



18

Besluit van 9 december 1994, houdende beslissing op het bezwaarschrift tegen het koninklijk besluit van 18 augustus 1994 (kooprijsgrens Huisvestingsverordening 1994, gemeente Apeldoorn)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Beschikken bij dit besluit ter zake van het bezwaarschrift van gedeputeerde staten van Gelderland, van 20 september 1994, nr. RG94.24165 tegen het koninklijk besluit van 18 augustus 1994, nr. 94.006476¹, waarbij het besluit van gedeputeerde staten van Gelderland, van 6 juli 1994, RG94.24165, voorzover daarbij goedkeuring is verleend aan het hanteren van een zgn. kooprijsgrens van f 250 000,- in de Huisvestingsverordening 1994 van de gemeente Apeldoorn is vernietigd.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevrouw A. G. M. van de Vondervoort, van 7 december 1994, no. DBD 05d94011, Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting, Bestuursdienst.

Ontstaan van de bezwaren

Bij besluit van 6 juli 1994, nr. RG94.24165 hebben gedeputeerde staten van Gelderland onder andere goedkeuring verleend aan het hanteren van een zgn. kooprijsgrens van f 250 000,- in de Huisvestingsverordening 1994 van de gemeente Apeldoorn.

Op grond van artikel 6, vierde lid, van de Huisvestingswet kunnen, onder goedkeuring van gedeputeerde staten, in een gemeentelijke huisvestingsverordening woonruimten met een hogere dan de in het derde lid vastgestelde kooprijsgrens worden aangewezen en daarmee onder het vergunningstelsel worden gebracht, «voor zover zodanige aanwijzing in het belang van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte noodzakelijk is in verband met uit bovengemeentelijk ruimtelijk beleid voortvloeiende geringe mogelijkheden tot uitbreiding van de woonruimtevoorraad in de betrokken gemeente of in een of meer kernen, behorende tot die gemeente».

Bij koninklijk besluit van 18 augustus 1994, nr. 94.006476, is het besluit van gedeputeerde staten van Gelderland, 6 juli 1994, nr. RG94.24165 voor zover daarbij goedkeuring is verleend aan het hanteren van een zgn.

koopprijsgrens van f 250 000,- in de huisvestingsverordening 1994 van de gemeente Apeldoorn, wegens strijd met het recht vernietigd. In dit koninklijk besluit is – kort samengevat – het volgende overwogen.

Aangezien de gemeente Apeldoorn een regionale opvangfunctie vervult, in verband waarmee deze gemeente een relatief hoge groei van de woningvoorraad kent en deswege aan het desbetreffend criterium in de Huisvestingswet niet is voldaan, hebben gedeputeerde staten van Gelderland in strijd daarmee goedkeuring verleend aan het hanteren van een koopprijsgrens van f 250 000,- in de Huisvestingsverordening 1994 van de gemeente Apeldoorn.

Tegen genoemd koninklijk besluit hebben gedeputeerde staten van Gelderland bij schrijven van 20 september 1994, nr. RG94.24165, een bezwaarschrift ingediend op grond van artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht.

Ontvankelijkheid

Artikel 274a Provinciewet juncto artikel 7:1 Algemene wet bestuursrecht geeft een belanghebbende de mogelijkheid tegen een koninklijk besluit tot vernietiging een bezwaarschrift in te dienen. Gedeputeerde staten van Gelderland zijn in dezen belanghebbende. Zij hebben tijdig bezwaar gemaakt tegen genoemd vernietigingsbesluit. Gedeputeerde staten van Gelderland zijn derhalve ontvankelijk in hun bezwaren.

Beoordeling van de bezwaren

Gedeputeerde staten van Gelderland hebben hun bezwaar doen steunen op de volgende motiveringen.

Motivering 1

Ten onrechte wordt in het besluit overwogen dat de bestreden goedkeuringen in strijd zijn met het recht. Dit bezwaar wordt ondersteund door de volgende argumenten:

- dat de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ten onrechte is voorbijgegaan aan de aan gedeputeerde staten opgedragen wettelijke taken die zij in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening dienen uit te voeren, in het bijzonder waar het hier gaat om restrictief beleid;
- dat de Veluwe al jaren onder grote verstedelijkingsdruk staat en het Rijk en de provincie om die reden ten aanzien van de Veluwe een zeer terughoudend ruimtelijk beleid voeren;
- dat daarom voor de Veluwe, zoals is vastgelegd in het streekplan Veluwe 1987, als beleidsuitgangspunt een binnenlands migratiesaldo nul geldt, hetgeen betekent dat slechts ruimte wordt geboden voor woningzoekenden die met de Veluwe een binding hebben;
- dat het «gat» dat er bestaat tussen de gewenste behoefte aan woningen op de Veluwe en de feitelijk in het provinciaal beleid toegestane groei niet strookt met de in het vernietigingsbesluit van de Kroon gehanteerde uitleg van het begrip «geringe» groei in artikel 6, vierde lid, van de Huisvestingswet;
- dat, gelet op de groei van de woonruimtevoorraad die zou optreden als er geen ruimtelijke beperkingen zouden zijn, de mogelijkheden tot uitbreiding gering zijn, in welk geval het verminderen van de verstedelijkingsdruk van alle betrokken Veluwe-gemeenten om flinke inspanningen vraagt;
- dat de Veluwe-gemeenten, waaronder ook Harderwijk, Apeldoorn, Barneveld en Nijkerk, daarom alle beschikbare instrumenten moeten

inzetten om op lokaal en regionaal niveau een adequate afstemming tussen het ruimtelijk beleid en het huisvestingsbeleid te realiseren;

- dat het provinciaal huisvestingsbeleid gericht is op voorkoming van enerzijds verdringing van de aandachtsgroepen van beleid en anderzijds van grote spanning tussen de woningbouwcapaciteit in de regio en het restrictief beleid welke negatieve effecten alleen via hantering van een hogere kooprijsgrens kunnen worden voorkomen;
- dat het vanwege het restrictief beleid niet mogelijk is om de woonruimte die door ongebonden vestigers wordt betrokken en die anders beschikbaar zouden zijn voor het vrijmaken van schaarse, goedkopere woonruimte ten behoeve van de doelgroepen van beleid, via de nieuwbouw die slechts een beperkt onderdeel van de woonruimtevoorraad uitmaakt, te compenseren;
- dat gedeputeerde staten van mening zijn dat een hogere kooprijsgrens ook voor Harderwijk, het stedelijk gebied van Apeldoorn, Barneveld en Nijkerk gerechtvaardigd is in het licht van de doelstellingen van het streekplan en in het belang van de regionale afstemming van maatregelen ten behoeve van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van de regionale woningvoorraad;
- dat bij de besluitvorming de belangen van de overige Veluwegemeenten meewegen aangezien deze gemeenten voor het oplossen van het schaarsteprobleem direct zijn aangewezen op een correcte uitvoering van de taak door de opvanggemeenten.

Overweging 1

Naar aanleiding van het vorenstaande overwegen Wij het volgende.

De Huisvestingswet gaat in beginsel uit van de eigen verantwoordelijkheid van de burgers voor hun woonsituatie. Voorop staat derhalve de zelfredzaamheid van de woningzoekenden en het vertrouwen in de werking van de woonruimtemarkt. Nochtans maakt de Huisvestingswet het mogelijk om in een gemeentelijke huisvestingsverordening regelen te stellen inzake het in gebruik nemen van woonruimte voor bewoning. Blijkens de wetsgeschiedenis, de wettekst, alsmede de circulaire van de Staatssecretaris van VROM inzake inwerkingtreding Huisvestingswet en Huisvestingsbesluit van 13 mei 1993 (MG 93-18) zijn evenwel voor overheidsbemoeyenis met de verdeling van woonruimte in de vorenbedoelde zin vanuit verschillende invalshoeken grenzen in acht te nemen.

In de eerste plaats geldt het uitgangspunt, dat ten grondslag ligt aan de Huisvestingswet en het daarop gebaseerde Huisvestingsbesluit, dat het ingrijpen van de overheid nooit zover mag gaan dat het in diverse internationale verdragen erkende recht van de eigenaar om vrijelijk over zijn eigendom te beschikken en het recht van de burger om zich vrij te vestigen wordt aangetast, zonder dat de noodzaak daartoe is gebleken.

In de tweede plaats geldt het in de considerans en diverse bepalingen van de Huisvestingswet en het Huisvestingsbesluit neergelegde uitgangspunt dat de bemoeyenis van de overheid met de woonruimteverdeling nooit zover mag gaan dat de werking van de woonruimtemarkt verder dan met het oog op de bevordering van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van schaarse woonruimte nodig is, wordt aangetast. Hiermee is tot uitdrukking gebracht dat overheidsbemoeyenis met de woningmarkt niet een vanzelfsprekende zaak is, doch beperkt dient te blijven tot gevallen waarin een zodanig tekort bestaat of dreigt te ontstaan, dat dit zonder overheidsingrijpen tot onaanvaardbare situaties zal leiden. Overheidsbemoeyenis veronderstelt dat er in elk geval sprake is van een zodanige situatie op de markt van goedkopere woningen dat daardoor de evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte in

het gedrang komt en derhalve regulering van de schaarse goedkopere woningen geboden is. De Huisvestingswet heeft hierbij in het bijzonder het oog op bepaalde groepen van woningzoekenden met een verhoudingsgewijs zwakke financiële positie op de woningmarkt, i.c. de doelgroep van beleid, wier huisvesting als gevolg van schaarste zonder overheidsbemoedienis in gevaar komt. Alleen schaarste of dreigende schaarste aan woonruimte in de vorengenoemde zin kan een rechtvaardiging vormen voor door de overheid te nemen maatregelen die een beperking opleggen aan de vrije marktwerking en aan de recht van de burgers zich vrij te vestigen.

In de derde plaats is de reikwijdte van de Huisvestingswet via maximale huur- en koopprijsgrenzen afgebakend. Deze grenzen geven aan welk deel van de voorraad aan woningen zo nodig via het instrumentarium van de Huisvestingswet voor een belangrijk deel voor de doelgroep van beleid kan worden afgeschermd. Deze grenzen zijn afgestemd op de voor de doelgroep van beleid betaalbare woningvoorraad.

De wetgever heeft via het systeem van de maximale prijsgrenzen duidelijk tot uitdrukking gebracht dat de voorraad van duurdere (koop)woningen, waar de huishoudens met hogere inkomens in beginsel op zijn aangewezen, in beginsel buiten de regulering door de gemeentelijke overheid dient te worden gehouden en voor wat de verdeling van deze koopwoningen betreft te vertrouwen op de werking van de markt. Verdergaande inperking van de vrije marktwerking, het gebruik van eigendom en de vrijheid van vestiging via hantering van hogere prijsgrenzen past derhalve in beginsel niet in de opzet van de Huisvestingswet en het Huisvestingsbesluit.

In het tweede lid van artikel 6 van de Huisvestingswet is bepaald dat huur- en koopwoningen in beginsel alleen onder het vergunningstelsel van de wet gebracht kunnen worden, indien de – kale – huurprijs dan wel koopprijs daarvan onder de wettelijk vastgestelde huurprijsgrens respectievelijk de koopprijsgrens ligt. Deze grenzen zijn, na aanvaarding van een daartoe strekkend amendement tijdens de mondelinge behandeling van het voorstel voor de Huisvestingswet in de Tweede Kamer, in het derde lid van artikel 6 van de Huisvestingswet voor wat betreft de koopprijsgrens gelijkgesteld aan de in de betrokken gemeente geldende maximale koopsom van een woonruimte, voor het in eigendom verkrijgen waarvan aan de eigenaar-bewoner een van diens inkomen afhankelijke rijksbijdrage kan worden verstrekt op grond van het Besluit woninggebonden subsidies. Op grond daarvan geldt momenteel een koopprijsgrens van f 146 000,- voor de provincie Gelderland.

Nochtans is krachtens het vierde lid van artikel 6 van de Huisvestingswet aanwijzing als distributie-woonruimte van onder andere koopwoningen met een koopprijs boven de in artikel 6, derde lid, van de Huisvestingswet gestelde koopprijsgrens, onder goedkeuring van gedeputeerde staten, in het aldaar nauwomschreven uitzonderlijk geval, mogelijk. Blijkens genoemd artikellid kunnen gedeputeerde staten aan de aanwijzing door gemeenten van duurdere koopwoningen als distributie-woonruimte namelijk alleen goedkeuring verlenen, indien zodanige aanwijzing «in het belang van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte noodzakelijk is in verband met uit bovengemeentelijk ruimtelijk beleid voortvloeiende geringe mogelijkheden tot uitbreiding van de woonruimtevoorraad in de betrokken gemeente of in een of meer kernen, behorend tot die gemeente». Blijkens de wetsgeschiedenis is met «geringe» uitbreidingsmogelijkheden bedoeld een situatie waarin aan de gemeente strikte groeibeperkingen zijn opgelegd c.q. een situatie gelijk aan de situatie waarin de gemeente haar

bestaande woningvoorraad nauwelijks mag uitbreiden. De desbetreffende gemeente moet, wil haar aanwijzing van ook duurdere woonruimte door gedeputeerde staten goedgekeurd kunnen worden, in absolute zin, dus losstaand van de druk op de plaatselijke woningmarkt, in relatie tot de bestaande woningvoorraad, bijna geen nieuwbouw mogen plegen.

Gezien de wetsgeschiedenis heeft de wetgever deze uitzondering op de algemene regel van artikel 6, derde lid, van de Huisvestingswet, voor de bepaling van het distributiebesteding derhalve uitsluitend gemaakt voor de gemeenten die op grond van het bovengemeentelijk ruimtelijk beleid waaraan zij zijn onderworpen zodanig stringent en knellend in de groei van de woonruimtevoorraad zijn beperkt dat zij feitelijk op de bestaande woonruimtevoorraad zijn en blijven aangewezen. Zoals ook uit de wetsgeschiedenis blijkt heeft de wetgever hiermee beoogd de onder die omstandigheden verkerende gemeente een instrument ter beschikking te stellen ter bescherming van de aan die gemeenten economisch en sociaal gebonden, tegen verdringing op de bestaande woningvoorraad door andere vestigers van elders. De wetgever vindt het kennelijk te ver gaan indien, daar waar schaarste is, èn er vrijwel niet meer bij gebouwd mag worden, de concurrentie tussen aan de gemeente gebonden en ongebonden woningzoekenden c.q. aspirant-kopers in feite geheel op de markt van de bestaande woningen zou moeten plaatsvinden. Die bescherming van niet tot de doelgroep behorende gebonden ten koste van het vrije vestigingsrecht van ongebonden en ten koste van het sterke eigendomsrecht, is er evenwel alleen wanneer er aan de gemeente strikte groeibeperkingen zijn opgelegd. Met uitsluiting van de andere gemeenten dienen de onder deze omstandigheden verkerende gemeenten de mogelijkheid te hebben om de toch al schaars vrijkomende woningen in de bestaande voorraad bij voorrang aan de plaatsgebonden woningzoekenden toe te wijzen.

In dit verband wordt er verder met nadruk op gewezen dat in genoemd artikellid alleen over gemeenten en kernen van gemeenten wordt gesproken, zodat het derhalve nimmer kan gaan om een regio waarbinnen, in het belang van de regionale afstemming van maatregelen, uniform hogere (koop)prijsgrenzen zouden moeten worden gehanteerd, tenzij de regio uitsluitend zou bestaan uit gemeenten waarop het artikellid van toepassing is. Gedeputeerde staten zullen bij verzoeken van regio's tot verhoging van (koop)prijsgrenzen steeds moeten beoordelen op de vraag of er in de bij een zodanig verzoek betrokken gemeenten, elk afzonderlijk, sprake is van geringe uitbreidingsmogelijkheden van de woningvoorraad als bedoeld in artikel 6, vierde lid, van de Huisvestingswet, zoals dat hiervoor nader is uiteengezet.

Vanuit de ruimtelijke ordening wordt aangegeven in welke gebieden een uitbreiding van de woningvoorraad mogelijk is en voor welke gebieden op dat punt restricties gelden. Voor wat betreft de volkshuisvesting wordt in streekplannen aangegeven of een gemeente wel of geen geringe mogelijkheden heeft tot uitbreiding van de woningvoorraad. Voor het antwoord op de vraag of er in een gemeente sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 6, vierde lid, van de Huisvestingswet geldt het streekplan als belangrijkste toetsingskader.

Het bovengemeentelijk ruimtelijk beleid ten aanzien van de Veluwe, vastgelegd in het streekplan Veluwe 1987, zoals door gedeputeerde staten in hun bezwaarschrift en de toelichting daarop is weergegeven, kan als volgt worden samengevat.

Voor de Veluwe als geheel gelden ten gevolge van bovengemeentelijk ruimtelijk beleid, beperkende voorwaarden om uitbreiding van de woningvoorraad te realiseren, onder andere tot uitdrukking komend in

een taakstellend binnenlands migratiesaldo van nul. Binnen de Veluwe worden drie categorieën gemeenten onderscheiden, te weten concentratiegemeenten, overige gemeenten en centrumgemeenten.

De zogenoemde concentratiegemeenten, waaronder Apeldoorn en Harderwijk, hebben extra woningbouwmogelijkheden ten opzichte van hun eigen behoefte met dien verstande dat hun aanvullende woningbouw slechts er op gericht mag zijn de vestigingsdruk van aan de Veluwe gebonden woningzoekenden te kanaliseren. De groeibeperking van deze gemeenten houdt in dat zij, tezamen met de overige gemeenten, slechts zoveel woningen mogen bouwen als nodig is voor de Veluwe als geheel. Daarbij heeft onder andere Apeldoorn die voor de Veluwe als geheel bouwt, een ruimere opvangtaak dan Harderwijk die alleen een taak heeft voor de Noord-West Veluwe. Maar in beide gevallen gaat het nadrukkelijk om een interne regionale opvangtaak. Het toegestane vestigingsoverschot in deze gemeenten is niet meer dan een compensatie van de vertrekoverschotten van de andere gemeenten.

De zogenoemde overige gemeenten mogen een aantal woningen bouwen berekend op basis van de eigen, vanuit die gemeenten voortkomende, behoefte, in combinatie met een licht vertrekoverschot. In dit samenstel nemen de zogenoemde centrumgemeenten, waaronder Barneveld en Nijkerk, een enigszins afwijkende positie in. De groeibeperking van deze gemeenten, en dus ook van de gemeenten Barneveld en Nijkerk, houdt in dat zij hun vertrek wél mogen compenseren met vestiging, gelet op hun verzorgingsstructuur en werkgelegenheidspositie in de regio. Als zodanig vervullen deze gemeenten geen regionale opvangfunctie.

Gedeputeerde staten hebben in de toelichting op hun bezwaarschrift verder betoogd dat de toegestane woningbouw op de Veluwe in het algemeen en ook voor West-Veluwe waarvan Barneveld en Nijkerk deel uitmaken, reeds onvoldoende is gezien de (eigen) behoefte aan uitbreiding van de woningvoorraad wegens het grote aantal aan haar gebonden woningzoekenden, de aanstaande gezinsverdunding, etc..

