

ECLI:NL:HR:2006:AU8946

Instantie	Hoge Raad
Datum uitspraak	14-04-2006
Datum publicatie	14-04-2006
Zaaknummer	C05/036HR
Formele relaties	Conclusie: ECLI:NL:PHR:2006:AU8946 Terugverwijzing naar: ECLI:NL:GHARN:2007:BA4785
Rechtsgebieden	Civiel recht
Bijzondere kenmerken	Cassatie
Inhoudsindicatie	Sprongcassatie. Geschil tussen een gemeente en kopers van bouwgrond over de toelaatbaarheid van een in de overeenkomst naar burgerlijk recht bij de uitgifte van grond opgenomen 'anti-speculatiebeding' uit hoofde waarvan kopers, behoudens ontheffing door de gemeente, op straffe van een boete verplicht zijn de op de verkochte grond te bouwen woning gedurende vijf jaar zelf te bewonen en niet aan derden door te verkopen; doorkruisen dergelijke anti-speculatiebedingen op onaanvaardbare wijze (systeem en strekking van) de Huisvestingswet?, vrijheid van vestiging.
Wetsverwijzingen	Huisvestingswet 2 Huisvestingswet 4
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl AB 2006, 198 met annotatie van G.A. van der Veen, J. Hoekstra JOL 2006, 236 NJ 2006, 445 met annotatie van M.R. Mok RN 2006, 45 RvdW 2006, 388 BR 2006/118 met annotatie van M. Fokkema O&A 2006, 34 JWB 2006/126 JB 2006/138 met annotatie van L.J.M. Timmermans

Uitspraak

14 april 2006

Eerste Kamer

Nr. C05/036HR

JMH

Hoge Raad der Nederlanden

Arrest

in de zaak van:

DE GEMEENTE DOETINCHEM,

gevestigd te Doetinchem,

EISERES tot cassatie,

advocaat: mr. M.W. Scheltema,

t e g e n

1. [Verweerder 1],
 2. [Verweester 2],
- beiden wonende te [woonplaats],
VERWEERDERS in cassatie,
advocaat: mr. R.Th.R.F. Carli.

1. Het geding in feitelijke instantie

Verweerders in cassatie - verder te noemen: [verweerder] c.s. - hebben bij exploit van 25 februari 2004 eiseres tot cassatie - verder te noemen: de Gemeente - gedagvaard voor de rechtbank te Zutphen en na wijziging van eis gevorderd bij vonnis, uitvoerbaar bij voorraad:

I. primair: het tussen partijen in artikel 7 van de notariële akte van levering overeengekomen anti-speculatiebeding wegens strijd met de Huisvestingswet ontoelaatbaar c.q. nietig te oordelen en de Gemeente te veroordelen om aan [verweerder] c.s. tegen behoorlijk bewijs van kwijting terug te betalen het bedrag van de door [verweerder] c.s. aan de Gemeente betaalde boete, dit bedrag vermeerderd met de wettelijke rente daarover vanaf de dag der betaling van [verweerder] c.s. aan de Gemeente tot aan de dag der terugbetaling door de Gemeente;

II. subsidiair: voor recht te verklaren dat [verweerder] c.s. aan de Gemeente ten gevolge van de verkoop van hun woning gelegen aan de [a-straat 1] te [woonplaats] binnen een periode van vijf jaren na de aankoop van de bouwgrond, op grond van het bepaalde in artikel 7 en 13 van de notariële akte van levering van 15 juni 1998 aan de Gemeente verschuldigd zijn een boete groot f 2.436,32 en de nader tussen partijen gesloten vaststellingsovereenkomst te vernietigen, althans te wijzigen in dier voege, dat het meerdere bedrag dat door [verweerder] c.s. als boete aan de Gemeente is voldaan, onverschuldigd is betaald en derhalve door de Gemeente aan [verweerder] c.s. tegen behoorlijk bewijs van kwijting dient te worden terugbetaald, vermeerderd met de wettelijke rente over dit bedrag vanaf de datum der betaling door [verweerder] c.s. aan de Gemeente tot de dag der volledige terugbetaling door de Gemeente aan [verweerder] c.s.;

III. de Gemeente te veroordelen in de kosten van deze procedure.

De Gemeente heeft de vorderingen bestreden.

Bij tussenvonnis van 14 juli 2004 heeft de rechtbank ambtshalve een comparitie van partijen gelast.

De rechtbank heeft bij eindvonnis van 27 oktober 2004 het tussen partijen in art. 7 van de notariële akte van levering overeengekomen anti-speculatiebeding nietig verklaard, de Gemeente veroordeeld om aan [verweerder] c.s. tegen behoorlijk bewijs van kwijting terug te betalen het bedrag van de door [verweerder] c.s. aan de Gemeente betaalde boete, vermeerderd met de wettelijke rente daarover vanaf de dag der betaling door [verweerder] c.s. aan de Gemeente tot aan de dag der terugbetaling door de Gemeente, de Gemeente veroordeeld in de proceskosten, en dit vonnis uitvoerbaar bij voorraad verklaard. Het eindvonnis van de rechtbank is aan dit arrest gehecht.

