel worden gediend en anderzijds de rechten van de natuurlijke persoon of rechtspersoon die door een maatregel wordt getroffen. Verweerder heeft, bij het afwegen van de betrokken belangen, een ruime beoordelingsvrijheid.

Uit de stukken komt, anders dan eiseres stelt, genoegzaam naar voren dat een individuele toets heeft plaatsgevonden, waarbij de betrokken belangen tegen elkaar zijn afgewogen. Het individuele belang van eiseres was bij de belangenafweging genoegzaam bekend. Van de zijde van eiseres is in dit verband als bijzondere omstandigheid naar voren gebracht dat eiseres een vermogende instelling is, die goed presteert. Naar het oordeel van de rechtbank mocht verweerder in het kader van de hiervoor genoemde individuele belangenafweging groot belang hechten aan de aan het bestel ten grondslag liggende solidariteitsgedachte. Het bestel als zodanig is er immers mee gebaat dat ook vermogende instellingen, zoals eiseres, binnen het bestel blijven en dat zij, middels de jaarlijkse bijdrage aan het Fonds, meewerken aan de instandhouding van het bestel.

De rechtbank is van oordeel dat de gevolgde procedure in overeenstemming is met artikel 6 van het EVRM. Van strijd met deze bepaling is de rechtbank niet gebleken.

Uit het voorgaande volgt dat het bestreden besluit de rechterlijke toets doorstaat.

Het beroep is daarom ongegrond.

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.H.M. Hesseling, voorzitter, mr. W.J.B. Cornelissen en mr. A. Oosterveld, rechters, en door mr. J.H.M. Hesseling en mr. A. van der Weij als griffier ondertekend. Uitgesproken in het openbaar op 22 januari 2010.

Afschrift verzonden op:
