

ECLI	ECLI:NL:RVS:2010:BO1837
Datum uitspraak	27 oktober 2010
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 24 april 2008 heeft de minister afwijzend beslist op het door De Veste ingediende verzoek om intrekking van haar toelating als instelling, uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam.

Volledige tekst

201002155/1/H3.

Datum uitspraak: 27 oktober 2010

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de stichting Woningstichting De Veste, gevestigd te Ommen,
 2. de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, thans: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
- appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zwolle-Lelystad van 22 januari 2010 in zaak nr. 08/2196 in het geding tussen:

De Veste

en

de minister.

1. Procesverloop

Bij besluit van 24 april 2008 heeft de minister afwijzend beslist op het door De Veste ingediende verzoek om intrekking van haar toelating als instelling, uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam.

Bij besluit van 31 oktober 2008 heeft de minister het door De Veste daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 22 januari 2010, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank het door De Veste daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben De Veste bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 3 maart 2010, en de minister bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 4 maart 2010, hoger beroep ingesteld. De minister heeft zijn hoger beroep aangevuld bij brief van 1 april 2010.

Bij brieven van 3 mei onderscheidenlijk 11 juni 2010 hebben De Veste en de minister een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 september 2010, waar De Veste, vertegenwoordigd door [directeur] en [medewerker], bijgestaan door mr. W.E.M. Klostermann en mr. A.B. Lever, advocaten te Zwolle onderscheidenlijk Apeldoorn, en de minister, vertegenwoordigd door mr. J.J. Kerssemakers, mr. W.J.A. Vellekoop en F. Volborth, allen werkzaam bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 6, eerste lid, eerste volzin, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) heeft eenieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld.

Ingevolge artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: Eerste Protocol) heeft iedere natuurlijke of rechtspersoon recht op het ongestoord 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. Deze bepaling tast 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.

Ingevolge artikel 70, eerste lid, van de Woningwet kunnen verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid en stichtingen, die zich ten doel stellen uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en niet beogen uitkeringen te doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting, bij koninklijk besluit worden toegelaten als instellingen, uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam.

Ingevolge het tweede lid kan de toelating bij koninklijk besluit worden geweigerd of ingetrokken. De toelating wordt 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.

Ingevolge het derde lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur andere dan de in het tweede lid bedoelde gevallen worden aangegeven, waarin de toelating wordt of kan worden geweigerd dan wel wordt of kan worden ingetrokken.

Ingevolge artikel 70a, eerste lid, kan bij koninklijk besluit worden bepaald dat de toegelaten instellingen binnen een bij dat besluit gestelde termijn hun statuten moeten aanpassen aan de voorschriften omtrent de toelating, zoals deze luiden op de dag waarop dat besluit is genomen.

Ingevolge het tweede lid kan de toelating worden ingetrokken indien een toegelaten instelling geen uitvoering geeft aan een besluit als bedoeld in het eerste lid.

Ingevolge artikel 70b, tweede lid, wordt de vereniging of de stichting, nadat een koninklijk besluit dat strekt tot intrekking van de toelating onherroepelijk is geworden, op vordering van

de minister ontbonden door de rechtbank binnen welker rechtsgebied zij gevestigd is. Ingevolge artikel 44 van het Besluit beheer sociale-huursector (hierna: het Bbsh) kan de toelating buiten de gevallen, bedoeld in de artikelen 70, tweede lid, derde volzin, en 70a, tweede lid, van de Woningwet, worden ingetrokken, indien naar het oordeel van de minister de toegelaten instelling zodanige schade aan het belang van de volkshuisvesting berokkent of bij handhaving van de toelating op korte termijn zal berokkenen, dat haar toelating niet langer in dat belang is te achten.

2.2. Niet in geschil is dat het in bezwaar gehandhaafde besluit van 24 april 2008 een weigering van de minister behelst om een voordracht te doen voor een koninklijk besluit tot intrekking van de toelating van De Veste als instelling, uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam.

2.3. Bij koninklijk besluit van 25 april 1963 is de rechtsvoorgangster van De Veste op eigen verzoek toegelaten als instelling, uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam. De Veste heeft de minister verzocht om intrekking van haar toelating, omdat zij zich buiten het op de artikelen 70 tot en met 70l van de Woningwet gebaseerde woningcorporatiestelsel wenst in te zetten voor de volkshuisvesting. In dat verband heeft zij de minister tevens verzocht om na intrekking van haar toelating geen toepassing te geven aan artikel 70b, tweede lid, van de Woningwet.

2.4. Bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 24 april 2008 heeft de minister zich allereerst op het standpunt gesteld dat de Woningwet niet toestaat dat een toegelaten instelling het woningcorporatiestelsel verlaat. Weliswaar kan ingevolge artikel 70, tweede lid, van de Woningwet de toelating worden ingetrokken, doch uit deze en de volgende bepalingen van de Woningwet en artikel 44 van het Bbsh volgt dat intrekking slechts mogelijk is als sanctie in gevallen die zich hier niet voordoen. Bovendien verbindt artikel 70b, tweede lid, van de Woningwet aan intrekking van de toelating, ongeacht de reden, het gevolg dat de instelling wordt ontbonden, aldus de minister.

2.5. De rechtbank heeft overwogen dat de minister zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld, dat het niet mogelijk is om de toelating van een instelling, uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam, in te trekken op andere dan de in de Woningwet vermelde gronden. Uit de tekst noch uit het systeem van de Woningwet volgt dat het de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever is geweest om intrekking van de toelating op andere gronden onmogelijk te maken. Veeleer is aannemelijk dat de wetgever niet heeft voorzien dat de mogelijkheid zich zou kunnen voordoen dat een toegelaten instelling zelf om intrekking van haar toelating verzoekt. De minister is evenwel niet zonder meer gehouden om mee te werken aan de inwilliging van een dergelijk verzoek, doch heeft beoordelingsvrijheid bij het afwegen van de daarbij betrokken belangen. In dit geval heeft de minister na afweging van de betrokken belangen in redelijkheid kunnen weigeren om een voordracht te doen voor een koninklijk besluit tot intrekking van de toelating, aldus de rechtbank.

2.6. De Veste betoogt allereerst dat de rechtbank "de beginselen van een behoorlijk proces" heeft geschonden door zelf de motivering van het bij haar bestreden besluit aan te vullen. Zij voert daartoe aan dat de minister in de besluitvormingsfase rond de aanvraag noch in de bezwaarfase een belangenafweging heeft verricht vanuit de veronderstelling dat het mogelijk is om haar verzoek voor inwilliging voor te dragen.

2.6.1. Volgens de besluiten van 24 april en 31 oktober 2008 heeft de minister het verzoek van De Veste afgewezen omdat de Woningwet geen mogelijkheid biedt om dit verzoek in te

willigen. Op bladzijde 6 tot en met 8 van laatstgenoemd besluit heeft de minister tevens gereageerd op het betoog van De Veste, dat afwijzing van haar verzoek indruist tegen artikel 1 van het Eerste Protocol. In dat verband is de minister ingegaan op de verhouding tussen het algemeen belang bij afwijzing van het verzoek en het belang van De Veste bij uittreding uit het woningcorporatiestelsel en heeft de minister geconcludeerd dat het algemeen belang prevaleert boven het belang van De Veste. Hieruit kan worden afgeleid dat en waarom de door de minister te maken belangenafweging in het nadeel van De Veste zou uitvallen ingeval het mogelijk zou zijn om haar verzoek voor inwilliging voor te dragen. Zoals volgens het proces-verbaal van de rechtbankzitting bij die gelegenheid door de minister is verklaard en door De Veste is erkend, is het verzoek aldus, voor het geval dat de Woningwet wel de mogelijkheid biedt het verzoek in te willigen, afgewezen omdat het algemeen belang zich naar het oordeel van de minister tegen uittreding van De Veste uit het woningcorporatiestelsel verzet. Door bij de beoordeling van de redelijkheid van de afwijzing van het verzoek uit te gaan van deze belangenafweging heeft de rechtbank geen beginsel van een behoorlijk proces geschonden. Het betoog faalt.

2.7. De minister betoogt dat de rechtbank het ten onrechte mogelijk heeft geacht dat de toelating van een instelling die uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam is, op verzoek van deze instelling wordt ingetrokken. Hij voert daartoe aan dat een dergelijk verzoek niet is opgenomen onder de in de Woningwet vermelde gronden voor intrekking. Mede gelet op het systeem en de geschiedenis van de totstandkoming van de Woningwet, moeten deze intrekkingsgronden worden geacht een uitputtende regeling in te houden, die erop gericht is om een blijvende inzet voor de sociale woningbouw en huursector te verzekeren van het vermogen van de toegelaten instellingen in het algemeen en van hun woningvoorraad in het bijzonder. Zo volgt uit artikel 70b, tweede lid, van de Woningwet, zoals uitgewerkt in het Bbsh, dat een instelling na intrekking van haar toelating wordt ontbonden, waarna bij de vereffening haar woningvoorraad en vermogen aan andere toegelaten instellingen, gemeenten en huurders moeten worden aangeboden. Uittreding uit het woningcorporatiestelsel is daarmee onverenigbaar. Aangezien de Woningwet de intrekking van de toelating uitputtend regelt, kan uit de bevoegdheid van de Kroon om een instelling toe te laten evenmin een impliciete bevoegdheid tot intrekking van de toelating op andere dan de in de Woningwet vermelde gronden worden afgeleid. Dit lijdt slechts uitzondering ingeval het algemeen belang intrekking van de toelating dringend vergt, hetgeen hier niet aan de orde is, aldus de minister.

2.7.1. In de Woningwet noch in het Bbsh is uitdrukkelijk vermeld dat de toelating kan worden ingetrokken ingeval een toegelaten instelling daarom verzoekt. Teneinde vast te stellen of intrekking van de toelating op die grond mogelijk is, dient te worden onderzocht of de Woningwet en het Bbsh uitputtend regelen in welke gevallen de toelating kan worden ingetrokken. Het bestaan van een impliciete bevoegdheid tot intrekking van de toelating in andere dan in de Woningwet en het Bbsh genoemde gevallen kan niet worden aangenomen indien deze in een gesloten stelsel van intrekkingsgronden voorzien.

De Woningwet geeft uitsluitend in artikel 70, tweede lid, en artikel 70a, tweede lid, gronden voor intrekking van de toelating. In artikel 70, derde lid, van de Woningwet is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur andere gevallen kunnen worden aangegeven waarin de toelating wordt of kan worden ingetrokken. Met artikel 44 van het Bbsh is daaraan uitvoering gegeven. Ingevolge die bepaling kan de toelating - buiten de in de twee hiervoor vermelde wetsbepalingen genoemde gevallen - worden ingetrokken indien naar het oordeel van de minister de toegelaten instelling zodanige schade aan het belang van de volkshuisvesting

berokkent of bij handhaving van de toelating op korte termijn zal berokkenen, dat haar toelating niet langer in dat belang is te achten. Door aldus buiten de in de Woningwet genoemde gevallen slechts in één intrekingsgrond te voorzien, heeft de besluitgever een gesloten stelsel van intrekingsgronden tot stand gebracht. Derhalve hebben de in de Woningwet en het Bbsh neergelegde intrekingsgronden een limitatief karakter. Nu een op vrijwillige basis tot intrekking van de toelating strekkend verzoek van een toegelaten instelling niet als intrekingsgrond is vermeld, is het niet mogelijk om de toelating op die grond in te trekken.

Anders dan de rechtbank heeft overwogen, is er geen grond om aan te nemen dat de wet- of besluitgever niet heeft beoogd om uittreding uit het woningcorporatiestelsel onmogelijk te maken. Reeds gezien de ondubbelzinnige tekst van artikel 44 van het Bbsh, moet de besluitgever worden geacht de mogelijkheid van uittreding te hebben willen uitsluiten. Dit was ten tijde van de toelating van de rechtsvoorgangster van De Veste niet anders. Zo kon ingevolge artikel 8 van het destijds van kracht zijnde Woningbesluit (Stb. 1932, 7) de toelating slechts worden ingetrokken als sanctie ingeval de toegelaten instelling niet uitsluitend in het belang van verbetering van de volkshuisvesting werkzaam was, in strijd met bepaalde voorschriften handelde of het belang van de volkshuisvesting niet meer of niet voldoende behartigde. Voorts gold ingevolge artikel 5, eerste lid, aanhef en onder b, gelezen in verbinding met artikel 6, eerste lid, aanhef en onder d, van dat besluit als vereiste voor toelating dat in de statuten van de instelling was bepaald dat intrekking van de toelating ontbinding van de instelling meebrengt. Gelet op dit vereiste, zou inwilliging van een verzoek om intrekking van de toelating tot ontbinding van de instelling moeten leiden, zodat van voortzetting van haar activiteiten buiten het woningcorporatiestelsel, hetgeen De Veste beoogt, geen sprake zou kunnen zijn. Op vergelijkbare wijze is thans in artikel 70b, tweede lid, van de Woningwet bepaald dat, nadat een besluit tot intrekking van de toelating onherroepelijk is geworden, de betrokken instelling op vordering van de minister door de rechtbank wordt ontbonden.

Gezien het voorgaande heeft de rechtbank het ten onrechte mogelijk geacht dat de toelating van een instelling, uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam, op eigen verzoek wordt ingetrokken. Het betoog slaagt.

2.8. De Veste betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de afwijzing van haar verzoek in strijd is met artikel 1 van het Eerste Protocol. Zij voert daartoe aan dat de onmogelijkheid van vrijwillige uittreding uit het woningcorporatiestelsel tot gevolg heeft dat zij haar onderneming niet naar eigen inzicht kan exploiteren. Zo is het binnen dit stelsel niet mogelijk om haar onderneming fiscaal zo vorm te geven, dat zij niet meer belastingplichtig zal zijn voor de vennootschapsbelasting. Mede daardoor worden substantiële financiële voordelen aan haar onthouden, hetgeen als ontneming van eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol moet worden aangemerkt. Deze inbreuk op het ongestoord genot van haar eigendom ontbeert een duidelijke wettelijke grondslag en kan niet door het algemeen belang worden gerechtvaardigd. Het volkshuisvestingsbelang wordt juist geschaad doordat de haar onthouden financiële voordelen niet ter bevordering van dat belang worden ingezet, aldus De Veste.

2.8.1. De afwijzing van het verzoek van De Veste om haar toelating als instelling, uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam, in te trekken, heeft tot gevolg dat zij niet uit het woningcorporatiestelsel kan treden en beperkt de wijze van uitoefening van haar onderneming. In zoverre doet zich een inmenging voor in haar recht op het ongestoord genot van haar eigendom, hetgeen ingevolge artikel 1 van het Eerste Protocol "bij wet" moet zijn voorzien en door het algemeen belang moet worden gerechtvaardigd. Dit laatste vereist een

belangenafweging.

Zoals hiervoor onder 2.7.1 is overwogen, vloeit uit het in de Woningwet en het Bbsh neergelegde gesloten stelsel van intrekingsgronden voort dat het niet mogelijk is om de toelating van een instelling, uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam, op verzoek van deze instelling in te trekken. De onmogelijkheid van uittreding uit het woningcorporatiestelsel is aldus bij wet voorzien.

Evenals de rechtbank acht de Afdeling aannemelijk dat het algemeen belang van de volkshuisvesting zou worden geschaad indien een toegelaten instelling, zoals De Veste, uit het woningcorporatiestelsel zou treden. Zoals de minister heeft uiteengezet, vereist het volkshuisvestingsbelang dat voldoende betaalbare woonruimte beschikbaar is, en in dat verband is van belang dat de woningvoorraad van de toegelaten instellingen behouden blijft voor sociale huisvestingsdoeleinden. Ingeval toegelaten instellingen zich door middel van uittreding uit het woningcorporatiestelsel aan overheidstoezicht zouden kunnen onttrekken, zou naar het oordeel van de minister onvoldoende gewaarborgd zijn dat deze instellingen hun woningvoorraad voor deze doeleinden zullen blijven inzetten. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister zich in dat licht op het standpunt mogen stellen dat een redelijk evenwicht bestaat tussen het met de onmogelijkheid van uittreding gediende volkshuisvestingsbelang en de nadelige gevolgen daarvan voor De Veste, ook als deze gevolgen ontneming van eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol inhouden. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het woningcorporatiestelsel, zoals in het besluit van 31 oktober 2008 is vermeld, voor haar ook voordelen met zich brengt, namelijk borging van leningen door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw en de mogelijkheid van sanerings- en projectsteun van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting. Tevens wordt in aanmerking genomen dat, zoals hiervoor onder 2.7.1 is overwogen, reeds ten tijde van de toelating van de rechtsvoorgangster van De Veste uit het toen van kracht zijnde Woningbesluit kon worden afgeleid dat uittreding uit het woningcorporatiestelsel onmogelijk was.

Gezien het voorgaande heeft de rechtbank terecht geen grond gezien voor het oordeel dat de afwijzing van het verzoek van De Veste door de minister in strijd is met artikel 1 van het Eerste Protocol. Het betoog faalt.

2.9. De Veste betoogt voorts dat de rechtbank artikel 6 van het EVRM heeft geschonden door geen daadwerkelijke beoordeling van het concrete geschil te verrichten. Dit betoog faalt echter, aangezien de rechtbank in de aangevallen uitspraak gemotiveerd is ingegaan op de door De Veste aangevoerde beroepsgronden.

2.10. Hetgeen De Veste verder heeft aangevoerd, gaat uit van de onjuiste veronderstelling dat het mogelijk is de toelating van een instelling, uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam, op verzoek van deze instelling in te trekken en behoeft derhalve geen bespreking.

2.11. Het hoger beroep van De Veste is ongegrond. Het hoger beroep van de minister is gegrond. Nu de rechtbank, zij het op andere gronden, met juistheid tot de slotsom is gekomen dat het bij haar bestreden besluit in stand kan blijven, dient de aangevallen uitspraak te worden bevestigd, doch met verbetering van de gronden waarop deze rust. Aangezien het hoger beroep van de minister gegrond is, brengt een redelijke toepassing van artikel 51, derde lid, van de Wet op de Raad van State met zich dat van hem geen griffierecht wordt geheven.

2.12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep van de stichting Woningstichting De Veste ongegrond;

II. verklaart het hoger beroep van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, thans: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gegrond;

III. bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. W. Konijnenbelt en mr. A.W.M. Bijloos, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. de Vries, ambtenaar van staat.

w.g. Van Altena w.g. De Vries
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 27 oktober 2010

582.