2. Het geding in cassatie

Tegen het eindvonnis van de rechtbank heeft de Gemeente op de voet van art. 398, aanhef en onder 2^o, Rv. beroep in cassatie ingesteld. De cassatiedagvaarding is aan dit arrest gehecht en maakt daarvan deel uit.

[Verweerder] c.s. hebben geconcludeerd tot verwerping van het beroep.

De zaak is voor partijen toegelicht door hun advocaten.

De conclusie van de Advocaat-Generaal L.A.D. Keus strekt tot vernietiging en verwijzing.

De advocaat van [verweerder] c.s. heeft bij brief van 6 januari 2006 op die conclusie gereageerd.

3. Beoordeling van het middel

3.1 In cassatie kan van het volgende worden uitgegaan.

(i) Uit hoofde van een op 6 en 14 april 1998 gesloten koop/aannemingsovereenkomst hebben [verweerder] c.s. op 15 juni 1998 geleverd gekregen, ieder voor de onverdeelde helft, een perceel bouwterrein met de daarop in aanbouw zijnde opstallen, plaatselijk bekend [a-straat 1] te [woonplaats], en het onverdeeld 1/22 aandeel in een aan dit bouwterrein grenzend perceel grond (pad), alsmede de onverdeelde helft in een aan het bouwperceel grenzend perceel grond (pad). De koopprijs voor het bouwterrein bedroeg f 24.363,16; de prijs voor de te bouwen woning bedroeg f 212.136,84.

(ii) In de notariële akte van levering zijn de "algemene verkoopvoorwaarden voor complexen via derden", zoals vastgesteld door de gemeenteraad bij besluit van 11 juni 1992, op de overeenkomst van toepassing verklaard en woordelijk overgenomen. Het gaat, voor zover hier van belang, om de volgende voorwaarden:

"Artikel 7. Verplichting zelfbewoning en verbod doorverkoop

1. Koper verplicht zich de op de verkochte grond te bouwen woning uitsluitend te zullen gebruiken om die zelf (met zijn eventuele gezinsleden) te bewonen en die woning met de daartoe behorende grond niet aan derden te zullen doorverkopen, een en ander behoudens het vermelde in de hierna volgende leden.

2. Het bepaalde in het vorige lid is niet van toepassing in geval van:

(...)

c. schriftelijke ontheffing door burgemeester en wethouders als bedoeld in lid 4.

3. Het bepaalde in lid 1 en 2 vervalt nadat de koper de desbetreffende woning gedurende vijf achtereenvolgende jaren heeft bewoond. (...)

4. Burgemeester en wethouders kunnen schriftelijk ontheffing verlenen van het bepaalde in dit artikel.

Deze ontheffing wordt echter steeds verleend in geval van:

a. verandering van werkkring van koper op grond waarvan redelijkerwijs verhuisd dient te worden;

b. overlijden van koper of diens echtgeno(o)t(e);

c. ontbinding van het huwelijk van koper door echtscheiding;

d. verhuizing waartoe wordt genoodzaakt door de gezondheid van koper of van één van zijn gezinsleden.

Artikel 13. Boetebepalingen

1. Bij niet-nakoming van enige verplichting, voortvloeiende uit deze koopovereenkomst, verbeurt de koper (...) ten behoeve van de gemeente een onmiddellijk opeisbare boete van tien procent (10%) van de koopsom (...).

2. Naast het gestelde in het eerste lid van dit artikel behouden de gemeente en koper het recht om bij niet-nakoming van enige uit deze overeenkomst voortvloeiende verplichting in rechte nakoming te

vorderen.

Artikel 15. Kettingbeding

De koper is verplicht en verbindt zich jegens de gemeente, die dit voor zich aanvaardt, het bepaalde in de artikelen (...) 7 (...) en 15 van deze algemene voorwaarden bij overdracht van het geheel of een gedeelte van de grond, alsmede bij de verlening daarop van een beperkt recht, aan de nieuwe eigenaar of beperkt gerechtigde op te leggen (...)."

(iii) Bij brief van 20 december 2001 hebben [verweerder] c.s. - via hun makelaar - de Gemeente verzocht om ontheffing van de verplichting tot zelfbewoning en het verbod van doorverkoop.

(iv) Bij brief van 9 januari 2002, gericht aan de makelaar van [verweerder] c.s., heeft de Gemeente het verzoek afgewezen. In de brief is onder meer het volgende vermeld:

"(...) In het licht van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid achten wij het ongewenst dat de door ons geboden woningbouwmogelijkheden onderwerp van speculatie worden. Zeker de huidige woningmarktomstandigheden zouden daartoe aanleiding kunnen geven. Om die reden is artikel 7 toegevoegd aan de algemene verkoopvoorwaarden, dat tot doel strekt om speculatie met betrekking tot de ondergrond tegen te gaan. (...)

Uit uw brief van 20 december 2001 blijkt niet dat uw cliënten voldoen aan één van de in artikel 7.4 genoemde ontheffingsgronden. Wij verlenen derhalve geen onvoorwaardelijke ontheffing van het verbod tot doorverkoop en de verplichting tot zelfbewoning.

In het licht van onze bevoegdheid tot het verlenen van schriftelijke ontheffing van het bepaalde in artikel 7.4 hebben wij ten aanzien van alle overige verzoeken om ontheffing binnen de eerste vijf bewoningsjaren, waarbij geen beroep kan worden gedaan op de uitzonderingen als bedoeld in artikel 7.4 a t/m d van de algemene verkoopvoorwaarden, in 1998 besloten alsdan voorwaardelijk ontheffing te verlenen. Daar bij deze overige verzoeken niet wordt voldaan aan de bepalingen van de algemene verkoopvoorwaarden ten aanzien van de verplichting tot zelfbewoning en het verbod tot doorverkoop, is er sprake van een voorgenomen contractbreuk.

Met inachtneming van het vorenstaande zijn wij derhalve bereid voorwaardelijk medewerking te verlenen aan uw verzoek om ontheffing van de verplichting tot zelfbewoning en het verbod tot doorverkoop. Deze voorwaarde, gebaseerd op het anti-speculatiebeding, betekent dat wij een boete in rekening brengen.

De verschuldigde boete bedraagt € 6.543,19 (f 14.419,29). Voor de uitgangspunten van de berekening en de berekening zelf, verwijzen wij u naar het bijgevoegde berekeningsoverzicht (...)."

Bij de brief van de Gemeente is een berekeningsoverzicht gevoegd, waarin is vermeld dat de berekeningsmethodiek is vastgesteld bij besluit van het college van burgemeester en wethouders van 24 november 1998.

(v) [Verweerder] c.s. hebben vervolgens het bedrag van de boete - naar beide partijen in cassatie hebben medegedeeld na herberekening gesteld op € 5.440,-- - aan de Gemeente betaald en de onroerende zaak in eigendom aan een derde overgedragen.

(vi) Bij brief van 25 augustus 2003 hebben [verweerder] c.s. de Gemeente verzocht een gedeelte van de boete tot een bedrag van € 5.440,-- aan hen terug te betalen omdat ten onrechte een bij raadsbesluit van 23 november 2000 nieuw opgenomen artikellid in de algemene verkoopvoorwaarden zou zijn gebruikt om de boete te berekenen. De Gemeente heeft daarop bij brief van 7 november 2003 geantwoord dat zij geen reden zag tot terugbetaling, nu [verweerder] c.s. bij nadere overeenkomst het aanbod van de Gemeente

zonder voorbehoud hebben aanvaard waardoor een perfecte aanvullende overeenkomst is totstandgekomen.

3.2 [Verweerder] c.s. hebben de onder 1 vermelde vorderingen ingesteld bij de rechtbank. Zij hebben aan hun vorderingen de navolgende stellingen ten grondslag gelegd.

Primair hebben zij aangevoerd dat het in art. 7 van de notariële akte van levering overeengekomen anti-speculatiebeding in strijd is met de Huisvestingswet en derhalve nietig. De Huisvestingswet biedt de Gemeente niet de mogelijkheid en laat haar geen ruimte voor overheidsbemoeienis met de verdeling van woonruimte boven de in de Huisvestingswet gemaximeerde koopprijs. Het staat de Gemeente niet vrij het onderhavige beding bij de uitgifte en verkoop van de bouwkvavels op te leggen. Zij kan haar uit dit beding voortvloeiende rechten niet geldend maken.

De subsidiaire grondslag die [verweerder] c.s. aan hun vorderingen hebben gegeven speelt in cassatie geen rol.

3.3 De Gemeente heeft met betrekking tot de primaire vordering ten verweere aangevoerd dat de Huisvestingswet niet van toepassing is op de verdeling van bouwkvavels. Bovendien behoeft het anti-speculatiebeding niet aan de Huisvestingswet te worden getoetst, omdat het niet ziet op de verdeling van woonruimte. Het beding wordt gehanteerd om speculatie in bouwkvavels te beperken. Indirecte en tijdelijke beperkingen in het kunnen verkrijgen van woonruimte - bijvoorbeeld als gevolg van het hanteren van een anti-speculatiebeding - kunnen niet als een onaanvaardbare doorkruising van de Huisvestingswet worden aangemerkt. Het recht op vrije vestiging en het recht om vrijelijk over eigendommen te beschikken brengen niet met zich dat geen beperkingen in het aanbod van woonruimte kunnen worden toegelaten. Indien het anti-speculatiebeding moet worden aangemerkt als verdeling van woonruimte, betekent dit niet dat het beding ontoelaatbaar zou zijn, nu de instrumenten van de Huisvestingswet geen passende mogelijkheid bieden om speculatie tegen te gaan. Daarnaast biedt de wet geen aanknopingspunt voor het standpunt dat het voeren van privaatrechtelijk beleid ter zake van verdeling van woonruimte boven de prijsgrens van de Huisvestingswet ontoelaatbaar zou zijn. Van een onaanvaardbare doorkruising van de Huisvestingswet kan derhalve niet worden gesproken.

3.4 De rechtbank heeft bij het - met overslaan van het hoger beroep - in cassatie bestreden vonnis de primaire vordering van [verweerder] c.s. toegewezen. Daartoe heeft de rechtbank, samengevat, het volgende overwogen.

Doordat de Gemeente bij de verkoop van bouwgrond een verplichting tot zelfbewoning gedurende vijf jaar met daaraan gekoppeld een verbod tot doorverkoop aan kopers oplegt, komen de op de bouwkvavels te stichten woningen slechts voor woningzoekenden beschikbaar die zich over een dergelijke periode willen en kunnen vastleggen. Daardoor bepaalt de Gemeente dat uitsluitend de koper gedurende vijf jaar in de woning mag wonen. Bovendien komt daardoor een aantal woningen gedurende vijf jaar niet gemakkelijk op de woningmarkt beschikbaar en wordt de doorstroming op de woningmarkt verder beperkt door het bedingen van een verplichting van de koper om de verplichting tot zelfbewoning gedurende vijf jaar aan de nieuwe eigenaar op te leggen. De Gemeente is door het opleggen van de verplichting tot zelfbewoning en het doorverkoopverbod bij de gronduitgifte op het beleidsterrein van de verdeling van woningen getreden (rov. 5.3). De bij de gronduitgifte bedongen voorwaarden moeten aan de Huisvestingswet worden getoetst, nu zij het gebruik van en/of de beschikking over de op de kavel te realiseren woning beperken (rov. 5.4). De Huisvestingswet geeft geen antwoord op de vraag of en in hoeverre de Gemeente gebruik mag maken van privaatrechtelijke bevoegdheden in het kader van de woonruimteverdeling, zodat moet worden onderzocht of het hanteren van het anti-speculatiebeding de Huisvestingswet op onaanvaardbare wijze doorkruist (rov. 5.5). Op grond van deze wet komt aan de Gemeente geen verordenende bevoegdheid toe met betrekking tot de verdeling van woonruimte boven de koopprijsgrens (rov. 5.6). Uit de parlementaire behandeling van de Huisvestingswet kan als bedoeling van de wetgever worden afgeleid dat overheidsingrijpen in de verdeling van woonruimte in beginsel alleen mogelijk is ten aanzien van de verdeling van woonruimte waarop woningzoekenden met een laag inkomen zijn aangewezen. Uitgangspunt

is vrije vestiging en vrije marktwerking, tenzij er sprake is van een zodanige (dreigende) schaarste aan woonruimte voor bepaalde groepen van woningzoekenden met een zwakke positie op de woningmarkt, dat zonder overheidsingrijpen onaanvaardbare situaties met betrekking tot de huisvesting van die groepen van woningzoekenden kunnen ontstaan (rov. 5.7). Het vorenstaande brengt met zich dat de Huisvestingswet niet de mogelijkheid biedt en evenmin ruimte laat voor overheidsbemoeyenis met de verdeling van woonruimten boven de kooprijsgrens (rov. 5.8). In het onderhavige geval gaat het om woonruimte boven de geldende kooprijsgrens (rov. 5.9). Het anti-speculatiebeding is derhalve in strijd met het systeem dat de wetgever bij de totstandkoming van de Huisvestingswet voor ogen stond, namelijk dat overheidsbemoeyenis boven de kooprijsgrens niet is toegestaan. Het anti-speculatiebeding doorkruist daarom op onaanvaardbare wijze de Huisvestingswet (rov. 5.10). Het beding is dus in strijd met de openbare orde en, gelet op het bepaalde in art. 3:40 lid 1 BW, nietig (rov. 5.11).

3.5 De hier aan de orde gestelde vraag, of de door de Gemeente in de onderhavige overeenkomst naar burgerlijk recht bij de uitgifte van grond opgenomen anti-speculatiebedingen toelaatbaar zijn, moet - naar in cassatie terecht niet is bestreden - worden beantwoord aan de hand van de maatstaven die zijn aanvaard in HR 26 januari 1990, nr. 13724, NJ 1991, 393 (Windmill).

3.6 De onderdelen 1.1- 1.4 strekken ertoe het oordeel van de rechtbank te bestrijden dat de onderhavige anti-speculatiebedingen de Huisvestingswet op onaanvaardbare wijze doorkruisen.

3.7.1 Bij de beoordeling van deze onderdelen moet het volgende worden vooropgesteld.

3.7.2 De Huisvestingswet (Wet van 1 oktober 1992, houdende regelen met betrekking tot woonruimte, Stb. 548, zoals nadien op te dezen niet van belang zijnde punten gewijzigd) stelt blijkens de considerans regels met het oog op een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte.

Onder "woonruimte" in de zin van de Huisvestingswet moet worden verstaan de "besloten ruimte die, al dan niet tezamen met een of meer andere ruimten, bestemd of geschikt is voor bewoning door een huishouden" (art. 1 lid 1, aanhef en onder b, van de Huisvestingswet).

Ingevolge art. 5 van de Huisvestingswet kan de gemeenteraad, voor zover dat in het belang van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte noodzakelijk is, in de huisvestingsverordening - onder de in art. 6 lid 3 gestelde prijsgrenzen vallende - woonruimte aanwijzen die niet voor bewoning in gebruik mag worden genomen of gegeven, indien voor het in gebruik nemen daarvan geen huisvestingsvergunning is verleend. In de art. 9 tot en met 13c van de Huisvestingswet zijn voorschriften opgenomen voor de criteria die de gemeente mag hanteren voor de vergunningverlening. Het gaat daarbij volgens de wetsgeschiedenis om beperkingen in de kring van personen die zullen worden toegelaten tot het onder het vergunningsstelsel gebrachte deel van de woonruimtevoorraad, te onderscheiden in toelatingscriteria (bijvoorbeeld eisen met betrekking tot ingezetenschap en economische of andersoortige maatschappelijke binding), passendheidscriteria (bijvoorbeeld criteria die een verband leggen tussen inkomen van de woningzoekende en prijs van de woning) en urgentiecriteria (waardoor het mogelijk is de rangorde binnen het bestand van woningzoekenden vast te stellen op basis van de aard en mate van maatschappelijke binding) (Zie Kamerstukken II 1987-1988, 20 520, nr. 3, p. 34-36; Kamerstukken II 1990-1991, 20 520 nr. 5, p. 29-32).

Art. 4 lid 1 van de Huisvestingswet houdt in dat, indien de gemeente met een eigenaar van een of meer woonruimten een overeenkomst sluit over het in gebruik geven daarvan, art. 2 lid 2 van overeenkomstige toepassing is op de in zodanige overeenkomst op te nemen bepalingen. Art. 2 lid 2 van de Huisvestingswet strekt ertoe dat de gemeenteraad dient na te gaan hoe kan worden bewerkstelligd dat bij het in gebruik geven van woonruimten met een verhoudingsgewijs lage prijs zoveel mogelijk voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden die, gelet op hun inkomen, in het bijzonder op die woonruimten zijn aangewezen. De overige leden van art. 4 van de Huisvestingswet geven nadere regels voor de mogelijkheid van beklag (lid 2) en voor de toepasselijkheid van richtlijnen en aanwijzingen en voor de overeenkomstige toepassing van de krachtens art. 13 en in de art. 13a tot en met 13c gestelde criteria (lid 3).

3.7.3 De wetsgeschiedenis houdt voorts onder meer het volgende in:

"Hoofdstuk II. Overzicht van bestaande regelgeving

(...)

3. Koop- en erfpachtsovereenkomsten

Het is zeer gebruikelijk dat gemeenten bij het uitgeven van grond voor woningbouw of bij de verkoop van (nieuwbouw)woningen voorrang verlenen aan kandidaten die op enigerlei wijze (sociaal of economisch) aan de gemeente zijn gebonden dan wel bij verhuizing min of meer schaarse woonruimte binnen de gemeenten achterlaten. In koop- en erfpachtsovereenkomsten met particulieren worden daarenboven vaak voorwaarden opgenomen met betrekking tot doorverkoop. Deze voorwaarden kunnen betrekking hebben op de prijs, de termijn van doorverkoop, het inkomen van de gegadigden bij doorverkoop dan wel de gebondenheid van de rechtsopvolger in sociaal of economisch opzicht aan de gemeente. De nakoming van deze bepalingen wordt meestal gewaarborgd door boete- en kettingbedingen. Doel van dergelijke bepalingen is veelal te verzekeren dat de (op het bouwterrein te realiseren) woningen gedurende langere tijd beschikbaar blijven voor de huisvesting van de plaatsgebonden bevolking. Daarnaast wordt door middel van het opnemen van anti-speculatiebedingen in de hier bedoelde overeenkomsten geprobeerd prijsopdrijving tegen te gaan. Het gebruik van genoemde bedingen komt zowel voor in gemeenten waar de Woonruimtetwet 1947 niet van toepassing is, als in gemeenten waar dat wel het geval is."

(Kamerstukken II, 1987-1988, 20 520, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 6)

"Vanuit verschillende invalshoeken zijn voor de overheidsbemoeyenis grenzen in acht te nemen. In de eerste plaats zal het ingrijpen van de overheid nooit zover mogen gaan dat de werking van de woonruimtemarkt, het recht van een 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. Voor wat betreft woonruimteverdeling veronderstelt overheidsbemoeyenis in elk geval het ontstaan of bestaan van een woningtekort (...). Alleen de schaarste of een dreigende schaarste (...) kan derhalve de rechtvaardiging vormen voor de door de overheid te nemen maatregelen die een beperking opleggen aan het marktmechanisme en aan de rechten zoals deze in diverse internationale verdragen hun erkenning hebben gevonden. (...) De wijze waarop en de mate waarin de terzake te nemen maatregelen deze rechten zullen beperken zullen dan ook steeds in verhouding moeten staan met de mate van schaarste aan woonruimte ter plaatse."

(Kamerstukken II 1987-1988, 20 520, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 17-18)

"Wat de woonruimteverdeling betreft, beperkt het wetsvoorstel zich om te beginnen tot de publiekrechtelijke randvoorwaarden van het verdelingsproces. (...) Aan een aantal onderwerpen (...) is weliswaar ruime aandacht besteed, doch deze onderwerpen hebben om uiteenlopende redenen in het wetsvoorstel geen aparte regeling gevonden. Het betreft:

(...)

b. de doorstromingsproblematiek."

(Kamerstukken II 1987-1988, 20 520, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 21)

"Hoewel de gemeenteraden dus zelf de vergunningplichtige woonruimte kunnen aanwijzen, zijn zij hierin niet geheel vrij. Om te beginnen is de raad gebonden aan het in artikel 5 vervatte criterium (...). Voorts moet de gemeenteraad bij zijn aanwijzing in beginsel blijven binnen de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorieën van woonruimte. Laatstgenoemde aanwijzing zal beperkt blijven tot woonruimte ten aanzien waarvan het meest frequent sprake is van schaarste. Hierbij gaan de gedachten

uit naar woonruimte beneden bepaalde prijsgrenzen (...)."

(Kamerstukken II 1987-1988, 20 520, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 33)

"Waar ik in de memorie van toelichting stelde dat het beperken van het recht tot vrije vestiging en van de vrije marktwerking alleen in een situatie van schaarste gerechtvaardigd is, had ik het oog op beperkingen als gevolg van de overheidsbemoeienis met de woonruimteverdeling."

(Kamerstukken II 1990-1991, 20 520, nr. 5 (memorie van antwoord), p. 12)

"De bevoegdheid om privaatrechtelijke overeenkomsten met verhuurders te sluiten, berust op het burgerlijk recht, en wordt dus als zodanig niet door het wetsvoorstel in het leven geroepen. Het wetsvoorstel sluit ze anderzijds ook niet uit. Het beoogt niet anders dan aan de uitoefening van die bevoegdheid en aan de uitvoering van dergelijke overeenkomsten enige aanvullende voorwaarden te stellen. (...) De mogelijkheid om dergelijke overeenkomsten te sluiten wordt als zodanig door het wetsvoorstel ook niet beperkt. Afgezien van de al genoemde aanvullende voorwaarden, is de contractvrijheid dus volledig van toepassing. Dat betekent onder andere dat het voor het sluiten van een overeenkomst, anders dan voor de vaststelling van een huisvestingsverordening, niet wettelijk vereist is dat gesproken kan worden van schaarste op de plaatselijke woningmarkt."

(Kamerstukken II 1990-1991, 20 520, nr. 5 (memorie van antwoord), p. 23)

"Het is daarnaast juist (...) dat dit publiekrechtelijke instrument, behoudens de in het wetsvoorstel opgenomen uitzonderingen, niet ter beschikking zal staan voor woonruimten buiten de krachtens het onderhavige wetsvoorstel vast te stellen prijsgrenzen. Dat het voor gemeenten dus noodzakelijk zal blijven om een toevlucht in het privaatrecht te zoeken (...) is echter alleen juist, als we ervan uitgaan dat zij ook buiten die grenzen en buiten de gevallen waarin op die grenzen een uitzondering kan worden gemaakt, een greep op de woonruimteverdeling zullen moeten behouden. Dat is niet mijn opvatting."

(Kamerstukken II 1990-1991, 20 520, nr. 5 (memorie van antwoord), p. 28)

"De leden van de PvdA-fractie lazen in de memorie van antwoord de opvatting dat gemeente niet op privaatrechtelijke wijze zaken zouden mogen regelen die buiten het kader van (...) de Huisvestingswet vallen. (...) Zo sterk als deze leden de betrokken passage in de memorie van antwoord kennelijk hebben gelezen, heb ik mij niet willen uitdrukken. (...) Het is juist dat een van de oogmerken van het wetsvoorstel is, het gebruik van contractsbedingen als instrument ten behoeve van de woonruimteverdeling te beperken. De weg die daarvoor gekozen is, is inderdaad niet een wettelijk verbod van dergelijke bedingen, maar het bieden van een toereikend publiekrechtelijk instrumentarium. (...) Uit het feit dat in de systematiek van het wetsvoorstel grenzen aan het gebruik van het publiekrechtelijk instrumentarium zijn gesteld, mag daarom niet worden afgeleid (...) dat buiten die grenzen dus langs de weg van het privaatrecht moet worden geopereerd. Mijn bezwaar gold het woordje "moet". In hoeverre binnen of buiten de getrokken grenzen nog wel privaatrechtelijk kan en mag worden geopereerd, is een vraag waarover ik mij in de betrokken passage niet heb uitgelaten. De rechtspraak pleegt een en ander genuanceerd te beoordelen aan de hand van de kenmerken van het betrokken geval en de in dat verband relevante waarborgen die in het publiekrecht worden geboden."

(Kamerstukken II 1991-1992, 20 520, nr. 11 (nota naar aanleiding van het eindverslag), p. 19-20)

3.7.4 Uit het systeem en de strekking van de Huisvestingswet, zoals deze mede in het licht van de wetsgeschiedenis dienen te worden begrepen, moet het volgende worden afgeleid.

De wetgever heeft in beginsel de mogelijkheid opengelaten dat de gemeente met betrekking tot woonruimte overeenkomsten naar burgerlijk recht sluit ook buiten gevallen van schaarste op de woningmarkt en dus ook ter zake van woonruimte boven de in de Huisvestingswet bedoelde prijsgrenzen.

De overheidsbemoeyenis wat betreft het in de Huisvestingswet voorziene publiekrechtelijk instrumentarium, met de daaraan gestelde voorwaarden en met de daaruit voortvloeiende beperkingen van de vrije marktwerking, van het recht van een eigenaar om vrijelijk over zijn eigendom te beschikken en van het recht van de burger om zich vrij te vestigen, is beperkt tot de verdeling van aangewezen woonruimte. De in de Huisvestingswet bedoelde criteria ter verdeling van woonruimte betreffen de kring van personen die worden toegelaten tot de door de gemeente aangewezen, onder de desbetreffende prijsgrenzen vallende, woonruimte. Tot die door de Huisvestingswet voorziene beperkingen op het recht van vrije vestiging behoren in het bijzonder eisen met betrekking tot de economische en andersoortige maatschappelijke binding van woningzoekenden.

De Huisvestingswet bevat een exclusieve regeling van de overheidsbemoeyenis met de verdeling van woonruimte voor zover het betreft de toelaatbaarheid van inbreuken op het recht van vrije vestiging door het stellen van de hiervoor aangeduide toelatingseisen aan woningzoekenden. De Huisvestingswet sluit overheidsbemoeyenis met de verdeling van woonruimte boven de in deze wet bepaalde prijsgrenzen uit, indien deze inhoudt dat aan woningzoekenden de bedoelde bindingseisen worden gesteld. Anders zou de hun toekomstige vrijheid van vestiging ongerechtvaardigd worden beperkt.

3.8 Onderdeel 1.1 klaagt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen, samengevat, dat de Huisvestingswet overheidsbemoeyenis door gebruik van aan het burgerlijk recht ontleende bevoegdheden zonder meer uitsluit indien het gaat om woonruimte boven de kooprijsgrens. Het onderdeel kan bij gebrek aan feitelijke grondslag niet tot cassatie leiden. In haar overwegingen heeft de rechtbank niet geoordeeld dat overheidsbemoeyenis met woonruimte boven de kooprijsgrens zonder meer is uitgesloten, doch uitsluitend dat de in het onderdeel bedoelde bemoeyenis met de verdeling van woonruimte boven die grens ontoelaatbaar is.

3.9.1 Onderdeel 1.2 betoogt dat, anders dan de rechtbank in rov. 5.10 heeft overwogen, de onderhavige anti-speculatiebedingen niet in strijd zijn met het door de wetgever beoogde systeem van de Huisvestingswet. Onderdeel 1.3 klaagt dat de rechtbank (in rov. 5.3) heeft miskend dat het overeenkomen van de anti-speculatiebedingen geen overheidsbemoeyenis inhoudt waarop de Huisvestingswet ziet, nu deze bedingen het recht tot vrije vestiging in beginsel niet aantasten. De onderdelen lenen zich voor gezamenlijke behandeling.

3.9.2 De onderdelen treffen doel. In overeenkomsten naar burgerlijk recht vervatte anti-speculatiebedingen bij de uitgifte van bouwgrond die niet zien op de verdeling van woonruimte en die geen beperkingen aanbrengen op het recht van vrije vestiging zijn, naar uit hetgeen in 3.7.4 is overwogen volgt, niet in strijd met het systeem en de strekking van de Huisvestingswet.

De onderhavige anti-speculatiebedingen strekken, naar in cassatie niet is bestreden, ertoe - zoals ook de Gemeente onder meer in haar brief van 9 januari 2002, hiervoor weergegeven in 3.1 onder (iv), tot uitdrukking heeft gebracht - te voorkomen dat, gelet op de destijds bestaande woningmarktomstandigheden, de door de Gemeente "geboden woningbouwmogelijkheden onderwerp van speculatie worden". Zij houden niet in dat aan de kring van kopers toelatingseisen worden gesteld die verband houden met hun economische of andersoortige maatschappelijke binding. De bedingen voorzien op de wijze als in art. 7 van de algemene verkoopvoorwaarden bepaald (hiervoor in 3.1 onder (ii) weergegeven) tevens in de mogelijkheid ontheffing te verlenen van de verplichting tot zelfbewoning en het verbod op doorverkoop, waartoe niet als voorwaarde wordt gesteld dat de woning wordt verkocht aan een woningzoekende die voldoet aan de in de Huisvestingswet bedoelde bindingseisen.

Tegen deze achtergrond heeft de rechtbank miskend dat de onderhavige anti-speculatiebedingen niet een onaanvaardbare beperking aanbrengen in de kring van personen die worden toegelaten tot woonruimte boven de kooprijsgrens en dat deze dus niet op ontoelaatbare wijze ingrijpen in het recht van vrije vestiging. De omstandigheid dat, zoals de rechtbank in rov. 5.3 heeft overwogen, de bouwkvavels slechts

beschikbaar komen voor woningzoekenden die zich voor een periode van vijf jaar willen en kunnen vastleggen maakt dit niet anders; deze omstandigheid houdt immers geen verband met de bedoelde toelatingseisen. De rechtbank heeft voorts miskend dat, zo de bedingen al enige beperking van de doorstroming op de woningmarkt teweegbrengen, de Huisvestingswet op dat aspect niet specifiek betrekking heeft.

Het oordeel van de rechtbank dat de onderhavige anti-speculatiebedingen de Huisvestingswet op onaanvaardbare wijze doorkruisen is dus onjuist.

3.9.3 Bij deze stand van zaken behoeft onderdeel 1.4 geen behandeling.

3.10 Onderdeel 2 richt zich tegen rov. 5.4 van het bestreden vonnis met het betoog dat de Huisvestingswet alleen ziet op woonruimte als in die wet gedefinieerd en dat daaronder bouwkvavels niet kunnen worden begrepen. Het onderdeel faalt. In zijn algemeenheid kan het antwoord op de vraag of een overeengekomen anti-speculatiebeding de Huisvestingswet op onaanvaardbare wijze doorkruist niet reeds ontkennend luiden doordat het betrekking heeft op de uitgifte van bouwkvavels. Het komt immers, naar uit hetgeen hiervoor in 3.7.4 is overwogen voortvloeit, erop aan of het beding betrekking heeft op de verdeling van - op het bouwkvavel te realiseren - woonruimte en door het stellen van de bedoelde bindingseisen een onaanvaardbare beperking aanbrengt in de kring van personen die worden toegelaten tot de (te realiseren) woonruimte.

3.11 De onderdelen 3.1-3.3 hebben betrekking op de stellingen en verweren met betrekking tot de subsidiaire vordering van [verweerder] c.s. De rechtbank is aan behandeling van de subsidiaire vordering niet toegekomen. Na verwijzing zal dit alsnog kunnen geschieden. De onderdelen behoeven dus geen behandeling.

4. Beslissing

De Hoge Raad:

vernietigt het vonnis van de rechtbank te Zutphen van 27 oktober 2004;

verwijst het geding naar het gerechtshof te Arnhem ter verdere behandeling en beslissing;

veroordeelt [verweerder] c.s. in de kosten van het geding in cassatie, tot op deze uitspraak aan de zijde van de Gemeente begroot op € 542,11 aan verschotten en op € 2.600,-- voor salaris.

Dit arrest is gewezen door de vice-president D.H. Beukenhorst als voorzitter en de raadsheren P.C. Kop, J.C. van Oven, W.A.M. van Schendel en W.D.H. Asser, en in het openbaar uitgesproken door de raadsheer E.J. Numann op 14 april 2006.