



20

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

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 burgemeester en wethouders van Woerden van 21 september 1994, nr. U-5595, tegen het koninklijk besluit van 18 augustus 1994, nr. 94.006478¹ waarbij het besluit van gedeputeerde staten van Utrecht, van 14 juni 1994, nr. 4350446/1928, voorzover daarbij goedkeuring is verleend aan het hanteren van een zogenoemde kooprijsgrens van f 250 000,- in de Huisvestingsverordening 1994 van de gemeente Woerden, 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, nr. DBD 05d94018, Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting, Bestuursdienst.

Ontstaan van de bezwaren

Bij besluit van 14 juni 1994, nr. 4350446/1928, hebben gedeputeerde staten van Utrecht onder andere goedkeuring verleend aan het hanteren van een zogenoemde kooprijsgrens van f 250 000,- in de Huisvestingsverordening 1994 van de gemeente Woerden.

Op grond van artikel 6, vierde lid, van de Huisvestingswet kunnen, onder goedkeuring van gedeputeerde staten, in een 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 het koninklijk besluit van 18 augustus 1994, nr. 94.006478, is het besluit van gedeputeerde staten van Utrecht, van 14 juni 1994, nr. 4350446/1928, voor zover daarbij goedkeuring is verleend aan het

hanteren van een zogenoemde kooprijsgrens van f 250 000,- in de Huisvestingsverordening 1994 van de gemeente Woerden, wegens strijd met het recht vernietigd. In dat koninklijk besluit is – kort samengevat – het volgende overwogen.

Uit het vigerend streekplan Utrecht, vastgesteld op 1 juli 1994, hetwelk door gedeputeerde staten als toetsingskader voor hun besluit is gehanteerd, is evenwel gebleken dat de gemeente Woerden een regionale opvangfunctie vervult en in verband daarmee een relatief hoge groei van de woningvoorraad kent. Om die reden is niet voldaan aan het criterium van geringe mogelijkheden tot uitbreiding van de woonruimtevoorraad in die gemeente, zoals neergelegd in artikel 6, vierde lid, van de Huisvestingswet in welk geval gedeputeerde staten van Utrecht dan ook in strijd daarmee goedkeuring hebben verleend aan het hanteren van een kooprijsgrens van f 250 000,- in de Huisvestingsverordening 1994 van de gemeente Woerden.

Tegen genoemd koninklijk besluit hebben burgemeester en wethouders van Woerden bij schrijven van 21 september 1994, nr. U-5595, een bezwaarschrift ingediend op grond van artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht.

Ontvankelijkheid

Artikel 274a van de Provinciewet juncto artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht geeft een belanghebbende de mogelijkheid tegen een koninklijk besluit tot vernietiging een bezwaarschrift in te dienen. Burgemeester en wethouders van Woerden zijn in deze belanghebbende. Zij hebben tijdig bezwaar gemaakt tegen het genoemde vernietiging-besluit. Burgemeester en wethouders van Woerden zijn derhalve ontvankelijk in hun bezwaar.

Beoordeling van de bezwaren

Burgemeester en wethouders leggen aan hun bezwaar de volgende motivering ten grondslag:

Motivering

– dat het in het belang van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte als gevolg van de uit bovengemeentelijk ruimtelijk beleid voortvloeiende geringe mogelijkheid tot uitbreiding van de woonruimtevoorraad in Woerden essentieel is dat ook de categorie woningen met een koopprijs tot f 250 000,- in de huisvestingsverordening 1994 onder het stelsel van huisvestingsvergunningen van de Huisvestingswet is gebracht en wel:

* omdat het door de raad vastgestelde en taakstellend uit te voeren actuele Volkshuisvestingsplan 1991 met gemiddeld 300 per jaar (tot 2005) te bouwen woningen in de komende jaren door diverse oorzaken nog niet kan worden gerealiseerd;

* omdat in de periode 1989 tot en met 1993 er minder dan de helft van de 1500 geplande woningen zijn gebouwd mede als gevolg waarvan het aantal woningzoekenden sedert enkele jaren relatief is toegenomen tot meer dan 2000 per jaar;

* omdat de geprogrammeerde nieuwbouw in 1994 in een restcapaciteit voor circa 2900 te bouwen woningen resulteert, terwijl de de planning in de bouw van gemiddeld 300 woningen per jaar voorziet gedurende circa 10 jaren (tot 2005);

* omdat het woningtekort van minimaal 2000 woningen, afgezet tegen de bestaande woningvoorraad per 31 december 1993 van 13 468

woningen derhalve 14,8% bedraagt, hetgeen 7 keer meer bedraagt dan het aanvaardbaar, overeenkomstig het VROM-beleid, na te streven woningtekort van 2%;

* omdat derhalve het woningtekort veel te hoog is om de 2%-grens in de komende jaren ook maar enigszins te benaderen ondanks de beperkte uitbreidingsmogelijkheden in Snel en Polanen;

* omdat bij een verlaging van de distributiegrens voor koopwoningen tot f 156 000,- het aantal woningzoekenden zal toenemen, enerzijds door een grotere immigratie, zowel uit als van buiten de regio West-Utrecht, anderzijds door individualisering van de huishoudens;

– dat door het wegvallen van de stimuleringspremies voor de middeldure bouw van f 159 000,- tot f 227 000,- en ook voor de sociale koopwoningen in de komende jaren de doorstroming drastisch wordt verminderd waardoor het onmogelijk wordt de evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte te bevorderen en dit te meer omdat de jaarlijks geprogrammeerde strategische nieuwbouw in Woerden relatief zeer gering is;

– dat Woerden deel neemt aan het volkshuisvestingsbeleid in de regio West-Utrecht waarin 8 gemeenten de distributiegrens van f 250 000,- voor koopwoningen hanteren;

– dat als gevolg van het restrictieve ruimtelijk ordeningsbeleid voor de overige gemeenten in de regio West-Utrecht Woerden in het kader van de regionale opvangfunctie relatief meer woningzoekenden krijgt die nauwelijks gehuisvest kunnen worden;

– dat met een vestigingsregulering voor koopwoningen uitsluitend tot de distributiegrens van f 156 000,- en een scheefheidsbestrijdingsbeleid de restcapaciteiten in Woerden en in de regio West-Utrecht volstrekt onvoldoende zijn om woningzoekenden tot het jaar 2005 te kunnen huisvesten, welke conclusie onlangs door het uitgevoerde woningmarktonderzoek in de regio is bevestigd;

Overweging

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 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer inzake inwerkingtreding Huisvestingswet en Huisvestingsbesluit van 13 mei 1993 (MG 93-18) zijn evenwel voor overheidsbemoeienis 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 bemoeienis 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 overheidsbemoeienis 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. Overheidsbemoeienis veronderstelt dat er in elk geval sprake is van een zodanige situatie op de markt van goedkopere woningen waardoor 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 overheidsbemoeienis, 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 het 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 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.

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 huur- 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 krachtens wettelijk voorschrift, i.c. het Besluit woninggebonden subsidies, een van diens inkomen afhankelijke rijksbijdrage kan worden verstrekt. Op grond daarvan geldt momenteel een koopprijsgrens van f 156 000,- voor de provincie Utrecht.

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 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.

Krachtens het vierde lid van artikel 6 van de Huisvestingswet is, bij wijze van uitzondering, 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, mogelijk, echter uitsluitend voor de gemeenten die in de – in dat artikellid nauwomschreven – uitzonderlijke situatie verkeren. Blijkens artikel 6, vierde lid, van de Huisvestingswet, kunnen gedeputeerde staten aan de aanwijzing door gemeenten van duurdere koopwo-

ningen als distributiewoonruimte 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». 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 distributiebested, 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. Met ander woorden, er mag vanuit het streekplan – structureel – slechts in zeer beperkte mate voor de eigen bevolking worden gebouwd. Toevoeging van woonruimte aan de voorraad kan ook nog om andere dan de genoemde reden slecht in beperkte mate mogelijk zijn, zoals bij voorbeeld vanwege financiële beperkingen of vooralsnog ontbreken van bouwrijpe grond, die zich op een bepaald moment zouden kunnen manifesteren. Blijkens artikel 6, vierde lid, van de Huisvestingswet is dat echter niet relevant voor de beslissing om hogere (koop)prijsgrenzen te (mogen) hanteren.

Uit hetgeen in het bezwaarschrift naar voren is gebracht kan worden afgeleid dat de door Woerden ondervonden beperkingen van de groei van de woonruimtevoorraad niet zozeer voortvloeien uit het bovengemeentelijk ruimtelijk beleid, als wel uit het gegeven dat het door de raad vastgestelde en taakstellend uit te voeren actuele volkshuisvestingsplan 1991 in de komende jaren door diverse oorzaken nog niet kan worden gerealiseerd. Zoals hiervoor reeds is aangegeven heeft de wetgever in genoemd artikellid niet de mogelijkheid geopend om een hogere kooprijsgrens te hanteren in die gevallen dat de geringe uitbreidingsmogelijkheden voortvloeien uit andere oorzaken dan bovengemeentelijk ruimtelijk beleid.

Aangezien in artikel 6, vierde lid, van de Huisvestingswet voorts alleen over gemeenten en kernen van gemeenten wordt gesproken kan het ook nimmer gaan om een regio waarbinnen 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 de 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 het onderhavige artikellid zoals dat hiervoor nader is uiteengezet. Zijn die er niet, maar is de verhoging van de kooprijsgrens toch zeer gewenst, zoals in Woerden omdat deze gemeente deelneemt aan het volkshuisvestingsbeleid in de regio waarin 8 gemeenten een distributiegrens van f 250 000,- hanteren, dan kan dat, voor de gemeenten waarin geen sprake is van geringe uitbreiding van de woningvoorraad, alleen tot aan de wettelijke kooprijsgrens als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Huisvestingswet.

Zoals ook uit de wetsgeschiedenis blijkt heeft de wetgever met genoemd artikellid uitdrukkelijk niet beoogd de gemeenten een algemeen reguleringsmechanisme te geven ter regulering van de instroom van woningzoekenden en ter bevordering van de doorstroming.

Wij constateren dat niet is aangetoond dat er ten gevolge van bovengemeentelijk ruimtelijk beleid zodanige beperkende voorwaarden zijn verbonden aan de mogelijkheden voor Woerden om uitbreidingslocaties

voor woningbouw te realiseren dat gesproken kan worden van geringe uitbreidingsmogelijkheden van de woonruimtevoorraad als bedoeld in artikel 6, vierde lid, van de Huisvestingswet.

De door burgemeester en wethouders van Woerden overigens aangevoerde argumenten waarmee het belang van een hogere kooprijsgrens, i.c. van f 250 000,-, in de gemeente Woerden wordt onderstreept, missen, zoals hiervoor is aangegeven, ook een basis in de Huisvestingswet. Slechts is betoogd dat er in Woerden voldaan wordt aan de (ook voor het mogen invoeren van een «normaal» vergunningstelsel gestelde) voorwaarde dat er sprake moet zijn van schaarste en dat een gemeentelijke bemoeienis met het oog op de bevordering van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van die schaarse woonruimte nodig is. Op basis van deze argumenten kan geen goedkeuring worden verleend voor het hanteren van een hogere kooprijsgrens dan uit artikel 6, derde lid, van de Huisvestingswet volgt.

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. Het College van burgemeester en wethouders van Woerden is in deze belanghebbende.

Ter voldoening aan het bepaalde in eerdergenoemd artikel 7:2 van de Awb is belanghebbende gehoord op maandag 7 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 zonodig 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 het bezwaarschrift reeds naar voren zijn gebracht.

Conclusie

Op grond van het vorenstaande zijn Wij van oordeel dat de gemeente Woerden niet voldoet aan het bepaalde in artikel 6, vierde lid, van de Huisvestingswet. Wij blijven derhalve van oordeel dat gedeputeerde staten van Utrecht geen goedkeuring konden hechten aan het met toepassing van dit artikellid in de Huisvestingsverordening 1994 van deze gemeente 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.

¹ Stb. 1994, 667.

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

'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