Wij constateren op grond van het voorgaande dat er ten gevolge van bovengemeentelijk ruimtelijk beleid weliswaar beperkende voorwaarden zijn verbonden aan de mogelijkheid voor de gemeenten Harderwijk, Apeldoorn, Barneveld en Nijkerk om hun woningvoorraad uit te breiden, doch achten deze voorwaarden niet zodanig stringent dat gesproken kan worden van geringe uitbreidingsmogelijkheden voor de woonruimtevoorraad in die zin dat deze gemeenten feitelijk alleen op de bestaande woningvoorraad zouden zijn en blijven aangewezen. Wat er nog gebouwd mag worden blijktens het vigerend streekplan is een meer dan geringe uitbreiding van wat er al is. Daarbij is niet van belang dat een deel van die uitbreiding vanuit het ruimtelijk beleid is bestemd voor de uitvoering door de betreffende gemeente van haar opvangtaak ten opzichte van de regio-gemeenten. Daarbij is evenmin van belang hoe groot de plaatselijke, regionale of landelijke vraag naar woningen in de betreffende gemeente is. Van een situatie als bedoeld in artikel 6, vierde lid, van de Huisvestingswet is derhalve geen sprake. Wij constateren verder dat het vernietigingsbesluit niet is genomen ten aanzien van een kwestie die tot aan de provincie gedecentraliseerde beleidsvrijheid behoort, maar ten aanzien van een verkeerde wetstoepassing door gedeputeerde staten.

Motivering 2

Bij het nemen van het besluit is ten onrechte onvoldoende rekening gehouden met de overdracht van bevoegdheden aan de provincies, in het

bijzonder waar het betreft de integrale afstemming van het bovengemeentelijk ruimtelijk beleid en het huisvestingsbeleid in de regio.

Dit bezwaar wordt ondersteund door de volgende argumenten:

- dat zowel in de Huisvestingswet als in het Huisvestingsbesluit uitdrukkelijk een toetsende taak aan de provincies is opgedragen, waar het gaat om afstemming van het bovengemeentelijk ruimtelijk beleid en het huisvestingsbeleid van de regiogemeenten;
- dat bij het nemen van het vernietigingsbesluit onvoldoende rekening is gegeven van de eindverantwoordelijkheid die de provincie draagt bij het nemen van vestigingsbeperkende maatregelen;
- dat door het kiezen van de enge uitleg en niet de ruime uitleg te ondersteunen, de beleidsvrijheid die provincie en gemeenten in de Huisvestingswet en het Huisvestingsbesluit, zoals ook vastgelegd in de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig, hebben gekregen, wordt ondergraven en dit evenzeer geldt voor de provinciale taken en het beleid met betrekking tot de ruimtelijke ordening vanuit de Wet en het Besluit op de Ruimtelijke Ordening en het aansluitende beleidsstuk de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX).

Overweging 2

Naar aanleiding van het vorenstaande overwegen Wij het volgende.

Artikel 61 van de Huisvestingswet regelt de bevoegdheid van provinciale staten om richtlijnen vast te stellen met betrekking tot de wijze waarop de gemeentebesturen gebruik maken van hun bevoegdheden op het terrein van onder andere de woonruimteverdeling. In dat artikel is benadrukt dat de uitoefening van deze bevoegdheid aan twee motieven is gebonden: de verwezenlijking van het bovengemeentelijke ruimtelijke beleid en een gebrek aan samenhang tussen het door de verschillende gemeenten gevoerde huisvestingsbeleid. In beide gevallen gaat het vooral om de afstemming van de bij de woonruimteverdeling gehanteerde criteria voor zover die gevolgen hebben voor de toelating van woningzoekenden tot de regionale en de plaatselijke woonruimtemarkt. In het verlengde van de rol die de provinciale besturen krachtens genoemd artikel hebben is aan deze besturen in artikel 6, vierde lid, van de Huisvestingswet tevens een rol toegedacht ten aanzien van verzoeken van gemeenten om hogere prijsgrenzen te hanteren. Het betreft evenwel uitsluitend een toetsende rol binnen de door de Huisvestingswet aangegeven kaders. Ten onrechte menen gedeputeerde staten van Gelderland, zoals uit hun bezwaarschrift blijkt, dan ook dat zij hierbij een zekere beleidsvrijheid hebben om aan het bepaalde in het vierde lid van artikel 6 van de Huisvestingswet een ruimere uitleg dan door de wetgever bedoeld te geven. Gedeputeerde staten konden op basis van de hiervoren aangehaalde argumenten geen goedkeuring verlenen voor het hanteren van een hogere grens dan uit artikel 6, derde lid, van de Huisvestingswet volgt.

Wij merken hierbij nog op dat de wetgever met de aan de provinciale overheid verleende instrumenten in de Huisvestingswet niet heeft beoogd de provincie instrumenten te bieden ter algemene ondersteuning en realisering van de provinciale taken en het beleid met betrekking tot de ruimtelijke ordening. De Huisvestingswet bevat instrumenten die uitsluitend in een situatie van schaarste met het oog op passende huisvesting voor de doelgroep, en dus in beginsel tot aan de wettelijke prijsgrenzen als bedoeld in het derde lid van artikel 6 van de Huisvestingswet, kunnen worden ingezet, ongeacht de oorzaak daarvan, waartoe ook eventuele planologische maatregelen die bepaalde gemeenten in hun groei beperken, gerekend kunnen worden.

Motivering 3

Bij de voorbereiding van het besluit tot vernietiging van het bestreden onderdeel van het goedkeuringsbesluit is ten onrechte het standpunt van gedeputeerde staten weerlegd met argumenten die alleen betrekking hadden op een enge uitleg van de Huisvestingswet en niet mede op argumenten die betrekking hebben op een beoordeling vanuit andere onderdelen van het huisvestingsbeleid en vanuit het beleidsveld ruimtelijke ordening (Wet op de Ruimtelijke Ordening), ondanks het feit dat het Rijk de provincie(s) in het afgelopen half jaar op beide taken heeft aangesproken. Dit bezwaar wordt ondersteund door de volgende argumenten:

- dat ter ondersteuning van bovengenoemd bezwaar wordt verwezen naar de brief van 2 juni 1994, kenmerk M 243, van de minister van VROM inzake Restrictief beleid en de brief van 17 juni 1994, kenmerk DBD 16694006, van de Staatssecretaris van VROM inzake Toepassing Huisvestingswet/Huisvestingsbesluit;
- dat daar waar gedeputeerde staten op hun veronderstelde verantwoordelijkheden op het terrein van de ruimtelijke ordening wordt gewezen die een zekere spanning bij de uitvoering met zich dragen, het evident is dat een standpuntbepaling van de Rijksplanologische Dienst hoe in dezen te handelen bij de uitvoering van de taken op het gebied van Huisvestingswet zonder geloofwaardigheid bij de gemeenten te verliezen, niet gemist kan worden;
- dat dan de enkele stelling dat de Huisvestingswet niet de problemen van de ruimtelijke ordening kan oplossen onvoldoende is, juist omdat de Huisvestingswet afstemming van bovengemeentelijk ruimtelijk beleid en huisvestingsbeleid vereist in welk geval deze wet wel degelijk ook een bijdrage kan leveren aan het oplossen van ruimtelijke problemen;
- dat ook de oude Woonruimtetwet 1947 gemeenten instrumenten bood om ongewenste vestiging tegen te gaan teneinde te voldoen aan de doelstellingen van het ruimtelijk orderingsbeleid;
- dat, hoewel de Huisvestingswet van een nieuwe situatie uitgaat, het nochtans feit is dat voorheen de Woonruimtetwet 1947 in de gemeenten Harderwijk, Apeldoorn, Barneveld en Nijkerk van kracht was en Harderwijk bovendien op Bijlage B en C, respectievelijk Apeldoorn op bijlage A, Barneveld op bijlage B en Nijkerk op bijlage B was geplaatst, behorende bij de op deze wet gebaseerde Woonruimtebeschikking 1984, waaruit blijkt dat deze gemeenten wel degelijk behoefte hadden en hebben aan vestigingsbeperkende maatregelen, waarvoor de Huisvestingswet een opening biedt.

Overweging 3

Naar aanleiding van het vorenstaande overwegen Wij het volgende.

In de brief van 17 juni 1994, kenmerk DBD 16694006, van de toenmalige Staatssecretaris van VROM aan gedeputeerde staten van de onderscheidene provincies is de beperkte betekenis van het vierde lid van artikel 6 van de Huisvestingswet, uiteengezet. In die brief is onder andere aangegeven dat, afgaande op het desbetreffend artikellid, het nimmer zal kunnen gaan om regio's of gewesten waarbinnen hogere prijsgrenzen zouden moeten worden gehanteerd, tenzij de regio of het gewest uitsluitend zou bestaan uit gemeenten die, elk afzonderlijk, aan de in genoemd artikellid neergelegde strikte criteria voldoen voor het verkrijgen van toestemming voor hantering van hogere prijsgrenzen. Als uitgangspunt geldt dat het vigerend streekplan met de eventueel daarbij behorende uitvoeringsprogramma's het aangewezen beoordelingskader is voor de beantwoording van de vraag of er van een situatie als bedoeld in artikel 6, vierde lid, van de Huisvestingswet sprake is. Uit het streekplan

