



22

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

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 Alphen aan den Rijn van 27 september 1994, nr. 479470, tegen het koninklijk besluit van 18 augustus 1994, nr. 94.006481¹, waarbij het besluit van gedeputeerde staten van Zuid-Holland, van 24 juni 1994, nr. DRG/ARO/87902, voorzover daarbij goedkeuring is verleend aan het hanteren van een zogenoemde kooprijsgrens van f 250 000,- in de Huisvestingsverordening 1994 van de gemeente Alphen aan den Rijn, 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 05d94015, Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting, Bestuursdienst.

Ontstaan van het bezwaar

Bij besluit van 24 juni 1994, nr. DRG/ARO/87902, hebben gedeputeerde staten van Zuid-Holland onder andere goedkeuring verleend aan het hanteren van een zogenoemde kooprijsgrens van f 250 000,- in de Huisvestingsverordening 1994 van de gemeente Alphen aan den Rijn.

Op grond van het vierde lid van artikel 6 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. 94.006481, is het besluit van gedeputeerde staten van Zuid-Holland, van 24 juni 1994, nr.

DRG/ARO/87902, voor zover daarbij goedkeuring is verleend aan het hanteren van een zogenoemde kooprijsgrens van f 250 000,- in de Huisvestingsverordening 1994 van de gemeente Alphen aan den Rijn, wegens strijd met het recht vernietigd. In dat koninklijk besluit is – kort samengevat – het volgende overwogen.

Uit het vigerend streekplan Zuid-Holland Oost, vastgesteld in januari 1987, is evenwel gebleken dat de gemeente Alphen aan den Rijn een opvangtaak ten behoeve van de gemeenten in de regio vervult en in verband daarmee een relatief hoge groei van de woningvoorraad kent. Om die reden is aan het desbetreffend criterium in de Huisvestingswet niet voldaan in welk geval gedeputeerde staten van Zuid-Holland 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 Alphen aan den Rijn.

Tegen genoemd koninklijk besluit hebben burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn bij schrijven van 27 september 1994, nr. 479470, 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 Alphen aan den Rijn zijn in deze belanghebbende. Zij hebben tijdig bezwaar gemaakt tegen het genoemde vernietigingbesluit. Burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn zijn derhalve ontvankelijk in hun bezwaar.

Beoordeling van de bezwaren

Burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn hebben hun bezwaar doen steunen op de volgende motiveringen:

Motivering 1

Het belang van een hogere kooprijsgrens in Alphen aan den Rijn

Ter ondersteuning hiervan worden de volgende argumenten aangevoerd:

- dat de vraag naar woonruimte en onder andere ook naar koopwoningen tot f 250 000,-, het beschikbare aanbod overtreft;
- dat, zoals in de brief van 2 mei 1990 (kamerstukken II 1989/90, 20 691, nr. 9) van de toenmalige Staatssecretaris van VROM over de evenwichtige verdeling van de woningvoorraad is aangegeven, het woonruimteverdelingsbeleid moet bewerkstelligen dat de schaarse goedkope huurwoningen worden ingezet voor de huisvesting van huishoudens met lage inkomens en dat doorstroming hierin een doorslaggevende rol dient te vervullen, reden waarom doorstroming als centraal thema in het gemeentelijk Volkshuisvestingsplan is opgenomen;
- dat daarom, als onderdeel van een strategisch nieuwbouwbeleid om doorstroming vanuit de goedkope woningen te bewerkstelligen, koopwoningen in de categorie van f 156 000,- tot f 250 000,- worden gerealiseerd omdat gebleken is dat deze categorie woningen de meeste verhuisbewegingen veroorzaakt;
- dat de gemeente hiermee een gericht doorstromingsbeleid wil realiseren in die zin dat gegadigden die een goedkope of betaalbare huurwoning achterlaten met voorrang in aanmerking komen voor een

koopwoning in de vorengenoemde prijsklasse, waarna de vrijkomende woningen voor het passend huisvesten van de lage inkomensgroepen kunnen worden ingezet;

- dat het in de Huisvestingswet vervatte uitgangspunt van de vrije marktwerking van de koopwoningenmarkt boven de f 156 000,- niet zal leiden tot een gericht doorstromingsbeleid met een merkbaar resultaat voor de lage inkomensgroepen;
- dat de totale omvang van de woningbouwproductie tot het jaar 2005, als gevolg van het restrictief ruimtelijk beleid van Rijk en provincie, veel te gering is voor de huisvesting van de eigen bevolking van de regio Rijnstreek in het algemeen en van de gemeente Alphen aan den Rijn in het bijzonder, waarbij nog geen rekening is gehouden met de verwachte immigratiestromen van vluchtelingen, ouderen en maatschappelijk en/of economisch gebondenen;
- dat de druk op de Alphense woningmarkt verhoogd zal worden doordat huishoudens zonder binding met Alphen aan den Rijn of de Rijnstreek niet worden belet om zich in Alphen aan den Rijn te vestigen;
- dat woningen die medio 1992 zijn gerealiseerd met een koopprijs van f 156 000,- thans worden verkocht tegen een gemiddelde prijs van f 196 000,- in welk geval bij de functionaliteit van door het Rijk gehanteerde koopprijsgrens vraagtekens kunnen worden geplaatst;
- dat door het desondanks moeten hanteren van een koopprijsgrens van f 156 000,- het woningtekort nog verder zal toenemen en de doorstroommogelijkheden drastisch zullen worden beperkt.

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 worden 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 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

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 overheidsbemoediging, 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 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 Zuid-Holland.

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 distributiewoonruimte 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 koopwoningen 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». Voor het aanwijzen van woonruimte boven de koopprijsgrens ingevolge genoemd

artikellid dient derhalve in de eerste plaats vast te staan dat er geringe mogelijkheden tot uitbreiding van de woonruimtevoorraad in de betrokken gemeente zijn, die voortvloeien uit het bovengemeentelijk ruimtelijk beleid. Indien dit het geval is, moet vervolgens de vraag worden beantwoord of het belang van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte een hogere kooprijsgrens noodzakelijk maakt.

Het eerste criteriumonderdeel (geringe mogelijkheden tot uitbreiding van de woningvoorraad voortvloeiend uit het bovengemeentelijk ruimtelijk beleid) bevat de basisvoorwaarde in verband met de verhoging van de (koop)prijsgrens. Blijkens deze voorwaarde heeft de wetgever alleen een mogelijkheid tot verhoging van onder andere de kooprijsgrens willen geven indien er voor een gemeente, op grond van het bovengemeentelijk ruimtelijk beleid (blijkend uit het streekplan) geringe mogelijkheden zijn tot uitbreiding van de reeds bestaande woningvoorraad. Het is niet de bedoeling van de wetgever geweest dat er voor de invulling van dit begrip een relatie wordt gelegd met de plaatselijke, regionale dan wel landelijke behoefte aan woningen en met de omvang en de aard van de schaarste in de betreffende gemeente. 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, om te beginnen in absolute zin, dus losstaand van de omvang en oorzaak van de vraag naar woonruimte, bijna geen nieuwbouw mogen plegen. De enige relatie die voor de invulling van de maat van de uitbreidingsmogelijkheid, welke is uitgedrukt door het woord «geringe», mag worden gelegd, is die met de reeds bestaande voorraad.

Het tweede criteriumonderdeel (noodzakelijk in het belang van evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte) bevat de voorwaarde waaraan dient te zijn voldaan om überhaupt een vergunningstelsel in het leven te mogen roepen. Deze voorwaarde impliceert dat er sprake moet zijn van schaarste. Hierbij moet gedacht worden aan situaties waarin door een tekort aan in het bijzonder goedkope woonruimte bepaalde groepen van woningzoekenden, die om geldelijke of maatschappelijke redenen een verhoudingsgewijs zwakke positie op de woningmarkt innemen, i.c. de doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid, niet meer of moeilijk zelf in adequate huisvesting kunnen voorzien. In tegenstelling tot het eerste criteriumonderdeel kan hier wel een verband worden gelegd met de omvang van de woningbouwproductie afgezet tegen de eigen woningbehoefte van de regio Rijnstreek, de verwachte migratiestromen, de druk op de Alphense woningmarkt, de aard en de omvang van de woningvoorraad alsmede de aard (b.v. de primaire doelgroep) en de omvang (het aantal ingeschreven woningzoekenden) van de woningvraag en met de wenselijkheid van het vergunningstelsel vanuit het gemeentelijk of regionaal huisvestingsbeleid gezien; bijvoorbeeld omdat de primaire doelgroep alleen adequaat kan worden gehuisvest indien ook de doorstroming van de huur naar de koopsector zoveel mogelijk kan worden bevorderd.

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 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 uit de wetsgeschiedenis blijkt heeft de wetgever hiermee beoogd de onder de vorengenoemde omstandigheden verkerende gemeenten 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. Met uitsluiting van de andere gemeenten dienen deze 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. Zoals ook uit de wetsgeschiedenis blijkt heeft de wetgever met genoemd artikellid echter uitdrukkelijk niet beoogd de gemeenten een algemeen instrument te geven ter regulering van de instroom van woningzoekenden en ter bevordering van de doorstroming. Burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn hebben hier in feite slechts betoogd dat er in Alphen aan den Rijn 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. De door burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn aangevoerde argumenten waarmee het belang van een hogere kooprijsgrens, i.c. van f 250 000,-, in de gemeente Alphen aan den Rijn wordt onderstreept, missen derhalve een basis in de Huisvestingswet. 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.

Motivering 2

De rol van de provincie Zuid-Holland en de regio Rijnstreek

Ter ondersteuning hiervan worden de volgende argumenten aangevoerd:

- dat, blijkens het rapport «Volkshuisvesting in de regio's van Zuid-Holland» en de daarvan afgeleide notitie «Toepassing Huisvestingswet Zuid-Holland», gedeputeerde staten van Zuid-Holland de regio Rijnstreek als landelijke regio hebben aangewezen en dat om die reden een werend beleid dient te worden gevoerd ten aanzien van de van buiten de regio komende woningzoekenden;
- dat ter realisering van het door gedeputeerde staten opgelegde werend beleid het noodzakelijk is een maximale afscherming van de woningmarkt voor woningzoekenden van buiten de regio te bewerkstelligen, onder andere door toepassing van een hoge(re) prijsgrens;
- dat om te komen tot onderlinge afstemming van de woonruimteverdeling in de regio, onder auspiciën van de Regionale Volkshuisvestingscommissie Rijnstreek, door alle regiogemeenten, waaronder Alphen aan den Rijn, vroegtijdig en intensief overleg is gevoerd, resulterend onder meer in de nota «Bouwstenen voor een regionaal volkshuisvestingsbeleid Rijnstreek», welke nota als onderbouwing heeft gediend voor het verzoek aan gedeputeerde staten van Zuid-Holland voor het verlenen van toestemming aan ondermeer Alphen aan den Rijn voor hanteren van een kooprijsgrens van f 250 000,-;
- dat Alphen aan den Rijn tevens aan gedeputeerde staten toestemming heeft gevraagd en gekregen tot hantering van regionale bindingseisen;
- dat zonder de mogelijkheid om regionale bindingseisen ook ten aanzien van een substantieel deel van de koopwoningmarkt te kunnen hanteren, deze mogelijkheid weinig effectief is.

Overweging 2

Naar aanleiding van het vorenstaande overwegen Wij het volgende.

In het vierde lid van artikel 6 van de Huisvestingswet wordt alleen over gemeenten en kernen van gemeenten gesproken. Daarom kan het nimmer

gaan om een regio waarbinnen hogere (koop)prijsgrenzen zouden moeten worden gehanteerd, omdat, zoals is betoogd, het ter realisering van het door gedeputeerde staten opgelegde werend beleid noodzakelijk is een maximale afscherming van de woningmarkt voor woningzoekenden van buiten de regio te bewerkstelligen; dit tenzij de regio uitsluitend zou bestaan uit gemeenten waarop het artikellid van toepassing is. Gedeputeerde staten zullen verzoeken van regio's tot verhoging van (koop)prijsgrenzen derhalve 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. Zijn die er niet, maar is de verhoging van de koopprijsgrens toch zeer gewenst om het bovengemeentelijk ruimtelijk beleid te kunnen uitvoeren, zoals in de regio Rijnstreek met het oog op het door gedeputeerde staten opgelegde werend beleid kennelijk het geval is, dan kan dat alleen tot aan de wettelijke (koop)prijsgrens als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Huisvestingswet. Blijkens de wetsgeschiedenis beoogt artikel 6, vierde lid, van de Huisvestingswet niet een reguleringsmechanisme ten aanzien van een duurdere categorie woningen te geven, in verband met andere vestigingsregelingen, die door het bovengemeentelijk ruimtelijk beleid zijn voorgeschreven, dan «geringe uitbreiding van de woonruimtevoorraad». In verband hiermee constateren Wij dat laatstgenoemd artikellid niet gehanteerd mag worden als instrument om het bovengemeentelijk ruimtelijk, werend, beleid te kunnen realiseren.

Motivering 3

Wettekst en vernietigingsbesluit

Ter ondersteuning hiervan worden de volgende argumenten aangevoerd:

- dat gedeputeerde staten van Zuid-Holland bij het verlenen van hun goedkeuring voor hantering van een koopprijsgrens van f 250 000,- in de gemeente Alphen aan den Rijn zich hebben gebaseerd op de bijzonder geringe mogelijkheden tot uitbreiding van de woningvoorraad, voortvloeiend uit het geldend restrictief ruimtelijk beleid voor het Groene Hart, waarvan de Rijnstreek onderdeel uitmaakt;
- dat het toetsingskader voor deze beslissing in de eerdergenoemde nota «Volkshuisvesting in de regio's van Zuid-Holland» en de daarvan afgeleide notitie «Toepassing van de Huisvestingswet Zuid-Holland» is neergelegd;
- dat het rijk, behoudens een korte notitie d.d. 30-06-1993, kenmerk VVB 93-107, die in IPO/VROM-verband is ontwikkeld, bij de totstandkoming van de Huisvestingswet heeft afgezien van een verdere invulling van de in artikel 6, vierde lid, van de Huisvestingswet neergelegde bevoegdheid van gedeputeerde staten;
- dat de toenmalige Staatssecretaris van VROM, ondanks aandringen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), heeft gemeend dat verdere invulling niet nodig was, omdat de provincies juist goed inzicht in de woningmarkt hebben en hij daarom alle vertrouwen had in een goede afhandeling door de provincies;
- dat de Staatssecretaris, door verdere invulling van de in genoemd artikellid neergelegde bevoegdheid van gedeputeerde staten na te laten, gedeputeerde staten bewust beleidsvrijheid, ergo de bevoegdheid hebben gekregen, om beslissingen inzake prijsgrenzen te nemen;
- dat daarnaast zowel van de zijde van het rijk als van de VNG en het Interprovinciaal Overleg (IPO; namens de provincies) zou zijn afgesproken dat de Huisvestingswet rond 1 juli 1995 zou worden geëvalueerd;
- dat het vernietigingsbesluit is gebaseerd op het in januari 1987 vastgestelde vigerende streekplan Zuid-Holland Oost, waaruit blijkt dat de

gemeente Alphen aan den Rijn een opvangtaak voor de regiogemeenten vervult en in verband daarmee een relatief hoge groei van de woningvoorraad kent;

- dat Alphen aan den Rijn om die reden niet zou voldoen aan het criterium van geringe mogelijkheden tot uitbreiding van de woningvoorraad;
- dat vastgesteld moet worden dat de uitbreiding van de woningvoorraad in Alphen aan den Rijn gering is in welk geval het duidelijk is dat Alphen aan den Rijn, ondanks de regionale opvangtaak, door het restrictieve beleid niet de mogelijkheden heeft om zelf maar te voldoen aan de eigen woningbehoefte;
- dat het vigerend streekplan uit 1987, ondanks de regionale opvangtaak van de gemeente, ervan uitgaat dat Alphen aan den Rijn een evenwicht dient te bewerkstelligen tussen vestiging en vertrek;
- dat inmiddels een ontwerp-streekplan Zuid-Holland Oost in voorbereiding is, waarin het restrictief ruimtelijk beleid nog verder wordt aangescherpt;
- dat bedoeld ontwerp-streekplan naar verwachting op 18 november 1994 door Provinciale Staten zal worden vastgesteld;
- dat vanuit het R.O.-beleid (VINEX) gemeenten worden geacht een werend beleid te voeren terwijl vanuit het volkshuisvestingsbeleid de gemeenten worden geacht een vrije vestiging toe te staan, hetgeen onverenigbaar is en door de gemeente niet uit te voeren;
- dat toch van de rijksoverheid mag worden verwacht dat een afstemming plaatsvindt tussen een R.O.-beleid en het volkshuisvestingsbeleid;
- dat de Kroon, door in de bevoegdheid van gedeputeerde staten van Zuid-Holland in te grijpen, de overeengekomen evaluatie van de Huisvestingswet niet af te wachten en een te enge interpretatie van de Huisvestingswet te hanteren waarmee ook een afstemming met het R.O.-beleid is nagelaten, een besluit heeft genomen dat op onzorgvuldige wijze is tot stand gekomen.

Overweging 3

Naar aanleiding van het vorenstaande overwegen Wij het volgende.

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, lid 4, van de Huisvestingswet geldt het streekplan als enig toetsingskader. Immers, de gemeente heeft bij het opstellen van haar bestemmingsplan te maken met en is in beginsel alleen gehouden aan het in het streekplan neergelegde – bovengemeentelijk – ruimtelijk beleid. Dit betekent dat gedeputeerde staten van Zuid-Holland bij het verlenen van hun goedkeuring tot hantering van een hogere kooppringsgrens zich ten onrechte hebben gebaseerd op de beleidsnota «Volkshuisvesting in de regio's van Zuid-Holland» respectievelijk de notitie «Toepassing van de Huisvestingswet Zuid-Holland».

Een voorloper van de in genoemd artikellid gebezigde formulering «geringe uitbreidingsmogelijkheden» is te vinden in bijlage C, behorende bij de (oude) Woonruimtebeschikking 1984 die gebaseerd was op de tot 1 juli 1993 geldende Woonruimtetwet 1947. Deze bijlage C van de Woonruimtebeschikking bevatte de (slechts) 16 gemeenten die vanwege een bepaalde situatie waarin zij verkeerden – desgevraagd – op deze bijlage waren geplaatst. Eén van de criteria voor plaatsing op bijlage C

luidde dat toevoeging van woningen aan het bestaande distributiebesteding slechts in zeer beperkte mate mogelijk moest zijn, als gevolg van stringent planologisch beleid – dus in beginsel structureel – waaraan de gemeente is onderworpen. Er mocht nauwelijks sprake zijn van uitbreiding van de woningvoorraad. Weliswaar zijn in artikel 6, vierde lid, van de Huisvestingswet de vroeger in verband met de bijlage C gehanteerde woorden «toevoeging van woningen slechts in zeer beperkte mate mogelijk» vervangen door «geringe uitbreidingsmogelijkheden», maar door beide omschrijvingen wordt éénzelfde situatie, te weten die waarin nauwelijks sprake is van uitbreiding van de bestaande woningvoorraad, tot uitdrukking gebracht. Blijkens de wetsgeschiedenis heeft de uitzonderingsbepaling die in artikel 6, vierde lid, van de Huisvestingswet is opgenomen steeds het genoemd toetsingscriterium voor plaatsing op bijlage C een rol gespeeld. De wetgever heeft bedoeld slechts een inbreuk op het recht van vrije vestiging ten aanzien van duurdere woningen mogelijk te maken voor de gemeenten die in een situatie verkeren waarin vanwege bovengemeentelijk ruimtelijk beleid nauwelijks sprake is van uitbreiding van de bestaande woningvoorraad in absolute zin. Hierdoor wordt tevens duidelijk waarom de voormalige staatssecretaris het, ondanks het verzoek van de VNG daartoe, niet nodig heeft gevonden een nadere invulling van de in artikel 6, vierde lid, van de Huisvestingswet neergelegde bevoegdheid van gedeputeerde staten te geven. Door middel van dit artikellid is geen nieuw criterium ingevoerd doch is slechts het alom bekend veronderstelde criterium van bijlage C herhaald.

Artikel 80 van de Huisvestingswet verplicht de Minister van VROM ertoe om eens per vijf jaar aan de Staten-Generaal verslag te doen over de wijze waarop de Huisvestingswet is toegepast. Gegeven dat de Huisvestingswet op 1 juli 1993 in werking is getreden zal bedoelde verslaggeving uiterlijk in 1998 dienen te geschieden, in welk geval uiterlijk medio 1997 met de evaluatie van de wet een aanvang zal moeten worden gemaakt. Eerst na deze evaluatie zal kunnen worden geconstateerd of een ingrijpen op de markt van de duurdere koopwoningen door de overheid al dan niet noodzakelijk is. Gezien de wel beweerde, maar (nog) niet met cijfermateriaal gestaafde of te staven, negatieve uitwerking van de nieuwe huisvestingsregelingen op de praktijk, zal het wellicht nodig zijn om al eerder tot evaluatie van de Huisvestingswet over te gaan. In die zin heeft de Staatssecretaris van VROM zich in de richting van het IPO, waarmee momenteel omtrent deze materie regelmatig bestuurlijk overleg gaande is, uitgelaten. In tegenstelling tot hetgeen in het bezwaarschrift wordt gesteld is daarbij geenszins afgesproken dat er van de zijde van de centrale overheid voor een evaluatie niet zou worden ingegrepen .

Naar voren is gebracht dat de uitbreiding van de woningvoorraad in Alphen aan den Rijn, ondanks haar regionale opvangtaak – blijkend uit in januari 1987 vastgestelde streekplan – door het restrictieve bovengemeentelijk ruimtelijk beleid van het Rijk en de provincie niet de mogelijkheid heeft om zelfs maar aan de eigen woningbehoefte te voldoen. Eveneens is naar voren gebracht dat vanuit het restrictief rijksbeleid gemeenten zelfs worden geacht een werend beleid te voeren.

De vindplaats van de uitbreidingsmogelijkheden van Alphen aan den Rijn is en blijft het vigerend streekplan.

Zoals in het bezwaarschrift naar voren is gebracht is inmiddels een ontwerp-streekplan Zuid-Holland Oost in voorbereiding, waarin het restrictief ruimtelijk beleid verder wordt aangescherpt.

Ingevolge het afsprakenkader restrictief beleid Vinex worden de uitbreidingsmogelijkheden in de periode 1995 tot 2005 inderdaad beperkt. Deze beperking houdt in dat voor de gehele periode (1995 tot 2005) in het

Zuid-Hollandse deel van het Groene Hart nog 10 500 woningen aan de voorraad mogen worden toegevoegd. Voor de periode tot 2000 is gekozen voor continuering van de uitbreidingsmogelijkheden, zoals die zijn vastgelegd in het vigerend streekplan 1987. Van 2000 tot 2005 zal de totale bevolkingsomvang ingevolge de bovengenoemde VINEX-afspraken worden gestabiliseerd, zodat dan alleen kan worden gebouwd om de daling van de gemiddelde woningbezetting te compenseren. In de gemeente Alphen aan den Rijn kunnen in de periode 1993 tot 2000 2654 woningen worden gebouwd (cf. vigerend streekplan). In de periode 2000 tot 2005 kunnen ingevolge de VINEX-afspraken en het ontwerp- streekplan Zuid-Holland Oost in de gehele regio Rijnstreek nog 1251 woningen worden gebouwd, waarvan minimaal 596 woningen in Alphen aan den Rijn.

Wij zijn van oordeel dat strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel niet kan worden geconstateerd door te stellen, zoals tijdens de hoorzitting is gedaan, dat er geen voorafgaand overleg met het gemeentebestuur van Alphen aan den Rijn heeft plaatsgevonden met betrekking tot het voornemen om het onderhavige goedkeuringsbesluit van gedeputeerde staten bij de Kroon voor te dragen voor vernietiging. Omdat de vernietiging door de Kroon uitsluitend was gericht op het desbetreffend provinciale besluit, heeft met de betrokken provinciebesturen wel voorafgaand overleg plaatsgevonden. De vernietiging heeft weliswaar gevolgen voor de gemeentelijke verordeningen, in die zin dat alleen het onderdeel ten aanzien van een hogere dan de wettelijke kooprijsgrens beschouwd dient te worden als niet goedgekeurd. De verordening en de werking daarvan blijven immers overigens in tact. Hoewel het aanvankelijk wel de bedoeling is geweest om terzake ook met de gemeente Alphen aan de Rijn overleg te voeren, heeft de Staatssecretaris van VROM naderhand geoordeeld het meer in de lijn van de bestuurlijke verhoudingen te liggen dat de provincies de betreffende gemeenten op de hoogte stellen van het voornemen van de rijksoverheid om het betreffende goedkeuringsbesluit voor te dragen voor vernietiging door de Kroon. Verder kan worden vastgesteld dat het vernietigingsbesluit niet is genomen ten aanzien van een kwestie die tot de aan de provincie gedecentraliseerde beleidsvrijheid behoort, maar ten aanzien van een verkeerde toepassing van de wet door gedeputeerde staten. Ook de overige in dit verband aangevoerde gronden treffen, zoals inmiddels uit het vorengaande is op te maken, geen doel. Wij zijn derhalve van oordeel dat het zorgvuldigheidsbeginsel niet is geschonden.

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 Alphen aan den Rijn 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 Alphen aan den Rijn niet voldoet aan het criterium vervat in artikel 6, vierde lid, van de Huisvestingswet. Wij blijven derhalve van oordeel dat gedeputeerde staten van Zuid-Holland 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, 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, 670.

'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