

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:2161
Datum uitspraak	27 juli 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 19 november 2019 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een aanvraag van [appellante] om subsidie te verlenen op grond van de Tijdelijke regeling stimulering huisvesting vergunninghouders (Stcrt. 2015, 45925; hierna: de Regeling) afgewezen.

Volledige tekst

202105159/1/A2.

Datum uitspraak: 27 juli 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 12 juli 2021 in zaak nr. 20/742 in het geding tussen:

[appellante]

en

de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Procesverloop

Bij besluit van 19 november 2019 heeft de minister een aanvraag van [appellante] om subsidie te verlenen op grond van de Tijdelijke regeling stimulering huisvesting vergunninghouders (Stcrt. 2015, 45925; hierna: de Regeling) afgewezen.

Bij besluit van 3 februari 2020 heeft de minister het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 12 juli 2021 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante] en de minister hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 april 2022, waar [appellante], bijgestaan door [gemachtigde], en de minister, vertegenwoordigd door mr. J. van Essen, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De Regeling beoogt de bouw van woonvoorzieningen en de verhuur daarvan aan houders van een verblijfsvergunning (hierna: vergunninghouders) te stimuleren door middel van een subsidie. Een verhuurder moet het voornemen om een woonvoorziening te realiseren voorafgaand aan een subsidieaanvraag melden bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO). Op basis van die aanmelding wordt een zogenaamde 'verklaring van budgetreservering' afgegeven. Daarmee wordt het bedrag gereserveerd dat aan subsidie kan worden verstrekt. De subsidieaanvraag moet worden gedaan als de woonvoorziening is gerealiseerd en in gebruik is genomen.

1.1. Op 29 augustus 2018 heeft [appellante] het voornemen om een woonvoorziening te realiseren voor de huisvesting van vergunninghouders gemeld bij de RVO. Op 16 oktober 2018 heeft de RVO namens de minister een verklaring van budgetreservering van € 37.500,00 afgegeven.

1.2. Op 29 september 2019 heeft [appellante] aan de RVO en de minister meegedeeld dat het college van burgemeester en wethouders van Aa en Hunze (hierna: college) geen vergunninghouders huisvest in de door haar gerealiseerde woonruimte, omdat er geen vergunninghouders meer te huisvesten zijn. Op 21 oktober 2019 heeft [appellante] een aanvraag ingediend om haar € 27.500,00 aan subsidie te verlenen.

1.3. Bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 19 november 2019 heeft de minister de aanvraag op grond van artikel 8, eerste lid, aanhef en onder d, van de Regeling afgewezen, omdat op de datum waarop de subsidieaanvraag is ingediend blijkt de Basisregistratie Personen (hierna: BRP) minder dan vier vergunninghouders in de woonvoorziening wonen. [appellante] was bekend met de voorwaarde over het daadwerkelijk huisvesten van minimaal vier vergunninghouders. Dat op het moment dat de woonvoorziening klaar was, er in de gemeente geen vergunninghouders meer te huisvesten waren, komt volgens de minister voor haar rekening.

1.4. [appellante] heeft in beroep betoogd dat de afwijzing van haar aanvraag in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Het ligt buiten haar mogelijkheden om daadwerkelijk vergunninghouders te huisvesten in de woonvoorziening die daarvoor is gerealiseerd. Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: COA) regelt de plaatsing. Daarnaast heeft zij € 65.000,00 geïnvesteerd in het realiseren van de woonvoorziening. Omdat zij het logisch vindt dat zij zonder huisvesting van vergunninghouders niet het hele bedrag van de budgetreservering krijgt, heeft zij voor een lager bedrag subsidie aangevraagd.

Oordeel van de rechtbank

2. De rechtbank heeft overwogen dat de voorwaarde dat er op de datum waarop de aanvraag wordt ingediend volgens de BRP minimaal vier vergunninghouders in de woonvoorziening wonen, door de minister duidelijk is gecommuniceerd en bij [appellante] van tevoren bekend was. Deze voorwaarde brengt voor initiatiefnemers een zeker risico met zich mee, omdat noch de minister, noch initiatiefnemers, invloed kunnen uitoefenen op de plaatsing van vergunninghouders in een woonvoorziening waarvoor de subsidie wordt aangevraagd. Vanuit

de gemeente Aa en Hunze zijn er signalen afgegeven dat er behoefte was aan de door [appellante] gerealiseerde woonvoorziening. De rechtbank is van oordeel dat het begrijpelijk is dat [appellante] op die mededelingen is afgegaan, maar is van oordeel dat dergelijke mededelingen, nog afgezien van het tijdsverloop tussen de mededelingen en het feitelijk gerealiseerd zijn van de woonvoorziening, niet aan de minister kunnen worden toegerekend. Verder heeft de rechtbank overwogen dat [appellante] weliswaar een financieel nadeel ondervindt, maar dat er geen sprake is van een waardeloze investering, omdat zij de woonvoorziening met instemming van de gemeente kan verhuren voor reguliere bewoning.

2.1. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank geen grond gezien voor het oordeel dat artikel 8, eerste lid, aanhef en onder d, van de Regeling onverbindend moet worden geacht of dat de minister die bepaling in dit concrete geval buiten toepassing had moeten laten.

Wettelijk kader en toetsingskader

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

4. Zoals de rechtbank onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 12 februari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:452](#), terecht heeft overwogen, kan een rechter een algemeen verbindend voorschrift dat geen wet in formele zin is in een zaak over een besluit dat op dat voorschrift gebaseerd is, toetsen op rechtmatigheid. In het bijzonder gaat het daarbij om de vraag of het voorschrift niet in strijd is met hogere regelgeving. De rechter komt ook de bevoegdheid toe te beoordelen of dat algemeen verbindend voorschrift een voldoende deugdelijke grondslag biedt voor het besluit waarover de zaak gaat. Bij die indirecte toetsing van het algemeen verbindend voorschrift vormen de algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijk richtsnoer, waarbij de toetsing wordt verricht op de wijze zoals de Afdeling uiteen heeft gezet in voormelde uitspraak.

Hoger beroep en beoordeling ervan

5. [appellante] voert aan dat de overheid ervan op de hoogte was dat zij voor de overheid huisvesting aan het realiseren was. Zij mocht erop vertrouwen dat de huisvesting gebruikt zou worden, zodat zij een deel van de investering via subsidie terug zou krijgen. [appellante] heeft haar hulp aangeboden aan de overheid, omdat een vriendin dat vroeg. Zij zou er niet aan zijn begonnen als zij van tevoren had geweten dat de gehele investering voor haar rekening zou komen. Zij wijst erop dat de overheid beslist om geen vergunninghouders te plaatsen in de door haar gerealiseerde huisvesting, terwijl velen zitten te wachten op huisvesting. De handelwijze van de overheid maakt dat zij is overgeleverd aan willekeur. Verder moet de budgetreservering worden aangemerkt als een voorwaardelijke toekenning van subsidie. Daarnaast heeft de minister zich onvoldoende rekenschap gegeven van de individuele belangen van [appellante]. [appellante] verwijst naar de Toeslagaffaire. De overheid heeft ook de normen vermeld in de 'Behoorlijkheidswijzer' van de Nationale ombudsman overtreden, zoals de normen 'Open en duidelijk', 'Respectvol', 'Betrokken en oplossingsgericht' en 'Eerlijk en betrouwbaar'. [appellante] verzoekt om de door haar geleden schade, die volgens haar net zo hoog is als de budgetreservering van € 37.500,00, vergoed te krijgen. Zij is zich ervan bewust dat zij volgens de Regeling geen recht heeft op subsidie, maar zij vindt dat zij wel recht heeft op schadevergoeding.

5.1. Op de zitting heeft [appellante] kenbaar gemaakt dat zij tevreden is als zij de aangevraagde subsidie krijgt. De Afdeling heeft op de zitting vastgesteld dat zij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 19 november 2019 heeft aangevochten en dat in deze procedure aan schadevergoeding afzonderlijk niet wordt toegekomen.

5.2. Niet in geschil is dat op de datum waarop [appellante] de subsidieaanvraag heeft ingediend blijkens de BRP minder dan vier vergunninghouders in de woonvoorziening wonen. Daarom is de afwijzingsgrond van artikel 8, eerste lid, aanhef en onder d, van de Regeling, een algemeen verbindend voorschrift, van toepassing. Deze afwijzingsgrond is imperatief geformuleerd. De Regeling bevat ook geen hardheidsclausule. De minister is dan ook gehouden om de subsidieaanvraag af te wijzen. Op de zitting heeft hij benadrukt dat met de afwijzingsgrond, zoals ook uit de toelichting op de Regeling blijkt, is beoogd dat er alleen subsidie wordt verstrekt als er een daadwerkelijke verlichting van de woningmarkt plaatsvindt. Daarnaast heeft hij op de zitting toegelicht dat [appellante] bekend was met de voorwaarde over het huisvesten van minimaal vier vergunninghouders en dat hij daarom de uitkomst in deze zaak niet onredelijk vindt. De Afdeling volgt de minister hierin niet. [appellante] was weliswaar bekend met die voorwaarde, maar zij had geen invloed op het daadwerkelijk huisvesten van de vergunninghouders. Zij heeft er alles aan gedaan om te kunnen voldoen aan de voorwaarden voor subsidieverlening. Zij heeft blijkens de brieven van het college van 13 december 2016 en 9 april 2019 de woonvoorziening in samenspraak met het college gerealiseerd. Daarnaast heeft zij conform de Regeling het voornemen om de woonvoorziening te realiseren gemeld bij de RVO. Daarna heeft de RVO op 16 oktober 2018 een verklaring van budgetreservering van € 37.500,00 afgegeven. Gelet op artikel 6, derde lid, aanhef en onder f, van de Regeling wordt zo'n verklaring niet afgegeven als er gegronde reden is te vermoeden dat er minder dan vier vergunninghouders in de woonvoorziening zullen worden gehuisvest. De RVO had dat vermoeden niet. Weliswaar heeft de RVO geen invloed op het daadwerkelijk huisvesten van de vergunninghouders, maar [appellante] heeft daar ook in het geheel geen invloed op. Zij ondervindt wel ingrijpende nadelige gevolgen van dat feit. Zij heeft immers € 65.000,00 geïnvesteerd ervan uitgaande dat zij daarvan een deel zou terugkrijgen in de vorm van subsidie. Die investering vond plaats in een periode waarin ook de RVO ervan uitging dat er vier vergunninghouders in de door haar gerealiseerde huisvesting zouden kunnen worden geplaatst. Onder de hiervoor vermelde omstandigheden weegt het belang bij onverkorte naleving van artikel 8, eerste lid, aanhef en onder d, van de Regeling niet op tegen het belang van [appellante] om subsidie voor de aldus gemaakte kosten niet volledig mis te lopen. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, bestaat dan ook grond voor het oordeel dat de minister artikel 8, eerste lid, aanhef en onder d, van de Regeling in dit concrete geval buiten toepassing had moeten laten, omdat de gevolgen van de toepassing ervan in dit geval onevenredig uitwerken.

Het betoog slaagt.

Conclusie

6. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 3 februari 2020 alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt voor vernietiging in aanmerking. De Afdeling zal zelf in de zaak voorzien door het besluit van 19 november 2019 te herroepen en te bepalen dat de minister de gevraagde subsidie van € 27.500,00 alsnog aan [appellante] verleent. De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

7. Met het oog op de vaststelling van de subsidie op grond van artikel 11, eerste lid, van de Regeling merkt de Afdeling het volgende op. [appellante] heeft voldaan aan de subsidieverplichtingen van artikel 10, zolang zij de woonvoorziening als zodanig gedurende een periode van vijf jaar vanaf de datum waarop de subsidieaanvraag is ingediend, in stand houdt en zij bij eventuele huisvesting van vergunninghouders geen hogere huurprijs dan de in

artikel 10, tweede lid, vermelde huurprijs per vergunninghouder per maand ontvangt.
Proceskosten

8. [appellante] heeft verzocht om de reis- en verletkosten voor de zittingen bij de rechtbank op 17 augustus 2020 en 17 juni 2021 te vergoeden. Zij stelt dat in Annerveenschekanaal geen openbaar vervoer beschikbaar is. Zij is met de auto naar de zittingen gegaan en verzoekt om € 25,00 en € 23,00 te vergoeden. De parkeerkosten zijn daarbij inbegrepen. Daarnaast verzoekt [appellante] om verletkosten van € 200,00 te vergoeden per bijgewoonde zitting.

8.1. Gelet op artikel 2, eerste lid, aanhef en onder d, van het Besluit proceskosten bestuursrecht (hierna: Bpb) gelezen in samenhang met artikel 11, eerste lid, aanhef en onder d, van het Besluit tarieven in strafzaken 2003, is het tarief voor vergoeding wegens reiskosten gesteld op een bedrag waarvan de hoogte gelijk is aan de reiskosten per openbaar vervoer, laagste klasse, of een kilometervergoeding van € 0,28 per kilometer indien openbaar vervoer niet of niet voldoende mogelijk is.

De Afdeling acht aannemelijk dat openbaar vervoer niet of niet voldoende mogelijk is geweest. De afstand vanaf de woning van [appellante] naar de rechtbank is ongeveer 30 kilometer. Per bijgewoonde zitting moeten reiskosten worden vergoed van 30 kilometer vermenigvuldigd met € 0,28. Dat is een bedrag van € 8,40. Voor beide zittingen moet de minister een bedrag van € 16,80 vergoeden.

8.2. [appellante] heeft de gestelde verletkosten niet onderbouwd. Daarom wordt per zitting forfaitair uitgegaan van 6 uur vermenigvuldigd met het laagste uurtarief van € 7,00. De totale verletkosten worden vastgesteld op (6 uur x € 7,00 x 2 zittingen) € 84,00.

8.3. Voor zover [appellante] heeft beoogd aan te voeren dat haar man ook reis- en verletkosten heeft gemaakt, komen die kosten, gelet op artikel 1 van het Bpb, niet voor vergoeding in aanmerking.

8.4. De minister moet een totaalbedrag van € 100,80 aan proceskosten in beroep vergoeden. [appellante] heeft in het hogerberoepsschrift verzocht om de minister te veroordelen in de kosten, maar zij heeft dit niet nader toegelicht. Zij heeft ook geen proceskostenformulier overgelegd.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 12 juli 2021 in zaak nr. 20/742;

III. verklaart het beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 3 februari 2020;

V. herroept het besluit van de minister van 19 november 2019;

VI. bepaalt dat de minister alsnog de subsidie van € 27.500,00 verleent aan [appellante];

VII. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VIII. veroordeelt de minister tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 100,80;

IX. gelast dat de minister aan [appellante] het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 448,00 voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. B.J. Schueler en mr. W. den Ouden, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.S. Sanchit-Premchand, griffier.

w.g. Borman
voorzitter

w.g. Sanchit-Premchand

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 juli 2022

691

BIJLAGE - Wettelijk kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:4

1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.
2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van ene besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Artikel 8:75

1. De bestuursrechter is bij uitsluiting bevoegd een partij te veroordelen in de kosten die een andere partij in verband met de behandeling van het beroep bij de bestuursrechter, en van het bezwaar of van het administratief beroep redelijkerwijs heeft moeten maken. [...]

[...]

Tijdelijke regeling stimulering huisvesting vergunninghouders

Artikel 5. Aanmelding van voornemen

1. Een verklaring van budgetreservering kan tot en met 31 december 2018 worden aangevraagd door middel van aanmelding bij de minister van een voornemen om een nieuwe woonvoorziening ten behoeve van de huisvesting van vergunninghouders te realiseren.
2. Een aanmelding betreft de voorgenomen realisatie van één woonvoorziening.

[...]

Artikel 6. Verklaring van budgetreservering

1. De minister geeft met betrekking tot een aanmelding, als bedoeld in artikel 5, een verklaring van budgetreservering af. In een verklaring van budgetreservering wordt vermeld welk bedrag is gereserveerd voor een subsidieaanvraag op grond van deze regeling die

betrekking heeft op de woonvoorziening waarvan de voorgenomen realisatie met toepassing van artikel 5 is aangemeld. [...]

2. De reservering, bedoeld in het eerste lid, bedraagt € 6250, vermenigvuldigd met het beoogde aantal in de woonvoorziening te huisvesten vergunninghouders.

3. De minister geeft geen verklaring van budgetreservering af indien:

[...]

b. er gegronde reden is te vermoeden dat de aanmelder de te realiseren woonvoorziening niet zal realiseren;

[...]

f. er gegronde reden is te vermoeden dat er minder dan vier vergunninghouders in de te realiseren woonvoorziening gehuisvest zullen worden gehuisvest;

[...]

6. De minister kan een verklaring van budgetreservering op verzoek van de ontvanger ervan intrekken. Met betrekking tot de woonvoorziening, waarop de ingetrokken verklaring van budgetreservering betrekking had, kan opnieuw aanmelding overeenkomstig artikel 5 plaatsvinden.

Artikel 7. Aanvraag

1. Een subsidieaanvraag wordt binnen 24 maanden na de dagtekening van de afgifte van de verklaring van budgetreservering ingediend.

[...]

4. In afwijking van artikel 11, derde lid, van het Kaderbesluit bevat de aanvraag in ieder geval de volgende gegevens, verklaringen en bescheiden:

[...]

b. het aantal vergunninghouders dat in de woonvoorziening is gehuisvest;

[...]

Artikel 8. Afwijzingsgronden

1. De subsidieaanvraag wordt afgewezen als:

[...]

d. op de datum waarop de subsidieaanvraag is ingediend blijkt de basisregistratie personen minder dan vier vergunninghouders in de in de subsidieaanvraag genoemde woonvoorziening wonen.

2. De minister verstrekt niet meer subsidie dan het bedrag dat met betrekking tot de in de aanvraag genoemde woonvoorziening op grond van de verklaring van budgetreservering is gereserveerd.

Artikel 10. Subsidieverplichtingen

1. De subsidieontvanger is verplicht de woonvoorziening als zodanig gedurende een periode van vijf jaar te rekenen vanaf de datum waarop de subsidieaanvraag is ingediend, in stand te

houden.

2. In het geval de woonruimten als onzelfstandige woningen in de woonvoorziening zijn verhuurd, ontvangt de subsidieontvanger geen hogere huurprijs dan € 153,00 per vergunninghouder per maand.

[...]

Artikel 11. Vaststelling subsidie

1. De subsidie wordt ambtshalve vastgesteld na afloop van de periode van vijf jaar, bedoeld in artikel 10, eerste lid.

2. De subsidie wordt op € 0 vastgesteld, als de subsidieontvanger niet voldaan heeft aan de verplichtingen, genoemd in artikel 10.

Besluit proceskosten bestuursrecht

Artikel 1

Een veroordeling in de kosten als bedoeld in artikel 8:75 onderscheidenlijk een vergoeding van de kosten als bedoeld in artikel 7:15, tweede lid, of 7:28, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan uitsluitend betrekking hebben op:

[...]

d. reis- en verblijfskosten van een partij of een belanghebbende,

e. verletkosten van een partij of belanghebbende,

[...]

Artikel 2

1. Het bedrag van de kosten wordt bij de uitspraak, onderscheidenlijk de beslissing op het bezwaar of het administratief beroep als volgt vastgesteld:

[..]

d. ten aanzien van de kosten, bedoeld in artikel 1, onderdeel d: overeenkomstig artikel 11, eerste lid, onderdeel d, van het Besluit tarieven in strafzaken 2003;

e. ten aanzien van de kosten, bedoeld in artikel 1, onderdeel e, overeenkomstig een tarief dat, afhankelijk van de omstandigheden, tussen € 7 en € 89 per uur bedraagt;

[...]

3. In bijzondere omstandigheden kan van het eerste lid worden afgeweken.

Besluit tarieven in strafzaken 2003

Artikel 11

1. Het tarief voor vergoedingen wegens reis- en verblijfskosten als bedoeld in artikel 6 van de wet bedraagt, indien deze vergoedingen worden verstrekt aan:

[...]

d. [...] een tarief waarvan de hoogte gelijk is aan de reiskosten per openbaar middel van vervoer, laagste klasse dan wel kilometervergoeding van € 0,28 per kilometer indien

openbaar vervoer niet of niet voldoende mogelijk is [...]