



89

Besluit van 24 januari 1995, houdende beslissing op het bezwaarschrift tegen het koninklijk besluit van 18 augustus 1994 (kooprijsgrens Huisvestingsverordening 1994 gemeente De Ronde Venen)

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 De Ronde Venen van 22 september 1994, nr. B0706/BZA/AB4, nader gemotiveerd bij schrijven van 9 november 1994, nr. B0783/STO/JZ4, tegen het koninklijk besluit van 18 augustus 1994, nr. 94.006480¹, waarbij het besluit van gedeputeerde staten van Utrecht, van 14 juni 1994, nr. 4350386/1929, voorzover daarbij goedkeuring is verleend aan het hanteren van een zogenoemde kooprijsgrens van f 250 000,- in de Huisvestingsverordening 1994 van de gemeente De Ronde Venen, 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 16 januari 1995, DBD 12195012, Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting, Bestuursdienst.

Ontstaan van de bezwaren

Bij besluit van 14 juni 1994, nr. 4350386/1929, 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 De Ronde Venen.

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 van voornoemde wet 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. 94.006480, is het desbetreffende deel in genoemd besluit van gedeputeerde staten van Utrecht wegens strijd met het recht vernietigd. In dat koninklijk besluit is – kort samengevat – het volgende overwogen.

Uit het vigerende Streekplan Utrecht, vastgesteld op 1 juli 1994, is gebleken dat De Ronde Venen een regionale opvangtaak 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 Utrecht in strijd daarmee goedkeuring hebben verleend aan het hanteren van een kooprijsgrens van f 250 000,- in de Huisvestingsverordening 1994 van de gemeente De Ronde Venen.

Tegen genoemd koninklijk besluit hebben burgemeester en wethouders van De Ronde Venen bij schrijven van 22 september 1994, nr. B0706/BZA/AB4, nader gemotiveerd bij schrijven van 9 november 1994, nr. B0783/STO/JZ4, 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 De Ronde Venen zijn in deze belanghebbende. Zij hebben tijdig bezwaar gemaakt tegen het genoemde vernietigingsbesluit. Burgemeester en wethouders van De Ronde Venen zijn derhalve ontvankelijk in hun bezwaar.

Beoordeling van de bezwaren

Burgemeester en wethouders van De Ronde Venen hebben hun bezwaar doen steunen op de volgende motiveringen:

Motivering

- dat het aantal ingeschreven woningzoekenden in De Ronde Venen tot 4000 is opgelopen, waaruit blijkt dat de spanning in deze gemeente zeer hoog is;
- dat een groot aantal van de ingeschreven woningzoekenden tot de doelgroep van beleid behoort;
- dat een te grote toestroom van buitenaf ongewenst is en dit te meer omdat ook de huisvesting van asielzoekers en statushouders een extra druk op de woningmarkt legt;
- dat geheel in lijn met het landelijk beleid het bevorderen van de doorstroming in het toewijzingsbeleid van De Ronde Venen centraal staat;
- dat het doorstromingsbeleid, tezamen met het handhaven van een goede en goedkope woningvoorraad bij uitstek het middel is om in de woningbehoefte van de doelgroep van beleid te voorzien;
- dat een doorstromingsbeleid als hiervoor bedoeld niet goed mogelijk is zonder de gewenste kooprijsgrens;
- dat hoewel De Ronde Venen volgens het vigerend Streekplan Utrecht nog geen 200 woningen per jaar mag bouwen er in dat plan niettemin een regionale opvangfunctie is weggelegd;
- dat De Ronde Venen door het vervullen van de bedoelde opvangfunctie op zich een goede bijdrage zou kunnen leveren aan het aantal bouwlocaties in het Groene Hart en daarmee aan de realisering van het restrictief beleid;
- dat het verlagen van de kooprijsgrens een grote instroom van buiten

de regio tot gevolg heeft met als resultaat een vermindering van de regionale opvangmogelijkheden;

- dat de regionale huisvestingsverordening die sedert 1 juli 1994 in de regio West-Utrecht van kracht is een onderdeel van de ook door het Rijk gewenste ontwikkeling is op het punt van de regionale samenwerking;

- dat de gemeente De Ronde Venen en ook Woerden door de vernietiging, in tegenstelling tot de overige gemeenten in de regio, niet in staat worden gesteld de regionaal afgesproken koopprijsgrens te hanteren, hetgeen niet bevorderlijk is voor een intensivering van de samenwerking in regionaal verband;

- dat de vernietiging van de gewenste koopprijsgrens, door de verhoogde instroom, een prijsopdrijvend effect sorteert, waardoor ook de huishoudens met een modaal inkomen steeds moeilijker woonruimte kunnen krijgen in de gemeente.

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 woningmarkt. 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 vrije werking van de woningmarkt, anders 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 voor de woningzoekenden. 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 overheidsbemoeyenis, in gevaar komt. Alleen schaarste of dreigende schaarste aan woonruimte in de voren genoemde 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 door middel van maximale huur- en koopprijsgrenzen afgebakend. Deze grenzen geven aan welk deel van de voorraad aan woningen met behulp van 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 gold in 1994 een koopprijsgrens van f 156 000,- voor de provincie Utrecht.

De wetgever heeft met het systeem van de maximale prijsgrenzen duidelijk tot uitdrukking gebracht dat de voorraad van duurdere (koop)woningen, waar de huishoudens met hogere inkomens 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 nauw omschreven 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 één of meer kernen, behorend tot die gemeente».

Burgemeester en wethouders van De Ronde Venen hebben in hun bezwaarschrift terecht opgemerkt dat het in artikel 6, vierde lid, van de Huisvestingswet neergelegde toetsingscriterium uit twee onderdelen bestaat.

Voor het aanwijzen van woonruimte boven de koopprijsgrens ingevolge genoemd artikellid dient namelijk 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 (eerste criteriumonderdeel). 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 (tweede criteriumonderdeel).

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 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 spanning op de plaatselijke dan wel regionale woningmarkt, c.q. de plaatselijke dan wel regionale behoefte aan woningen. Ook niet dat er een relatie wordt gelegd 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, 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 een 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 woningproductie afgezet tegen de vestigingsdruk, de aard en omvang van en de mate van scheve bewoning in de bestaande woningvoorraad alsmede de aard (b.v. de primaire doelgroep) en de omvang van de (aantallen ingeschreven) woningzoekenden en met de wenselijkheid van het vergunningstelsel vanuit 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 gereguleerd.

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.

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 samenwerking en 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.

Wij constateren dat in het vigerend, op 1 juli 1994 vastgestelde Streekplan Utrecht voor De Ronde Venen een regionale opvangfunctie is weggelegd, in welk geval niet staande kan worden gehouden dat er ten gevolge van bovengemeentelijk ruimtelijk beleid zodanige beperkende voorwaarden zijn verbonden aan de mogelijkheden voor De Ronde Venen voor uitbreiding van de woningvoorraad dat gesproken kan worden van geringe uitbreidingsmogelijkheden van de woningvoorraad als bedoeld in artikel 6, vierde lid, van de Huisvestingswet. Wij constateren dat deze gemeente een relatief hoge groei van de woningvoorraad kent. De door burgemeester en wethouders van De Ronde Venen overigens aangevoerde argumenten waarmee het belang van een hogere kooprijsgrens, i.c. van f 250 000,- in De Ronde Venen wordt onderstreept, missen, zoals hiervoor is aangegeven, een basis in de Huisvestingswet. Slechts is betoogd dat er in De Ronde Venen voldaan wordt aan de (ook voor het mogen invoeren van een «normaal» vergunningstelsel gestelde) voorwaarde dat er sprake moet zijn van schaarste als gevolg van spanning tussen vraag en aanbod van woningen en dat een gemeentelijke bemoeienis met het oog op de bevordering van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van de schaarse woonruimte nodig is. Wij merken in dit verband op dat, zoals ook uit de wetsgeschiedenis blijkt, de wetgever met artikel 6, vierde lid, van de Huisvestingswet uitdrukkelijk niet heeft beoogd de gemeenten een instrument ter beschikking te stellen ter algemene regulering van de instroom van woningzoekenden en ter bevordering van de doorstroming. Op basis van de door burgemeester en wethouders van De Ronde Venen in hun bezwaarschrift aangevoerde argumenten kan derhalve 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.

Ter voldoening aan het bepaalde in eerdergenoemd artikel 7:2 van de Awb is belanghebbende gehoord op donderdag 15 december 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

Alles overziende zijn Wij van oordeel dat de gemeente De Ronde Venen niet voldoet aan het criterium vervat 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.

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, 669.

's-Gravenhage, 24 januari 1995

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 *drieëntwintigste* februari 1995

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager