

Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
12 november 2024

Ons kenmerk
PZH-2024-862061598
DOS-2022-0000651

Bijlagen
1

Aan Provinciale Staten

Onderwerp:

Duiding uitspraak over Proactieve aanwijzing Bronsgeest en gevolgen

Geachte Statenleden,

Op 25 september jl. bent u geïnformeerd over de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de proactieve aanwijzing op de locatie Bronsgeest te Noordwijk. De Raad van State heeft de aanwijzing naar aanleiding van de beroepen van de gemeente en andere belanghebbenden vernietigd. Hieronder bespreken we de inhoud van de uitspraak en de gevolgen daarvan.

Aanleiding

Gedeputeerde Staten hebben op 23 augustus 2022 in de proactieve aanwijzing de gemeente Noordwijk opgedragen om 240 sociale huurwoningen te Bronsgeest te realiseren in plaats van de 105 sociale huurwoningen die de gemeente zelf in het bestemmingsplan heeft opgenomen. Dit was minder dan de 132 sociale huurwoningen die de gemeente had opgenomen in de regionale woningbouwprogrammering voor Holland Rijnland. Het voornemen om een proactieve aanwijzing te geven aan de gemeente Noordwijk hebben wij aan u voorgelegd in een wens en bedenkingenprocedure (brief: PZH-2022-813637023). Wij vonden een proactieve aanwijzing noodzakelijk, omdat Noordwijk een achterstand (tekort) heeft in het aandeel voldoende sociaal binnen de regio Holland Rijnland. Bronsgeest was naar ons oordeel één van de weinige locaties binnen de gemeente Noordwijk waarbij de achterstanden ten aanzien van het aandeel sociale huurwoningen in de woningbouwvoorraad kan worden ingehaald.

Raad van State heeft de proactieve aanwijzing vernietigd

De Raad van State heeft in deze uitspraak het provinciaal belang van het realiseren van voldoende sociale huurwoningen weliswaar erkend, maar stelt daarentegen hoge eisen ten aanzien van de motivering van de noodzaak van het geven van een proactieve aanwijzing. In de uitspraak wordt gesteld dat deze eisen hoger zijn bij een proactieve aanwijzing die een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling naar inhoud en locatie aan de gemeente voorschrijft, dan bij een aanwijzing die meer algemeen van aard is. Ook zijn de eisen hoger naar mate de aanwijzing meer ingrijpt in de beleids- of beoordelingsvrijheid die de gemeente in de planologische keuzen toekomt. Ook dient in deze gevallen volgens de Raad van State gemotiveerd te worden of de aanwijzing (financieel) uitvoerbaar is. Dit is de eerste uitspraak waarbij de Raad van State een oordeel geeft over de inzet van de proactieve aanwijzing voor de bouw van sociale huurwoningen.

Noodzaak om aanwijzing te geven niet aangetoond door de provincie

De Raad van State is van oordeel dat Gedeputeerde Staten de noodzaak van de proactieve aanwijzing op deze locatie onvoldoende heeft aangetoond, daarbij heeft de Raad van State de beschikbare gegevens beoordeeld ten tijde van de vastgestelde proactieve aanwijzing (23 augustus 2022). Dit is de zogenaamde ex tunc-beoordeling. Daarbij dienen we volgens het oordeel van de Raad van State ook rekening te houden met een ruime invulling van het begrip sociale huurwoning waaronder het saldo van nieuwbouw/sloop en particuliere sociale huurwoningen. Ten tijde van de vaststelling van de proactieve aanwijzing was er nog geen eensluidende definitie over het begrip sociale huurwoning; evenmin was een definitie in ons Omgevingsbeleid verankerd. De Raad van State is bij de beoordeling van de aanwijzing uitgegaan van een ruime invulling van dit begrip. Dat wil zeggen: zolang een huur wordt gevraagd onder de liberalisatiegrens, is er sprake van een sociale huurwoning.

In het recente Statenbesluit over de vaststelling van de herziening Omgevingsbeleid module Wonen, werken, werelderfgoed zit een heldere definitie van sociale huurwoningen. Uw staten nam dat besluit op 31 januari 2024, het trad (door de publicatie) pas in werking op 27 maart 2024. De zitting over de proactieve aanwijzing was in februari. Verder is in het kader van de regionale woondeals (Regionale Realisatieagenda's) afgesproken om bij de voorraadontwikkeling uit te gaan van de bruto ontwikkeling van de woningvoorraad. Aspecten als het saldo van nieuwbouw/sloop zouden in dat verband niet relevant moeten zijn voor de beantwoording van de vraag of voldoende sociaal wordt gebouwd. Ten tijde van het geven van de proactieve aanwijzing waren deze elementen minder verankerd in het provinciaal beleid en in afspraken en dat kan gevolgen hebben gehad bij deze ex tunc toetsing.

De gemeente Noordwijk heeft per brief van 24 oktober 2018 verzocht in te stemmen met 660 woningen (waarvan 60 sociaal huurwoningen extra) ten behoeve van de sociale huursector op locatie Bronsgeest. GS hebben hiermee ingestemd met een verhoging tot maximaal 660 woningen onder de voorwaarde dat de extra woningen volledig zouden worden ontwikkeld in de sociale huursector; dit zou het aantal te ontwikkelen sociale huurwoningen op 240 doen uitkomen. Deze afspraken die door GS als motivering aan de aanwijzing ten grondslag zijn gelegd als zijnde bestaande bestuurlijke afspraken worden door de Raad van State niet als harde – wederkerige - afspraken erkend. Ook zijn er verder onvoldoende aanknopingspunten in de regionale woningbouwprogrammering van Holland Rijnland en het provinciale Omgevingsbeleid te vinden, aan de hand waarvan de Raad van State kon vaststellen dat het noodzakelijk was om op locatie Bronsgeest minimaal 240 sociale huurwoningen te realiseren.

Reikwijdte van de aanwijzing

In de proactieve aanwijzing hebben we (bewust) ruimte opengelaten aan de gemeente om de benodigde sociale huurwoningen te realiseren ofwel binnen het bestemde woningbouwgebied door middel van verdichting ofwel door middel van het toevoegen van een uitleglocatie binnen Bronsgeest. In de uitspraak wordt door de Raad van State tegengeworpen dat de proactieve aanwijzing geen ruimte laat aan de gemeente om de opgave (de te realiseren aantal van 240 sociale huurwoningen) elders binnen de gemeentegrenzen, al dan niet getemporiseerd of verdeeld over meerdere locaties, te ontwikkelen. Er is wel in de bespreking met provinciale staten voorafgaande aan de proactieve aanwijzing aangegeven dat deze ingetrokken zou worden als er elders in Noordwijk ruimte gevonden zou worden voor de nog te programmeren sociale huurwoningen. Dat is mogelijk

een verwarrend signaal geweest. Tegelijkertijd zijn we overigens van mening dat een ruimere invulling van de proactieve aanwijzing onvoldoende sturend effect zou hebben gehad, omdat de locatie Bronsgeest juist één van de weinige locaties was waar kansen zijn om op korte termijn sociale huurwoningen toe te voegen aan de voorraad. Om die reden hebben we gekozen voor een afdwingbare specifieke aanwijzing ten aanzien van het aantal sociale huurwoningen voor de locatie Bronsgeest met de mogelijkheid tot intrekking ervan.

De provincie dient de uitvoerbaarheid van het plan aan te tonen

Dat betekent dat bepaalde ruimtelijke afwegingen met het oog op een goede ruimtelijke ordening en de uitvoerbaarheid van de ruimtelijk ontwikkeling op de locatie Bronsgeest niet naar de bestemmingsplanprocedure kan worden doorgeschoven. Belanghebbenden hebben in beroep aangevoerd dat de proactieve aanwijzing tot extra verlies van 1^e klas bollengrond kan leiden. In het bestemmingsplan Bronsgeest is de compensatie voor slechts 9 ha verzekerd. GS hebben aangevoerd dat Bronsgeest voor maximaal 15 ha op de zogenaamde 3hakaart is opgenomen en dat de gemeente in een (herziening) van een bestemmingsplanprocedure de compensatie kan verzekeren. Ten overvloede: Bronsgeest is een van de locaties die opgenomen is in het Pact van Teylingen en de intergemeentelijke structuurvisie (ISG) als locatie waar gebouwd zou kunnen worden met financiële compensatie afspraken over bollengrond met de GOM. De Raad van State echter stelt hoge eisen aan de proactieve aanwijzing en vindt dat dit soort ruimtelijke afwegingen niet vooruitgeschoven kunnen worden naar de bestemmingsplanprocedure.

De provincie dient de financiële uitvoerbaarheid te verzekeren

Tot slot stelt de Raad van State dat GS de financiële gevolgen voor de gemeente in de afwegingen voorafgaand aan de aanwijzing expliciet had moeten betrekken en had moeten aantonen dat bij de door GS geëntameerde planwijziging de financiële uitvoerbaarheid nog steeds verzekerd zou zijn. De gemeente had immers een bestemmingsplan vastgesteld en over de uitvoering daarvan financiële afspraken gemaakt met ontwikkelaars. Onder die feiten en omstandigheden hadden GS moeten afwegen of een herziening van het bestemmingsplan of het doorlopen van een nieuwe bestemmingsplanprocedure onevenredige financiële gevolgen voor de gemeente zou hebben.

Geen gevolg voor proactieve aanwijzing Albrandswaard en Lansingerland

De uitspraak inzake Bronsgeest is niet één op één te vertalen naar de gegeven proactieve aanwijzingen aan Albrandswaard en Lansingerland. De feiten en omstandigheden verschillen juridisch maar ook feitelijk.

De proactieve aanwijzing aan Albrandswaard is onherroepelijk (geen beroep tegen het besluit van GS ingesteld). De gemeente heeft ook besloten dat de woonwijk ontwikkeld moet worden op deze plek. Daarmee staat de proactieve aanwijzing praktisch en juridisch niet meer ter discussie. Overigens zijn wij met de gemeente in gesprek over een planning voor de benodigde sociale woningbouw om deze zo spoedig mogelijk te realiseren.

Tegen de proactieve aanwijzing Lansingerland is wel beroep aangetekend door een aantal omwonenden. De proactieve aanwijzing werd destijds door de betrokken projectontwikkelaars ondersteund en de gemeente is niet in beroep gegaan. De gemeente heeft samen met de projectontwikkelaars een Omgevingsplan in voorbereiding en daarin is opgenomen de in de

proactieve aanwijzing door ons gevraagde sociale woningbouw. Daarnaast verschilt ook de onderbouwing wezenlijk met de proactieve aanwijzing Noordwijk waardoor uit de uitspraak geen conclusie voor de proactieve aanwijzing Lansingerland kan worden gehaald. De behandeling van dit beroep door de Raad van State vindt plaats op 18 november 2024. Uitspraak van de Raad van State wordt verwacht in Q1 2025. Wij informeren u nadat de Raad van State uitspraak heeft gedaan.

Gevolgen voor de inzet van het instrument proactieve aanwijzing

In deze uitspraak over de proactieve aanwijzing op Bronsgeest maakt de Raad van State voor het eerst duidelijk dat niet alleen het provinciaal belang, maar ook de noodzaak van de inzet van de proactieve aanwijzing moeten worden onderbouwd. Hoe ingrijpender de aanwijzing voor een gemeente, hoe hoger de eisen zijn die de Afdeling aan de motivering en voorbereiding van een proactieve aanwijzing stelt. Uit de Uitspraak Bronsgeest blijkt dat er hoge eisen worden gesteld aan een proactieve aanwijzing ("instructie" onder de omgevingswet) die gericht is op de inhoud van een *specifieke* woningbouwlocatie. Inmiddels zijn de instructieregels voor voldoende sociale huur en betaalbare woningen opgenomen in de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening. Ook worden er hogere eisen gesteld aan de regionale woningbouwprogrammering, waarbij inzichtelijk moet worden gemaakt wat de woningvoorraadontwikkeling is voor specifieke (aandachts)doelgroepen. Met sociale huurwoningen wordt dus bedoeld alle huurwoningen onder de liberalisatiegrens, die beschikbaar zijn voor de DAEB-inkomensgroep, minimaal 25 jaar als sociale huurwoning verhuurd worden, een begrensde huurstijging hebben en via een woonruimteverdeelsysteem verhuurd.

Hoe nu verder met Noordwijk?

Graag neem ik uw Staten – naast de informatie over en duiding van de uitspraak Bronsgeest – mee in de stappen die ik voornemens ben te zetten in de relatie met de gemeente Noordwijk daar waar het de locatie Bronsgeest, andere mogelijke woningbouwlocaties en meer in het bijzonder de programmering van voldoende sociale huurwoningen betreft.

Het provinciaal beleid is, zoals eerder in de brief ook genoemd, de afgelopen periode uitgebreid met instructieregels voor voldoende sociale huur en betaalbare woningen in het nieuwbouwprogramma. Ook is er een werkwijze ingevoerd waarbij de opgevoerde woningbouwprojecten voor de regionale woningbouwprogrammeringen jaarlijks worden getoetst door GS op voldoende sociale huur en betaalbare woningen. Met complementair hieraan de regionale woondeal Holland Rijnland, waarin ook afspraken staan ten aanzien van sociale huur en betaalbare woningen en het toegroeien naar 30% in de totale woningvoorraad. Dit geeft ons verschillende mogelijkheden om te sturen op het bouwen van voldoende sociale huur en overige betaalbare woningen door de gemeente Noordwijk.

Wij verwachten op 1 januari 2025 het regionale woningbouwprogramma van regio Holland Rijnland te mogen ontvangen. Als op dit moment (1 november 2024) wordt gekeken naar de voorlopige programmering van de gemeente Noordwijk dan zien we dat de gemeente beter scoort ten aanzien van het programmeren van sociale huur ten opzichte van 2022 ten tijde van het besluit om over te gaan tot een proactieve aanwijzing. De gemeente heeft zelfs circa 40 % sociale huur in het nieuwbouwprogramma voor de periode 2025-2032 geprogrammeerd. Noordwijk heeft met 18% regionaal gezien wel een beperkte voorraad sociale huurwoningen. Gedeputeerde Staten zullen bij het instemmen met het woningbouwprogramma 2026 nadrukkelijk aandacht hebben voor het daadwerkelijk realiseren van de geprogrammeerde sociale huurwoningen. Uw Staten hebben eerder

een bedrag van 750.000 euro vrijgemaakt voor noodzakelijke stappen na een proactieve aanwijzing. Het is evident dat een deel van deze middelen zal worden ingezet voor het vervolgproces Noordwijk. Onder andere om te komen tot concrete afspraken tussen de gemeente en de provincie op dit punt. Het ligt niet voor de hand dat allemaal afgerond te hebben voor 2025, mede omdat we de regionale woningbouwprogrammering 2025 willen gaan betrekken. Als hierover meer te delen is, zullen we dat u uiteraard doen toekomen.

Wij gaan er vanuit u hiermee voldoende informatie gegeven te hebben voor een bespreking in de Statencommissie Bereikbaarheid en Wonen in januari.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,

voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

mr. A.W. Kolff

Bijlagen

1. Uitspraak Bronsgeest