Veluwe 1987 blijkt niet dat door de provincie (of het Rijk) aan de gemeenten Harderwijk, Apeldoorn, Barneveld en Nijkerk zodanige strikte groeibeperkingen van de woonruimtevoorraad zijn opgelegd dat deze nopen tot een verdergaande verdeling van woonruimte dan waarin het derde lid van artikel 6 van de Huisvestingswet voorziet. Uit het bepaalde in artikel 6, vierde lid, van de Huisvestingswet is niet af te leiden dat gedeputeerde staten goedkeuring kunnen hechten aan de aanwijzing van woonruimten boven de kooprijsgrens in de gevallen dat een hogere kooprijsgrens door een gemeente om andere redenen dan in genoemd artikellid bedoeld, noodzakelijk wordt geacht. Voor dit argument is geen basis in de wet te vinden. De wetgever heeft namelijk alleen een mogelijkheid tot verhoging van de prijsgrenzen willen geven indien er voor een gemeente (blijkend uit het streekplan) geringe mogelijkheden tot uitbreiding van de (reeds bestaande) woningvoorraad zijn. Met het woord «geringe» heeft de wetgever een maat gegeven. De desbetreffende gemeente moet, wil haar aanwijzing van ook duurdere woonruimte door gedeputeerde staten goedgekeurd kunnen worden, in absolute zin, dus losstaand van de omvang en oorzaak van de vraag naar woonruimte, in relatie tot de bestaande voorraad, bijna geen nieuwbouw mogen plegen. Zijn er meer dan geringe uitbreidingsmogelijkheden, maar is er vanuit het bovengemeentelijk beleid of ander beleid zoals het gemeentelijk of regionaal volkshuisvestingsbeleid, wél behoefte aan distributie, bijvoorbeeld ter verzekering van de uitvoerbaarheid van een opvangtaak, of ter voorkoming van verdringing, dan kan dat alleen tot aan de wettelijke prijsgrenzen als bedoeld in het derde lid van artikel 6 van de Huisvestingswet.

Het is overigens juist dat een van de motieven voor een betrokkenheid van de provincie is het bewerkstelligen van een betere afstemming tussen het woonruimteverdelingsbeleid en het bovengemeentelijk beleid voor de ruimtelijke ordening. Het gaat hierbij vooral om de afstemming van de bij de woonruimteverdeling gehanteerde criteria voor zover die gevolgen hebben voor de toelating van woningzoekenden tot het plaatselijke en regionale distributiebesteding zoals dit in het derde lid van artikel 6 van de Huisvestingswet is afgebakend. Behoudens het bepaalde in dit artikellid dient woonruimte boven onder andere de kooprijsgrens evenwel buiten de regulering door de gemeente te blijven, ook in het geval dat een hogere kooprijsgrens door een gemeente om andere dan in dat artikellid aangegeven redenen noodzakelijk wordt geacht. Het vergunningstelsel voor woonruimteverdeling is, zoals hiervoor reeds is aangegeven, niet bedoeld als instrument waarmee in het algemeen de sector volkshuisvesting met ruimtelijke motieven kan worden gestuurd.

Niet juist is hetgeen in het bezwaarschrift is aangevoerd dat de voorheen geldende Woonruimtetwet 1947 de gemeenten wel instrumenten zou hebben geboden om ongewenste vestiging op grond van ruimtelijke motieven tegen te gaan. Een van de redenen voor herziening van die wetgeving was juist gelegen in de omstandigheid dat de Woonruimtetwet 1947 geen bevoegdheden bevatte voor het totstandbrengen van een onderling verband tussen de sector ruimtelijke ordening en de sector volkshuisvesting. Met betrekking tot hetgeen in het bezwaarschrift terzake is aangevoerd wordt echter kennelijk bedoeld op de in de Woonruimtebeschikking 1984 gegeven mogelijkheid tot plaatsing van gemeenten op bijlage C behorende bij deze beschikking. Op deze bijlage konden desverzocht na het doorlopen van een zware procedure en een positief advies van gedeputeerde staten gemeenten worden geplaatst die om planologische redenen een restrictief vestigingsbeleid moesten voeren, na plaatsing waarvan deze gemeenten ontheven werden van de verplichting om bepaalde in de Woonruimtebeschikking 1984 met name genoemde beschermde categorieën woningzoekenden, bij het ontbreken van een

sociale binding, tot de gemeentelijke distributiemarkt toe te laten. Gegeven dat ook voor deze plaatsing eveneens als belangrijkste voorwaarde gold dat de gemeente onderhevig dient te zijn aan strikte groeibeperkingen, is het als zeer uitzonderlijk aan te merken dat desondanks de gemeente Harderwijk op deze bijlage is geplaatst. De plaatsing van deze gemeente is, hoewel deze op gespannen voet stond met de wet, nochtans geschied, zulks na advisering daartoe door de provincie, vanwege enkele bijzondere omstandigheden waarin Harderwijk verkeerde. Het effect van plaatsing van de vijf andere regiogemeenten die tegelijk met Harderwijk om plaatsing hadden verzocht, zou indien niet ook Harderwijk werd geplaatst grotendeels verloren gaan, mede gezien het samenhangend karakter van die woningmarkt. Het verzoek van de zes aan het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Noordwest-Veluwe deelnemende gemeenten, waaronder Harderwijk, tot plaatsing op bijlage C, is – na ook de vestigingsdruk op Harderwijk en in het bijzonder de toestroom van defensiepersoneel, in ogenschouw te hebben genomen – met name vanwege die samenhang gehonoreerd. In dit verband is het van belang erop te wijzen dat de oude woonruimteverdelingsregeling zoals neergelegd in de Woonruimtetwet 1947, de Woonruimtebeschikking 1984 en de bij deze beschikking behorende bijlage C, in tegenstelling tot de Huisvestingswet en het Huisvestingsbesluit, niet het recht op vrije vestiging en niet het sterke eigendomsrecht als uitgangspunten hanteerde. De plaatsing van Harderwijk op bijlage C ging indertijd derhalve in ieder geval niet in tegen het uitgangspunt van de toenmalige wetgeving. Zulks maakte een minder strikte toepassing van eerdergenoemd criterium voor plaatsing op deze bijlage ten behoeve van een nader omschreven belang eerder mogelijk. De verwijzing dat voorheen in de gemeenten Harderwijk, Apeldoorn, Barneveld en Nijkerk de Woonruimtetwet 1947 van kracht was, is dan ook in dit verband niet relevant. Ook niet relevant is de verwijzing dat de gemeente Harderwijk op bijlage B en C, Apeldoorn op bijlage A en Nijkerk op bijlage B behorende bij de op deze wet gebaseerde Woonruimtebeschikking 1984 waren geplaatst. Voor plaatsing op bijlage A kon iedere groep van gemeenten worden geplaatst die op het punt van de uitvoering van de Woonruimtetwet 1947 in regionaal verband wensten samen te werken. De consequentie van deze plaatsing voor de deelnemende gemeente is dat zij de eis van economische binding niet meer aan de gemeente maar alleen aan de gevormde regio mochten hanteren. Voor plaatsing op de bijlage B kon verder iedere gemeente in aanmerking komen waarin het woningbestand in relatie tot het landelijk gemiddelde van het eigen woningbezit overwegend uit zogenoemde eigen woningen bestond en het huurwoningenbestand slechts uit een relatief gering aantal woningen bestond. Wilden die gemeenten, waarom het hier gaat, toch met hun woonruimteverdeling uit de voeten kunnen, dan konden zij het instrumentarium voor woonruimteverdeling ook betreffende de zogenoemde eigen woningen – uiteraard beneden de toen geldende kooprijsgrens – niet missen. Voor die gemeenten is mitsdien een uitzondering gemaakt op de algemene regel van de Woonruimtetwet 1947 dat aan de eigenaar die zijn eigen woning in gebruik neemt de daarvoor vereiste woonruimtevergunning steeds automatisch moest worden verleend.

Hoorplicht

Gelet op artikel 7:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dient het bestuursorgaan de belanghebbende te horen voordat op het bezwaarschrift wordt beslist. Zowel de indiener van het bezwaarschrift als eventuele andere belanghebbenden dienen in de gelegenheid te worden gesteld hun standpunt (nader) toe te lichten. Gedeputeerde staten van Gelderland zijn in dezen belanghebbende.

Ter voldoening aan het bepaalde in eerdergenoemd artikel 7:2 van de Awb is belanghebbende gehoord op vrijdag 4 november 1994, conform artikel 7:5, eerste lid, onder b, van de Awb. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt, waarbij belanghebbende in de gelegenheid is gesteld zonedig wijzigingen aan te geven alvorens het verslag definitief werd vastgesteld. Belanghebbende heeft het definitieve verslag toegezonden gekregen.

Het horen van belanghebbende heeft geen nieuwe feiten, argumenten en andere gezichtspunten opgeleverd, dan die welke in de bezwaarschriften reeds naar voren zijn gebracht.

Conclusie

Op grond van het vorenstaande zijn Wij van oordeel dat de gemeente Apeldoorn niet voldoet aan het criterium vervat in artikel 6, vierde lid, van de Huisvestingswet. Wij blijven derhalve van oordeel dat gedeputeerde staten van Gelderland geen goedkeuring konden hechten aan het met toepassing van dit artikellid in de Huisvestingsverordening 1994 van de gemeente Apeldoorn vaststellen van een hogere kooprijsgrens dan voortvloeit uit artikel 6, tweede en derde lid, van de Huisvestingswet.

Beslissing

Gelet op artikel 274a van de Provinciewet en de Algemene wet bestuursrecht,

hebben Wij goedgevonden en verstaan: de bezwaren ongegrond te verklaren.

Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is belast met de uitvoering van dit besluit, dat in het Staatsblad zal worden geplaatst.

¹ Stb. 1994, 665.

's-Gravenhage, 9 december 1994

Beatrix

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
D. K. J. Tommel

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort

Uitgegeven de zesentwintigste januari 1995

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager